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

NACRT

SADRŽAJ

1. UVOD 8
1.1. SVRHA I SADRŽAJ 8
1.2. PRAVNI OKVIR ZA INVESTIRANJE U ENERGETSKU INFRASTRUKTURU U RS 8
1.3. METODOLOGIJA 9
2. KLJUČNE KARAKTERISTIKE PROCESA ODOBRAVANJA U RS 11
2.1. STRATEGIJE, PROSTORNO PLANIRANJE I UREĐENJE, UTVRĐIVANJE PRIORITETNOG STATUSA 11
2.2. ORGANIZACIJA POSTUPKA IZDAVANJA DOZVOLA 14
2.3. KORACI, BRZINA POSTUPKA I TROŠKOVI 15
2.4. TRANSPARENTNOST I UČEŠĆE JAVNOSTI 19
2.5. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR 19
2.6. SISTEM PODSTICANJA PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE IZ OIE 20
2.7. OBEZBJEĐENJE ZEMLJIŠTA U SVRHU IZGRADNJE ENERGETSKIH OBJEKATA 21
3. PREPORUKE 22
3.1. PROSTORNO PLANIRANJE 23
3.2. ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE 25
3.3. KONCESIJE 31
3.4. JAVNI INTERES 35
3.5. OBEZBJEĐIVANJE ZEMLJIŠTA ILI PRAVA NA KORIŠĆENJE ZEMLJIŠTA 36
3.6. UPRAVLJANJE VODAMA 38
3.7. GRAĐENJE 40
3.8. SISTEM PODSTICAJA ZA KORIŠĆENJE OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE 42
3.9. PRIKLJUČENJE NA ELEKTROENERGETSKU MREŽU, ENERGETSKA DOZVOLA I DOZVOLA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI 43
4. PREGLED I ANALIZA SEKTORA PROSTORNOG PLANIRANJA U REPUBLICI SPRSKOJ 45
4.1. ULOGA PROSTORNOG PLANIRANJA U IZGRADNJI ELEKTROENERGETSKE INFRASTRUKTURE 46
4.2. INSTITUCIONALNA NADLEŽNOST ZA PROSTORNO PLANIRANJE I UREĐENJE U REPUBLICI SRPSKOJ 47
4.3. PRAVNI OKVIR ZA PROSTORNO PLANIRANJE I UREĐENJE U REPUBLICI SRPSKOJ 48
4.3.1. Zakoni 48

4.3.2. Podzakonski akti 54
4.3.3. Prostorni plan Republike Srpske 55
4.4. ZAKLJUČCI 59
4.5. PREPORUKE 61
5. PREGLED I ANALIZA SEKTORA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I ENERGETSKE INFRASTRUKTURE U KONTEKSTU EUROPSKIH INTEGRACIJA 63
5.1. UVOD 64
5.2. EIA DIREKTIVA 65
5.3. SEA Direktiva 68
5.4. UREDBA (EU) 347/2013 70
5.5. INSTITUCIONALNA NADLEŽNOST ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE U REPUBLICI SRPSKOJ 71
5.6. PREGLED PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRPSKOJ I ANALIZA NEDOSTATAKA U PROPISIMA KOJI ODREĐUJU IZDAVANJA DOZVOLA 73
5.6.1. Zakoni i podzakonski akti u oblasti zaštite životne sredine 73
5.6.2. Analiza pravnog okvira za proces procjene uticaja na životnu sredinu 74
5.7. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA ZA PROCES IZDAVANJA EKOLOŠKE DOZVOLE 77
5.8. ANALIZA USKLAĐENOSTI PROPISA O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE SA RELEVANTNIM DIREKTIVAMA I UREDBAMA EU 80
5.8.1. Analiza usklađenosti propisa o zaštiti životne sredine sa Direktivom 2011/92/EU koja je izmijenjena i dopunjena Direktivom 2014/52/EU, (EIA Direktiva) 80
5.8.2. Analiza usklađenosti Zakona o zaštiti životne sredine sa Direktivom 2001/42/EC o procjeni efekata određenih planova I programa na životnu sredinu 84
5.8.3. Uredba (EU) 347/2013 86
5.9. ANALIZA PROCESA PROCJENE UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU I IZDAVANJA EKOLOŠKE DOZVOLE PO METODOLOGIJI KOJA JE PRIMIJENJENA U BERGEROVOJ STUDIJI 86
5.9.1. Identifikacija šest tipičnih koraka 86
5.10. ANALIZA U SKLADU SA SEDAM „ANALITIČKIH DIMENZIJA“ 88
5.11. ZAKLJUČCI 89
5.12. PREPORUKE 91
5.13. ANEKS I 92
6. PREGLED I ANALIZA PRAVNOG OKVIRA I PRAKSE ZA DODJELJIVANJE STATUSA JAVNOG INTERESA I KONCESIJA ZA IZGRADNJU ELEKTROENERGETSKE INFRASTRUKTURE U REPUBLICI SRPSKOJ 95
6.1. DODJELJIVANJE STATUSA JAVNOG INTERESA U EVROPSKOJ UNIJI (EU) I REGIJI 96
6.2. MEĐUNARODNA PRAKSA I EVROPSKI OKVIR SEKTORA KONCESIJA 98
6.3. DODJELJIVANJE STATUSA JAVNOG INTERESA I KONCESIJA U BOSNI I HERCEGOVINI (BiH) 99
6.3.1. Status javnog interesa u Bosni i Hercegovini 99

6.3.2. Pravni okvir za oblast koncesija u Bosni i Hercegovini (BiH) 100
6.4. PRAVNI OKVIR ZA DODJELJIVANJE STATUSA JAVNOG INTERESA I KONCESIJA U REPUBLICI SRPSKOJ (RS) 101
6.4.1. Zakon o koncesijama Republike Srpske 101
6.4.2. Predmet koncesija u energetskom sektoru 102
6.4.3. Nadležnost za dodjelu koncesije 102
6.4.4. Učesnici u postupku dodjele koncesije 102
6.4.5. Politika dodjele koncesije 103
6.4.6. Postupak dodjele koncesije 103
6.4.7. Priprema studije ekonomske opravdanosti 105
6.4.8. Koncesiona naknada i raspodjela prihoda 105
6.4.9. Ugovor o koncesiji 107
6.4.10. Registar koncesija 107
6.4.11. Rokovi 107
6.4.12. Zaštita koncesionara u slučaju promjene zakona 108
6.4.13. Ustupanje ugovora o koncesiji i promjena vlasničke strukture 108
6.4.14. Komisija za koncesije 109
6.4.15. Pravni lijekovi i pravna zaštita 110
6.5. PODZAKONSKI AKTI ZA OBLAST KONCESIJA 110
6.5.1. Dokument o politici dodjele koncesija 110
6.5.2. Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa 110
6.5.3. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra ugovora o koncesijama 111
6.5.4. Pravilnik o postupku ustupanja ugovora o koncesiji i promjeni vlasničke strukture koncesionara 112
6.5.5. Zakon o eksproprijaciji Republike Srpske 112
6.5.6. Zakon o vanparničnom postupku RS 115
6.6. ZAKLJUČCI 117
6.7. PREPORUKE 119
7. PREGLED I ANALIZA IZDAVANJA DOZVOLA IZ OBLASTI GRAĐENJA ZA IZGRADNJU ELEKTROENERGETSKIH OBJEKATA U REPUBLICI SRPSKOJ 121
7.1. UVOD 122
7.2. INSTITUCIONALNA NADLEŽNOST ZA OBLAST GRAĐENJ U REPUBLICI SRPSKOJ 123
7.3. PREGLED PRAVNOG OKVIRA ZA SEKTOR GRAĐENJA U RS 123
7.3.1. Zakoni 123
7.3.2. Podzakonski akti 132
7.4. ZAKLJUČCI 134
7.5. PREPORUKE 135

8. PREGLED I ANALIZA OBEZBJEĐENJA ZEMLJIŠTA ILI PRAVA NA KORIŠTENJE ZEMLJIŠTA U REPUBLICI SRPSKOJ 137
8.1. UVOD 138
8.2. PRAVNI OKVIR U REPUBLICI SRPSKOJ 138
8.2.1. Zakoni 138
8.2.2. Podzakonski akti 143
8.3. ZAKLJUČCI 143
8.4. PREPORUKE 144
9. PREGLED I ANALIZA SEKTORA UPRAVLJANJA VODAMA U KONTEKSTU INVESTIRANJA U IZGRADNJU ENERGETSKE INFRASTRUKTURE U REPUBLICI SRPSKOJ 146
9.1. UVOD 147
9.2. KORIŠTENJE, ZAŠTITA VODA I ZAŠTITA OD VODA U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA 147
9.3. INSTITUCIONALNA NADLEŽNOST ZA UPRAVLJANJE VODAMA U REPUBLICI SRPSKOJ 153
9.4. PREGLED PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRPSKOJ I ANALIZA NEDOSTATAKA U PROPISIMA KOJI ODREĐUJU IZDAVANJA DOZVOLA 154
9.4.1. Zakoni i podzakonski akti u oblasti upravljanja vodama 154
9.5. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA ZA IZDAVANJE VODOPRAVNIH AKATA 156
9.5.1. Vodopravni akti 156
9.5.2. Obaveza pribavljanja vodnih akata 156
9.5.3. Postupak i nadležnost za izdavanja vodopravnih akata 157
9.5.4. Oglašavanje, izjašnjavanje i konsultacija zainteresovanih strana i javnosti 158
9.5.5. Dostavljanje vodopravnog akta i pravni lijek 159
9.5.6. Troškovi postupka 159
9.5.7. Sadržaj vodopravnog akta 159
9.5.8. Vodopravni akti u kontekstu dodjele koncesija i izdavanja akata o uređenju prostora i građenju 159
9.5.9. Zakup vodnog zemljišta 161
9.5.10. Vodne smjernice 162
9.5.11. Vodna saglasnost 162
9.5.12. Vodna dozvola 163
9.5.13. Ekološki prihvatljiv protok 163
9.6. USKLAĐENOST ZAKONA O VODAMA SA OKVIRNOM DIREKTIVOM O VODAMA 164
9.7. ZAKLJUČCI 165
9.8. PREPORUKE 166
10. PREGLED I ANALIZA PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRPSKOJ ZA PRIBAVLJANJAE DOZVOLA I LICENCI ZA PROJEKTE KOJI KORISTE OBNOVLJIVE

IZVORE ENERGIJE: (I) USLOVI, ODOBRENJA I SAGLASNOTI ZA PRIKLJUČENJE PROIZVODNI POSTROJENJA NA PRENOSU I DISTRIBUTIVNU MREŽU, (II) DOZVOLA ZA IZGRADNJU (ENERGETSKA DOZVOLA), (III) DOZVOLA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI 167

10.1. UVOD 168

10.2. ENERGETSKA DOZVOLA, USLOVI, ODOBRANJA I SAGLASNOSTI ZA PRIKLJUČENJE PROIZVODNIH POSTROJENJA NA PRENOSNU I DISTRIBUTIVNU MREŽU I DOZVOLA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI U KONTEKSTU PREUZIMANJA PROPISA IZ PRAVNE TEKOVINE EU U PRAVNI SISTEM BIH 168

10.2.1. Uvodni dio 168

10.2.2. Direktiva 2009/72 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. jula 2009. o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije i stavljanju van snage Direktive 2003/54/EZ 169

10.2.3. Uredba (EZ) br. 714/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. jula 2009. o uslovima za pristup mreži za prekograničnu razmjenu električne energije i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1228/2003. 170

10.2.4. Uredba Komisije (EU) 2016/631 od 14. aprila 2016. o uspostavljanju mrežnih pravila za zahtjeve za priključenje proizvođača električne energije na mrežu 170

10.2.5. Odluka Ministarskog savjeta Energetske zajednice 2011/02/MC-EnC od 6. oktobra 2011. godine 170

10.2.6. Odluka br. 2018/03/PHLG-EnC PHL grupe Energetske zajednice od 12. januara 2018. godine o implementaciji Uredbe Komisije (EU) 2016/631 od 14. aprila 2016. o uspostavljanju mrežnih pravila za zahtjeve za priključenje proizvođača električne energije na mrežu u Energetsku zajednicu. 170

10.3. INSTITUCIONALNA NADLEŽNOST ZA IZDAVANJE USLOVA, ODOBRENJA I SAGLASNOSTI ZA PRIKLJUČENJE PROIZVODNIH POSTROJENJA NA PRENOSNU I DISTRIBUTIVNU MREŽU, DOZVOLE ZA IZGRADNJU I DOZVOLE ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI U REPUBLICI SRPSKOJ 171

10.4. PREGLED PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRPSKOJ ZA IZDAVANJE USLOVA, ODOBRENJA I SAGLASNOSTI ZA PRIKLJUČENJE PROIZVODNIH POSTROJENJA NA PRENOSNU I DISTRIBUTIVNU MREŽU, DOZVOLE ZA IZGRADNJU (ENERGETSKA DOZVOLE) I DOZVOLE ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI 172

10.4.1. Propisi Bosne i Hercegovine koji se primjenjuju u Republici Srpskoj 172

10.4.2. Propisi Republike Srpske 173

10.5. ANALIZA PROPISA KOJIM SE UREĐUJU IZDAVANJE USLOVA, ODOBRENJA I SAGLASNOSTI ZA PRIKLJUČENJE NA PRENOSNU I DISTRIBUTIVNU MREŽU, DOZVOLE ZA IZGRADNJU (ENERGETSKA DOZVOLE) I DOZVOLE ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI 175

10.5.1. Izdavanje uslova, odobrenja i saglasnosti za priključenje proizvodnog postrojenja na prenosnu i distributivnu mrežu 177

10.6. ZAKLJUČCI 188

10.7. PREPORUKE 190

11. PREGLED I ANALIZA PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRPSKOJ ZA PRIBAVLJANJAE DOZVOLA I LICENCI ZA PROJEKTE KOJI KORISTE OBNOVLJIVE

IZVORE ENERGIJE: PODSTICANJE PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA 192

11.1. UVOD 193

11.2. PODSTICANJE PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA U KONTEKSTU PREUZIMANJA PROPISA IZ PRAVNE TEKOVINE EU U PRAVNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE 193

11.2.1. Direktiva 2009/28 EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. aprila 2009. o promociji korištenja energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju van snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ 194

11.2.2. Odluka Ministarskog vijeća od 18. oktobra 2012. godine (D/2012/04/MC-EnC) o implementaciji Direktive 2009/28/EC i dopuna člana 20. Ugovora o uspostavljanju Energetske zajednice 197

11.2.3. Smjernice Komisije (EU) o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku 2014-2020 (2014/C 200/01) 197

11.2.4. Smjernice politike Sekretarijata Energetske zajednice PG 04/2015 od 24. novembra 2015. Godine o primjenjivosti Smjernica Evropske komisije o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku 2014-2020 (2014/C 200/01) 198

11.3. INSTITUCIONALNA NADLEŽNOST ZA IZDAVANJE AKATA O PODSTICANJU PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA U REPUBLICI SRPSKOJ 199

11.3.1. Ministarski savjet Bosne i Hercegovine 199

11.3.2. Vlada Republike Srpske 199

11.3.3. Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva Republike Srpske 199

11.3.4. Regulatorna komisija za energetiku Republike Srpske 199

11.3.5. Operator sistema podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora . 200

11.4. PREGLED PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRPSKOJ I ANALIZA NEDOSTATAKA U PROPISIMA KOJIM SE UREĐUJE SISTEM PODSTICANJA I IZDAVANJE AKATA OPODSTICANJU PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA 200

11.4.1. Propisi kojim se uređuje sistem podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora 200

11.5. ANALIZA PROPISA KOJIM SE UREĐUJU IZDAVANJE AKATA O PODSTICANJU PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA 205

11.5.1. Sistem podsticanja 205

11.5.2. Izdavanje/pribavljanje akata u sistemu podsticanja 207

11.6. ZAKLJUČCI 217

11.7. PREPORUKE 219

1. UVOD

1.1. SVRHA I SADRŽAJ

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

Osnovna svrha Analize i preporuka za RS je identificirati nedostatke i proturječnosti u pravnom okviru (legislativa i regulativa) kao i druge prepreke u postupcima za ishodovanje dozvola pred nadležnim organima u RS, a koji utiču na brzinu, efikasnost, transparentnost i organiziranost postupka. Tako, Analiza i preporuke za RS 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 RS, i to: 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. uslovi, odobrenja i saglasnosti za priključenje proizvodnih postrojenja na prenosnu i distributivnu mrežu, 9. dozvola za izgradnju (energetska dozvola), 10. dozvola za obavljanje djelatnosti i 11. podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora.

Analiza i preporuke za RS 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, identificira tipične dozvole u postupku, redosljed izdavanja dozvola, nadležne institucije i relevante sektore u “procesu odobravanja” izgradnje elektro energetskih objekata na svim nadležnim nivoima vlasti u BiH, uključujući i RS.

1.2. PRAVNI OKVIR ZA INVESTIRANJE U ENERGETSKU INFRASTRUKTURU U RS

Za razvoj objekata elektroenergetske infrastrukture u RS, 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 RS.

---

[1] Termin “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

Nadležnost pojedinih nivoa vlasti u RS 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 ishođenja dozvola; i 4) obezbjeđivanje zemljišta ili prava na korištenje zemljišta. Stoga je postupak ishođenja dozvola za izgradnju energetskih infrastrukturnih projekata, koji predstavlja glavni dio procesa odobravanja, prevashodno uređen na entitetskom nivou: Republika Srpska (RS) i Federacija BiH (FBiH), kao i na nivou Brčko Distrikta BiH (BD). Nadalje, zbog podjele nadležnosti između Federacije BiH i njenih deset (10) kantona uspostavljenih na osnovu Ustava FBiH[3], brojne relevantne oblasti koje se odnose na ishođenje dozvola u FBiH su uređene i federalnim i kantonalnim zakonodavstvom (npr. koncesije, prostorno planiranje). Shodno tome se postupak ishođenja dozvola u FBiH odvija i na federalnom i/ili na kantonalnom nivou. Za razliku od FBiH, postupak ishođenja 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 ishođenju dozvola".[4]

1.3. METODOLOGIJA

Shodno nadležnostima, glavni dio Analize i preporuka za RS odnosi se na analizu pravnog okvira i identifikaciju legislativnih, regulatornih i drugih prepreka u relevantnim sektorima za proces odobravanja na nivou RS i lokalnih zajednica.

Dalje, kako bi ova analiza obuhvatila izgradnju svih vrsta i veličina energetskih infrastrukturnih objekata, a i zbog sagledavanja ukupno važećih pravnih normi u zemlji, analizirani su i relevantni zakoni i postupci za izdavanje pojedinih dozvola za koje Bosna i Hercegovina (BiH) ima nadležnost.

Analiza i preporuke za RS pripremljene su u okviru Radne grupe za režim izdavanja dozvola i licenci u RS, koja je radila pod pokroviteljstvom Ministarstva industrije, energetike i rudarstva RS (MIER) i podgrupa za pojedine oblasti. Podgrupe za pojedine oblasti su činili predstavnici Radne grupe iz nadležnih institucija RS za pojedine sektore i predstavnici određenih lokalnih zajednica (gradova i općina) koje su izrazile interes za učešće u ovom projektu i u kojima postoje značajniji energetski potencijali.

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 RS i lokalnih zajednica; te su za svaku oblast prezentirani iv) zaključci; i date v) preporuke za unapređenje bitnih pitanja za sektor i proces odobravanja.

Pored toga, MIER 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 RS (male hidroelektrane, kogenerativno postrojenje na biomasu, biogasna elektrana). Sva pitanja koja su se tokom postupka pojavljivala u praksi i koraci koje su investitori pravili tokom procesa odobrenja su prikupljani, mapirani i

[3]Poglavlje 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).
[4]Nacrt Izvještaja o režimu ishođenja dozvola i preprekama za ulaganje u energetske infrastrukturne projekte u Bosni i Hercegovini – USAID EIA, strana 11.

analizirani te su sve relevantne informacije o ovim stvarnim slučajevima za razvoj energetskih 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 RS 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 RS). Također, provedena je i procjena institucionalnih i individualnih kapaciteta relevantnih aktera u procesu izdavanja dzvola za postrojenja obnovljivih izvora energije u RS. 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 RS).

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 RS, koje su proizašle iz sektorskih analiza i međusektorske uporedbe.

2. KLJUČNE KARAKTERISTIKE PROCESA ODOBRAVANJA U RS

2.1. STRATEGIJE, PROSTORNO PLANIRANJE I UREĐENJE, UTVRĐIVANJE PRIORITETNOG STATUSA

Prostorni plan Republike Srpske za period do 2025. godine izrađen je kao strateški dokument iz oblasti prostornog planiranja za teritoriju RS-a, usvojen na sjednici Narodne skupštine RS-a, 18. februara 2015. godine. Ovaj novi plan, koji je urađen prema metodologiji integralnog sagledavanja i rješavanja problema prostornog razvoja RS-a, objedinjuje sve značajne faktore razvoja, uz sagledavanje dinamike potreba i promjena u prostoru i uz rješavanje sukoba interesa u prostoru usaglašavanjem funkcionalnih, energetskih, ekonomskih i drugih kriterija u planiranju, projektovanju i građenju objekata.

Tekstualni dio Plana sadrži opšta načela, ciljeve i koncepciju prostornog razvoja, te planska rješenja od značaja za izgradnju i razvoj energetske infrastrukture, sa akcentom na koncepciju prostornog razvoja energetike, u sklopu toga i obnovljivih izvora energije. Plan sadrži ocjenu da je nedovoljno korišćenje potencijala obnovljivih izvora energije i da su ovi resursi prepušteni privatnim investitorima bez jasno definisane strategije, kriterija i ocjene dobrobiti za Republiku Srpsku i lokalnu samoupravu. Grafički dio Plana sadrži odgovarajuće karte po tematskim cjelinama na kojima su označeni postojeći i planirani energetski potencijali, elektroenergetska mreža i objekti, potencijalna područja obnovljivih izvora energije, zone i pravci prekogranične saradnje itd. Uspostavljena jedinstvena evidencija – Registar dokumenata prostornog uređenja – koji sadrži status prostornih planova jedinica lokalne samouprave, a prema podacima iz tog registra, usvojeni su prostorni planovi za 32 opštine, u fazi donošenja prostornog plana je 11 opština, dok 20 opština nemaju prostorni plan.

U opštinama koje nemaju prostorni plan već su donešene odluke o pristupanju izradi prostornog plana i otpočele su propisane procedure za njihovo donošenje. Zbog toga je realno očekivati da će i ove opštine u dogledno vrijeme izvršiti zakonsku obavezu donošenja novih ili produžavanja roka važnosti postojećih prostorno-planskih dokumenata. Donošenjem novog Prostornog plana, Republika Srpska je stvorila elementarne pretpostavke za artikulisanje strateških pravaca razvoja energetskog sektora i izgradnje energetskih infrastrukturnih projekata, jer je na osnovu Prostornog plana RS-a otvoren proces za donošenje prostornih planova posebnih obilježja i područja, od interesa za Republiku i lokalne jedinice u Republici Srpskoj.

S obzirom na to da prostorni plan Republike Srpske, ipak, ne sadrži većinu planiranih postrojenja koja koriste OIE zbog njihove prostorne veličine i instalirane snage (do 5 MW), nedostatak prostornih planova posebnih obilježja i područja, odnosno prostornih planova nižeg nivoa i sprovedbenih planova predstavlja prepreku efikasnijem investiranju u OIE. Nadležni organi nastoje premostiti ovaj problem u praksi tako što koriste zakonsku mogućnost pribavljanja stručnih mišljenja od strane subjekata koji posjeduju odgovarajuću licencu o tome da li se neki objekat, uključujući i elektroenergetski, može graditi na dotičnom prostoru.

U Zakon o uređenju prostora i građenju RS i u podzakonske akte, unesena je **obaveza aktivnog uključivanja javnosti** u svim fazama donošenja dokumenta prostornog uređenja, počev od donošenja odluke o pristupanju izradi, izmjeni ili dopuni dokumenta, pripremanja i izrade dokumenta prostornog uređenja, utvrđivanja nacrta i prijedloga dokumenta prostornog uređenja, njihovog stavljanja na javni uvid i vođenja stručne i javne rasprave o prijedlozima, primjedbama i mišljenju javnosti radi usaglašavanja stavova i interesa, sve do izlaganja dokumenta u grafičkom i tekstualnom dijelu na stalni javni uvid i objavljivanja na internet stranici nadležnog organa. Učešće javnosti značajno doprinosi izradi "detaljnijih" prostorno-planskih dokumenata, jer se na ovaj način javnost upoznaje sa planiranim projektom ili grupom

projekata od samog početka, što znatno olakšava i ubrzava cijeli proces *odobravanja i izgradnje projekta*.

Zakonom o uređenju prostora i građenju propisano je da se u fazi pripreme izrade prostorno-planskih dokumenata donosi odluka o potrebi izrade **strateške procjene uticaja na životnu sredinu**, uz prethodno pribavljeno mišljenje organa nadležnog za zaštitu životne sredine, ukoliko se utvrdi da postoji mogućnost značajnih uticaja na životnu sredinu[5]. Zakonom o zaštiti životne sredine utvrđena je obaveza i način izrade strateške procjene uticaja na životnu sredinu**.** Međutim, ova aktivnost se u praksi dosljedno ne sprovodi u svim slučajevima onako kako je propisano. Nije decidno propisano za koje projekte je obavezno podnošenje zahtjeva za prethodnu procjenu (odnosi se na solarna postrojenja i postrojenja na biomasu), te iz ugla nosioca projekta postoji nejasnoća u tom pogledu.

Republika Srpska ima usvojenu **Strategiju razvoja energetike Republike Srpske do 2030**. godine. U strategiji razvoja planirani su proizvodni objekti: HE Dabar; HE Buk Bijela; HE Foča; HE Paunci; HE Sutjeska; HE Tegare; HE Rogačica; HE Dubravica; HE Dubrovnik 2.

U Nacrtu Strategije razvoja energetike BiH do 2035. godine, u segmentu koji se odnosi na Republiku Srpsku, data je lista potencijalnih kapaciteta za proizvodnju električne energije u hidroelektranama i tri vjetroelektrane čija je snaga veća od 10 MW, a ostale tehnologije proizvodnje električne energije, uključujući i male hidroelektrane, date su kao zbirni planirani kapaciteti.

U Akcionom planu za korišćenje obnovljivih izvora energije Republike Srpske*, pored ukupnih kapaciteta za svaku pojedinačnu tehnologiju proizvodnje električne energije iz OIE, nabrojani su i neki pojedinačni kapaciteti za hidroelektrane i vjetroelektrane.*

U Republici Srpskoj su u 2018. godini donesena i dva planska dokumenta iz oblasti upravljanja vodama, i to:

- **Plan upravljanja Oblasnim riječnim slivom (Distriktom) rijeke Save Republike Srpske (2018–2021.)**
- **Plan upravljanja Oblasnim riječnim slivom (Distriktom) rijeke Trebišnjice (2018–2021.)**

Dakle, u Republici Srpskoj je propisana obaveza izrade i donošenja prostorno-planskih dokumenata i drugih stateških dokumenata za realizaciju projekata za izgradnju proizvodnih postrojenja koja koriste OIE. Međutim, do sada urađeni dokumenti nemaju takvu dubinu razrade kojom se može sa sigurnošću tvrditi da je neki prostor rezervisan i definisan za izgradnju određenih elektroenergetskih objekata, posebno kada su u pitanju manji projekti koji koriste OIE. Nedostaju stručne studije i analize o stanju i potencijalu voda i drugih prirodnih resursa koji bi se mogli koristiti kao izvori energije, a koje bi poslužile kao osnova za proces planiranja i ažuriranja prostorno-planske dokumentacije, te efikasniju realizaciju projekata. Isto tako, nije omogućeno korištenje hidropotencijala na pograničnim rijekama, zbog nepostojanja sporazuma sa susjednim državama i nedostatka unutrašnjeg dogovora na nivou BiH.

U Republici Srpskoj energetski infrastrukturni projekti mogu dobiti status projekta od **javnog interesa** u postupku dodjele koncesije na osnovu Zakona o koncesijama RS, odnosno status od **opšteg interesa** u postupku eksproprijacije na osnovu Zakona o eksproprijaciji RS. Također, Zakonom o energetici RS ("Službeni glasnik RS", br. 49/09)[6] je propisano da je korišćenje obnovljivih izvora energije od opšteg interesa za Republiku Srpsku. U martu 2012. godine

[5] Član 27. Zakona o uređenju prostora i građenju.
[6] Zakon o energetici RS, član 27.

Narodna skupština RS-a usvojila je Strategiju razvoja energetike Republike Srpske do 2030. godine, kojom su definisani prioritetni projekti od interesa za RS, a takvi projekti energetske infrastrukture definisani su i Prostornim planom RS-a do 2025. godine, kao što je već rečeno. Međutim, sve ovo ne daje nikakvu prioritetnu prednost u realizaciji projekta niti doprinosi bržem provođenju postupka za izdavanje dozvola.

Zakon o koncesijama RS poznaje tri načina pokretanja postupka dodjele koncesija, i to na osnovu: 1) inicijative nadležnog organa, 2) inicijative zainteresovanog lica i 3) ponude u pregovaračkom postupku. Međutim, zakonom nisu precizno propisani određeni postupci, čime je ostavljen prostor za različito tumačenje i provođenje aktivnosti od strane nadležnih institucija, a naročito kada je u pitanju uvažavanje mišljenja lokalne zajednice i uključivanje svih zainteresovanih aktera u postupak odlučivanja o mogućnosti realizacije koncesionog projekta. Provođenje postupka dodjele koncesije je otežano i zbog toga što još uvijek nisu donešeni potrebni podzakonski akti propisani Zakonom o koncesijama, a postojeći akti Komisije za koncesije u određenom segmentu su neprimjenjivi u praksi. Također, neusaglašenost Zakona o koncesijama sa nekim drugim zakonima dovodi do različitog postupanja u primjeni zakonskih odredbi i podzakonskih propisa. Tako je Zakonom o vodama propisano da nadležni organ prije dodjele koncesije mora pribaviti vodne smjernice koje se prenose na izabranog ponuđača-Koncesionara, ali se u praksi postupak dodjele koncesija provodi bez pribavljanja vodnih smjernica, zbog neusklađenosti obrasca za podnošenje zahtjeva za izdavanje vodopravnih akata sa dokumentacijom koja je potrebna prilikom podnošenja zahtjeva za provođenje postupka dodjele koncesije, prema Zakonu o koncesijama.

Pitanje **plaćanja koncesione naknade** za termoelektrane koje se grade u sklopu rudnika uglja, u smislu da li je proizvođač električne energije u termoelektrani obavezan da plaća koncesionu naknadu i za eksploataciju uglja i za proizvodnju električne energije korišćenjem tog istog uglja, dovodi do kolizije zakona, imajući u vidu da Zakon o rudarstvu ne poznaje eksploataciju bez koncesije, a Zakon o koncesijama ne poznaje koncesiju bez koncesione naknade. Također, proizvođači električne energije u hidroelektranama i termoelektranama obavezani su da plaćaju i **posebnu naknadu za korišćenje prirodnih resursa** u svrhu proizvodnje električne energije, u skladu sa Zakonom o naknadama za korišćenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije RS-a i koncesionu naknadu u skladu sa Zakonom o koncesijama. To je praktično dvostruko plaćanje po istom osnovu, što je uzrokovalo probleme u primjeni propisa i načinu postupanja, koji su u novije vrijeme otklonjeni[7].

Pored utvrđivanja javnog interesa u postupku dodjele koncesija, u Republici Srpskoj se utvrđuje **opšti interes** u postupku eksproprijacije nepokretnosti za izgradnju objekata od opšteg interesa, odnosno izvođenje radova od opšteg interesa, u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji RS.[8] Odluku o utvrđivanju opšteg interesa za izgradnju objekta ili izvođenje radova donosi Vlada RS (Vlada) na osnovu podnesenog prijedloga korisnika eksproprijacije, nakon prethodno pribavljenog mišljenja skupštine jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se namjerava graditi ili izvoditi radovi, u skladu sa odgovarajućim planskim aktom. U praksi ovi postupci traju izuzetno dugo zbog veoma čestih sudskih sporova i nerealnih procjena vještaka u pokrenutim sudskim sporovima za utvrđivanje naknade za eksproprisanu nepokretnost. Pored toga, ovi postupci nose i opasnost odustajanja Koncesionara od realizacije projekta, zbog toga što objektivno trošak eksproprijacije može pasti na teret korisnika eksproprijacije, tj. Republike Srpske, sa svim štetnim posljedicama u širem smislu.

[7]Na sjednici Narodne skupštine RS-a, održanoj 08.02.2018., usvojene su izmjene i dopune Zakona o koncesijama RS, kojima su cjelovito definisana pitanja u vezi sa plaćanjem i iznosom koncesione naknade za proizvođače električne energije.

[8] "Službeni glasnik RS", br. 112/06, 37/07, 110/08, 79/15

2.2. ORGANIZACIJA POSTUPKA IZDAVANJA DOZVOLA

U Republici Srpskoj ne postoji poseban postupak ishođenja dozvola za energetske infrastrukturne projekte, već se ovi postupci provode po uobičajenoj proceduri koja važi i za projekte druge vrste. Isto tako, ne postoje propisi o detaljnijoj klasifikaciji građevina po kategorijama prema njihovoj vrsti i namjeni (koja bi uključivala i energetske objekte) kako bi se, zatim, konkretnije definisali postojeći parametri za projektovanje energetskih objekata, čime bi se ukupan proces odobravanja značajno ubrzao.

Ni jedna institucija ili organ vlasti na bilo kom nivou, republičkom ili lokalnom, nije određena kao nadležno tijelo za sveukupnu odgovornost i nadzor nad postupkom izdavanja dozvola. Izdavanje dozvola se odvija u brojnim i međusobno zavisnim postupcima koji se vode pred različitim institucijama na različitim nivoima – resornim ministarstvima ili organima državne uprave na nivou lokalnih zajednica (opština). Investitorima, često, nisu dostupna odgovarajuća uputstva, pogotovo na stranom jeziku, u kojima su precizno navedene institucije koje su nadležne za izdavanje dozvola i drugih upravnih akata (rješenja, potvrde, saglasnosti, mišljenja i dr.), a koje je potrebno pribaviti u postupku realizacije energetskih infrastrukturnih projekata. Doduše, u nekim većim jedinicama lokalne samouprave u RS-u funkcionišu **Centri za dozvole** iz oblasti poduzetništva i građenja (npr. u Trebinju). U ovim Centrima moguće je dobiti informacije o zakonskoj regulativi vezanoj za poslove iz oblasti građenja, informacije i upute u pogledu dostavljanja neophodnih dokumenata, preuzeti vodič kroz postupke i obrasce vezane za postupke u organu nadležnom za prostorno planiranje i građenje, izvršiti uvid u planske dokumente i Listu izabranih fizičkih i pravnih lica za vršenje poslova tehničkog pregleda, te preuzeti lokacijske uslove, građevinsku dozvolu, upotrebnu dozvolu itd.

Iskustva zemalja u okruženju[9] sve više iniciraju ozbiljnije zahvate i u Republici Srpskoj[10] za **uvođenje** "**jednošalterskog**" **sistema** na nivou lokalne samouprave. Polazeći od procjene da se skoro sva ovlašćenja oko izdavanja posebnih uslova, saglasnosti i dozvola mogu svesti na nivo lokalne samouprave, formiranje ovakvih službi, uz povećanje institucionalnih kapaciteta lokalnih samouprava kao preduslov za uspješnost takvih koraka, ima puno opravdanje. Na ovaj način bi se osigurala jedinstvena procedura za sva dokumenta koja su potrebna investitoru, tako da se zahtjev za izdavanje građevinske dozvole može podnijeti na jednom šalteru i omogućilo bi se investitoru da komunicira sa javnim sektorom sa jedne pristupne tačke, umjesto obilaska najmanje 10–15 kancelarija gradske ili opštinske uprave, ali i brojnih drugih institucija, poput Vodovoda, RUGIP-a, Elektrodistribucije, Vode Srpske itd.

Nedostatak saradnje i koordinacije u postupku izdavanja dozvola u okviru istog ili različitih sektora je prilično izražen. Potreba dobre komunikacije i sinhronizovanih aktivnosti nadležnih nivoa vlasti je posebno naglašena u sektorima koncesija, zaštite životne sredine, upravljanja vodama i građenja, zbog prirode pitanja koja prevazilaze interese samo jednog sektora, jedne lokalne zajednice ili jednog entiteta, pogotovo kada su ta pitanja od državnog značaja ili su međudržavnog karaktera.

Redoslijed izdavanja potrebnih dozvola propisan relevantnim zakonima u RS-u nije osmišljen na cjelovit i optimalan način. Pojedini zakoni, poput Zakona o koncesijama RS, ne definišu

[9] U Srbiji se dozvole izdaju putem tzv. "objedinjene procedure" na jednom opštinskom šalteru, a od početka 2016. godine počelo je izdavanje elektronskih građevinskih dozvola. U Crnoj Gori sve građevinske dozvole izdaju se po principu "jednošalterskog sistema". U Hrvatskoj je uveden informacioni sistem namijenjen izdavanju jedinstvenog dokumenta za građenje, tzv. "e-dozvola", koji podnosiocu zahtjeva u bilo kojem trenutku omogućava uvid u vlastiti predmet i njegov trenutni status.

[10] Gradska uprava Banja Luka je već najavila uvođenje "jednošalterskog sistema" izdavanja građevinskih dozvola od 1. 1. 2018. godine.

uopšte u kojoj fazi postupka se dodjeljuje koncesija, niti propisuju sadržaj zahtjeva za dodjelu koncesije u skladu sa odredbama drugih sektorskih zakona. Tako je Zakonom o vodama RS[11] propisano da su organi nadležni za izdavanje koncesija za korištenje voda i vodnog dobra dužni, prije pokretanja postupka za dodjelu koncesije, pribaviti vodne smjernice, kao i ostale vodopravne akte u skladu sa Zakonom o vodama, što nije decidno propisano Zakonom o koncesijama.

Zakon o uređenju prostora i građenju propisuje da zahtjev za izdavanje "lokacijskih uslova" treba da sadrži i rješenje o utvrđivanju obaveze sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu i obimu procjene uticaja, ako je njeno sprovođenje obavezno u skladu sa posebnim propisom[12].

Za objekte u kojima se obavljaju djelatnosti koje ugrožavaju ili mogu ugrožavati životnu sredinu, prije podnošenja zahtjeva za rješenje o građevinskoj dozvoli, a ukoliko je traženo lokacijskim uslovima, investitor je dužan prethodno pribaviti **ekološku dozvolu**, u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine.

Za izgradnju objekata koji mogu uticati na promjene kvaliteta i kvantiteta voda, odnosno ako se time mogu trajno, povremeno ili privremeno prouzrokovati promjene u režimu voda, prije podnošenja zahtjeva za rješenje o građevinskoj dozvoli, a ukoliko je traženo vodnim smjernicama i lokacijskim uslovima, investitor je dužan pribaviti **rješenje o vodnoj saglasnosti** na glavni projekat, što je regulisano Zakonom o vodama. Istim zakonom je propisano da se upotrebna dozvola, u smislu propisa o prostornom uređenju, ne može izdati bez prethodno pribavljene **vodne dozvole.**[13]

2.3. KORACI, BRZINA POSTUPKA I TROŠKOVI

Od naročite važnosti za lakoću pribavljanja dozvola iz svih oblasti, uključujući i oblast građenja,[14] je vrijeme potrebno za pribavljanje dozvola, broj koraka koje investitor mora poduzeti u postupku i troškovi pribavljanja dozvola.

Izdavanje dozvola i drugih akata kod izgradnje elektroenergetskih postrojenja u RS-u karakteriše veliki broj propisa, institucija koje su nadležne za izdavanje akata i veliki broj pojedinačnih postupaka strukturiranih u više koraka. Na osnovu sedam (7)[15] pojedinačnih analiza za pojedine oblasti, koje su relevantne za izdavanje dozvola i drugih akata za projekte iz OIE, primjenjujući princip da je propisima predviđena obaveza podnošenja zahtjeva i obaveza izdavanja akta, evidentno je da investitor treba pribaviti 23 dozvole ili druge akte u isto toliko postupaka. Postupak se obično sprovodi u **četiri osnovna koraka**: podnošenje zahtjeva sa pratećom dokumentacijom (i), utvrđivanje kompletnosti zahtjeva(ii), javne konsultacije(iii) i donošenje odluke po zahtjevu(iv), plus eventualni žalbeni i/ili tužbeni postupci (v). U ovaj broj postupaka nisu uključeni postupci za pribavljanje prateće dokumentacije, kao što su pribavljanje saglasnosti na lokaciju, stručnog mišljenja, urbanističko-

[11] Zakon o vodama RS, član 138.
[12] Zakon o uređenju prostora i građenju RS, član 61.
[13] Zakon o vodama RS, član 48.
[14] 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 rejting 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.

[15] Analize za oblasti (sektore): Zaštita životne sredine; Koncesije; Upravljanje vodama; Dozvole iz oblasti građenja; Dozvole u sektoru elektroenergetike; Sistem podsticaja proizvodnje električne energije iz OIE.

tehničkih uslova, tehničke dokumentacije, studija, elaborata, kopija katastarskog plana i sl. Institucionalni okvir za izdavanje ove 23 osnovne dozvole/akta u nadležnosti je 12 institucija, a to su: Vlada RS, Ministarstvo industrije, energetike i razvoja, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede i ekologije, Jedinice lokalne samouprave, JU Vode RS, Komisija za koncesije RS, Regulatorna komisija za energetiku RS, NOS BiH, Elektroprenos BiH, Operator distributivnog sistema/ODS i Operator sistema podsticaja (OSP).

Ovim podacima želi se ukazati na **obimnost i kompleksnost procesa odobravanja**, što predstavlja veliki izazov za investitore u ovoj fazi realizacije projekta, ne dovodeći u pitanje opravdanost uključivanja i razmatranja problematike koji tretiraju svi ovi akti, institucije i postupci u procesu odobravanja (autorizacije) kod izgradnje energetskih postrojenja.

Pribavljanje jedne grupe dozvola i drugih akata u procesu odobravanja izgradnje elektroenergetskih postrojenja ima odlučujući značaj u smislu odluke da li se na određenom prostoru/lokaciji može uopšte, odnosno pod kojim uslovima, graditi određeno postrojenje. Kada postoji takva odluka nadležnih institucija, dalji tok realizacije projekta, kako u pogledu izdavanja preostalih dozvola i drugih akata, tako i u pogledu same izgradnje postrojenja, predstavljaju aktivnosti koje nose mnogo manje rizika i neizvjesnosti, prvenstveno po investitore.

U ovu "**prvu grupu**" dozvola i akata, koje su od odlučujućeg značaja za izgradnju energetskih objekata, mogli bi se svrstati:

- **Studija izvodljivosti** je osnovni dokument na osnovu kojeg se odlučuje o dodjeli koncesije i treba da sadrži informacije koje se, u najvećoj mjeri, mogu koristiti kod izdavanja ekoloških, vodopravnih i drugih akata. **Ugovor o koncesiji** je akt kojim se investitoru dodjeljuje koncesija, odnosno pravo da gradi postrojenje i koristi prirodne resurse, posebno one koji se svrstavaju u ovu grupu.
- **Lokacijskim uslovima** se određuje lokacija postrojenja na određenom prostoru i njen uticaj na putnu, energetsku, telekomunikacionu i vodnu infrastrukturu. Urađena odgovarajuća prostorno-planska dokumentacija za prostor gdje se planira graditi objekat znatno olakšava izdavanje lokacijskih uslova i ovaj postupak čini jednostavnijim, efikasnijim i ekonomičnijim.
- **Procjena uticaja na životnu sredinu i/ili Ekološka dozvola** je dokument kojim se ocjenjuje uticaj izgradnje i eksploatacije postrojenja na životnu sredinu i često je ključni dokument za odluku o daljoj realizaciji projekta.
- **Vodopravnim aktima** se prvenstveno definiše zaštita nadzemnih i podzemnih voda od posljedica izgradnje i eksploatacije postrojenja, kao i uslovi pod kojima se dodjeljuje pravo korištenja vodnih resursa.
- **Elektroenergetskom saglasnošću** i pripadajućim elaboratom se definišu uslovi za priključenje postrojenja na distributivnu mrežu, a **Uslovima za priključak** i elaboratom određuju se uslovi za priključenje postrojenja na prenosnu mrežu.
- **Dozvola za izgradnju** elektroenergetskog objekta (proizvodnog postrojenja) ili **Energetska dozvola,** koja se izdaje u skladu sa važećim Zakonom o električnoj energiji, predstavlja dokument kojim se potvrđuje da je investitor pribavio sve neophodne dozvole i druge dokumente i zaključio potrebne ugovore prije pribavljanja građevinske dozvole i

početka gradnje. Dozvolom se provjerava i potvrđuje konzistentnost ovih naprijed navedenih akata, odnosno usaglašenost parametara u njima.[16]

Preostale dozvole i drugi akti (saglasnosti, ugovori i sl.) mogli bi se grupisati u cjeline u skladu sa svrhom njihovog pribavljanja i institucionalnom nadležnošću za izdavanje, kako slijedi:

- **Projektovanje i građenje (Građevinska dozvola i Upotrebna dozvola)**

  Ovim aktima se definiše obaveza da se postrojenje projektuje i gradi u skladu sa tehničkim propisima i standardima i provjerava se i potvrđuje da je izgradnja izvršena u skladu sa tehničkom dokumentacijom i drugim relevantnim propisima kojima se reguliše oblast građenja i eksploatcije enegetskih postrojenja. Ove akte izdaje Ministarstvo za prostorno uređenje i građenje, odnosno organ uprave nadležan za ove poslove Jedinice lokalne samouprave.

- **Ugovor o priključenju, Saglasnost za prvo priključenje, Saglasnost za trajno priključenje, Deklaracija o priključku** služe za priključenje na mrežu i testna ispitivanja objekta. Izdavanje (izrada) ovih akata je u isključivoj nadležnosti NOS-a/Elektroprenosa, odnosno nadležnog ODS-a.

- **Potvrde o upisu u Registar projekata, Rješenja o preliminarnom pravu na podsticaj, Certifikati, Rješenja o pravu na podsticaj, Ugovor o preliminarnom pravu na podsticaj, Ugovor o otkupu električne energije po garantovanoj cijeni (feed-in tarifi) ili Ugovor o isplati premije** služe za ostvarivanje prava na podsticanje proizvodnje električne energije iz OIE. U skladu sa postojećim propisima postupci za pribavljanje ovih akata se sprovode tek nakon pribavljanja građevinske dozvole, odnosno upotrebne dozvole.

- **Dozvola za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije (licenca)** se izdaje proizvođaču električne energije za izgrađeno elektroenergetsko postrojenje ili grupu postrojenja. Svrha izdavanja ove dozvole je, prvenstveno, obezbjeđenje instrumenta za nadgledanje i nadzor proizvođača kao učesnika na tržištu električne energije. Licenca je značajna i za praćenje sigurnosti snabdijevanja, odnosno održivosti postrojenja kao izvora električne energije u eksploataciji, pa se u uslove licence uključuju finansijski, organizacioni, ekološki i drugi bitni elementi za siguran i održiv pogon proizvodnih postrojenja.

U procesu izgradnje objekata primjenjuju se i **odredbe drugih sektorskih zakona** i podzakonskih akata (Zakon o vodama, Zakon o šumama, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o javnim putevima, Zakon o energetici itd.), tako da je postupanje po Zakonu o prostornom uređenju i građenju otežano zbog neusaglašenih procedura propisanih različitim sektorskim zakonima sa ovim osnovnim zakonom. Izdavanje dozvola uslovljeno je brojnim mišljenjima, odobrenjima, saglasnostima i naknadama koje su propisane posebnim zakonima. Da bi obezbijedili određene lokacijske uslove investitori su obavezni da pribave pismena odobrenja (saglasnosti) svih korisnika koji djeluju na jednoj lokaciji, najčešće, komunalnih preduzeća koja upravljaju komunalnom infrastrukturom i javnih preduzeća koja upravljaju javnom infrastrukturom na lokaciji za buduće proizvodno postrojenje. Neka istraživanja pokazuju da oko 80% vremena za ishođenje dozvola otpada na postupak pred javnim preduzećima, koja su često nezainteresovana za veću efikasnost u vezi sa građevinskim dozvolama, a ponekad nameću i nepotrebne procedure kako bi ojačala svoj položaj, odnosno opravdala visoke naknade.

[16]Član 67. Zakona o električnoj energiji RS.

Pored velikog broja postupaka, kako je već ranije naglašeno, proces odobravanja izgradnje elektroenergetskih postrojenja karakteriše **međusobna vremenska uslovljenost postupaka**, tako da je završetak jednog postupka preduslov za početak drugog. Ovu konstataciju potvrđuju činjenice da je prethodno pribavljanje koncesije ili lokacijskih uslova preduslov za podnošenje kompletnog zahtjeva za pribavljanje pet drugih dozvola/akata. Za pribavljanje Energetske dozvole potrebno je prethodno pribaviti sedam drugih dozvola/akata, a za pribavljanje Građevinske dozvole šest takvih akata.

Mogućnost paralelnog odvijanja pojedinih postupaka postoji, ali je ograničenog karaktera (*Postupci koji se odnose na priključene postrojenja na mrežu i postupci za ostvarivanje prava na podsticaj proizvodnje električne energije iz OIE*).

Od investitora se često traži da **dostavlja potpuno iste akte** kod pribavljanja dviju ili više različitih dozvola, što predstavlja nepotrebno dupliranje i dodatno opterećenje i investitora i institucija. Karakterističan je primjer izdavanja Energetske dozvole i Građevinske dozvole, jer je za izdavanje ovih dviju dozvola potrebno uz zahtjev priložiti pet istih akata. Istina, u praksi se pokazalo da postoje česte izmjene karakteristika objekta koji se treba graditi, odnosno tehničko-tehnoloških rješenja u različitim fazama pribavljanja dokumentacije i usaglašavanja te dokumentacije sa konačnim rješenjem. Ovaj problem treba rješavati kroz integrisani pristup izdavanja potrebnih akata. Međutim, ovaj bi se problem mogao prevazići i u trenutnoj situaciji na način da institucija koja raspolaže dokumentacijom, koja je bila preduslov za izdavanje dozvole, dostavi ili da na uvid tu dokumentaciju drugoj instituciji, koja kasnije izdaje dozvolu iz njene nadležnosti.

Gotovo sve dozvole i druge upravne akte investitor **pribavlja samostalno** od nadležnih organa, koji mogu biti na različitim nivoima vlasti za svaku dozvolu, odnosno sektorsku oblast. Vrlo rijetko zakoni propisuju obavezu pribavljanja dozvola kao obavezu nadležnog organa, a investitori ponekad u praksi dozvole pribavljaju samostalno i u slučajevima kada je to zakonska obaveza nadležnog organa uprave. Pored toga, ni jedan organ u RS-u nije zadužen da provede tzv. "scoping" fazu na početku postupka, odnosno da sačini listu svih dozvola i drugih upravnih akata koje su investitoru potrebne da izgradi neki energetski objekat. Investitori često nisu u mogućnosti uporedo voditi postupke za pribavljanje više dozvola i tako skratiti ukupno potrebno vrijeme za izgradnju objekta. Kako nadležni organi 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 iznova mora pribavljati i prilagati izvode iz raznih registara, te brojne druge potvrde i saglasnosti.

Kada su u pitanju **rokovi** za izdavanje dozvola i drugih akata u procesu odobravanja izgradnje elektroenergetskih objekata, u relevantnim propisima su, po pravilu, predviđeni opšti rokovi za izdavanje upravnog akta od 30 ili izuzetno 60 dana, s tim da su neki rokovi za izdavanje dozvola skraćeni na 15 dana (dozvola za građenje i dr.). Kvalitet podnesene dokumentacije značajno utiče na dužinu postupka. Česti su slučajevi da se zbog nekvalitetne dokumentacije i potrebe za dopunom i doradom rokovi za izdavanje upravnih akata produžavaju.

Prema Izvještaju Svjetske banke – *Doing Business* 2018[17] – ukupan trošak pribavljanja svih dozvola i drugih naknada u BiH iznosi 17,5% od ukupne vrijednosti investicije. Ovako **visoki troškovi** čine BiH najlošije rangiranom zemljom u regiji po lakoći poslovanja.[18] Sektorske

[17] http://www.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf

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

analize identifikovale su i brojne druge naknade koje su investitori u energetske objekte dužni plaćati, kao što su koncesiona naknada (ako je za tu vrstu postrojenja potrebno pribaviti koncesiju), vodne naknade, naknade za zaštitu životne sredine, rente i naknade za zemljište i brojne druge naknade, što objektivno predstavlja značajnu prepreku za investiranje.

Troškove sprovođenja postupaka za izdavanje dozvola ili drugih akata, u pravilu, snosi investitor. Ovi troškovi obuhvataju administrativne takse, stvarne troškove sprovođenja postupka, troškove izrade i revizije studija, elaborata, pribavljanja stručnih mišljenja i različitih saglasnosti od različitih subjekata, a u pojedinim slučajevima, i troškove uključivanja javnosti, koji obuhvataju organizovanje javnih rasprava, obavještavanje javnosti, pribavljanje komentara, stavljanje relevantne dokumentacija na uvid na odgovarajući način i sl. (oblast zaštite životne sredine).

2.4. TRANSPARENTNOST I UČEŠĆE JAVNOSTI

Uključivanje javnosti u postupke izdavanja dozvola i drugih akata **predviđeno je propisima** iz oblasti zaštite životne sredine, oblasti upravljanja vodama, kao i kod izdavanja Energetske dozvole i Dozvole za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije. Ovo, svakako, nije uključivanje javnosti u "ranu fazu projekta", kako bi se mogli preduprijediti rizici po konačnu realizaciju projekta u "odmakloj fazi" zbog protivljenja javnosti. Nesprovođenjem Strateške procjene uticaja na životnu sredinu prilikom izrade prostorno-planske dokumentacije uskraćena je mogućnost blagovremenog (ranog) uključivanja javnosti u proces odobravanja izgradnje elektroenergetskih objekata i korištenje pozitivnih efekata takvog uključivanja.

2.5. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Uspostavljanje pravnog i institucionalnog okruženja koje pogoduje potencijalnim investitorima jedan je od ključnih preduslova za privlačenje ulaganja u energetski sektor, a da bi se to postiglo, postupci izdavanja dozvola i drugih akata moraju biti pojednostavljeni i transparentni.

Investitori često očekuju da će lakše dobiti dozvole za projekte proizvodnje energije iz obnovljivih izvora, računajući da se obnovljivi izvori energije podstiču. Međutim, i proizvođači električne energije iz obnovljivih izvora susreću se sa istim zakonima i administrativnim procedurama za izdavanje dozvola koji i konvencionalnim proizvođačima otežavaju postupak izdavanja dozvola. **Mnoštvo propisa i institucija**, koje najčešće nemaju potrebnu međusobnu saradnju ili koordinaciju, sa različitim administrativnim praksama, dovode investitora u poziciju da mora da "preuzme koordinaciju" cjelokupnog procesa izdavanja dozvola. Sve je veći broj protivnika izgradnje proizvodnih postrojenja sa stanovišta zaštite životne sredine, koji i OIE posmatraju kao konvencionalne izvore.

Zbog toga, proces uspostavljanja pravnog i institucionalnog okvira za pribavljanje dozvola i drugih akata kod izgradnje postrojenja koja koriste OIE u RS-u zahtijeva predan rad, organizaciju i sredstva, kako bi se došlo do cilja – stvaranja okruženja pogodnog za ulaganje u energetski sektor.

Pojedinačne analize u oblastima relevantnim za proces odobravanja izgradnje energetskih projekata, uključujući i projekte iz OIE, pokazale su da u Republici Srpskoj u svakoj od ovih oblasti postoje propisi koji, u dobroj mjeri, omogućavaju pribavljanje potrebnih dozvola i drugih akata. Zakon o električnoj energiji je, ipak, ključni zakon za elektroenergetski sektor i trebao bi biti osnov za regulisanje svih bitnih pitanja energetskog sektora i za sve druge zakone i podzakonske akte u drugim oblastima.

Propisi se stalno aktueliziraju (mijenjaju i dopunjuju) u cilju otklanjanja nedostataka evidentiranih u praktičnoj primjeni i usaglašavanja sa pravnom tekovinom EU, relevantnom za BIH u skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama. S obzirom da je uočena nedovoljna

međusobna usaglašenost pojedinih propisa (Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o vodama, Zakon o koncesijama, Zakon o električnoj enirgiji) sa odgovarajućim propisima iz pravne tekovine EU, neophodno je nastaviti i usavršavati rad na ovom planu.

Kao što je već rečeno, propisi su, uglavnom, striktno orijentisani na oblast koju pokrivaju. Neznatna kolizija propisa, odnosno različito regulisanje istih pitanja u propisima (*npr. kod pribavljanja vodnih smjernica koje je pitanje različito regulisano u propisima o vodama i propisima o koncesijama i sl.)* ne predstavlja neki ozbiljniji problem u praksi, ali nema razloga da se i ove prepreke brže ne prevazilaze i da se ukupni proces učini što efikasnijim i jednostavnijim.

Neki podzakonski akti nisu uopšte doneseni ili nisu usaglašeni sa zakonima koji su propisani kao osnova za njihovo donošenje. Ovo je posebno izraženo u sektorima gdje određeni broj ključnih podzakonskih akata nije donešen ili nije inoviran, uključujući i akte koji su značajni za izdavanje vodopravnih akata (Metodologija za određivanje ekološki prihvatljivog protoka i Podzakonski propis o izdavanju vodopravnih akata), kao i u oblasti koncesija (Dokument o politici dodjele koncesija, Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa u postupku dodjele koncesije i sl.).

2.6. SISTEM PODSTICANJA PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE IZ OIE

Sistem podsticanja proizvodnje električne energije iz OIE u Republici Srpskoj uređen je velikim brojem propisa, nadležnost za njegovo sprovođenje raspoređena je na nekoliko institucija, a ostvarivanje prava na podsticaj vrši se kroz niz pojedinačnih postupaka. Inicirajući postupak (prvi u nizu) za ostvarivanje prava na podsticaj može se pokrenuti tek **nakon pribavljanja građevinske dozvole**, kao i niza drugih akata koji se prethodno moraju pribaviti (koncesije, lokacijski uslovi, vodopravni akti, ekološki akti, pravo korištenja zemljišta i sl.).

Da bi ostvario pravo na podsticaj proizvodnje električne energije iz OIE, investitor/proizvođač električne energije **obavezan je da pribavi**: Potvrdu o upisu u Registar projekata od Ministarstva industrije, energetike i rudarstva RS (i); Certifikat od Regulatorne komisije za energetiku RS (ii); Rješenje o odobravanju prava na podsticaj od Regulatorne komisije za energetiku RS (iii) i da zaključi Ugovor o obaveznom otkupu električne energije po garantovanoj otkupnoj cijeni za proizvodnju iz obnovljivih izvora ili Ugovor o isplati premije za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora sa Operatorom sistema podsticaja (iv). Investitor/proizvođač ima mogućnost da prije završetka izgradnje proizvodnog postrojenja rezerviše količine energije u okviru količina predviđenih za podsticanje Akcionim planom u cilju izbjegavanja rizika da ostane bez podsticaja. U tom slučaju, dodatno pribavlja: Rješenje o odobravanju preliminarnog prava za podsticaj od Regulatorne komisije za energetiku RS (v) i zaključuje Ugovor o preliminarnom pravu sa Operatorom sistema podsticaja (vi).

S obzirom da se u RS-u podstiču samo **ograničene količine električne energije** iz OIE, kod odobravanja prava na podsticaj, odnosno kod raspodjele raspoloživih količina, primjenjuje se princip po kome se pravo dodjeljuje korisniku koji je prije podnio zahtjev. Ovaj princip je zasnovan na vrsti podsticaja koja je dominantna u EU. Njegova specifičnost je u tome što nema konkurentski karakter, odnosno ne sadrži elemente za nadmetanje budućih proizvođača električne energije iz OIE u pogledu nižih troškova podsticanja, bolje lokacije izgradnje proizvodnih postrojenja i zaštite životne sredine, brže izgradnje i sl.

Postojeći sistem podsticanja proizvodnje električne energije iz OIE u Republici Srpskoj je podsticaj u vidu **garantovanog otkupa energije** po feed-in tarifi. Proizvođači električne energije iz OIE su motivisani da izaberu ovaj vid podsticaja, jer im se garantuje otkup sve proizvedene energije od strane poznatog kupca, po unaprijed određenoj nepromjenljivoj cijeni (15 godina) i potpuno su zaštićeni od uticaja tržišta. Nemotivisanost proizvođača koji ostvaruju

pravo otkupa električne energije po feed-in tarifi da prilagođavaju svoju proizvodnju uslovima tržišta može dovesti do distorzije tržišta, posebno u uslovima kada je udio energije koja se podstiče na ovaj način u ukupnim količinama energije na tržištu značajan, kao što je slučaj u Republici Srpskoj (cca 20% u 2020. godini).

Za razliku od proizvođača koji ostvaruju pravo obaveznog otkupa po feed-in tarifama, proizvođači koji ostvaruju **pravo na premiju** i prodaju električnu energiju na tržištu ili je koriste za potrošnju u svojim pogonima, izloženi su uticaju tržišta i moraju riješiti balansnu odgovornost.

Operator sistema podsticaja **raspoređuje energiju,** koju otkupljuje od proizvođača što ostvaruju pravo na obavezan otkup po feed-in tarifama, na snabdjevače koji snabdijevaju električnom energijom kupce u Republici Srpskoj, srazmjerno njihovom udjelu u ukupnom tržištu električne energije. Snabdjevačima se, praktično, određuju obavezujuće kvote energije po cijeni koja se administrativno određuje, što, u uslovima značajnog udjela energije iz OIE koja se podstiče u ukupnoj potrošnji energije i uslovima otvorenog tržišta, može dovesti do distorzije tržišta.

2.7. OBEZBJEĐENJE ZEMLJIŠTA U SVRHU IZGRADNJE ENERGETSKIH OBJEKATA

Mogućnost da investitor stekne zemljište ili pravo na korištenje zemljišta je važan korak u procesu odobrenja, s obzirom na činjenicu da je to uslov za dobijanje skoro svih ključnih dozvola (dozvola za građenje, energetska dozvola i sl.). Pravni okvir za sticanje, korištenje i raspolaganje zemljištem u svrhu izgradnje objekata u Republici Srpskoj, čini više zakonskih propisa koji regulišu pojedine segmente ove problematike. Poznavanje i razumijevanje elementarnih odredbi ovih zakona je korisno i nužno, kako bi potencijalni investitori na pravno prihvatljiv i siguran način mogli pribaviti zemljište, na kojem bi gradili objekte radi obavljanja energetske djelatnosti.

Izgradnja objekata je moguća jedino na **građevinskom zemljištu**, čiji status određuju skupštine jedinice lokalne samouprave, odlukom o uređenju prostora i građevinskom zemljištu. Uređenje i opremanje građevinskog zemljišta vrši jedinica lokalne samouprave, a opremanje neizgrađenog građevinskog zemljišta može se izvršiti i sredstvima investitora koji želi graditi na tom zemljištu.

Pravo svojine i druga stvarna prava na nepokretnostima (zemljištu) **stiču se** na osnovu pravnog posla, zakona, odluke suda ili drugog organa, uz ispunjenje pretpostavki propisanih Zakonom o stvarnim pravima. I strana lica mogu da stiču pravo svojine na nepokretnosti u Republici Srpskoj pod uslovom reciprociteta, ako zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno. Stečena stvarna prava upisuju se u zemljišne knjige u skladu sa odredbama zemljišno-knjižnog prava.

Katastar nepokretnosti je osnovni i javni registar o nepokretnostima i stvarnim pravima na njima, kojeg vodi Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove RS-a i njezine područne organizacione jedinice, u skladu sa Zakonom o premjeru i katastru RS. Svako ima pravo da izvrši uvid u podatke koje sadrži katastar nepokretnosti, da mu se izda list nepokretnosti ili potvrda da je određena nepokretnost ili pravo upisano u katastar nepokretnosti.

Uspostavljanje katastra nepokretnosti po opštinama u Republici Srpskoj, u skladu sa Zakonom o premjeru i katastru, je proces koji još uvijek traje, tako da se do konačnog osnivanja katastra nepokretnosti i dalje koristi i održava zemljišna knjiga, u skladu sa odredbama Zakona o zemljišnim knjigama Republike Srpske. Ove evidencije nisu svugdje usaglašene i to često

stvara problem u praksi, a u nekim slučajevima ove evidencije nisu u saglasnosti sa stvarnim stanjem nekretnina na terenu. Zbog toga je neophodno što prije uspostaviti **jedinstvene evidencije o nekretninama,** u skladu sa važećim zakonom, što uključuje i elektronski oblik evidencija, koje bi se učinile javnim i dostupnim svim korisnicima, kako bi sva zainteresovana lica na jednostavan i efikasan način mogla doći do informacija o statusu nekretnina na određenom području.

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. obezbjeđivanje zemljišta ili prava na korištenje zemljišta; 7. upravljanje vodama; 8. uslovi, odobrenja i saglasnosti za priključenje proizvodnih postrojenja na prenosnu i distributivnu mrežu, 9. dozvola za izgradnju (energetska dozvola), 10. dozvola za obavljanje djelatnosti i 11. podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora.

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.

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 RS. 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. Opšti 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. Ažurnije pristupiti donošenju prostorno-planskih dokumenata. S obzirom na to da je izrada planskih dokumenata dugotrajan proces, u međuvremenu je potrebno definisati zone ubrzanog razvoja u kojima postoje značajniji potencijalni resursi ili visok stepen zainteresovanosti investitora, pa prvo riješiti hitna pitanja u tim zonama, a tek kasnije u ostalim područjima.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

2. Ponovo sagledati i analizirati stvarno stanje u oblasti prostornog planiranja, te utvrditi dodatne realne rokove za izradu i donošenje prostorno-planske dokumentacije. Da bi se postigli ovi ciljevi, potrebno je opštinama pružiti tehničku i finansijsku podršku da pripreme usaglašene prostorne planove.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3. Osigurati stalnu i efikasnu kontrolu provođenja prostornih planova na svim nivoima vlasti, kroz postojeće mehanizme upravnog i inspekcijskog nadzora, te sagledati potrebe za njihovim izmjenama i dopunama. Prostorni planovi moraju uzeti u obzir potrebu održivog razvoja energetske infrastrukture i kao takvi imati za cilj da identifikuju i strateški sagledaju najveće potencijale u sektoru energije.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

4. Tačno utvrditi međudržavnu granicu sa susjednom Republikom Hrvatskom i Republikom Srbijom, kao i međuentitetsku liniju, te u skladu sa time ažurirati i usaglasiti podatke u zemljišnim knjigama i katastru nekretnina, kako bi se privukli investitori zainteresovani za izgradnju velikih postrojenja od međudržavnog i međuentitetskog značaja.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

5. Riješiti sva pitanja koja prethode otpočinjanju postupka izdavanja dozvola (uključujući pitanja prostornog planiranja, izrade strateških dokumenata i studija o energetskim potencijalima) na područjima koja su u Prostornom planu Republike Srpske predviđena za izgradnju kapitalnih energetskih objekata, te na područjima koja su označena kao zaštićena (područja zaštite kulturno-istorijskih spomenika, prirode i drugo), kako bi se na vrijeme usaglasili interesi svih zainteresovanih strana, još u fazi ideje i eliminisala mogućnost za nastajanje prepreka u fazi realizacije projekta.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

6. Osigurati ažurne i kvalitetne ulazne podatke, odnosno sagledati potencijal na slivovima manjih vodotoka i potrebe za izgradnjom novih energetskih kapaciteta, u cilju optimalnog korištenja vodotoka i za postizanje konsenzusa među različitim interesnim akterima.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

7. Izvršiti analizu jedinstvenog prostornog informacionog sistema (JPIS), te dati ocjenu stvarnog stanja i funkcionisanja ovog sistema u praksi. Ovaj informacioni sistem potrebno je uvezati sa drugim informacionim sistemima čije je uspostavljanje propisano odredbama Zakona o zaštiti životne sredine RS i Zakona o premjeru i katastru RS. Da bi se postigla potpuna funkcionalnost i korisnost ovog sistema, potrebno je razmotriti i mogućnost pristupa sistemu svim zainteresovanim licima putem interneta.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3.2. ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

U oblasti zaštite životne sredine potrebno je:

1. Precizirati za koje projekte obnovljivih izvora energije je potrebno podnositi zahtjev za prethodnu procjenu uticaja na životnu sredinu ili način kada i kako su nosilac projekta i nadležni administrativni organ obavezni prikupljati, dostavljati i procjenjivati informacije za ocjenu potrebe sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu (član 64., stav (1) Zakona o zaštiti životne sredine i članovi 2. 3. i 4. "Pravilnika o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu").

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

2. Razmotriti mogućnost izmjene odredbi Zakona o zaštiti životne sredine u članovima 69., 70. i 71. na način da operativno sprovođenje javne rasprave u procesu odobravanja (donošenja rješenja o odobravanju) Studije uticaja na životnu sredinu bude obaveza ministarstva nadležnog za donošenje rješenja, uz zadržavanje mogućnosti da operativne troškove sprovođenja javnih rasprava i dalje snosi nosilac projekta.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3. Jasnije definisati projekte koji su u obavezi sprovesti procjenu uticaja (izraditi Studiju o procjeni uticaja) a nisu u obavezi da pribave ekološku dozvolu, te, u ovome smislu, uvrstiti i odredbe o solarnim i postrojenjima na biomasu.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

4. Razmotriti mogućnosti da se podjela nadležnosti između ministarstva i jedinica lokalne samouprave propiše na jednostavniji način, te da se odrede i donji granični pragovi nadležnosti za izdavanje dozvola.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

5. Propisati rano uključivanje opšte javnosti u prvom stepenu procesa ("Prethodna procjena uticaja na životnu sredinu"), radi izbjegavanja mogućih prepreka u kasnijim stepenima procjene uticaja.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

6. Transponovati odredbe Direktiva 2014/52/EU o izmjenama i dopunama Direktive 2011/92/EU u propise iz oblasti zaštite životne sredine u Republici Srpskoj do roka kada izmjene Direktive, u skladu sa odlukom Ministarskog vijeća Energetske zajednice, trebaju biti transponovane u pravni sistem BiH (1. januar 2019. godine).

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

7. Obezbijediti primjenu Uredbe (EU) 347/2013 i preporuka iz "Smjernica za racionalizaciju postupka procjene uticaja na životnu sredinu" Evropske komisije i uključiti odredbe i preporuke iz ovih akata, na adekvatan način, u propise o zaštiti životne sredine Republike Srpske.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

8. Raditi na unapređenju kvaliteta studijske dokumentacije (ekoloških, hidroloških i drugih studija) koju investitori dostavljaju nadležnim organima.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

9. Pooštriti kriterije na osnovu kojih se pravnim licima izdaju ovlaštenja (licence) za izradu studijske dokumentacije, učiniti ih odgovornim za predloženo tehničko rješenje, te pojačati inspekcijski nadzor nad radom ovlaštenih lica.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

10. Uvrstiti u pravni okvir i jasno definisati odredbe o solarnim postrojenjima, postrojenjima na biomasu i kogenerativnim postrojenjima. S tim u vezi, naročito je potrebno jasnije definisati odobravanje solarnih postrojenja koja se grade na krovu postojećeg objekta.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

11. Kontinuirano raditi na izgradnji kapaciteta i edukaciji[19] svih učesnika u postupku izdavanja dozvola. Kroz redovno organizovanje edukacija, radionica, seminara i drugih ekspertnih skupova učesnici bi imali priliku razmijeniti mišljenje i iskustva o postupku izdavanja dozvola. Naročito važno je unaprijediti saradnju između lokalnog i entitetskog nivoa vlasti.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

12. Izraditi i promovisati vodič za investitore, kojim bi postupak izdavanja dozvola bio pojašnjen na jednostavan i lako razumljiv način.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

13. Raditi na edukaciji javnosti i lokalnog stanovništva i pojasniti koristi ranog uključivanja u postupak izgradnje energetskih objekata, s obzirom na to da se ove skupine u praksi često uključuju u postupak tek nakon što se pojavi određeni problem u postupku ili prilikom izdavanja građevinske dozvole.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

[19] 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 RS“ (2018).

14. Redovno ažurirati web stranice nadležnih organa koji izdaju potrebne dozvole, tako da svi zakoni i podzakonski akti, kao i odluke koje oni donose, budu dostupni javnosti. Potrebno je razmotriti i mogućnost da određeni dokumenti (poput vodiča i opštih informacija) budu dostupni i na drugim jezicima.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

15. Unaprijediti i jačati pravni okvir za realizaciju projekata koji imaju međudržavna ili međuentitetska obilježja. U tom smislu, potrebno je transponirati odredbe Espoo konvencije o procjeni uticaja na okoliš za projekte koji imaju međudržavna obilježja. Izradom posebnog vodiča potrebno je pojasniti način provođenja konsultacija u ovakvim slučajevima.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3.3. KONCESIJE

U oblasti koncesija potrebno je:

1. U cilju provođenja efikasnog i transparentnijeg postupka dodjele koncesije neophodno je donijeti novi Zakon o koncesijama usklađen sa EU Direktivom ili izvršiti značajnije izmjene Zakona o koncesijama.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

---

2. Uskladiti Zakon o koncesijama i druge relevantne zakone, odnosno podzakonske akte, prvenstveno iz oblasti voda i zaštite životne sredine, u cilju provodivosti procedura i usklađenosti rokova.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

---

3. Razmotriti mogućnost da se u Zakonu o koncesijama propišu rokovi za davanje mišljenja i saglasnosti nadležnih organa, te uvede sistem prećutne (pretpostavljene) saglasnosti za slučajeve kada nadležni organ u definisanom roku ne izda potrebnu saglanost ili mišljenje neophodno za dodjelu koncesije, kao i propiše odgovornost u slučaju nastale štete.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

---

4. U ranoj fazi odlučivanja o mogućnosti realizacije projekta uključiti sve relevantne učesnike, kako bi projekat bio korigovan na način prihvatljiv za većinu učesnika i kao takav imao veću prohodnost u kasnijoj fazi pribavljanja drugih potrebnih dozvola. Ovo je posebno važno za energetske objekte koji nisu definisani Prostornim planom Republike Srpske i prostornim planovima opština i gdje posebno treba usaglasiti interese zajednice i privatnih investitora.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

---

5. Mala postrojenja instalirane snage do 250 kW vratiti u postupak koncesije (izuzev energetskih objekata na biomasu i biogas i solarnih postrojenja sa fotonaponskim ćelijama na objektima) i definisati minimalne uslove koji isti moraju ispuniti ili propisati identičnu proceduru kao za druge objekte, s tim da istu provode lokalne zajednice.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

---

6. Pronaći najbolje rješenje za duplo plaćanje naknade za korišćenje istog prirodnog resursa i navedena sredstva usmjeriti lokalnoj zajednici na čijoj teritoriji se obavlja koncesiona djelatnost.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

**Napomena: u međuvremenu, u februaru 2018. godine, ovaj problem je riješen usvajanjem Izmjena Zakona o koncesijama i Zakona o stavljanju van snage Zakona o korišćenju prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije.*

---

7. Koncesione naknade od proizvođača električne energije koji koriste obnovljive izvore energije značajnim dijelom usmjeriti lokalnim zajednicama na čijoj teritoriji se proizvodni objekti prave, a sve u cilju kompenzacije negativnih uticaja izgradnje tih objekata na lokalnu zajednicu i obezbjeđenja veoma važne podrške lokalnog stanovništva izgradnji objekata koji koriste obnovljive izvore energije.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

**Napomena: u međuvremenu, u februaru 2018. godine, ovaj problem je riješen usvajanjem Izmjena Zakona o koncesijama i Zakona o stavljanju van snage Zakona o korišćenju prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije.*

---

8. Preispitati opravdanost obaveze plaćanja koncesione naknade za termoelektrane koje se grade u sklopu rudnika uglja, u smislu odgovora na pitanje da li je proizvođač električne energije u termoelektrani obavezan da plaća koncesionu naknadu i za eksploataciju uglja i za proizvodnju električne energije korištenjem tog istog uglja.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

**Napomena: u međuvremenu, u februaru 2018. godine, ovaj problem je riješen usvajanjem Izmjena Zakona o koncesijama i Zakona o stavljanju van snage Zakona o korišćenju prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije.*

---

9. Donijeti podzakonske akte predviđene Zakonom o koncesijama iz 2013. godine, prije svega Uputstvo o procjeni javnog interesa.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

10. Donijeti Dokument o politici dodjele koncesija i vršiti njegovo redovno ažuriranje, imajući u vidu da su strateškim dokumentima iz oblasti energetike, rudarstva, poljoprivrede, prostornog planiranja i drugo definisani dugoročni ciljevi za 20–30 godina. Dokumentom o politici dodjele posebno definisati (i/ili na osnovu posebne odluke Vlade) PECI i PCI projekte, ukoliko je za njihovu izgradnju potrebno dobiti koncesiju.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

11. Uskladiti Dokument o politici dodjele koncesija sa Prostornim planom RS-a, Strategijom razvoja energetike RS-a i sa Akcionim planom za korištenje obnovljivih izvora energije RS-a.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

12. Provesti stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu za naprijed navedene planove, kako bi Dokument o politici dodjele koncesija predstavljao strateški pristup uređenja oblasti koncesija u RS-u koji uzima u obzir i aspekat životne sredine, a sve u cilju efikasnijeg korišćenja prirodnih resursa i bržeg ekonomskog razvoja.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

13. Razmotriti mogućnost da se u postupcima vrednovanja prispjelih ponuda za dodjelu koncesija omogući primjena Zakona o javnim nabavkama, s obzirom na to da je trenutna praksa rješavanja zahtjeva u skladu sa propisima opšteg upravnog postupka otežana.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3.4. JAVNI INTERES

Po pitanju proglašenja javnog interesa potrebno je:

1. Implementirati Uredbu (EU) 347/2013 prilagođenu pravnom okviru Energetske zajednice u pravni okvir na nivou BiH i na nivou entiteta, na način da se omogući dodjela prioritetnog statusa i ubrzan tretman projektima od interesa za Energetsku zajednicu, koji se grade na teritoriji BiH.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

2. Osigurati da status projekta od javnog ili opšteg interesa u toku cjelokupnog postupka odobravanja projekta omogućava drugačiji, prioritetniji tretman u smislu posebne efikasnosti i transparentnosti tokom cjelokupnog postupka izdavanja dozvola, a ne samo u postupku dodjele koncesije i eksproprijacije.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3. Osigurati da je pojam javnog interesa definisan na jedinstven način, odnosno na način da bude usklađen sa rješenjima na nivou entiteta i na nivou BiH, kada su u pitanju energetski infrastrukturni projekti čija se izgradnja planira na teritoriji oba entiteta ili teritoriji BiH i susjednih država.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3.5. OBEZBJEĐIVANJE ZEMLJIŠTA ILI PRAVA NA KORIŠĆENJE ZEMLJIŠTA

Po pitanju obezbjeđivanja zemljišta ili prava na korišćenje zemljišta potrebno je:

1. Podsticati praksu da investitor vlastitim sredstvima oprema neizgrađeno građevinsko zemljište koje se nalazi u obuhvatu sprovedbenog dokumenta prostornog uređenja (regulacioni plan, zoning plan, urbanistički projekat) jedinice lokalne samouprave. U tom smislu, investitorima je potrebno omogućiti i zaključivanje ugovora o finansiranju opremanja građevinskog zemljišta pod povoljnim uslovima.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

2. Promovisati praksu korištenja pravnog instituta prava građenja koji već postoji u pravnom okviru Republike Srpske, a koji nosi koristi i za vlasnike zemljišta i za nosioce prava građenja (investitorima).

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3. Postupak raspolaganja nepokretnostima u svojini Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave, kao i sa pravom građenja, koji se vrši u skaldu sa posebnim pravilnikom, treba učiniti što efikasnijim i jednostavnijim sa aspekta propisivanja povoljnijih uslova prodaje, odnosno uslova opterećenja pravom građenja, oglašavanja i sprovođenja licitacije, donošenja odluke od strane komisije za licitaciju i odlučivanja o prigovorima učesnika na sprovedeni postupak licitacije u što kraćim rokovima, do propisivanja forme konačne odluke komisije i prava na pravni lijek protiv te odluke. Također, bilo bi potrebno decidnije propisati u kojim slučajevima i u koje namjene se prodaja, odnosno opterećenje pravom građenja nepokretnosti u svojini Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave, može izvršiti i neposrednom pogodbom za potrebe izgradnje određenih objekata, sa mogućom opcijom da se to predvidi i za objekte energetske infrastrukture i sl.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

4. Učiniti dodatne napore da se što prije uspostave jedinstvene evidencije o nekretninama koje bi objedinile podatke iz zemljišnih knjiga i katastra, te ovakve evidencije učiniti javnim i dostupnim svim korisnicima i u elektronskom obliku.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

5. Inicirati izmjene i dopune Zakona o eksproprijaciji koje će spriječiti nastajanje štete korisniku eksproprijacije (Republika Srpska ili jedinica lokalne samouprave), u slučaju da investitor odustane od realizacije projekta.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

6. Razmotriti mogućnost donošenja podzakonskog akta (Pravilnika) kojim bi se uredila metodologija procjene tržišne vrijednosti nepokretnosti radi određivanja naknade za eksproprisanu nepokretnost.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

7. Razmotriti mogućnost izmjene Zakona o eksproprijaciji, po potrebi i Zakona o vanparničnom postupku, u smislu da se propiše primjena odredaba o troškovima postupka utvrđivanja naknade za eksproprijaciju, tako da te troškove snosi učesnik u čijem interesu se postupak vodi, odnosno učesnik koji je svojim ponašanjem dao povoda za pokretanje postupka (član 27. stav 3. Zakona o vanparničnom postupku).

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3.6. UPRAVLJANJE VODAMA

U oblasti upravljanja vodama potrebno je:

1. Donijeti nedostajuće podzakonske akte, a od posebnog je značaja donošenje Metodologije za određivanje ekološki prihvatljivog protoka i podzakonskog akta o izdavanju vodopravnih akata.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

2. Propisati da podzakonski akt o izdavanju vodopravnih akata treba da sadrži, pored ostalog, i obavezu da se njime urede bitni elementi za donošenje odluke o izdavanju vodopravnog akta, kao što su osnovni kriterijumi koji moraju biti ispunjeni za izdavanje akta i najznačajniji uslovi kojih se mora pridržavati korisnik vodne dozvole.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3. Definisati status Odjeljenja za vodopravne akte JU Vode Srpske i pojasniti da li je brisanjem člana 181. Zakona o vodama, kojim je propisana obaveza uspostavljanja ovog odjeljenja, prestala njegova nadležnost za izdavanje vodopravnih akata, kako je to propisano u članu 125., stav 3.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

4. Jasno propisati izdavanje vodopravnih akata za projekte za koje se izdaje koncesija. Član 138. stav 1. i 2. propisuje da su organi koji su, u skladu sa propisima o koncesijama, nadležni za izdavanje koncesija za korištenje voda i vodnog dobra dužni da, prije pokretanja postupka za dodjelu koncesije, pribave vodne smjernice koje se, nakon provođenja procedure dodjele koncesije, prenose na lice koje je dobilo koncesiju. U stavu 3. istog člana propisano je da su lica ili organi dužni pribaviti ostale vodopravne akte, u skladu sa odredbama ovog zakona, zbog čega nije jasno ko je u obavezi da pribavi ostale vodopravne akte.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

5. Do donošenja propisa koji će u potpunosti urediti pitanje izdavanja vodnih akata, potrebno je propisati koji dokumenti su neophodni za izdavanje vodnih smjernica za projekte za koje se dodjeljuje koncesija.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

6. Propisima detaljnije urediti obavezu uspostavljanja i način kontrole kontinuiranog mjerenja, nadzor i praćenje, te dostavljanja rezultata mjerenja.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3.7. GRAĐENJE

U oblasti građenja potrebno je:

1. Usaglasiti propise koji su primjenjivi na postupak izgradnje elektroenergetskih objekata sa Zakonom o uređenju prostora i građenju RS, kao ključnim zakonom kojim su propisane procedure za sve aspekte postupka izdavanja potrebnih dozvola za oblast građenja.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

2. Razmotriti mogućnost zamjene dokaza koji su u postupku izdavanja građevinske dozvole predviđeni na osnovu posebnih zakona (kojima je uređen rad preduzeća koja upravljaju javnom i komunalnom infrastrukturom) sa izvještajem o reviziji tehničke dokumentacije. Izvještaj o reviziji bi trebao sadržavati mišljenje revidenta o tome da li su projektna rješenja u skladu sa uslovima i smjernicama datim u lokacijskim uslovima. Također, potrebno je propisati solidarnu odgovornost revidenta i projektanta za štetu koja nastaje zbog nepotpune ili nekvalitetne projektne dokumentacije. Dodatno, potrebno je razmotriti mogućnost i da se propiše uvođenje sistema prećutne (pretpostavljene) saglasnosti za slučajeve kada preduzeća koja upravljaju javnom i komunalnom infrastrukturom ne dostave mišljenja u propisanom vremenu.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3. Putem uvođenja jednošalterskog sistema i elektronskog sistema izdavanja dozvola omogućiti investitorima lakšu komunikaciju sa javnim sektorom i sa jedne pristupne tačke, kako bi se osigurao jedinstven postupak zaprimanja i obrade svih dokumenata koji su potrebni investitoru.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

4. Revidirati visinu i broj naknada i taksi koje se plaćaju za ishođenje dozvola, što bi doprinijelo stvaranju mnogo povoljnijeg ambijenta za investiranje u objekte energetske infrastrukture. Ovo se naročito odnosi na naknade za vršenje usluga premjera i korišćenje podataka katastra nepokretnosti i katastra zemljišta i naknadu za izgradnju objekata u zaštitnom pojasu puta, te administrativne takse koje se primjenjuju u postupku izdavanja dozvola. Kada je u pitanju naknada za uređenje građevinskog zemljišta, ovu naknadu potrebno je plaćati samo za uređenje gradskog građevinskog zemljišta.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3.8. SISTEM PODSTICAJA ZA KORIŠĆENJE OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE

Po pitanju sistema podsticaja za korišćenje obnovljivih izvora energije potrebno je:

1. Razviti energetsku statistiku u Republici Srpskoj (za električnu energiju, energiju za grijanje i hlađenje i energiju u transportu) na način koji će obezbijediti podatke za planiranje, praćenje, analiziranje i izvještavanje, kao i podloge za propise o korišćenju obnovljivih izvora energije.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

2. Utvrditi strateška opredjeljenja Republike Srpske u vezi sa korišćenjem obnovljivih izvora energije i na osnovu zaključaka razmotriti uslove i rokove za izmjenu propisa o sistemu i odabiru modela podsticaja nakon 2020. godine.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3.9. PRIKLJUČENJE NA ELEKTROENERGETSKU MREŽU, ENERGETSKA DOZVOLA I DOZVOLA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI

Po pitanjima priključenja na energetsku mrežu, izdavanja energetske dozvole i dozvole za obavljanje djelatnosti, potrebno je:

1. Razmotriti mogućnost da u ranoj fazi, već u postupku dodjele koncesije, nadležni organ zatraži mišljenje Operatora distributivnog sistema (ODS) o mogućim mjestima (tj. opcijama) za priključenje elektrane na mrežu.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

2. Kako bi se izbjegle zabune koje se u praksi javljaju u vezi sa nazivom "dozvole za izgradnju elektroenergetskog objekta snage preko 1 MW" koju izdaje RERS (dozvola se poistovjećuje sa građevinskom dozvolom koju izdaju nadležni organi u oblasti građenja), potrebno je izvršiti izmjenu naziva ove dozvole u "energetska dozvola".

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

3. Razmotriti mogućnost da se svi dokumenti (dozvole, licence, projektna dokumentacija i drugi akti), koje investitor dostavlja za potrebe upisa u registar postrojenja koji vodi MIER, zatim službenim putem dostave i drugim nadležnim organima u postupku izdavanja dozvola.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

4. Izvršiti dopunu Uputstva o vođenju registra projekata za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji. Maksimalno smanjiti rokove ažuriranja registra projekata, a koji su dati u Uputstvu o vođenju registra projekata za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji. Također, registar projekata je potrebno ažurirati, te uvrstiti podatke o svim izdanim aktima (vodne smjernice, ekološka dozvola,…) za registrovane projekte. Također, potrebno je razmotriti mogućnost da se registar koristi kao centralna baza podataka svih dozvola i drugih akata.

TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:

4. PREGLED I ANALIZA SEKTORA PROSTORNOG PLANIRANJA U REPUBLICI SPRSKOJ

4.1. ULOGA PROSTORNOG PLANIRANJA U IZGRADNJI ELEKTROENERGETSKE INFRASTRUKTURE

Sektor prostornog planiranja ima važnu ulogu u omogućavanju i ubrzanju izgradnje objekata bilo koje vrste, pa tako i objekata/postrojenja energetske infrastrukture. Ne može se otpočeti sa gradnjom bilo kojeg objekta/postrojenja, niti se mogu dobiti potrebne saglasnosti i dozvole, ukoliko takav objekat/postrojenje nije sadržan u prostorno-planskoj dokumentaciji. Prostorno planiranje je i po Berger studiji jedan od ključnih koraka u procesu odobravanja izgradnje energetskih infrastrukturnih projekata koji su tipični za sve zemlje članice EU[20].

Značaj prostornog planiranja u Republici Srpskoj (RS) sa aspekta uticaja za razvoj energetskog sektora, moguće je posmatrati jedino u sklopu sagledavanja cjelokupnog stanja uređenja prostora u Bosni i Hercegovini (BiH), kao i regiji. Ovakav pristup nalaže i odabrani pravac kretanja BiH prema članstvu u EU, kao i okolnost da su susjedne zemlje već članice EU (Hrvatska) ili se kreću u tom smjeru (Republika Srbija, Republika Crna Gora). Osim toga, BiH je potpisnica Ugovora o Energetskoj zajednici, što znači da i entiteti trebaju da ispunjavaju preuzete obaveze i poštuju standarde koji iz tog članstva proizilaze u ovoj oblasti.

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. ESDP ističe da mjere Transevropske mreže - TEN - (prometna, komunikacijska i infrastruktura za snabdijevanje električnom energijom) u energetskom sektoru "utiču na prostornu organizaciju putem dva glavna mehanizma: kroz proizvodnju i prenos energije - na korištenje zemljišta, a kroz distribuciju energije i tehnologije potrošnje - na organizaciju teritorije putem promjena u ponašanju potrošača, te da za električne i plinske transevropske mreže trasiranje linija ili gradnja elektrana ima temeljni uticaj na lokalno planiranje."[21]

ESDP, takođe, konstatuje da "sa stanovišta prostornog planiranja posebno obećava obnovljiva energija", koja "s jedne strane doprinosi smanjenju uticaja na životnu sredinu kojeg vrši energetski sector, a s druge strane, pogoduje decentralizaciji energetskog sistema i lokalnim rješenjima koja su u većoj ili manjoj mjeri nezavisna od distributivne mreže, te time jačaju fleksibilnost sistema i rentabilnu isporuku energije udaljenim područjima."[22] Stoga, ESDP predlaže državama članicama EU da "prilikom prilagođavanja nacionalnih politika prostornog razvoja, planova i izvještaja uzmu u obzir evropsku dimenziju prostornog razvoja", naglašavajući da bi "u svom prostorno relevantnom planiranju lokalne i regionalne uprave i ministarstva trebala prevladati svaki izolovani način sagledavanja svog teritorija i od samog početka uzeti u obzir europske aspekte i međuzavisnosti."[23]

Pravni okvir koji se odnosi na prostorno planiranje u Republici Srpskoj u ovom izvještaju je predstavljen na način da je dat pregled i najvažniji sadržaj propisa kojima se uređuje oblast prostornog planiranja i koji su relevantni za izgradnju i razvoj energetske infrastrukture, s posebnim akcentom na obnovljive izvore energije. U tom smislu je prezentovan i preled propisa koji se odnose na nadležnost pojedinih institucija na entitetskom i lokalnom nivou u Republici Srpskoj, kao i pregled propisa od značaja za rad organa uprave u Republici Srpskoj

[20] Studija/izvještaj Roland Berger:Posrupci ishođenja dozvola za energetske infrastrukturne projekte u EU, 2011. Godine
[21] ESPD, 2.2.2 (39) – Transeuropske mreže (TEN), strana 13 i 14.
[22] ESPD, 2.2.2 (39) – Transeuropske mreže, strana 14.
[23] ESPD, 4.5 (185) – Primjena ESPD-a u državama članicama, strana 39.

u izvršavanju poslova i zadataka u ovoj oblasti. U analizi je sagledana i data ocjena stanja zakonodavnog okvira u oblasti prostornog planiranja, sa posebnim osvrtom na Prostorni plan Republike Srpske, druge strateške i sprovedbene prostorne dokumente, na uočene nedostatke ili nejasnoće te date preporuke za njihovo prevazilaženje.

4.2. INSTITUCIONALNA NADLEŽNOST ZA PROSTORNO PLANIRANJE I UREĐENJE U REPUBLICI SRPSKOJ

Narodna skupština Republike Spske u okviru nadležnosti propisanih Ustavom, donosi zakone, druge propise i opšte akte, te donosi plan razvoja i prostorni plan Republike Srpske.[24]

Vlada Republike Srpske (Vlada), vršeći izvršnu vlast u Republici Srpskoj, sprovodi politiku, izvršava zakone i druge propise Narodne skupštine i odgovorna je za stanje u Republici u svim oblastima iz svoje nadležnosti.[25]

Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju (Ministarstvo), preko svojih organizacionih jedinica koje su uzvrđene zakonom[26], vrši poslove državne uprave koji se odnose na unapređenje rada u oblastima prostornog uređenja, građevinarstva i ekologije.

U okviru Resora za urbanizam i prostorno planiranje ovog ministarstva, obavljaju se upravni, pravni, nadzorni i drugi stručni poslovi koji se odnose na integralno planiranje i uređenje prostora (primjena Prostornog plana RS, upravni nadzor, revizija i davanje saglasnosti na prostorne planove jedinica lokalne samouprave i posebnih područja, na urbanističke i regulacione planove, reviziju prostorno-planske dokumentacije, razvojne programe i investiciono-tehničku dokumentaciju, urbanističko planiranje, uspostavljanje jedinstvene centralne baze podataka o prostoru, izrada zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti ministarstva i dr.).

U okviru Resora za koordinacuju projekata i razvoj istog ministarstva ostvaruje se učešće u procesima evropskih integracija kroz projekte i programe finansiranja u oblasti prostornog planiranja, građevinarstva i ekologije, studijsko-analitički poslovi iz oblasti koordinacije projekata i razvoja, poslovi nabavki u toku realizacije projekata, tehnički poslovi nadzora i kontrole u toku realizacije projekata i dr. poslovi.

U sastavu Ministarstva djeluje Republička direkcija za obnovu i izgradnju (Direkcija) kao republička upravna organizacija koja je ovlašćena za sljedeće poslove: upravno-pravni poslovi i pružanje stručne i tehničke pomoć ministarstvima, republičkim upravama i upravnim organizacijama prilikom sanacija, rekonstrukcija, obnove i izgradnje svih objekata koji se finansiraju ili sufinansiraju iz javnih prihoda Republike, kreditnih zaduženja i donacija; pružanje pomoći u postupcima pribavljanja planske i tehničke dokumentacije, te sprovođenja javnih nabavki; stručni nadzor nad izgradnjom ovih objekata, kontrolu i ovjeru tehničke i obračunske dokumentacije tokom izgradnje; pripremanje i davanje stručnih analiza, mišljenja i informacija o investicionoj izgradnji i vođenje potrebne evidencije.

Institut za urbanizam, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske – IUGERS, kao javna ustanova za poslove izrade dokumenata prostornog uređenja i tehničke dokumentacije čiji je osnivač Republika, u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i građenju, prikuplja, vrši obradu

[24] Ustav Republike Srpske, član 70
[25] Zakon o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik RS 118/08), član 2.
[26] Zakon o republičkoj upravi RS (“Službeni glasnik RS” 118/2008, 11/2009, 74/2010, 86/2010 - ispr., 24/2012, 121/2012, 15/2016 i 57/2016), član 18 i član 19.

i analizu podataka od značaja za planiranje, uređenje, korišćenje i zaštitu prostora, obezbjeđuje racionalno korišćenje podataka i vodi jedinstveni prostorno-informacioni sistem Republike; priprema dokumentacionu osnovu za izradu dokumenata prostornog uređenja koje donosi Narodna skupština Republike Srpske i prati njihovo sprovođenje; priprema podatke za izradu dvogodišnjeg Izvještaja o stanju u prostoru Republike Srpske; predlaže mjere i aktivnosti za unapređivanje stanja u prostoru; za potrebe Ministarstva provjerava usaglašenost dokumenata prostornog uređenja nižeg reda, odnosno užeg područja sa dokumentom prostornog uređenja višeg reda, odnosno šireg područja; sarađuje sa licima, međunarodnim organizacijama i institucijama na izradi i realizaciji programa i projekata iz oblasti prostornog uređenja; priprema i realizuje programe edukacije za potrebe izrade dokumenata prostornog uređenja; redovno objavljuje podatke i informacije o stanju u prostoru i dr.[27]

Jedinica lokalne samouprave (grad, odnosno opština) ima samostalnu nadležnost u oblasti organizovanja rada i upravljanja jedinicom lokalne samouprave koja obuhvata: usvajanje strategije, odnosno programa razvoja jedinice lokalne samouprave; usvajanje strateških i sprovedbenih dokumenata prostornog uređenja za područje jedinice lokalne samouprave. U oblasti prostornog planiranja i građenja jedinica lokalne samouprave ima nadležnosti: usvajanje dokumenata prostornog uređenja i obezbjeđivanje njihovog sprovođenja; praćenje stanja uređenja prostora i naselja na svojoj teritoriji; izdavanje lokacijskih uslova, građevinskih dozvola i upotrebnih dozvola, u skladu sa nadležnostima propisanim posebnim zakonom itd.[28]

4.3. PRAVNI OKVIR ZA PROSTORNO PLANIRANJE I UREĐENJE U REPUBLICI SRPSKOJ

4.3.1. Zakoni

ZAKON O UREĐENjU PROSTORA I GRAĐENjU („Službeni glasnik RS“ broj 40/13, 106/15 i 3/16)

Ovo je osnovni zakonski akt kojim se uređuje sistem prostornog planiranja i uređenja prostora, priprema, izrada i donošenje dokumenata prostornog uređenja, lokacijski uslovi, uređenje građevinskog zemljišta, izdavanje dozvola za građenje, vrste i sadržaj tehničke dokumentacije, građenje objekata i međusobni odnosi između učesnika u građenju, upotreba i uklanjanje objekata, legalizacija objekata, vršenje nadzora nad primjenom ovog zakona, te druga pitanja od značaja za uređenje prostora, građevinsko zemljište i građenje objekata.29 Radi se, dakle, o osnovnom zakonskom aktu kojim je sistematičan i cjelovit način regulisana oblast prostornog uređenja, na osnovu kojeg je donešeno više podzakonskih akata koji se primjenjuju na čitavom prostoru Republike Srpske, pa će ovaj zakon poslužiti kao osnova za analizu pravnog okvira u sektoru prostornog planiranja na području Republike Srpske, uz kraći osvrt i na najvažnije podzakonske akte.

4.3.1.1. Principi prostornog planiranja

Prostorno planiranje zasniva se na principima:[30] zaštite prostora u skladu sa principima održivog razvoja: zaštite životne sredine; usaglašavanja interesa korisnika prostora i prioriteta djelovanja od interesa za Republiku i jedinice lokalne samouprave; usaglašavanja privatnog i

[27] Član 55.
[28] Zakon o lokalnoj samoupravi RS
[29] Član 1.
[30] Član 11.

javnog interesa; ravnomjernog privrednog, društvenog i kulturnog razvoja Republike uz poštovanje i razvijanje prostornih specifičnosti područja i jedinica lokalne samouprave; usaglašavanja dokumenata prostornog uređenja Republike i Federacije BiH; usaglašavanja prostornog uređenja Republike sa prostornim uređenjem susjednih država; javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima važnim za prostorno uređenje; uspostavljanja jedinstvenog informacionog sistema o prostoru Republike u svrhu planiranja, korišćenja zemljišta i zaštite prostora Republike.

4.3.1.2. Nadležnost za prostorno planiranje

Za prostorno planiranje u Republici Srpskoj nadležni su Narodna skupština Republike Srpske i skupštine jedinica lokalne samouprave, a planiranje se vrši donošenjem dokumenata prostornog uređenja i drugih dokumenata i propisa određenih ovim zakonom.[31]

Ministarstvo je nadležno za pripremu dokumenata prostornog uređenja od značaja za Republiku, kao i za njihovo sprovođenje, dok su organi jedinica lokalne samouprave koji obavljaju poslove prostornog uređenja nadležni za pripremu i sprovođenje dokumenata prostornog uređenja od značaja za jedinicu lokalne samouprave.[32]

4.3.1.3. Dokumenti prostornog uređenja

Dokumentima prostornog uređenja određuje se organizacija, namjena i način korišćenja i upravljanja prostorom, te kriterijumi i smjernice za uređenje i zaštitu prostora Republike, a mogu biti strateški i sprovedbeni.[33]

Strateški dokumenti prostornog uređenja su: Prostorni plan Republike Srpske; Prostorni plan područja posebne namjene Republike Srpske; Zajednički prostorni plan za teritorije dviju ili više jedinica lokalne samouprave; Prostorni plan jedinice lokalne samouprave i Urbanistički plan. Donose se na planski period do 20 godina, važe do isteka planskog perioda za koji se doneseni, a mogu se produžiti odlukom organa nadležnog za njihovo donošenje najviše za deset godina.

Sprovedbeni dokumenti prostornog uređenja su: zoning plan, zoning plan područja posebne namjene, regulacioni plan, urbanistički projekat i plan parcelacije. Donose se na planski period do 10 godina, a važe do njihove izmjene ili donošenja novih, ukoliko nisu u suprotnosti sa dokumentom prostornog uređenja višeg reda.

Zakonom je propisano obavezno donošenje dokumenata prostornog uređenja za određena područja[34].

a) za područje Republike: Prostorni plan Republike Srpske; Prostorni plan područja posebne namjene Republike Srpske; zoning plan područja posebne namjene Republike Srpske – područja posebne namjene od republičkog značaja, prema posebnim odlukama Vlade, plan parcelacije – za prostore duž auto-puteva, magistralnih i regionalnih puteva ili druge objekte linijske javne infrastrukture

b) za područje jedinice lokalne samouprave: prostorni plan jedinice lokalne samouprave; zoning plan područja posebne namjene jedinice lokalne samouprave; urbanistički plan

[31] Član 22.
[32] Član 23.
[33] Član 25.
[34] Član 26

– za gradove i naselja gradskog karaktera; zoning plan; regulacioni plan; urbanistički projekat, plan parcelacije

4.3.1.4. Međusobna usaglašenost dokumenata prostornog uređenja

Dokumenti prostornog uređenja izrađuju se na osnovu ovog zakona i drugih zakona, a Ministar donosi podzakonske akte kojima se detaljnije uređuje sadržaj dokumenta prostornog uređenja i opšta pravila urbanističke regulacije.

U fazi pripreme izrade dokumenta donosi se odluka o potrebi izrade strateške procjene uticaja na životnu sredinu, uz prethodno pribavljeno mišljenje organa nadležnog za zaštitu životne sredine, ukoliko se utvrdi da postoji mogućnost značajnih uticaja na životnu sredinu.[35]

Dokument prostornog uređenja nižeg reda, odnosno užeg područja mora biti usaglašen sa dokumentom prostornog uređenja višeg reda, odnosno šireg područja, a dokumenti susjednih područja moraju da se međusobno usaglašavaju. Ako dokument nižeg reda, odnosno užeg područja nije usaglašen sa dokumentom šireg područja, primjenjuje se dokument prostornog uređenja višeg reda, odnosno šireg područja. Također, u slučaju da sprovedbeni dokumenti prostornog uređenja nisu doneseni, lokacijski uslovi se donose na osnovu stručnog mišljenja i urbanističko-tehničkih uslova, izrađenih od strane pravnog lica koje posjeduje licencu za izradu prostorno-planske dokumentacije. Nosilac pripreme i nosilac izrade dokumenta prostornog uređenja obezbjeđuju usaglašenost dokumenta u postupku njegove izrade.[36]

4.3.1.5. Postupak donošenje dokumenata prostornog uređenja

a) Nadležnost za donošenje dokumenta prostornog uređenja

- Narodna skupština Republike Srpske donosi: Prostorni plan Republike Srpske, Prostorni plan područja posebne namjene Republike Srpske i sprovedbene dokumente prostornog uređenja područja od republičkog značaja za koja je Vlada proglasila opšti interes.
- Skupština jedinice lokalne samouprave donosi: Prostorni plan jedinice lokalne samouprave, urbanistički plan, planove posebnog područja jedinice lokalne samouprave i sprovedbene dokumente prostornog uređenja jedinice lokalne samouprave. Skupštine svake jedinice lokalne samouprave usvajaju Zajednički prostorni plan više jedinica lokalne samouprave i donose odluku kojom se određuje da ovaj plan zamjenjuje prostorni plan svake od tih jedinica lokalne samouprave.37 Zajednički prostorni plan više jedinica lokalne samouprave usvaja se odlukom skupštine svake jedinice lokalne samouprave, kojom se odrđuje da ovaj plan zamjenjuje prostorni plan svake od tih jedinica lokalne samouprave, donosi se po potrebi i u skladu sa dogovorom između jedinica lokalne samouprave.

b) Finansiranje donošenja dokumenta prostornog uređenja

- Sredstva za pripremu, izradu i praćenje sprovođenja dokumenata prostornog uređenja obezbjeđuju se iz budžeta Republike i budžeta jedinice lokalne samouprave, odnosno

[35] Član 27.
[36] Član 28.
[37] Član 38.

proporcionalno iz sredstava dvije ili više jedinica lokalne samouprave finansiraju (zajednički planovi).

- Izuzetno, finansiranje izrade dokumenta prostornog uređenja svojim sredstvima može vršiti i investitor koji ima poseban interes za izradu sprovedbenog dokumenta za određeno područje ili za izradu dokumenta prostornog uređenja područja posebne namjene po postupku izrade i usvajanja dokumenta kako je propisano ovim zakonom.[38]

c) Faze postupka donošenja dokumenata prostornog uređenja

Postupak donošenja dokumenata prostornog uređenja odvija se po fazama:

1. Priprema dokumenta (Ministarstvo, organ uprave nadležan za poslove uređenja prostora jedinice lokalne samouprave, odnosno investitor koji ima poseban interes za izradu dokumenta, pokreću inicijativu za izradu dokumenta prostornog uređenja)
2. Izrada okumenata (vrši pravno lice koje ima odgovarajuću licencu za obavljanje ovih poslova)
3. Nacrt i prijedlog dokumenta (nadležna skupština na prijedlog nosioca pripreme utvrđuje nacrt dokumenta prostornog uređenja, a nakon održane javne rasprave odlučuje o prijedlogu dokumenta)

d) Učešće javnosti u donošenju dokumenta prostornog uređenja

Zakonom su obezbijeđene pretpostavke za aktivno učešće javnosti u svim fazama postupka, te je obezbijeđen zadovoljavajući nivo transparentnosti, i to:

- Objavljivanje odluke: Odluka o pristupanju izradi, odnosno izmjeni ili dopuni dokumenta prostornog uređenja objavljuje se u „Službenom glasniku RS“, odnosno službenom glasniku jedinice lokalne samouprave.[39]
- Objavljivanje poziva zainteresovanim licima: vlasnicima nepokretnosti u obuhvatu dokumenta prostornog uređenja da dostave svoje prijedloge i sugestije za određena planska rješenja na zemljištu ili objektima, kao i organima i pravnim licima od kojih je u toku izrade dokumenta prostornog uređenja potrebno pribaviti mišljenje na prijedloge planskih rješenja.[40]
- Savjet plana: imenuje nadležna skupština radi ukupnog praćenja izrade dokumenta prostornog uređenja, zauzimanja stručnih stavova u pogledu racionalnosti i kvaliteta predloženih planskih rješenja, usaglašenosti dokumenta sa odredbama ovog zakona i drugim propisima zasnovanim na zakonu[41], kao i usaglašenosti dokumenta prostornog uređenja koji izrađuje sa dokumentom prostornog uređenja šireg područja.[42]
- Stručna rasprava: prednacrt dokumenta se razmatra na stručnoj raspravi, što uključuje primjedbe nosioca pripreme, članova savjeta i predstavnika pozvanih organa i organizacija, a primjedbe, mišljenja i sugestije na prednacrt i prihvaćena rješenja ugrađuje u nacrt dokumenta prostornog uređenja [43]

[38] Član 39.
[39] Član 40.
[40] Član 42.
[41] Član 43.
[42] Član 45.
[43] Član 46.

- Izlaganje na javni uvid: nacrt dokumenta prostornog uređenja stavlja se na javni uvid u sjedištu jedinica lokalne samouprave (najmanje 30 dana za sva dokumenta prostornog uređenja), gdje se prikupljaju prijedlozi, primjedbe i sugestije zainteresovanih lica, na osnovu čega se priprema mišljenje o nacrtu dokumenta; za Prostorni plan Republike Srpske i Prostorni plan područja posebne namjene Republike Srpske organizuju se javne prezentacije nacrta dokumenta po područjima.[44]

Javna rasprava: Na javnoj raspravi razmatra se obrazložen stav u pisanoj formi nosioca izrade dokumenta u roku od 30 dana od dana zatvaranja javnog uvida, a prijedlog dokumenta prostornog uređenja utvrđuje se na osnovu nacrta koji je bio objavljen i zauzetog stava prema primjedbama, prijedlozima i mišljenjima na taj nacrt.[45]

Ponovni javni uvid: organizuje se ako se prijedlog dokumenta prostornog uređenja značajno razlikuje od nacrta dokumenta[46]

Stalni javni uvid: nosilac pripreme utvrđuje prijedlog dokumenta prostornog uređenja u skladu sa zaključcima sa javne rasprave, s tim što na prijedlog prostornih, urbanističkih i zoning planova područja posebne namjene saglasnost daje ministar; nadležna skupština odlučuje o prijedlogu dokumenta prostornog uređenja u roku od 60 dana; usvojeni dokument prostornog uređenja izlaže se u grafičkom i tekstualnom dijelu na stalni javni uvid kod organa uprave nadležnog za poslove urbanizma i objavljuje se na internet stranici nadležnog organa.[47]

4.3.1.6. Skraćeni postupak, revizija, izmjena ili dopuna dokumenata

Po skraćenom postupku, na način propisan posebnim Pravilnikom i na osnovu odluke Narodne skupštine Republike Srpske, izrađuje se i donosi Prostorni plan područja posebne namjene Republike Srpske, zoning plan područja posebne namjene Republike Srpske za izgradnju kompleksnih infrastrukturnih, industrijskih i sličnih objekata za koje je utvrđen opšti interes i plan parcelacije za prostore duž auto-puteva, magistralnih i regionalnih puteva ili druge objekte linijske infrastrukture.[48]

Revizija, izmjena ili dopuna dokumenta prostornog uređenja obavezna je nakon donošenja novog dokumenta višeg reda ili šireg područja za dokumenta nižeg reda u obuhvatu tog dokumenta[49]

4.3.1.7. Značaj pojedinih prostornih dokumenata za energetsku infrastrukturu

Prostorni plan Republike Srpske, Prostorni plan područja posebne namjene Republike Srpske, Prostorni plan jedinice lokalne samouprave i Zajednički prostorni plan za dvije ili više jedinica lokalne samouprave, od posebnog su značaja za izgradnju i razvoj energetske infrastrukture, uključujući i postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije. Ovakav zaključak jasno proizilazi iz sadržaja ovih dokumenata koji je definisan zakonom.

[44] Član 47.
[45] Član 48.
[46] Član 49.
[47] Član 50.
[48] Član 51.
[49] Član 52.

Prostorni plan Republike Srpske, između ostalog, utvrđuje[50]: osnovne principe planskog uređenja prostora, opštu koncepciju i prioritete razvoja, ciljeve prostornog razvoja po sektorima i grupama sektora, organizaciju prostora (regionalne cjeline, prostorne cjeline, korišćenje, upravljanje i namjenu zemljišta, a posebno osnovnu namjenu zemljišta pojedinih područja Republike, područja koncentracije privrednih djelatnosti, objekte i koridore magistralne i druge infrastrukture, koji su od republičkog značaja, a odnose se na vodoprivredu, saobraćajne veze unutar BiH i sa drugim zemljama, energiju, telekomunikacije i dr).

Prostornim planom područja posebne namjene Republike Srpske utvrđuju se[51]: zaštitni pojasevi i zone, posebna područja i objekti, važne zone i lokacije, zone prirodnog rizika, lokacije za praćenje stanja životne sredine, zaštićeni objekti i dr.

Prostorni plan jedinice lokalne samouprave preuzima i detaljnije razrađuje planska opredjeljenja iz Prostornog plana Republike Srpske, uz uvažavanje specifičnosti područja jedinice lokalne samouprave. Ovim planom utvrđuje se: osnovna planirana namjena površina; namjene vanurbanih područja; mjere zaštite životne sredine; uslovi za izgradnju u područjima za koja se ne donose dokumenti prostornog uređenja nižeg reda; zone i naselja sa granicama obuhvata za koja je obavezna izrada dokumenata nižeg reda ili užeg područja; obaveze prilikom izrade urbanističkih planova i sprovedbenih dokumenata prostornog uređenja; smjernice za sprovođenje plana itd.[52]

Zajednički prostorni plan za teritorije dviju ili više jedinica lokalne samouprave donosi se za teritorije tih jedinica lokalne samouprave i definiše dugoročne ciljeve prostornog planiranja i razvoja tih područja, u skladu sa Prostornim planom Republike Srpske. Postupak izrade i sadržaj zajedničkog prostornog plana za teritorije dviju ili više jedinica lokalne samouprave je isti kao postupak izrade i sadržaj prostornog plana jedinice lokalne samouprave.[53]

4.3.1.8. Vođenje jedinstvenog prostorno-informacionog sistema

Jedinstveni prostorno-informacioni sistem (JPIS) obuhvata podatke i informacije koje imaju elektronsku podršku na cijelom prostoru Republike Srpske. Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju vrši nadzor i koordinaciju nad uspostavljanjem i održavanjem jedinstvenog prostorno-informacionog sistema Republike. Pravilnikom se propisuje sadržaj i nosioci prostorno-informacionog sistema, metodologija prikupljanja i obrade podataka, te jedinstveni obrasci na kojima se vodi evidencija.54 Jedinstveni prostorno-informacioni sistem je uspostavljen i funkcionalan. Sistem nije dostupan online svim korisnicima putem Interneta, već se podaci izdaju na pisani zahtjev korisnika. Također, ovaj sistem nije uvezan sa drugim bazama podataka koje mogu biti korisne za prostorno planiranje (npr. zemljišno-knjižni registar i katastar nekretnina, geoinformacijski sistem, i dr.).

4.3.1.9. Obaveza donošenja prostorno-planskih dokumenata

Zakonom su propisani rokovi jedinicama lokalne samouprave za donošenje prostornih planova (3 godine od dana stupanja na snagu ovog zakona), urbanističkih planove i zoning planova područja posebne namjene (2 godine od nonošenja prostornih planova), rokovi u kojima se

[50] Član 29.
[51] Član 30.
[52] Član 31.
[53] Član 32.
[54] Član 53.

mogu produžiti već postojeći strateški dokumenti jedinica lokalne samouprave (2 godine od usvajanja prostornog plana)[55], rokovi produženja važnosti strateških i sprovedbenih dokumenata prostornog uređenja (najviše 10 godina)[56]. Ministarstvo je do danas završilo postupak revizije licenci izdatih fizičkim licima, te je formiran regisar ličnih licenci i u elektronskoj formi koji je objavljen i dostupan na web stranici Ministarstva. Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, koji vrši Republička uprava za inspekcijske poslove posredstvom republičkih urbanističko-građevinskih inspektora, odnosno urbanističko-građevinskih inspektora jedinica lokalne samouprave, uključuje i kontrolu pridržavanja propisanih rokova za donošenje prostornih dokumenata od strane jedinica lokalne samouprave.

Iako su trenutno u toku postupci izrade prostornih planova za pojedine opštine, bitno je naglasiti da nedostatak finansijskih sredstava predstavlja najveću prepreku za jedinice lokalne samouprave prilikom izrade odgovarajuće dokumentacije prostornog uređenja u praksi. Također, neke opštine su donijele vlastite prostorne planove prije donošenja Prostornog plana RS, te postoji mogućnost da takvi planovi nisu usaglašeni sa Prostornim planom RS, odnosno mogu biti u suprotnosti sa njim.

Sve opštine imaju rok za donošenje svojih prostornih planova do maja 2018. godine.

4.3.2. Podzakonski akti

Na osnovu Zakona o prostornom uređenju i građenju, Ministar je donio podzakonske akte za sprovođenje i primjenu ovog zakona, od kojih su za prostorno planiranje i uređenje najznačajniji sljedeći akti:

4.3.2.1. PRAVILNIK O NAČINU IZRADE, SADRŽAJU I FORMIRANJU DOKUMENATA PROSTORNOG UREĐENJA (“Službeni glasnik RS” broj 69/13)

Ovim pravilnikom propisuju se postupak izrade, sadržaj i formiranje dokumenata prostornog uređenja, i to: način izrade i sadržaj dokumenta prostornog uređenja (opšti metodološki postupak za izradu dokumenata prostornog uređenja); postupak izrade i sadržaj dokumnta prosrornog uređenja iz nadležnosti Ministarstva (za strateške i sprovedbene dokumente prostornog uređenja na republičkom nivou); postupak izrade i sadržaj dokumenata prostornog uređenja iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave (za strateške i sprovedbene dokumente prostornog uređenja na lokalnom nivou).

4.3.2.2. PRAVILNIK O SADRŽAJU, NOSIOCIMA PROSTORNO-INFORMACIONOG SISTEMA, METODOLOGIJI PRIKUPLJANJA I OBRADE PODATAKA (“Službeni glasnik RS” broj 93/13)

Ovim pravilnikom propisuje se sadržaj, nosioci Jedinstvenog prostorno-informacionog sistema (JPIS), metodologija prikupljanja i obrade podataka, te jedinstveni obrasci na kojima se vodi evidencija o podacima na svim nivoima prostornog planiranja na području Republike Srpske.

Vođenje JPIS zakonom je dato u nadležnost javne ustanove za poslove izrade dokumenata prostornog uređenja i tehničke dokumentacije čiji je osnivač Republika (Institut za urbanizam, građevinarstvo i ekologiju RS-IUGERS).

[55] Član 189.
[56] Član 190.

Jedinstvena evidencija, koja se vodi u okviru JIPS-a obuhvata: podatke o dokumentima prostornog uređenja Republike; podatke o dokumentima prostornog uređenja jedinica lokalne samouprave; podatke o privrednim resursima; podatke o građevinskom zemljištu; podatke o kadrovima i ustanovama iz oblasti prostornog planiranja; druge podatke od značaja za prostorno uređenje).

Nosioci JPIS su: Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju u saradnji sa drugim ministarstvima, institucijama i javnim ustanovama nadležnim za oblast prostornog uređenja i organi nadležni za poslove prostornog uređenja jedinica lokalne samouprave i drugi subjekti od interesa za prostorno uređenje.

Nosioci JPIS su obavezni da uspostave prostorno-informacioni sistem iz svoje nadležnosti u roku od tri godine od dana stupanja na snagu ovog pravilnika; u prelaznom periodu do konačne uspostave JPIS, izrađuju detaljan plan aktivnosti na uspostavljanju sistema i informišu Ministarstvo o aktivnostima na uspostavi informacionog sistema svakih šest mjeseci.

Uspostava i izgradnja prostorno informacionog sistema je dugotrajan proces, koji zahtijeva primjenu standarda Evropske zajednice. Pravilnik sadrži odredbu da se JPIS uspostavlja i održava u skladu sa Direktivom 2007/2/EC Evropskog parlamenta i Komisije za prostorne podatke (INSPIRE), kojom se uspostavlja infrastuktura za informisanje o prostornom planiranju u Evropskoj zajednici.

INSPIRE direktiva propisuje opšta pravila za uspostavu infrastrukture za prostorne informacije u Europi, definiše 34 prostorne teme podataka u tri priloga, pravno obvezuje javne institucije koje su vlasnici podataka ili upravljaju podacima da učine te podatke dostupnima u skladu s INSPIRE specifikacijama, traži da se podaci objave kao usluga pregleda i preuzimanja u svrhu korištenja, dopušta mogućnost da se ograniči pristup određenim korisnicima ili da se uvedu naknade za korištenje itd.

Bosna i Hercegovina je prihvatila preporuku Europske Unije o primjeni pravila INSPIRE direktive. Međutim, izmjene i donošenje novih zakonskih propisa potrebnih za uspostavu i implementaciju Nacionalne infrastrukture prostornih podataka (NIPP) urađene su jedino u Republici Srpskoj, dok u Federaciji Bosne i Hercegovine i Distriktu Brčko još uvijek nema značajnijeg napretka na tom polju. Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove RS je koordinator uspostave i implementacije NIPP-a tj. Infrastrukture Geoprostornih Podataka Republike Srpske (IGPRS). Realizacijom NIPP-a u Bosni i Hercegovini, odnosno entitetima i distriktu, omogućit će se pridruživanje panEuropskoj Infrastrukturi Prostornih Podataka (IPP), koja je razvijena kao dio INSPIRE inicijative Europske Unije.[57]

4.3.3. Prostorni plan Republike Srpske

Prostorni plan Republike Srpske za period do 2025. god. (Plan) izrađen je kao strateški dokument iz oblasti prostornog planiranja za teritoriju RS, usvojen na sjednici Narodne skupštine RS, 18. februara 2015. god. i objavaljen u "Službenom glasniku RS" broj 15/2015.[58]

[57] Izvor podataka: INSPIRE u BiH www.fgu.com.ba

[58] Prostorni plan RS za period do 2015. godine izrađen je 2008. godine kao drugi po redu Prostorni plan RS, a Prostorni plan RS za period od 1996. do 2001. godine bio je prvi po redu prostorni plan za teritoriju RS i prethodio je Prostornom planu iz 2008. god.

U ovom Izvještaju data je kraća analiza sadržaja Prostornog plana RS, i to dijela koji se odnosi na opšta načela, ciljeve i koncepciju prostornog razvoja, te planska rješenja od značaja za izgradnju i razvoj energetske infrastrukture, sa akcentom na koncepciju prostornog razvoja energetike, a posebno u sektoru obnovljivih izvora energije. Podaci i informacije koji su navedeni u analizi sadržani su samom prostorno-planskom dokumentu (Planu).

4.3.3.1. Opšta načela prostornog razvoja Republike Srpske

Planom se predviđa pridržavanje osnovnih (opštih) načela od strane svih aktera prostornog razvoja RS, od koji su najznačajnija načela:

- Načelo horizontalne i vertikalne koordinacije: horizontalno povezivanje jedinica lokalne samouprave ili nadležnih institucija oko rješavanja zajedničkih pitanja i projekata, kao i poštovanje vertikalne subordinacije između republičkog i lokalnog nivoa, uz sagledavanje i uticaja evropskog nivoa;
- Načelo teritorijalne kohezije: smanjenje razlika koje postoje među jedinicama lokalne samouprave i regijskim cjelinama, upućivanjem na postojeće resurse i način njihovog održivog korišćenja;
- Načelo supsidijarnosti: mogućnost odlučivanja o problemima prostornog razvoja na onom nivou koji će obezbijediti najveću efikasnost, postepenom decentralizacijom kod odlučivanja, upravljanja i raspolaganja resursima;
- Načelo aktivnog učešća: uključivanje svih aktera prostornog razvoja od početka procesa planiranja na transparentan i organizovan način;
- Načelo funkcionalne kooperacije sa susjedima: saradnja sa susjedima u BiH i regijama u okruženju radi koordinacije planskih rješenja, pogotovo u oblasti životne sredine, tehničke infrastrukture itd.

4.3.3.2. Opšti ciljevi prostornog razvoja Republike Srpske

Planom se potencira neophodna usmjerenost ka opštim ciljevima do 2025. godine, i to:

- Jačanje konkurentnosti regijskih cjelina prema realnim kapacitetima njihovih resursa, uspostavljanjem regijskog identiteta preko uređene prirode i životne sredine, podsticanjem odgovarajućih privrednih djelatnosti koje obilježavaju lokalne ili regijske specifičnosti, kao i unapređenjem pristupačnosti infrastrukturi;
- Jačanje modela održivog korištenja resursa i ukupnog teritorijalnog kapitala jedinica lokalne samouprave i pojedinih regija, koji će se u većoj mjeri zasnivati na ekološki pažljivom korištenju obnovljivih izvora energije i unapređenju energetske efikasnosti;
- Zaštita i uređenje prirode i životne sredine na način koji će vrijednosti prirode koristiti kao resurs za razvoj, a životnu sredinu uređivati kao neophodan preduslov uspješnosti ekonomskog razvoja.

4.3.3.3. Ciljevi i koncepcija prostornog razvoja energetike

U tekstualnom dijelu Plana se konstatuje da je koncepcija prostornog razvoja energetike izložena u tri ključna dokumenta: Studiji energetskog sektora BiH iz 2008. god., Studiji razvoja energetike Republike Srpske iz 2010. god., Akcionom planu za realizaciju strategije razvoja energetike Republike Srpske iz 2010. god.

U ovom dijelu bitno je istaći da se ovo poglavlje prostornog plana oslanja na ulazne podatke iz gore spomenutih dokumenata (studije, akcioni planovi i strategije iz oblasti energetike), tako

da za otklanjanje manjkavosti u ovoj oblasti trebaju biti konsultovani i odgovarajući nosioci izrade tih dokumenata.

Planom definisani operativni ciljevi, između ostalog, obuhvataju: promociju i podsticanje primjene energetske efikasnosti radi očuvanja prirodnih resursa i zaštite životne sredine, podsticanje većeg korišćenja obnovljivih izvora energije aktivnijim učešćem svih interesnih grupa (stanovništva, državne uprave, lokalne samouprave, investitora, nevladinih organizacija, preduzeća, bankarskog sektora), razvoj odgovarajućeg informacionog prostornog sistema, uvođenje statističkog praćenja u oblasti energetike i utvrđivanje energetskih potencijala, davanje poreskih olakšica u vidu kredita i subvencionisanih cijena za investicije itd.

a) Koncepcija prostornog razvoja u sektoru termoenergetike

Planirano je da se zadržavaju postojeće lokacije termoelektrana, za koje se razmatraju dvije opcije razvoja (opcija A: prestanak rada TE „Gacko 1″ i TE „Ugljevik 1″ 2020/2025. i izgradnja novih jedinica; opcija B: produženje životnog vijeka TE „Gacko 1″i TE „Ugljevik 1″ do 2035/2036)

b) Koncepcija prostornog razvoja u sektoru hidroenergetike

Planom je predviđena mogućnost da se u planskom periodu izgrade hidroelektrane: Hidrocentrale na Vrbasu (HE Krupa, HE Bočac 2, HE Ponor); HE Novoselija, HES Gornji horizonti; HE Dabar; HE Bileća; HE Nevesinje; Tunel Fatničko polje-akumulacija HE Bileća; HE Buk Bijela; HE Foča; HE Paunci; HE Sutjeska; HE Rogačica; HE Srednje Tegare I; HE Mala Dubravica; HE Cijevna III; HE Ulog; HES Gornja Neretva. Procjenjuje se da je realno očekivati da se u planskom periodu izgrade hidroelektrane: HE Ulog, HE Cijevna III, MHE Bočac II i eventualno HE Dabar i HE Bileća, te HE Buk Bijela.

c) Koncepcija prostornog razvoja prenosne elektroenergetske mreže

Prostorni plan RS, kao dokument najvišeg reda, razmatra elektroenergetsku mrežu naponskog nivoa 400 kV, 220 kV i 110 kV, dok su niži naponski nivoi predmet dokumenata nižeg reda. Republika Srpska raspolaže značajnim izgrađenim kapacitetima prenosne mreže naponskog nivoa DV 400 kV, DV 220 kV i DV 110 kV i TS 400/h kV, TS 220 /hkV i TS 110/h kV, a kompletan prenosni sistem integrisan je na nivou BiH, sa sistemom u FBiH i uključen u asocijaciju proizvodnje i prenosa država jugoistočne Evrope.

Plan razvoja prenosne mreže na području Republike Srpske za period 2014–2023. godine baziran je na tehničkim rješenjima predloženim u Strategiji i Planu razvoja energetike Republike Srpske do 2030. godine. U cilju dugoročnog i sigurnog obezbjeđenja potrebne električne energije planirano je: povećanje efikasnosti prenosa električne energije; modernizovanje i gradnja prenosnih sistema sa tehničkim karakteristikama koji su u skladu sa zahtjevima evropskog udruženja za koordinaciju prenosa električne energije (UCTE); modernizovanje i revitalizacija elektroenergetskih objekata i mreža u skladu sa standardima EU.

d) Koncepcija prostornog razvoja korištenja obnovljivih izvora energije

Planom su definisani operativni ciljevi: izrada baze podataka o veličini resursa svih obnovljivih energetskih izvora, njihovoj lokaciji i stepenu istraženosti; izrada planova istražnih radova za utvrđivanje stvarnih potencijala svih obnovljivih energetskih resursa; razvoj slabije razvijenih

regiona, posebno ruralnih sredina, otvaranjem postrojenja za proizvodnju engije iz obnovljivih izvora.

Osnovna koncepcija razvoja, zasniva se na: ispitivanju svih uslova na kojima je predviđena izgradnja različitih sistema korištenja obnovljivih energetskih resursa; razvijanju i realizaciji projekata na regijskom i lokalnom nivou ili u prekograničnoj saradnji (IPA projekti); osnivanju nacionalne mreže za upravljanje obnovljivim izvorima energije, koja će se baviti i promocijom upotrebe obnovljivih energetskih resursa; utvrđivanju potencijala pojedinačnih lokacija za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora; uvođenju decentralizovanih energetskih sistema koji se zasnivaju na obnovljivim lokalnim energetskim izvorima; podsticanju korišćenja lokalnih energetskih izvora i inicijativa za izgradnju odgovarajuće tehničke infrastructure; udruživanju na bazi obnovljivih energetskih izvora.

Prostorna koncepcija razvoja obnovljivih izvora energije ima za osnovu ukupan potencijal biomase, geotermalne energije, malih hidroelektrana, energije vjetra, solarne energije itd.

Najveći dio (59%) potencijala biomase odnosi se na biomasu pogodnu za sagorijevanje (59%) i biomasu pogodnu za proizvodnju biogasa iz komunalnog otpada, stočarstva i namjenskih usjeva za energetske potrebe (39%).

Sjeverni dio RS ima značajnijih geotermalnih potencijala, mada pouzdana procjena stvarnog energetskog potencijala ovog resursa ne postoji, jer istražnim radovima nije obuhvaćena čitava teritorija RS. Prisustvo ove energije u Semberiji, Posavini i Lijevču polju predstavlja veliku šansu ovih područja za razvoj plasteničke proizvodnje povrća i ljekovitog bilja.

Izgradnja malih hidroelektrana planirana je sa ciljem da se ubrza razvoj ruralnih područja, s obzirom na to da se hidropotencijal nalazi na vodotocima u ruralnim područjima. Zaštićena su područja vodotokova na kojima nije dozvoljena izgradnja malih hidro-elektrana: rijeka Pliva, kanjon rijeke Ugar, rijeka Bistrica uzvodno do Miljevine, rijeka Sutjeska od izvorišta do NP "Sutjeska" .

Najperspektivnije područje za izgradnju vjetroelektrana je južni dio RS, na prostoru od Kalinovika do Trebinja.

Preliminarne analize pokazuju da RS ima značajan potencijal korišćenja sunčeve energije. Veći solarni sistemi nemaju opravdanost, jer je oprema za korištenje sunčeve energije skupa, pokrivanje zemljišta je neracionalno, a osim povoljne otkupne cijene električne energije, ne postoje dodatni podsticaji. Stoga se u ovom segmentu planira korištenjem solarnih kolektora za proizvodnju toplotne energije i korištenjem fotonaponskih sistema za proizvodnju električne energije.

U Planu se ističe da je, u cilju podsticanja korištenja ovog vida energije, Regulatorna komisija za energetiku Republike Srpske usvojila, oktobra 2011. godine, Pravilnik o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, kojim se obezbjeđuju povoljni uslovi za razvoj proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, da je usvojen Zakon o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji (Sl. glasnik RS 39/13), te izrađena je Strategija razvoja energetike RS do 2030. godine.

4.3.3.4. Grafički prikazi energetske infrastrukture

Uz prostorni plan RS nalaze se grafički prilozi sa rednim brojevima i nazivima tematskih cjelina, te nazivima karte koje se odnose na određenu tematsku cjelinu, iz kojih je jasno vidljivo šta je sve planirano i unešeno u grafičke prikaze na kartama. Tako su u karti uz tematsku cjelinu Energetski potencijali (tačka 8.10) naznačeni planirani hidroenegetski sistemi (HES): HES na Trebišnjici, HES na Vrbasu, HES na Drini, te područje vjetroparkova i područje za potencijalne solarne parkove. Sintezna karta uz tematsku cjelinu Strateški prioriteti prostornog razvoja (tačka 21.1.) sadrži planirane prioritetne hidroelektrane, prioritetne HES, prioritetne termoelektrane, prioritetne gasne elektrane, prioritetne vjetroparkove, a karta uz tematsku cjelinu Energetska, elektro mreža i objekti (tačka 21.4.1) sadrži izgrađene i planirane hidroelektrane, HES, termoelektrane, TE-TO na prirodni gas, trafostanice, dalekovode, vjetroparkove itd. Karte uz tematske cjeline Potencijali za prekograničnu saradnju (tačka 20.1.) i Zone i pravci pekogranične saradnje (tačka 20.2.) sadrže prekogranične programe i evroregione i projekte prekogranične saradnje u fazi implementacije u opštini, odnosno označene zone prekogranične saradnje (Savska zona, Drinska zona, Trebinjska zona). Dakle, grafički prikaz po tematskim cjelinama u Prostornom planu RS, može poslužiti kao solidna osnova potencijalnim investitorima za dobijanje elementarnih početnih informacija u kojem se prostoru nalaze već postojeći, kao i planirani objekti energetske infrastruktureu Republici Srpskoj.

4.4. ZAKLJUČCI

- Osnovni regulatorni akti u oblasti prostornog planiranja koji se primjenjuju u Republici Srpskoj, obezbjeđuju jedinstven pristup u planiranju na prostoru Republike i jedinica lokalne samouprave, uvažavajući javni i privatni interes, te državne, entitetske regionalne i lokalne interese, kao i interese susjednih zemalja i Evropske zajednice u cjelini. Posebno je značajno da je zakonskim rješenjima predviđeno da investitori koji imaju poseban interes mogu biti inicijatori i finansijeri izrade sprovedbenih dokumenta za određeno područje ili dokumenta prostornog uređenja područja posebne namjene, što je, svakako, od značaja za investiranje u izgradnju i razvoj energetskog sektora u Republici Srpskoj.
- U skladu sa evropskim načelima demokratizacije procesa prostornog planiranja, u Zakon i u podzakonske akte, unesena je obaveza aktivnog uključivanja javnosti u svim fazama donošenja dokumenta prostornog uređenja, počev od donošenja odluke o pristupanju izradi, izmjeni ili dopuni dokumenta, pripremanja i izrade dokumenta prostornog uređenja, utvrđivanja nacrta i prijedloga dokumenta prostornog uređenja, njihovog stavljanja na javni uvid i vođenja stručne i javne rasprave o prijedlozima, primjedbama i mišljenju javnosti radi usaglašavanja stavova i interesa, sve do izlaganja dokumenta u grafičkom i tekstualnom dijelu na stalni javni uvid i objavljivanja na internet stranici nadležnog organa. Pri tom su precizirani i zadovoljavajući rokovi u kojima šira javnost i investitori mogu ispoljiti odgovarajuću zainteresovanost i na transparentan način uticati na kvalitet i efikasnog planskog rješenja, posebno na područjima jedinica lokalne samouprave.
- Primjena propisanih principa prostornog planiranja nalaže obavezu usaglašavanja dokumenata prostornog uređenja Republike i Federacije BiH, te usaglašavanja prostornog uređenja Republike sa prostornim uređenjem susjednih država (član 11. Zakona). Ovaj

proces u institucionalnoj i funkcionalnoj je nadležnosti entitetskih Vlada, odnosno resornih ministarstava zaduženih za prostorno uređenje i građenje.

- Može doći do problema u oblastima izgradnje postrojenja koja imaju međuentitetski ili međudržavni karakter, zbog neutvrđene granice sa susjednim državama (Hrvatska i Srbija) kao i međuentitetske linije, ali u takvim slučajevima treba primjenjivati propise i konvencije o prekograničnoj saradnji. Paralelno sa ovim izražen je i problem nepostojanja usklađene i ažurne evidencije pojasa između entiteta kao i nedostatak popisa imovine, odnosno evidencije o imovini (šumsko dobro, vodno dobro, putev i sl.). Na primjer, pojedina prirodna bogastva (npr. šumsko dobro) vode se u zemljišnim knjigama oba entiteta.
- Zakonom je uspostavljen Jedinstveni prostorno-informacioni sistem (JPIS), koji obuhvata podatke i informacije koje imaju elektronsku podršku na cijelom prostoru Republike Srpske. Što se tiče stanja uspostave i funkcionisanja prostorno-informativnog sistema u Republici Srpskoj, do sada je uspostavljena jedinstvena evidencija – Registar dokumenata prostornog uređenja – koji sadrži status prostornih planova jedinica lokalne samouprave, a registar je dostupan svim korisnicima putem internet stranice Ministarstva. Prema podacima iz tog registra, usvojeni su prostorni planovi za 32 opštine, u fazi donošenja prostornog plana je 11 opština, dok 20 opština nemaju prostorni plan. U opštinama koje nemaju prostorni plan već su donešene odluke o pristupanju izradi prostornog plana i otpočele propisane procedure za njihovo donošenje (npr. prostorni plan za Grad Trebinje). Zbog toga je realno očekivati da će i ove opštine u dogledno vrijeme izvršiti zakonsku obavezu donošenja novih ili produžavanja roka važnosti postojećih prostorno-planskih dokumenata, tim prije što republička urbanističko-građevinska inspecija provodi pojačane aktivnosti inspekcijskog nadzora po ovom pitanju.
- Prostorni plan Republike Srpske za period do 2025. god. izrađen je kao strateški dokument iz oblasti prostornog planiranja za teritoriju RS. Ovaj novi plan urađen je prema savremenoj metodologiji integralnog sagledavanja i rješavanja problema prostornog razvoja RS, koje objedinjuje sve značajne faktore razvoja, uz sagledavanje dinamike potreba i promjena u prostoru i uz rješavanje sukoba interesa u prostoru usaglašavanjem funkcionalnih, energetskih, ekonomskih i drugih kriteterija u planiranju, projektovanju i građenju objekata. Tekstualni dio Plana sadrži opšta načela, ciljeve i koncepciju prostornog razvoja, te planska rješenja od značaja za izgradnju i razvoj energetske infrastrukture, sa akcentom na koncepciju prostornog razvoja energetike, u sklopu toga i obnovljivih izvora energije. Grafički dio Plana sadrži odgovarajuće karte po tematskim cjelinama na kojima su označeni postojeći i planirani energtski potencijali, energetska elektro mreža i objekti, potencijalna područja obnovljivih izvora energije, zone i pravci prekogranične saradnje itd. Imajući to u vidu, može se reći da je donošenjem novog Prostornog plana, Republika Srpska stvorila elementarne pretpostavke za definisanje strateških pravaca razvoja energetskog sektora i izgradnje energetskih infrastrukturnih projekata, jer je na osnovu Prostornog plana RS otvoren proces za donošenje prostornih planova posebnih obilježja i područja, od interesa za Republiku i jedinice lokalne samouprave.

4.5. PREPORUKE

- Stalna i efikasna kontrole provođenja prostornih planova na svim nivoima i sagledavanje potrebe njihovog mijenjanja i dopunjavanja u skladu sa zahtjevima prostornog razvoja, regionalnih integracionih procesa, kao i interesa lokalnih zajednica, trebala bi poslužiti kao osnov i razlog za donošenje novih i usklađivanje postojećih planova sa Zakonom u zadatim rokovima. Prostorni planovi područja posebne namjene na republičkom i lokalnom nivou, kao i prostorni planovi jedinica lokalne samouprave, moraju sadržavati prevashodno razvojnu komponentu i kao takvi imati za cilj da identifikuju najveće potencijale u sektoru energije i definišu strateške pravce budućeg razvoja energetske infrastrukture kroz optimalno korištenje resursa u interesu građana. Na ovaj način će se ponuditi efikasnija i sadržajnija usluga investitorima, jer bez značajnijeg ulaganja stranog i domaćeg kapitala, neće biti ni uspješnog prostornog razvoja.
- Naročito je važno privući zainteresovane investitore koji će izgraditi već planirana velika postrojenja od međudržavnog i međuentitetskog karaktera. S tim u vezi neophodno je tačno utvrditi međudržavnu granicu sa susjednom Republikom Hrvatskom i Republikom Srbijom kao i međuentitetsku liniju te ažurirati podatke u zemljišnjim knjigama i katastru nekretnina. Također je potrebno sačniti popis imovine i prirodnih dobara te ažurirati i ove evidencije (npr. evidencija šumskog dobra, vodnog dobra, puteva, itd.).
- Koncepcija intenzivnijeg korišćenja i razvoja obnovljivih energetskih izvora, zasigurno će doprinijetii boljim energetskim efektima, manjem ugrožavanju životne sredine, većim mogućnostima angažovanja domaćeg kapitala, podsticajnom razvoju malih preduzeća u oblasti tehnologija vezanih za korištenje obnovljivih energetskih izvora, rastu zapošljavanja i dr. Da bi se to postiglo, neophodno je stalno podsticati što aktivnije uključivanje svih aktera prostornog razvoja teritorije RS (institucije na entitetskom i lokalnom nivou, civilni sektor, građani, finansijski sektor, investitori) u svim fazama procesa prostornog planiranja, pravilnom primjenom i usavršavanjem standarda i kriterija koji su u skladu sa onima koje koriste institucije EU, a da ne budu u suprotnosti sa odredbama domicilnog pravnog i regulatornog okvira.
- Preduslov efikasne izgradnje elektroenergetskih objekata je prethodno rješenje svih važih pitanja uključujući i prostorno planiranje kako bi se sve prepreke eleminisale prije faktičkog otpočinjanja izgradnje, odnosno kako bi se na vrijeme usaglasili interesi svih zainteresiranih aktera još u fazi ideje.
- Za optimalno korištenje vodotoka i za postizanje konsezusna među različitim interesnim akterima, nužno je sagledati ukupan potencijal na slivovima svih vodotoka i potrebe za izgradnjom novih energetskih kapaciteta. To bi omogućilo postizanje bržeg konsenzusa jer bi se raspologalo sa ažurnim i kvalitetnim ulaznim podacima.
- U vezi sa dinamikom donošenja prostornih planova jedinica lokalne samouprave u rokovima propisanim Zakonom (član 189.), bilo bi poželjno izvršiti sagledati i analizirati stvarno stanje u ovoj oblasti, te utvrditi dodatne realne rokove izrade i donošenja prostorno-planske dokumentacije, posebno prostornih dokumenata čije je donošenje obavezno po zakonu i u jedinicama lokalne samouprave gdje prostorni planovi nisu donešeni. Dodatno, da bi se postigli ovi ciljevi, potrebno je pomoći opštinama kroz tehničku i finansijsku podršku da pripreme usaglašene prostorne planove. Paralalno sa ovim potrebno je raditi i na donošenju nedostajućih sprovedbenih dokumenata prostornog uređenja čime bi se olakšali poslovi izdavanja dozvola i odobrenja. Provedbeni

dokumenti prostornog uređenja (zoning plan, zoning plan područja posebne namjene, regulacioni plan, urbanistički projekat i plan parcelacije) su najbolji oblik pripreme za investitore jer se na taj način planira infrastruktura i unaprijed rješavaju problemi na određenom lokalitetu. Kroz prostorne planove opština potrebno je, dalje, definisati zone u kojima je dozvoljena i zone u kojima izričito nije dozvoljena gradnja određenih vrsta energetskih objekata (npr. mini hidroelektrane).

- S obzirom na zakonsku obavezu nosilaca Jedinstvenog prostorno-informacionog sistema (JPIS) da periodično dostavljaju Ministarstvu Plan i program mjera radi unapređivanja uspostavljanja jedinstvene evidencije i formatiranja podataka za prostorno uređenje, bilo bi značajno izvršiti analizu tih planskih i programskih aktivnosti nosialca JPIS-a, kao i drugih subjekata čija je djelatnost od interesa za prostorno uređenje. Na osnovu takve analize mogla bi se dati adekvatna ocjena stavarnog stanja i funkcionisanja ovog sisistema u praksi, te sačiniti realna procjena u kojem bi se realnom roku moglo očekivati konačno uspostavljanje sistema u skladu sa Zakonom. Ova pitanja, svakako, treba rješavati u punoj koordinaciji sa uspostavljanjem informacionog sistema prema Zakonu o zaštiti životne sredine, odnosno Zakonu o premjeru i katastru, u cilju uspostavljanja i razvijanja međusobno kompatibilnih informacionih sistema, usmjerenih ka pružanju adekvatnih mehanizama i kriterijuma za razmjenu informacija o prostoru, u skladu sa savremenim standardima. Također, da bi se postigla potpuna funkcionalnost i korisnost ovog sistema, potrebno je razmotriti i mogućnost omogućavanja pristupa ovom sistemu svim korisnicima putem Interneta.

5. PREGLED I ANALIZA SEKTORA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I ENERGETSKE INFRASTRUKTURE U KONTEKSTU EUROPSKIH INTEGRACIJA

5.1. UVOD

Sektor zaštite životne sredine ima važnu ulogu u izgradnji elektroenergetskih objekata. Prema rezultatima Izvještaja EC Roland Berger[59] koji je analizirao postupke odobravanja dozvola za projekte energetske infrastrukture u 13 zemalja članica EU, nekompatibilnost projekata sa propisima u oblasti zaštite životne sredine 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 životne sredine, a za njihovu pripremu obično je potrebno dvije ili više godina.[60]

Prepoznajući veliku ulogu koju postupak procjene uticaja na životnu sredinu ima na trajanje postupka izgradnje energetske infrastrukture, *Uredba (EU) br. 347/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. aprila 2013. o smjernicama za transevropsku energetsku 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 zakodavne i nezakonodavne mjere za racionalizaciju postupaka procjene uticaja na životnu sredinu. Pojašnjavajući ove mjere, Evropska komisija je 2013. godine izdala *Smjernice za racionalizaciju postupka procjene uticaja na životnu sredinu (Smjernice)*[61], kao podršku zemljama članicama u nastojanju da poboljšaju i bolje koordiniraju postupak procjene uticaja na životnu sredinu, smanje nepotrebno administrativno opterećenje i ubrzaju postupak održavajući maksimalan stepen zaštite životne sredine.[62]

Izvještaj EC Roland Berger i Smjernice Europske 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 životnu sredinu, 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 životnu sredinu* (SEA Direktiva), u smislu organizacije postupka odobravanja projekata sa aspekta životne sredine i uključivanja javnosti u ranoj fazi postupka. Iako je primarni cilj ovih mjera ubrzavanje izgradnje prioritetne energetske infrastrukture u EU (PCI projekti), one su zasigurno primjenjive i na opšti okvir za odobravanje svih energetskih infrastrukturnih projekata.

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 Europske unije) prilagođen institucionalnim okvirima zemalja članica, i to u sljedećim oblastima: energija, životna sredina, konkurencija i obnovljivi izvori energije. U oblasti životne sredine, *acquis* Energetske zajednice uključuje ukupno 7

[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 Procjects of Common Interest (PCIs)*, http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf.
[62] Ibid, str. 4.

direktiva[63], 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 životnu sredinu javnih i privatnih projekata koji bi mogli imati značajne učinke na životnu sredinu. 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 životnu sredinu bili podvrgnuti obavezi ishođenja odobrenja za provedbu projekta i procjeni uticaja na životnu sredinu.

Direktiva određuje dvije kategorije projekata:

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

Direktiva uspostavlja okvirni postupak za odobravanje projekata sa aspekta životne sredine, 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 zaposlenih u institucijama i organima nadležnim za izdavanje dozvola. Ovi faktori su identifikovani kao ključni uzroci neujednačenog trajanja postupka odobravanja projekta sa aspekta zaštite životne sredine u različitim slučajevima.

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

[63] Acquis u oblasti životne sredine 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 životnu sredinu, 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 životnu sredinu u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u životnoj sredini, 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 životnu sredinu (rok: 31. mart 2018.), f) Član 4(2) Direktive Vijeća 79/409/EEZ od 2. aprila 1979. o zaštiti ptica (rok: 1. juli 2006.).

a) **sadržaj i tip informacija koje trebaju dostaviti nosioci 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 životne sredine na koji će projekat vjerovatno uticati imajući u vidu trenutno dostupne informacije),

b) **kriterije za donošenje odluke o tome da li za projekat treba provesti postupak procjene uticaja na životnu sredinu** (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 životnu sredinu – veličina, priroda i intenzitet uticaja, kumulativni uticaj skupa sa drugim projektima, mogućnost smanjenja uticaja i drugo), te

c) **sadržaj Izvještaja o procjeni uticaja na životnu sredinu, 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 životnu sredinu i drugo).

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

Prikaz 1 - Organizacija postupka procjene uticaja na životnu sredinu

Važnost EIA Direktive u kontekstu ubrzavanja postupka izgradnje energetskih objekata, ogleda se u tome što ona nalaže jasnu organizaciju postupka procjene uticaja na životnu sredinu 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 životne sredine 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 s toga svake dopune izvještaja značajno odlažu

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

realizaciju projekta. Zbog toga je za efikasnost postupka veoma važno da nosilac projekta procjenu uticaja na životnu sredinu 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 infrastukture 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 životnu sredinu 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 životnoj sredini, nosilac projekta dužan je izraditi i netehnički rezime, kako bi informacije o zaštiti životne sredine 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 životnu sredinu. Njena rješenja, a naročito uvođenje „*scoping*“ faze, odnosno utvrđivanja obima dokumenata, jedna je od najvažnijih preporučenih mjera za ubrzavanje 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 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 životne sredine i doprinijeti uključivanju pitanja zaštite životne sredine već u fazi izrade i usvajanja planova i programa. Za razliku od EIA Direktive, koja se odnosi na konkretne uticaje pojedinih projekata na životnu sredinu, SEA Direktiva uvodi obavezu da se uticaji na životnu sredinu 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 životnu sredinu u najranijoj fazi provede postupak „procjene životne sredine“[65], te razmotre uticaji koje oni mogu imati na životnu sredinu. Strateška procjena životne sredine zapravo podrazumjeva predviđanje i procjenu mogućih uticaja planova i programa na životnu sredinu, prema tačno utvrđenim kriterijima i prema informacijama koje su s obzirom na tu fazu planiranja dostupne. Informacije dobijene strateškom procjenom životne sredine, uzimaju se u obzir prilikom donošenja odluke o usvajanju planova i programa.

Strateška procjena životne sredine 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.[66]

Direktiva određuje dvije vrste planova i programa:

1) **Planovi i programi za koje se obavezno provodi strateška procjena životne sredine:** svi planovi i programi koji su izrađeni za poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, **energetiku**, industriju, prevoz, upravljanje otpadom, upravljanje 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 životne sredine:** 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 životne sredine, 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.

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

a) **Izrada Izvještaja o životnoj sredini:** utvrđuju se, opisuju i procjenjuju mogući značajni učinci provođenja plana ili programa na životnu sredinu i alternativna rješenja. Informacije koje treba sadržavati Izvještaj o životnoj sredini, navedene su u Aneksu I.
b) **Obavljanje konsultacija:** podrazumijeva savjetovanje sa tijelima koja imaju nadležnosti u pitanjima životne sredine, predstavnicima javnosti, te konsultacije sa drugim državama (tzv. „prekogranične konsultacije“) 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 životnoj sredini, rezultati konsultacija i mišljenja država o prekograničnim uticajima.

Jedna od preporuka iz *Smjernica Evropske komisije* koje se odnose na izgradnju energetske infrastrukture[67] jeste razmatranje uticaja na životnu sredinu u najranijoj mogućoj fazi. U skladu

[65] SEA Direktiva koristi termin “*procjena životne sredine*”, međutim u različitim izvorima učestalo se koristi i termin “*strateška procjena životne sredine*”.
[66] Pojam “planovi i programi” na ovaj način definisan je u članu 2. SEA Direktive.
[67] European Commission, 2013, Op.cit, str. 17.

sa time, izričito se preporučuje upravo uvođenje strateške procjene uticaja u fazi planiranja nacionalnih energetskih planova i programa. Na taj način se već u prilikom planiranja razmatraju uticaji energetske infrastrukture na životnu sredinu na lokacijama planirane gradnje.

Efekti strateške procjene životne sredine 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 životne sredine u nastavku se lakše realizuju, budući da se određeni broj pitanja o zaštiti životne sredine već ranije raspravi i uzme u obzir. Konačno, primjena ovog postupka i prema rezultatima dobijenim u više različitih studija i analiza[68] 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 Odlukom[69] Ministarskog vijeća u oktobru 2015. godine. Iako sadržajno pripada u pravnu tekovinu (*acquis)* iz oblasti infrastrukture, ona sadrži i određene odredbe koje su važne za odobravanje izgradnje projekata sa aspekta životne sredine. 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 postupka značajna je i za druge postupke izgradnje energetske infrastrukture u zemljama potpisnicama Ugovora o Energetskoj zajednici (potpisnice Ugovora o EZ), koji nisu PECI, uključujući i odredbe koje se odnose na zaštitu životne sredine.

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 primjeniti mjere racionalizacije postupka procjene uticaja na životnu sredinu, te o tome obavijestiti i Sekretarijat Energetske zajednice. Pri izboru mjera koje će primjeniti, zemlje članice trebaju uzeti u obzir i *Smjernice za racionalizaciju postupka procjene uticaja na životnu sredinu* 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 (ne-zakonodavne 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 PECI projekata:

a) **Rano planiranje, mapiranje i utvrđivanje obima procjene („scoping“)** – zbog izražene kompleksnosti postupaka procjene životne sredine za velike energetske infrastrukturne projekte, od ključne je važnosti da se svi mogući uticaji koje konkretan projekat može imati na životnu sredinu razmotre i planiraju već u najranijoj mogućoj fazi. U ranoj fazi potrebno

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

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

je planirati kako će se odvijati postupak procjene uticaja na životnu sredinu, odnosno koji aspekat 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 životne sredine i drugih zahtjeva za zaštitu životne sredine** – osim ranog planiranja i predviđanja uticaja koje pojedini projekat ima na životnu sredinu, u najranijoj mogućoj fazi potrebno je razmotriti i uticaje na životnu sredinu sa šireg, strateškog aspekta. Izrazito preporučena mjera je provođenje strateške procjene životne sredine prilikom izrade planskih i strateških dokumenata u skladu sa SEA Direktivom, odnosno integrisanje postupka procjene životne sredine 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 životnu sredinu. Preporučuje se da nadležna tijela država članica za odobravanje PECI Projekata imaju velike ovlasti u pogledu koordiniranja ukupnog postupka u pogledu zaštite životne sredine. Takođe, preporučeno je i postavljanje jasnih vremenskih rokova za završavanje pojedinih dijelova postupka za zaštitu životne sredine. 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 životnu sredinu.

d) **Prikupljanje i razmjena podataka i kontrola kvalitete** – promotori projekta trebaju početi prikupljati informacije o mogućim uticajima projekta na životnu sredinu 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 podataka o zaštiti životne sredine između država članica, te uspostavljanje sistema nadzora kako bi se lakše sagledali stvarni uticaji na životnu sredinu. Veoma važno je i da nadležni organi i promotor imaju pristup vanjskim, nezavisnim ekspertima, koji posjeduju tehničko i stručno znanje u oblasti životne sredine.

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 životnu sredinu 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 PECI 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. INSTITUCIONALNA NADLEŽNOST ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE U REPUBLICI SRPSKOJ

Ustavnim uređenjem Bosne I Hercegovine definisano je da je oblast zaštite životne sredine u nadležnosti entiteta u BiH. Ustav Republike Srpske definiše da Republika Srpska uređuje i

obezbjeđuje zaštitu životne sredine (Amandman XXXII, tačka 13), odnosno sistem zaštite i unapređivanja životne sredine (Amandman 32 stav 1. tačka 13. na član 68), štiti i podstiče racionalno korišćenje prirodnih bogastava u cilju zaštite i poboljšanja kvaliteta života i zaštite i obnove sredine (član 64), a čovjek ima pravo na zdravu životnu sredinu i svako je, u skladu sa zakonom, dužan da u okviru svojih mogućnosti štiti i unapređuje životnu sredinu (član 35).

Institucionalni okvir i nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine u RS definisani Zakonom o zaštiti životne sredine RS[70] čine:

- Narodna skupština Republike Srpske (Donosi zakone, *usvaja strategiju zaštite životne sredine i druge planove neophodne za očuvanje interesa zaštite životne sredine*[71]*, procjenjuje izvršavanje planova na osnovu izvještaja Vlade RS o stanju životne sredine*[72]*; odobrava sredstva za ostvarivanje ciljeva vezanih za životnu sredinu i kontroliše korišćenje tih sredstava*[73].)
- Vlada Republike Srpske (*Sprovodi politiku RS u oblasti zaštite životne sredine; donosi podzakonske i druge akte za izvršavanje zakona iz oblasti zaštite životne sredine*[74]*; predlaže Narodnoj skupštini RS prijedlog strategije zaštite životne sredine;*[75] *podnosi izvještaj Narodnoj skupštini RS o stanju životne sredine;*[76]*.)*
- Međuentitetsko tijelo, koje osnivaju Vlada Republike Srpske, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Brčko Distrikta. *(Bavi se svim pitanjima iz oblasti zaštite životne sredine koja zahtijevaju usaglašen pristup entiteta, kao i drugim pitanjima koja su mu prenesena od entiteta i Brčko Distrikta Zakonom o zaštiti životne sredine i drugim propisima, a naročito pitanjima koja se odnose na : međunarodne sporazume i programe iz oblasti zaštite životne sredine, saradnju sa međunarodnim organizacijama i drugim zemljama, koordinaciju primjene i donošenja zakona i drugih propisa, koordinaciju monitoringa sprovođenja standarda i procedura za zaštitu životne sredine)*[77]
- Savjetodavno vijeće za zaštitu životne sredine Republike Srpske[78] (*Osnovano je u cilju ostvarivanja šire društvene, naučne i stručne osnove za zaštitu životne sredine i pružanja savjeta Vladi RS i ministru nadležnom za pitanja zaštite životne sredine.*

Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju (u daljem tekstu Ministarstvo) i organi lokalne samouprave nadležni za oblast zaštite životne sredine ključne su institucije sa kojima nosioci projekta/investitori ostvaruju kontakt kod pribavljanja akata u oblasti zaštite životne sredine.

Zakonom o zaštiti životne sredine propisane su administrativne nadležnosti ovih institucija za izdavanja akata koji se odnose na zaštitu životne sredine a koje pribavljaju nosioci projekta prije izgradnje projekata koji koriste obnovljive izvore energije:

[70] Zakon o zaštiti životne sredine ("Sl.glasnik RS", br.71/12 i 79/15)
[71] Član 44. stav (4) Zakona o zaštiti životne sredine
[72] Član 47. stav (3) Zakona o zaštiti životne sredine
[73] Član 116. Zakona o zaštiti životne sredine
[74] Član 134. stav (1) Zakona o zaštiti životne sredine
[75] Član 44. stav (4) zakona o zaštiti životne sredine
[76] Član 47. stav (3) Zakona o zaštiti životne sredine
[77] Član 127. I član 128. Zakona o zaštiti životne sredine
[78] Član 32. Zakona o zaštiti životne sredine

- Ministarstvo / Ministar ima nadležnost za donošenje rješenja o obaveznosti procjene uticaja na životnu sredinu[79], i pribavljanje mišljenja od drugih organa i organizacija radi donošenja rješenja[80]
- Ministarstvo/Ministar ima nadležnost za donošenje rješenja za odobrenje studije o procjeni uticaja na životnu sredinu [81] ; pribavljanje mišljenja od drugih organa i organizacija radi donošenja rješenja[82] i reviziju studije uticaja na životnu sredinu[83]
- Ministarstvo je nadležno za izdavanje ekološke dozvole[84] i konsultovanje javnosti kod izdavanja[85].
- Lokalni organ uprave (organ lokalne samouprave) nadležan je za izdavanje ekološke dozvole za manja postrojenja[86], odnosno za postrojenja koja su ispod pragova utvrđenih posebnim propisom [87] i davanje mišljenja kod izdavanja ekološke dozvole koji izdaje ministarstvo i u procesu procjene uticaja na životnu sredinu, ako se projekat nalazi na teritoriji te lokalne zajednice[88]

Pored navedenih institucija, djelimičnu nadležnost u oblasti zaštite životne sredine u Republici Srpskoj imaju i druga ministarstva i institucije koje daju mišljenja po različitim pitanjima, prikupljalju podatke i drugo. Za više podataka o ovim institucijama, vidi Aneks I uz ovaj Izvještaj.

5.6. PREGLED PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRPSKOJ I ANALIZA NEDOSTATAKA U PROPISIMA KOJI ODREĐUJU IZDAVANJA DOZVOLA

5.6.1. Zakoni i podzakonski akti u oblasti zaštite životne sredine

Zakon o zaštiti životne sredine je osnovni zakon u ovoj oblasti u Republici Srpskoj i osnova je za donošenje drugih propisa koji se odnose na zaštitu životne sredine. Ovim zakonom uređuje se zaštita životne sredine radi njenog očuvanja, smanjivanja rizika za život i zdravlje ljudi, te osiguravanja i poboljšavanja kvaliteta života, zaštita svih elemenata životne sredine, informisanje i pristup informacijama u oblasti zaštite životne sredine, planiranje i zaštita životne sredine, strateška procjena uticaja i procjena uticaja na životnu sredinu, postupak izdavanja ekoloških dozvola i sprečavanja nesreća velikih razmjera, sistem eko-označavanja i upravljanje zaštitom životne sredine, finansiranje aktivnosti u vezi sa životnom sredinom, odgovornost za štetu nanesenu životnoj sredini, kao i prava i obaveze pravnih i fizičkih lica koja obavljaju djelatnosti utvrđene ovim zakonom.

Zakonom o zaštiti životne sredine propisano je donošenje Strategije zaštite životne sredine na nivou Republike Srpske i planova zaštite životne sredine jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj.[89]

---

[79] Član 62. stav (2); član 66 stav (1) Zakona o zaštiti životne sredine
[80] Član 65. Zakona o zaštiti životne sredine
[81] Član 62. i član 73. Zakona o zaštiti životne sredine
[82] Član 69. Stav (2) Zakona o zaštiti životne sredine
[83] Član 72. Zakona o zaštiti životne sredine
[84] Član 81. Zakona o zaštiti životne sredine
[85] Član 88. Zakona o zaštiti životne sredine
[86] Član 81 stav (2) Zakona o zaštiti životne sredine
[87] Pravilnik o projektima za koje se sprovodi procena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o obavezi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 124/12)
[88] Član 65. i čl.88. Zakona o zaštiti životne sredine
[89] Član 43. Zakona o zaštiti životne sredine

Zakonom o zaštiti životne sredine propisana je obaveza da se za planove i programe u sektoru energetike vrši strateška procjena uticaja na životnu sredinu.[90]

Dakle, Zakon o zaštiti životne sredine je ključni zakon za izdavanje ekoloških dozvola i sprovođenje procjene uticaja na životnu sredinu pa se odredne ovog zakona detaljno analiziraju u poglavljima „Analiza pravnog okvira za proces odobravanja procjene uticaja na životnu sredinu" i " Analiza pravnog okvira za proces izdavanja ekoloških dozvola"

Strategija razvoja energetike Republike Srpske do 2030. godine iz 2012.godine je značajan dokument i sa ekološkog aspekta jer se Strategijom utvrđuje politike razvoja energetike Republike Srpske usmjerene na korišćenje domaćih resursa, uključivanje obnovljivih izvora, mjera energetske efikasnosti, primjenu savremenih energetskih tehnologija, *uz istovremeno očuvanje životne sredine i smanjenje štetnih uticaja energetskog sektora i osiguranje održivog razvoja energetskog sektora u uslovima ograničene emisije gasova sa efektom staklene bašte.*

Pored Zakona o zaštiti životne sredine i navedenih pravilnika koji su u fokusu ove analize, oblast zaštite životne sredine regulisana je i nizom drugih zakona i podzakonskih akata koji se koriste u postupku procjene uticaja na životnu sredinu i u postupku izdavanja ekoloških dozvola. Lista drugih zakona i podzakonskih akata navedena je u Aneksu I uz ovaj Izvještaj.

5.6.2. Analiza pravnog okvira za proces procjene uticaja na životnu sredinu

Procjena uticaja na životnu sredinu obuhvata identifikaciju, analizu i ocjenu direktnih i indirektnih uticaja projekta na ljude, biljni i životinjski svijet, zemljište, vodu, vazduh, klimu, pejzaž, materijalna dobra i kulturno nasleđe[91]

Za projekte koji mogu imati uticaja na životnu sredinu s obzirom na njihovu prirodu, veličinu ili lokaciju, mora se sprovesti procjena uticaja na životnu sredinu i pribaviti rješenje o odobravanju studije uticaja na životnu sredinu.[92] Zakonom o zaštiti životne sredine[93] propisana je procedura procjene uticaja na životnu sredinu. Dodatna pojašnjenja se nalaze u „Pravilniku o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu"[94].

„Pravilnikom o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu", (u daljem tekstu „Pravilnikom o procjeni uticaja") određuju se projekti koji podliježu procjeni uticaja na životnu sredinu ito[95]:

a) Projekti za koje se obavezno sprovodi procjena uticaja:
   - *Energetski projekti: termoelektrane snage 50 MW i više, hidroelektrane snage 5MW i više, nadzemni dalekovodi napona iznad 220 kV i dužine 15 km i više i postrojenja koja koriste nuklearno gorivo, uključujući obogaćivanje , skladištenje i preradu istrošenog nuklearnog goriva. U ove projekte treba ubrojati i postrojenja za suspaljivanje otpada, hidrotehničke objekte za prevođenje voda iz jednog riječnog sliva u drugi i brane za akumulaciju vode zapremine preko 10 miliona m3 vode ako se ova postrojenja istovremeno koriste za proizvodnju energije.*

[90] Član 48. Zakona o zaštiti životne sredine
[91] Član 60. Zakona o zaštiti životne sredine.
[92] Član 61. stav (1) Zakona o zaštiti životne sredine.
[93] Član 60-79. Zakona o zaštiti životne sredine.
[94] Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/12.
[95] Član 63. Zakona o zaštiti životne sredine i članovi 1, 2, 3, i 4 Pravilnika o procjeni uticaja.

b) Projekti za koje o obavezi sprovođenja procjene uticaja odlučuje Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju na osnovu propisanih kriterijuma

   - *Energetski projekti: industrijska postrojenja za proizvodnju električne energije, vodene pare i vrele vode snage 20 MW i više i cjevovodi za transport gasa, vodene pare i vrele vode, ako nisu uključena u projekte za koje se obavezno sprovodi procjena uticaja; hidroelektrane koje nisu uključena u projekte za koje se obavezno sprovodi procjena uticaja; vjetroelektrane; dalekovodi (nadzemni) napona iznad 110 kV i dužine 15 km i više; brane i drugi objekti za zadržavanje vode koji nisu uključeni u projekte za koje se obavezno sprovodi procjena uticaja i ako se koriste za proizvodnju električne energije; postrojenja za spaljivanje neopasnog otpada sa dnevnim kapacitetom 10 t i više ako se koriste za proizvodnju energije;*

c) Ministarstvo može u sličajevima iz tačke b) odlučiti o potrebi sprovođenja procjene uticaja i za projekat koji ne dostiže propisani prag , ako ocijeni da bi taj projekat mogao imati značajan uticaj na životnu sredinu.

d) Značajne promjene i prestanak rada postrojenja navedenih pod a) i b) i c).

Procjena uticaja se sprovodi u dvije faze:

1. U postupku prethodne procjene uticaja se odlučuje o obavezi sprovođenja analize uticaja, kao i o obimu procjene uticaja, ako je sprovođenje procjene uticaja obavezno
2. U postupku procjene uticaja na životnu sredinu (Odobravanje studije uticaja na životnu sredinu)

Postupak za prethodnu procjenu uticaja na životnu sredinu pokreće se zahtjevom koji nosilac projekta podnosi ministarstvu nadležnom za zaštitu životne sredine (u daljem tekstu: Zahtjev za prethodnu procjenu uticaja). Propisan je sadržaj zahtjeva i prilozi koji se dostavljaju uz zahtjev.

S obzirom da je članom 64. Zakona o zaštiti životne sredine propisano da se postupak za prethodnu procjenu uticaja na životnu sredinu pokreće zahtjevom koji nosilac projekta podnosi ministarstvu nadležnom za zaštitu životne sredine i s obzirom na odredbe člana 2. i člana 3. i 4. (energetski projekti iz ovih članova su navedeni pod a), b) i c) u ovom poglavlju) „Pravilnika o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu“ (u daljem tekstu „Pravilnika o procjeni uticaja“), da se zaključiti da su svi nosioci projekata navedenih u članu 3 “ Pravilnika o procjeni uticaja“, odnosno energetski projekti navedeni pod b) u ovom poglavlju obavezni podnijeti zahtjev za prethodnu procjenu. Zakonom i Pravilnikom nije decidno propisana obaveza podnošenja zahtjeva za projekte iz člana 2. (za energetske projekte pod a)) za koje se obavezno sprovodi procjena uticaja, makar u svrhu utvrđivanja obima i sadržaja studije o procjeni uticaja na životnu sredinu, kako je to propisano članom 66. Zakona. U članu 4. Pravilnika o procjeni uticaja (pod c)) predviđena je još jedna grupa projekata koji su projekti iz člana 3., a koji ne dostižu propisani prag za koje Ministarstvo može odlučivati o potrebi sprovođenja procjene uticaja. Analiziranim propisima nije decidno propisano za koje projekte je obavezno podnošenja zahtjeva za prethodnu procjenu (donji prag) te iz ugla nosioca projekta postoji nejasnoća da li je ,recimo, i za svaki „mali“ projekat naveden u članu 3. Pravilnika o procjeni uticaja potrebno podnijeti zahtjev za prethodnu procjenu uticaja ili se u ovakvim slučajevima podproces prethodne procjene uticaja može uklopiti u neki drugi proces (recimo: izdavanje lokacijskih uslova).

U postupku razmatranja i odlučivanja o zahtjevu za prethodnu procjenu uticaja ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine pribavljanja mišljenja zainteresovanih subjekat. O zahtjevu

za prethodnu procjenu uticaja, Ministarstvo odlučuje rješenjem kojim utvrđuje obavezu podnosioca zahtjeva da sprovede procjenu uticaja projekta i pribavi studiju o procjeni uticaja na životnu sredinu i određuje okvirni obim i sadržaj studije, ili utvrđuje da sprovođenje procjene uticaja i pribavljanje studije nije obavezno. Ministarstvo dostavlja rješenje zainteresovanim subjektima i postavlja ga na internet stranicu. Obim i sadržaj studije uticaja određuje se prema specifičnim karakteristikama pojedinog projekta u skladu sa „Uputstvom o sadržaju studije za procjenu uticaja na životnu sredinu".

Nosilac projekta je obavezan da podnese zahtjev ovlašćenoj organizaciji za izradu studije uticaja i, nakon njene izrade, dostavlja je ministarstvu nadležnom za zaštitu životne sredine, uz zahtjev za donošenje rješenja o odobravanju studije uticaja.

Ministarstvo po prijemu studije i zahtjeva dostavlja ove dokumente zainteresovanim subjektima radi pribavljanja mišljenje o zahtjevu i studiji.

Nosilac projekta je obavezan da obavjesti javnost i zainteresovanu javnost o podnesenom zahtjevu u jednom od dnevnih listova u Republici Srpskoj i obavezan je organizovati javnu raspravu i pripremiti i dostaviti Ministarstvu zapisnik sa javne rasprave. Zainteresovana javnost može podnijeti nosiocu projekta primjedbe u vezi sa zahtjevom i studijom uticaja, u pisanoj formi. Nosilac projekta je obavezan da dostavi Ministarstvu primljene primjedbe u vezi sa zahtjevom i studijom uticaja i svoj preliminarni stručni stav o primljenim primjedbama. Ministarstvo proslijeđuje nosiocu projekta svoju ocjenu o primljenim primjedbama zainteresovane javnosti, o preliminarnom stručnom stavu nosioca projekta i svoj stav o primljenim primjedbama zainteresovanih organa, te nalaže nosiocu projekta da izvrši izmjene i dopune studije uticaja.

Odredbama Zakona o zaštiti životne sredine u članovima 69 , 70 i 71 propisana je obaveza nosiocu projekta da obavijesti javnost o zahtjevu za donošenje rješenja o odobravanju studije i samoj studiji, da obezbijedi besplatan uvid javnosti u zahtjev i studiju u jedinici lokalne smouprave gdje se nalazi lokacija projekta , da organizuje javnu raspravu, da vodi zapisnik sa javne rasprave i dostavlja ga Ministarstvu, da prikuplja primjedbe i komentare i dostavlja ih Ministarstvu. Nosilac projekta snosi sve troškove obavještavanja i omogućavanja učešća javnosti u postupcima procjene uticaja i izdavanja Rješenja o odobravanju studije i troškove revizije studije uticaja. Efikasnost sprovođenja javne rasprave bi se mogla poboljšati kada pi se relevantne odredbe u Zakonu o zaštiti životne sredine izmjenile na način da sprovođenje javne rasprave u procesu odobravanja (donošenja Rješenja o odobravanju) studije uticaja na životnu sredinu budu obaveza Ministarstva[96], nadležnog za donošenje rješenja. Ovom izmjenom bi se izbjegle formalnosti oko dostavljanja zapisnika i primjedbi na zahtjev i studiju i stvorili bi se preduslovi da se u Ministarstvu na bazi iskustva razviju kadrovski resursi za operativno sprovođenje ovakvih javnih rasprava mnogo efikasnije nego što to mogu organizovati nosioci pojedinačnih projekata. Troškove sprovođenja javnih rasprave i izrade revizije studije uticaja ma životnu sredinu mogu i dalje snositi nosioci projekata na osnovu stvarnih troškova sprovođenja ovih aktivnosti.

Nosilac projekta organizuje reviziju studije uticaja angažovanjem ovlašćenog pravnog lica koje ispunjava uslove za obavljanje djelatnosti iz oblasti zaštite životne sredine.

Nakon provedenih rasprava, konsultacija i revizije Ministarstvo donosi Rješenje o odobravanju studije kojim se utvrđuje:

[96] Do 2012. godine, organizacija i sprovođenje javne rasprave u procesu odobravanja studije uticaja na životnu sredinu bila je obaveza Ministarstva. Na zahtjev javnosti, prilikom donošenja Zakona u 2012. godini, ovo je promijenjeno.

- da je studija uticaja izrađena u skladu sa ovim zakonom,
- da je nosilac projekta obavezan da preduzme mjere za zaštitu životne sredine koje su utvrđene u studiji uticaja,

Rješenje o odbijanju studije se izdaje ukoliko se:

- utvrdi da bi projekat mogao izazvati značajan negativan uticaj na životnu sredinu, odnosno da bi projekat mogao u znatnoj mjeri ugroziti životnu sredinu,
- utvrdi da projekat nije u skladu sa planom zaštite životne sredine na međuentitetskom i entitetskom nivou, ili se
- ustanovi da projekat nije u skladu sa međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine po pitanju zaštite životne sredine.

Rješenje o odobravanju studije prestaje da važi ako nosilac projekta ne pribavi odobrenje za građenje, odnosno drugu odluku u roku od dvije godine od dana prijema rješenja.

Ministarstvo dostavlja rješenje o odobravanju studije zainteresovanim institucijama i postavlja ga na internet stranicu ministarstva ili Vlade.

5.7. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA ZA PROCES IZDAVANJA EKOLOŠKE DOZVOLE

Ekološkom dozvolom nalažu se mjere za sprečavanje ili smanjenje emisija u vazduh, vodu i zemljište i sprečavanje stvaranja otpada, da bi se ostvario visok nivo zaštite životne sredine.

Ministar donosi „Pravilnik o postrojenjima koja mogu biti izgrađena i puštena u rad samo ukoliko imaju ekološku dozvolu“ (u daljem tekstu „Pravilnik o ekološkim dozvolama“).[97]

Ovim pravilnikom je propisano da se ekološka dozvola izdaje za sljedeće energetske projekte navedene u članu 2 Pravilnika:

a) *termoelektrane snage 50 MW i više, hidroelektrane snage 5MW i više, nadzemni dalekovodi napona iznad 220 kV i dužine 15 km i više i postrojenja koja koriste nuklearno gorivo, uključujući obogaćivanje , skladištenje i preradu istrošenog nuklearnog goriva. U ove projekte treba ubrojati i postrojenja za suspaljivanje otpada, hidrotehničke objekte za prevođenje voda iz jednog riječnog sliva u drugi i brane za akumulaciju vode zapremine preko 10 miliona m3 vode ako se ova postrojenja istovremeno koriste za proizvodnju energije.*

b) *industrijska postrojenja za proizvodnju električne energije, vodene pare i vrele vode snage 20 MW i više i cjevovodi za transport gasa, vodene pare i vrele vode, ako nisu uključena u projekte za koje se obavezno sprovodi procjena uticaja; hidroelektrane koje nisu uključene u projekte za koje se obavezno sprovodi procjena uticaja; vjetroelektrane; dalekovodi (nadzemni) napona iznad 110 kV i dužine 15 km i više; brane i drugi objekti za zadržavanje vode koji nisu uključeni u projekte za koje se obavezno sprovodi procjena uticaja i ako se koriste za proizvodnju električne energije; postrojenja za spaljivanje neopasnog otpada sa dnevnim kapacitetom 10 t i više ako se koriste za proizvodnju energije;*

c) projekti iz tačke b) koji ne dostižu propisani prag, a za koje Ministarstvo odluči da je potrebno sprovođenje procjene uticaja na osnovu ocijene da bi taj projekat mogao imati značajan uticaj na životnu sredinu.

[97] Službeni glasnik Republike Srpske, broj 124/12.

d) termoenergetska postrojenja sa toplotnom snagom 10 MW i više; visokonaponski dalekovodi napona 110 kV i 220 kV čija je dužina manja od 15 km.

Pored projekata navedenih u članu 2 „Pravilnika o ekološkim dozvolama“ Ministarstvo izdaje ekološke dozvole i za:

e) Pogone i postrojenja, uključujući i skladišta, u kojima su opasne supstance prisutne u količinama većim od graničnih vrijednosti propisanih Zakonom o zaštiti životne sredine.

Dakle, članom 2. „Pravilnika o postrojenjima koja mogu biti izgrađena i puštena u rad samo ukoliko imaju ekološku dozvolu“ propisano je da se ekološka dozvola izdaje za: a) projekte za koje se uvijek sprovodi procjena uticaja; b) za projekte za koje Ministarstvo u pojedinačnim slučajevima odlučuje o potrebi sprovođenja procjene uticaja i c) za projekat za koje Ministarstvo odluči o potrebi sprovođenja procjene uticaja, iako projekat ne dostiže propisani prag, ako bude ocijenjeno da bi taj projekat mogao imati značajan uticaj na životnu sredinu. Ovo praktično znači da se ekološka dozvola izdaje za sve projekte za koje se u skladu sa „Pravilnikom o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu“ (u daljnjem tekstu „Pravilnik o procjeni uticaja“) sprovodi procjena uticaja ili Ministarstvo odlučuje o potrebi sprovođenja procjene uticaja. Određeni izuzeci u odnosu na naprijed navedeno utvrđeni su članom 5. Pravilnika. Prema ovome članu, ukoliko ministarstvo odluči da je potrebno provesti postupak procjene uticaja na okoliš i izraditi studiju uticaja na okoliš, odobrenje za građenje za pojedine projekte (hidroelektrane snage manje od 5MW, vjetroelektrane bez obzira na instalisanu snagu, te dalekovodi voltaže 110kV i više i čija je dužina 15km i više) izdaje se na osnovu pribavljenog rješenja o odobrenju studije uticaja. Dakle odredbe „Pravilnika o postrojenjima koja mogu biti izgrađena i puštena u rad samo ukoliko imaju ekološku dozvolu“, osim u slučajevima kada se primjenjuje član 5 (hidroelektrane, vjetroelektran e i dalekovodi), isključuju mogućnost postojanja projekata za koje se vrši procjena uticaja a ne izdaje ekološka dozvola.

U ovome dijelu potrebno je definisati i solarna postrojenja, te postrojenja na biomasu.

Nadležnost za izdavanje ekolološke dozvole dodijeljena je Ministarstvu za prostorno uređenje, graditeljstvo i ekologiju (Ministarstvu):

1) za velika i srednja postrojenja iznad pragova koji su utvrđeni Pravilnikom o postrojenjima koja mogu biti izgrađena i puštena u rad samo ukoliko imaju ekološku dozvolu (**energetska postrojenja navedena pod tačkom a) i b**)).
2) za projekte koje ne dostižu propisani prag, a za koje Ministarstvo odluči da je potrebno sprovođenje procjene uticaja (**kako je navedeno pod tačkom c))** i , dodatno, za neka manja postrojenja među kojima su energetska postrojenja navedena pod **tačkom d**).
3) za postrojenja koja su navedena u Pravilniku o ekološkim dozvolama koja mogu izazvati nesreće velikih razmjera, kako je navedeno **pod tačkom e)**.

Lokalni organ uprave nadležan za zaštitu životne sredine nadležan je za izdavanje ekoloških dozvola za manja postrojenja, odnosno postrojenja koja su ispod pragova utvrđenih „Pravilnikom o ekološkim dozvolama“.

Nadležnost Ministarstva: ***Članom 2. u stavu (1) „Pravilnika o postrojenjima koja mogu biti izgrađena i puštena u rad samo ukoliko imaju ekološku dozvolu“ propisano je da ekološku dozvolu izdaje Ministarstvo za sve projekte za koja se obavezno sprovodi procjena uticaja ili se ocjenjuje potreba sprovođenja procjene uticaja kako je to definisano „Pravilnikom o***

projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu" (energetski projekti navedeni pod tačkom a), b) i c) u ovom poglavlju). Pored ovih projekata Ministarstvo izdaje ekološku dozvolu i za projekte navedene u članu 2. Stav (2) (navedeno pod tačkom d)) i projekte definisane u članu 4 stav (1) pomenutog Pravilnika (navedeno pod tačkom e)).

<u>Nadležnost jedinica lokalne samouprave:</u> ***Članom 3. Pravilnika definisano je da organi jedinica lokalne samouprave izdaju ekološke dozvole za postrojenja čije su veličine ispod pragova utvrđenih članom 2, odnosno organi jedinica lokalne samouprave imaju nadležnost za izdavanje ekološke dozvole.***

Navedenim odredbama izvršena podjela nadležnosti za izdavanje ekoloških dozvola između Ministarstva i jedinica lokalne samouprave, međutim donji pragovi nadležnosti nisu definisani. Također, Pravilnik ne sadrži odredbe kojim se definišu nadležnosti u odnosu na solarna postrojenja i postrojenja na biomasu.

Iako je podjela nadležnosti između Ministarstva i jedinica lokalne samouprave općenito definisana Pravilnikom o ekološkoj dozvoli, za tačno utvrđivanje nadležnosti potrebno je uporedo imati uvid i u odredbe Pravilnika o procjeni uticaja, čija struktura je nužno kompleksna obzirom da ovaj pravilnik sadrži veliki broj pogona i postrojenja, te različitih kategorija projekata. S toga je licima koja nemaju ekspertno znanje iz ove oblasti teško utvrditi koji organ je nadležan za izdavanje dozvole[98]. U tom smislu, potrebno je eventualno razmotriti i mogućnost da se nadležnosti u pravilniku još jasnije i jednostavnije odrede ili dodatno pojasne pojednostavljenim jezikom kroz donošenje vodiča za investitore.

Za izdavanje ekološke dozvole nosilac projekta podnosi zahtjev. Zahtjev treba da sadrži sve potrebne, Zakonom propisane informacije i dokaze pripremljene od ovlaštenog lica koje ispunjava uslove za obavljanje djelatnosti iz oblasti zaštite životne sredine. Organ nadležan za izdavanje ekološke dozvole može odbaciti zahtjev ako nije blagovremeno kompletiran.

Ministarstvo ili organ lokalne zajednice obavještavaju javnost i zainteresovanu javnost o zahtjevu za izdavanje ekološke dozvole na propisan način radi prikupljanja komentara i mišljenja.

Organ nadležan za izdavanje ekološke dozvole donosi rješenje o izdavanju ekološke dozvole na osnovu zahtjeva, priložene dokumentacije, i pribavljenog mišljenja jedinice lokalne samouprave i komentara zainteresovane javnosti.

Ekološka dozvola obavezno sadrži: granične vrijednosti emisija za zagađujuće materije zasnovane na važećim propisima ili najboljim raspoloživim tehnikama, mjere za zaštitu zemljišta, vazduha, vode, biljnog i životinjskog svijeta, mjere za upravljanje otpadom koje proizvodi postrojenje, uslove za praćenje emisija uz određivanje metodologije i učestalosti mjerenja, mjere za dovođenje na minimum prekograničnog zagađenja i mjere za uslove života u vanrednim situacijama. Ekološka dozvola izdaje se na period od pet godina.Ministarstvo ili jedinica lokalne uprave obavještavaju zainteresovanu javnost o donesenom rješenju o ekološkoj dozvoli.

Organ nadležan za izdavanje ekološke dozvole će odbiti zahtjev za izdavanje ekološke dozvole, ako predmetno postrojenje ne ispunjava propisane uslove.

[98] Nadležost Ministarstva su svi hidroenergetski objekti i vjetroelektrane.

Organ nadležan za izdavanje ekološke dozvole vrši svakih pet godina reviziju i obnavljanje izdate ekološke dozvole.

Organ nadležan za izdavanje ekološke dozvole vrši vanrednu reviziju i ažuriranje dozvole, ukoliko: je zagađenje koje stvara predmetno postrojenje toliko značajno da postojeće granične vrijednosti emisije propisane u dozvoli moraju biti razmotrene ili nove vrijednosti moraju biti unesene u dozvolu, i kada je to potrebno da bi se osigurala usklađenost sa novim ili revidiranim standardom kvaliteta životne sredine.

Ukoliko ekološka dozvola prestane da važi zbog isteka roka na koji je izdata, postupak izdavanja nove ekološke dozvole vrši se u skladu sa odredbama ovog zakona, bez sprovođenja postupka procjene uticaja na životnu sredinu.

Kada postrojenje koje posjeduje ekološku dozvolu okonča rad, nadležni organ izdaje rješenje o prestanku važenja ekološke dozvole u skladu sa propisanom procedurom.

Zakonom o zaštiti životne sredine detaljno su propisani razlozi prestanka važenja ekološke dozvole.[99]

5.8. ANALIZA USKLAĐENOSTI PROPISA O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE SA RELEVANTNIM DIREKTIVAMA I UREDBAMA EU

5.8.1. Analiza usklađenosti propisa o zaštiti životne sredine sa Direktivom 2011/92/EU koja je izmijenjena i dopunjena Direktivom 2014/52/EU, (EIA Direktiva)

U ovom poglavlju data je analiza usklađenosti propisa o zaštiti životne sredine sa Direktivom 2011/92/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 13. decembra 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu (EIA Direktiva).

U nastavku je predstavljena uporedna analiza koja pokazuje kako su zahtjevi iz EIA Direktive transponovani u Zakon o zaštiti životne sredine Republike Srpske i relevantne podzakonske akte.

EIA DIREKTIVA [100]	**ZAKON ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE RS** **„PRAVILNIK O PROCJENI UTICAJA“**
Definicije ***Član1.***	Definicija o procjeni uticaja na životnu sredinu u Zakonu o zaštiti životne sredine RS[101] se samo formalno razlikuje od definicije u Direktivi ali kada se uzme u obzir definicija koja je data u ovom članu i druge odredbe zakona koje se odnose na procjenu uticaja na životnu sredinu, suština definicije je praktičnio ista kao u Direktivi
Član 2. U ovom članu se propisuje da procjena uticaja treba biti preduslov za dalji razvoj projekta, mogućnost koordinisanog pristupa na način da se obaveze koje proističu iz drugih direktiva uključe u jedinstven proces, te mogućnosti kada država može da	Rješenje o prethodnoj procjeni uticaja je preduslov za izdavanje lokacijskih uslova[102], a rješenje o odobravanju studije za procjenu uticaja za izdavanje građevinske dozvole. (**Zadovoljeni zahtjevi Direktive)** Koordinasini pristup u smislu objedinjavanja obaveza po drugim relevantnim prihvaćenim direktivama nije propisan.

[99] Član 98. Zakona o zaštiti životne sredine.
[100] Direktiva 2011/92/EU koja je izmijenjena i dopunjena Direktivom 2014/52/EU (EIA Directive).
[101] Član 14. Zakona o zaštiti životne sredine.
[102] Član 61. Zakona o zaštiti životne sredine.

EIA DIREKTIVA [100]	**ZAKON ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE RS** **„PRAVILNIK O PROCJENI UTICAJA“**
za pojedine projekte da primjenjuje odredbe Direktive.	**(***Sekretarijat energetske zajednice treba da obezbijedi uputstvo po ovom pitanju***)**
Član 3. Odnosi se na obavezu da se procjenom uticaje na životnu sredinu za svaki pojedinačni projekat indetifikuju mofući utcali na pojedine faktore (elemente) životne sredine	**Propisano na isti način kao u Direktivi 2011/92/EU**. Procjena uticaja na životnu sredinu obuhvata identifikaciju , analizu i ocjenu direktnih i indirektnih uticaja projekta na ljude, biljni i životinjski svijet, zemljište, vodu, vazduh, klimu, pejzaž, materijalna dobra i kulturno nasleđe[103] **U Direktivi 2014 dodati su biodiverzitet i procjena projekta u pogledu osjetljivosti na nesreće većih razmjera što nije uneseno u ovu odredbu zakona.**
Podnošenje zahtjeva	Postupak za prethodnu procjenu uticaja na životnu sredinu pokreće se zahtjevom koji nosilac projekta podnosi ministarstvu nadležnom za zaštitu životne sredine (u daljem tekstu: zahtjev za prethodnu procjenu uticaja).[104] (**Zadovoljeni zahtjevi Direktive)**
Screening ***Član 4.*** U ovom članu se definišu projekti za koje se obavezno sprovodi procjena uticaja (Anex I) i projkti za koje nacionalna nadležna institucija odlučuje omptreni speovođenja procjene uticaja (Anex II) i kriterijumi za odlučivanje (Anex III).	Odredbama člana 61,63, 64, 65 i Zakona o zaštiti životne sredine i „Pravilnikom o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu“ , (u daljem tekstu „Pravilnikom o procjeni uticaja“) ispunjeni su zahtjevi odredbi Direktive iz člana 4. „Pravilnikom o procjeni uticaja“ određuju se projekti koji podliježu procjeni uticaja na životnu sredinu ito[105]: a) Projekti za koje se obavezno sprovodi procjena uticaja b) Projekti za koje o obavezi sprovođenja procjene uticaja odlučuje Ministarstvo[106] na osnovu propisanih kriterijuma c) Značajne promjene i prestanak rada postrojenja navedenih pod a) i b). Procjena uticaja se sprovodi u dvije faze:[107] 1. U postupku prethodne procjene uticaja se odlučuje o obavezi sprovođenja analize uticaja, kao i o obimu procjene uticaja, ako je sprovođenje procjene uticaja obavezno 2. U postupku procjene uticaja na životnu sredinu (odobravanje studije uticaja na životnu sredinu) U postupku razmatranja i odlučivanja o zahtjevu za prethodnu procjenu uticaja ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine obavezno je da

[103] Član 60. Zakona o zaštiti životne sredine.
[104] Član 64. stav (1) Zakona o zaštiti životne sredine.
[105] Član 63. Zakona o zaštiti životne sredine i članovi 1, 2, 3, i 4 Pravilnika o procjeni uticaja.
[106] Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju.
[107] Član 61. stav (2) Zakona o zaštiti životne sredine

EIA DIREKTIVA [100]	ZAKON ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE RS „PRAVILNIK O PROCJENI UTICAJA“
	dostavi kopiju zahtjeva i obezbijedi uvid u priložena dokumenta radi pribavljanja mišljenja zainteresovanim institucijama :[108] O zahtjevu za prethodnu procjenu uticaja, Ministarstvo odlučuje rješenjem, kojim utvrđuje obavezu podnosioca zahtjeva da sprovede procjenu uticaja projekta i pribavi studiju o procjeni uticaja na životnu sredinu i određuje okvirni obim i sadržaj studije, ili utvrđuje da sprovođenje procjene uticaja i pribavljanje studije nije obavezno.[109] Ministarstvo dostavlja rješenja o obavezi sprovođenja procjene uticaja i obimu procjene uticaja nosiocu projekta, dostavlja rješenje zainteresovanim subjektima i postavlja ga na internet stranicu.[110]
Određivanje obima izvještaja o procjeni uticala na životnu sredinu („Scoping“) ***Član 5.***	Obim i sadržaj studije uticaja određuje se prema specifičnim karakteristikama pojedinog projekta u skladu sa „Uputstvom o sadržaju studije za procjenu uticaja na životnu sredinu“[111] , kriterijumima određenim u „Pravilniku o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu“[112] , i rješenjem, kojim se utvrđuje obaveza podnosioca zahtjeva da sprovede procjenu uticaja projekta i pribavi studiju o procjeni uticaja na životnu sredinu i određuje okvirni obim i sadržaj studije.[113] (**Zadovoljeni zahtjevi Direktive)**
Informacije o procjeni uticaja na životnu sredinu (izvještaj dostavlja nosilac projekta nadležnoj instituciji ***Član 5 .***	Nakon pribavljanja rješenja o obavezi sprovođenja procjene uticaja i obima procjene uticaja na životnu sredinu, nosilac projekta je obavezan da podnese zahtjev ovlašćenoj organizaciji za izradu studije uticaja za projekat[114]. Sadržaj Studije je propisan u Upustvu o sadržaju studije uticaja na životnu sredinu[115] Nosilac projekta dostavlja studiju uticaja na životnu sredinu Ministarstvu nadležnom za zaštitu životne sredine, uz zahtjev za donošenje rješenja o odobravanju studije uticaja.[116] (**Zadovoljeni zahtjevi Direktive)**
Konsultacije **(institucije , javnost , druge države)** ***Član 6. 7. I 10.***	Ministarstvo po prijemu studije i zahtjeva dostavlja ove dokumente zainteresovanim subjektima radi pribavljnja mišljenja o zahtjevu i studiji[117]. Nosilac projekta je obavezan da obavjesti javnost i zainteresovanu javnost o podnesenom zahtjevu u jednom od dnevnih listova u Republici Srpskoj.[118] Propisan je sadržaj obavještenja.[119] Nosilac projekta je dužan obezbijediti zainteresovanoj javnosti besplatan uvid u zahtjev za odobravanje studije uticaja i studiju uticaja u opštini u kojoj se nalazi

[108] Član 65. Zakona o zaštiti životne sredine
[109] Član 66 stav (1) Zakona o zaštiti životne sredine
[110] Član 66. stav (5)
[111] Službeni glasnik Republike Srpske, broj 108/13
[112] Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 124/12
[113] Član 66 stav (1) Zakona o zaštiti životne sredine
[114] Član 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine (Sl. glasnik R S, broj 79/15)
[115] Službeni glasnik Republike Srpske, broj 108/13
[116] Član 69. stav (1)
[117] Član 69. stav (2) član 75. i 76. Zakona o zaštiti životne sredine
[118] Član 69. stav (3) Zakona o zaštiti životne sredine
[119] Član 69. stav (4) Zakona o zaštiti životne sredine

EIA DIREKTIVA [100]	ZAKON ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE RS „PRAVILNIK O PROCJENI UTICAJA“
	lokacija datog projekta, za davanje mišljenja.[120] Nosilac projekta je obavezan organizovati javnu raspravu.[121] Nosilac projekta organizuje javnu raspravu o studiji uticaja u opštini u kojoj se nalazi lokacija datog projekta..[122]Zainteresovana javnost može podnijeti nosiocu projekta primjedbe u vezi sa zahtjevom i studijom uticaja, u pisanoj formi.[123] Nosilac projekta je obavezan da dostavi Ministarstvu nadležnom za zaštitu životne sredine primljene primjedbe u vezi sa zahtjevom i studijom uticaja i svoj preliminarni stručni stav o primljenim primjedbama.[124] (**Zadovoljeni zahtjevi Direktive)**
Konačno odlučivanje ***Član 8. i 9.***	Ministarstvo povjerava reviziju dopunjene studije uticaja ovlašćenom pravnom licu koje ispunjava uslove za obavljanje djelatnosti iz oblasti zaštite životne sredine (Revident)..[125] Ministarstvo izdaje Rješenje o odobravanju studije [126], Rješenje o odbijanju studije će se izdati ukoliko se:[127] – utvrdi da bi projekat mogao izazvati značajan negativan uticaj na životnu sredinu, odnosno da bi projekat mogao u znatnoj mjeri ugroziti životnu sredinu, – utvrdi da projekat nije u skladu sa planom zaštite životne sredine na međuentitetskom i entitetskom nivou, ili se – ustanovi da projekat nije u skladu sa međunarodnim obavezama Bosne iHercegovine po pitanju zaštite životne sredine. Ministarstvo dostavlja rješenje o odobravanju studije zainteresovanim institucijama i postavlja ga na internet stranicu ministarstva ili Vlade[128] (**Zadovoljeni zahtjevi Direktive)**
Revizija procedura sudska zaštita ***Član 11.***	Predstavnici zainteresovane strane i zainteresovane javnosti i organa koji su učestvovali u postupku odlučivanja o procjeni uticaja mogu koristiti pravna sredstva protiv donesene odluke i imaju pravo pokrenuti postupak zaštite svojih prava pred nadležnim organima[129] **(Zahtjevi iz direktive nisu u potpunosti ispunjeni)**

Na osnovu ove uporedne analize može se zaključiti da su osnovni zahtjevi iz **EIA Direktive 2011/92/EU** na adekvatan način ispunjeni u **Zakonu o zaštiti životne sredine Republike Srpske** i **„Pravilniku o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu“,** dok bi, zbog Izmjena i dopuna ove Direktive **(Direktiva 2014/52/EU),** bilo **potrebno**

[120] Član 69. stav (5) Zakona o zaštiti životne sredine
[121] Član 69. stav (6) Zakona o zaštiti životne sredine
[122] Član 70. stav (1),(2),(3) i (4) Zakona o zaštiti životne sredine
[123] Član 70. stav (1) Zakona o zaštiti životne sredine
[124] Član 71. stav (1) Zakona o zaštiti životne sredine
[125] Član 72. Zakona o zaštiti životne sredine
[126] Član 73. stavovi (1), (2) i (3) Zakona o zaštiti životne sredine
[127] Član 73. stav (4) Zakona o zaštiti životne sredine
[128] Član 73. stav (7) Zakona o zaštiti životne sredine
[129] Član 42. Zakona o zaštiti životne sredine

napraviti neke dopune u Zakonu no zaštiti životne sredine do roka kada Izmjene Direktive trebaju biti transponovane u pravni sistem BiH (1. januar 2019).

5.8.2. Analiza usklađenosti Zakona o zaštiti životne sredine sa Direktivom 2001/42/EC o procjeni efekata određenih planova I programa na životnu sredinu

Direktiva 2001/42/EC o procjeni efekata određenih planova I programa na životnu sredinu (Strateška procjena životne sredine u daljem tekstu "SEA Direktiva")' zahtijeva da određeni javni planovi i programi budu podvrgnuti procjeni uticaja na životnu sredinu prije njihovog usvajanja.

Strateška procjena uticaja na životnu sredinu propisana je u Zakonu o zaštiti životne sredine Republike Srpske u članovima 48-59.

U nastavku se daje uporedna analiza SEA Direktive I Zakona o zaštiti životne sredine.

SEA DIREKTIVA	**ZAKON O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE RS**
Područje primjene i „Screening" ***Član 3.*** Strateška procjena se obavezno provodi za za sve planove i programe iz oblasti poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, **energetike**, i sl. Za planove i programe. kojima se određuje upotreba malih površina na lokalnom nivou potrebna je strateška procjena samo ako država članica utvrdi da bi mogli imati značajan uticaj na životnu sredinu . Za ove planove i programe se propisuje način kako se i na osnovu čega procjenjuje potreba izrade strateške procjene **(Aneks II**)	Strateška procjena uticaja na životnu sredinu vrši se za planove i programe u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korištenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, **energetike**... Za planove i programe kojima je predviđeno korištenje manjih površina na lokalnom nivou, odluku kojom se utvrđuje obaveza sprovođenja strateške procjene donosi organ nadležan za pripremu plana i programa. Kriterijume na osnovu kojih se odlučuje o sprovođenju strateške procjene za manje planove i programe ministar utvrđuje posebnim propisom.[130] Odluku o izradi strateške procjene donosi organ nadležan za pripremu plana i programa po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i drugih zainteresovanih organa i organizacija i javnosti[131] **(Ispunjen zaktjev Direktive)**
Opšte obaveze ***Član 4***. Strateška procjena obavlja se tokom izrade plana ili programa, prije njegovog usvajanja ili upućivanja u zakonodavni postupak.	Prije usvajanja plana i programa, organ nadležan za pripremu plana i programa uzima u obzir mišljenje Ministarstva u skladu sa kojim usklađuje plan i program sa interesima zaštite, očuvanja i unapređivanja životne sredine.132 **(Ispunjen zaktjev Direktive)**
Izvještaj o strateškoj procjeni ***Član 5.*** *Zahtijeva se izrada izvještaja I utvrđivanje njegovog opsega I sadržaja* ***("scoping") (ANEX I)***	Organ nadležan za pripremu plana i programa odlučuje o izboru nosioca izrade izvještaja o strateškoj procjeni. Nosilac izrade izvještaja o strateškoj procjeni može biti samo ovlašteno pravno lice koje ispunjava uslove za obavljanje djelatnosti iz oblasti zaštite životne sredine.

[130] Član 48. Zakona o zaštiti životne sredine
[131] Član 52. Zakona o zaštiti životne sredine
[132] Član 58. Zakona o zaštiti životne sredine

SEA DIREKTIVA	ZAKON O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE RS
	Ministar donosi propis kojim se utvrđuje sadržaj izvještaja o strateškoj procjeni.[133] **(Ispunjen zaktjev Direktive)**
Konsultacije **(zainteresovane institucije I javnost)** ***Član 6.***	Organ nadležan za pripremu plana i programa dostavlja zainteresovanim institucijama izvještaj o strateškoj procjeni radi pribavljanja mišljenja[134] Organ nadležan za pripremu plana i programa obezbjeđuje učešće javnosti u postupku razmatranja izvještaja o strateškoj procjeni prije dostavljanja izvještaja Ministarstvu na mišljenje.[135] **(Ispunjen zaktjev Direktive)**
Prekogranične konsultacije ***Član 7.***	Organ nadležan za pripremu plana i programa će, u slučaju da realizacija plana i programa može imati značajan uticaj na životnu sredinu drugog entiteta, Brčko Distrikta ili druge države ili ako drugi entitet, Brčko Distrikt ili druga država čija životna sredina može biti značajno ugrožena to zatraži, obezbijediti da u postupku učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, u što kraćem roku, a najkasnije kada bude informisana javnost u Republici, drugi entitet, Brčko Distrikt ili druga država, dobije relevantne informacije radi davanja mišljenja koje Ministar uzima u obzir kod konačnog davanja mišljenja.[136] **(Ispunjen zaktjev Direktive)**
Donošenje odluka ***Član 8.***	Ministarstvo, po prijemu izvještaja o strateškoj procjeni i izvještaja o sprovedenim konsultacijama, daje mišljenje, uzimajući u obzir interese zaštite, očuvanja i unapređivanja životne sredine[137] Prije usvajanja plana i programa, organ nadležan za pripremu plana i programa uzima u obzir mišljenje Ministarstva u skladu sa kojim usklađuje plan i program sa interesima zaštite, očuvanja i unapređivanja životne sredine.[138] **(Ispunjen zaktjev Direktive)**
Informisanje o odluci ***Član 9***	Mišljenje o izvještaju o strateškoj procjeni, izvještaj o strateškoj procjeni, izvještaj o rezultatima učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti će biti sastavni dio dokumentacione osnove plana i programa. Organ nadležan za pripremu plana i programa obezbjeđuje dostupnost ovih podataka.[139]

[133] Član 53. Zakona o zaštiti životne sredine
[134] Član 54. Zakona o zaštiti životne sredine
[135] Član 55. Zakona o zaštiti životne sredine
[136] Član 56.. Zakona o zaštiti životne sredine
[137] Član 57.. Zakona o zaštiti životne sredine
[138] Član 58.. Zakona o zaštiti životne sredine
[139] Član 59.. Zakona o zaštiti životne sredine

Gornja analiza pokazuje da su zahtjevi iz Direktive 2001/42/EC o procjeni efekata određenih planova i programa na životnu sredinu na adekvatan način ispunjeni odgovarajućim odredbana Zakonu o zaštiti životne sredine RS.

5.8.3. Uredba (EU) 347/2013

Smjernice definišu sljedeće specifične mjera za racionalizaciju postupka odobravanja PECI projekata:

- Rano planiranje, mapiranje i utvrđivanje obima procjene („scoping“)
- Rano integrisanje procjene uticaja i drugih zahtjeva za zaštitu životne sredine
- Saradnja nadležnih institucija i jasno definisanje vremenskih rokova
- Rano prikupljanje i razmjena podataka
- Prekogranična saradnja
- Rano i efikasno sudjelovanje javnosti

Smjernice sadrže dobar dio preporuka koje se nalaze u EIA i SEA direktivama

Odrede Uredbe (EU) 347/2013 i preporuke iz „Smjernice za racionalizaciju postupka procjene uticaja na životnu sredinu“ Evropske komisije nisu primijenjeni u analiziranim propisima u oblasti zaštie životne sredine izuzev onih odredbi i preporuka koji su već sadržani u EIA i SEA direktivama

5.9. ANALIZA PROCESA PROCJENE UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU I IZDAVANJA EKOLOŠKE DOZVOLE PO METODOLOGIJI KOJA JE PRIMIJENJENA U BERGEROVOJ STUDIJI

U ovom poglavlju je predstavljena pojednostavljena analiza **procesa procjene uticaja na životnu sredinu i izdavanja ekološke dozvole** u skladu sa metodologijom koja je korištena u „Bergerovoj studiji“ [140]. U skladu sa ovom metodologijom svi pojedinačni procesi u postupku izdavanja dozvola se sastoje od šest tipičnih koraka. Tako se pojedinačni proces posmatra sa ciljem identifikacije svakog od ovih šest tipičnih koraka. Nakon identifikacije postojanja svih šest tipičnih koraka u pojedinačnom procesu, isti se posmatra i kroz sedam „analitičkih dimenzija“ (kriterija za analizu) koje služe kao mjerilo za identifikaciju problema u postupku.

5.9.1. Identifikacija šest tipičnih koraka

U cilju provođenja ove analize proces sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu i izdavanja ekoloških dozvola podijeljen je u tri stepena tj. tri zasebna podprocesa:

1. „Prethodna procjena uticaja na životnu sredinu“
2. „Odobravanje studije uticaj na životnu sredinu.“
3. „Izdavanje ekološke dozvole“

Svaki od navedenih procesa posmatran je kroz prizmu šest tipičnih koraka, kako slijedi:

1. **Definisanja obuhvata informacija o zaštiti životne sredine koji treba dostaviti nosilac projekta nadležnoj instituciji**

[140] 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.

- Ova faza je definisana u članu 64. stav (2) Zakona o zaštiti životne sredine za prvi stepen procesa procjene uticaja na životnu sredinu koji je nazvan „Prethodna procjena uticaja na životnu sredinu“
- Definisano u članu 66. stav (2) i članu 68. Zakona o zaštiti životne sredine za „Odobravanje studije uticaj na životnu sredinu.“
- Definisano u Članu 12. stav (2) i (3) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine za„Izdavanje ekološke dozvole“

2. Način pripreme dokumentacije za podnošenje zahtjeva

- Definisano u članu 64 stav (3) i (4) Zakona o zaštiti životne sredine i Pravilnika za „Prethodnu procjena uticaja na životnu sredinu“
- Definisano u Članu 67. stav (2), Član 68. i član 69. stav (1) Zakona o zaštiti životne sredine i Pravilnika za „Odobravanje studije uticaj na životnu sredinu.“
- Definisano u Članu 12. stav (1), (4), (5) i (6) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine za„Izdavanje ekološke dozvole“

3. Verifikacija kompletnosti zahtjeva

- Nije definisano za „Prethodnu procjena uticaja na životnu sredinu“
- Nije eksplictno definisano za „Odobravanje studije uticaj na životnu sredinu.“
- Definisano u članu 87. Zakona o zaštiti životne sredine za „Izdavanje ekološke dozvole“

4. Javne konsultacije

- Definisano u članu 65. Zakona o zaštiti životne sredine za „Prethodnu procjena uticaja na životnu sredinu“
- Definisano u članu 69. i članu 70. Zakona o zaštiti životne sredine „Odobravanje studije uticaj na životnu sredinu.“
- Definisano u članu 88. Zakona o zaštiti životne sredine za „Izdavanje ekološke dozvole“

5. Faza odluke

- Definisano u članu 66. Zakona o zaštiti životne sredine za „Prethodnu procjena uticaja na životnu sredinu“
- Definisano u članu 73. Zakona o zaštiti životne sredine za „Odobravanje studije uticaja na životnu sredinu.“
- Definisano u članu 89. Zakona o zaštiti životne sredine za „Izdavanje ekološke dozvole“

6. Žalbe

- Nije definisano za „Prethodnu procjena uticaja na životnu sredinu“, moguće pokrenuti upravni spor (primjenjuje se Zakon o opštem upravnom postupku).
- Nije definisano za „Odobravanje studije uticaj na životnu sredinu“, moguće pokrenuti upravni spor (primjenjuje se Zakon o opštem upravnom postupku).

- Nije definisano u Zakonu za slučaj odbijanja zahtjeva za izdavanje ekološke dozvole ; Za slučaj donošenja rješenja o prestanku važenja ekološke dozvole žalbe i tužbe su definisane u članu 98 stav (4) Zakona o zaštiti životne sredine (primjenjuje se Zakon o opštem upravnom postupku).

5.10. ANALIZA U SKLADU SA SEDAM „ANALITIČKIH DIMENZIJA“

U nastavku su navedeni ključni izazovi u identifikovane u Zakonu o zaštiti životne sredine i relevantnim propisima:

- **Broj procesa i stepena procesa**: U procesu izdavanja ekološke dozvole identifikovan je podproces „Procjena uticaja na životnu sredinu“ , koji je podijeljen u dva stepena, prvi: „Prethodna procjena uticaja na životnu sredinu“ i drugi: „Izrada i odobravanje studije uticaja na životnu sredinu“. Teoretski izazov je smanjenje broja stepena procesa. U konkretnom slučaju ne prepoznaje se ovaj izazov. Istina same odredbe Zakona i podzakonskih akata predviđaju da postoje slučajevi kada se može izostaviti jedan ili više stepena procesa.
- **Sekvencijalnost procesa:** Stepeni procesa su, za slučajeve kad je propisano da se sprovode svi, međusobno uslovljeni tako da je sprovođenje jednog stepena procesa uslovljeno završetkom prethodnog. U konkretnom slučaju ne prepoznaje se izazov paralelnog vođenja stepena procesa u cilju skraćenja ukupnog roka procesa.
- **Operativna odgovornost za procese i stepene procesa:** Odredbama Zakona i podzakonskih akata definisana je operativna odgovornost za pojedine aktivnosti i podijeljena između nosioca projekta (pripremanje i podnošenje zahtjeva i dokumenata uz zahtjev, izrada studije procjene uticaja , operativno sprovođenje znatnog dijela javnih konsultacija), administrativnih organa – Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju i organa lokalne samouprave nadležnih za ekologiju (prijem i obrada zahtjeva , dio javnih konsultacija, revizija studije procjene uticaja na životnu sredinu, donošenje, dostavljanje i objavljivanje rješenja o obaveznosti sprovođenja procjene uticaja, o odobravanju studije uticaja i izdavanju ekološke dozvole. Prepoznaju se izazovi u smislu preciznijeg definisanja nadležnosti organa lokalne smouprave u pogledu izdavanja ekoloških dozvola i povjeravanje operativne odgovornosti za jevne konsultacije kod procjene uticaja na životnu sredinu administrativnom organu umjesto nosiocu projekta.
- **Uključivanje i informisanje zainteresovanih strana**: Predvđeno je uključivanje zainteresovanih strana, u sve stepene procesa, s tim što su u drugi ("Odobravanje studije uticaja“) i treći stepen („Izdavanje ekološke dozvole“) uključeni i zainteresovani administrativni organi i organizacije i „opšta janost“, dok je kod „Prethodne procjene uticaja“ isključena opšta javnost kod javnih konsultacija.
- **Ulazni i izlazni dokumenti:** Analiziranim propisima su jasno precizirani ulazni dokumenti (zahtjev za prethodnu procjenu uticaja na životnu sredinu sa pratećim dokazima, zahtjev za odobrenje studije procjene uticaja, sama studija i prateći dokazi, zahtjev za izdavanje ekološke dozvole sa pratečim dokazima) i izlazni dokumenti (Rješenje o obaveznosti sprovođenja procjene uticaja, Rješenje o odobravanju studije uticaja i Rješenje o izdavanju ekološke dozvole). U konkretnom slučaju ne prepoznaje se izazov smanjenja broja ulaznih i izlaznh dokumenata je bi to proces moglo učiniti nekonzistentnim.
- **Trajanje procesa:** Propisani su rokovi za najveći broj aktivnosti u procesu (rokovi za kompletiranje zahtjeva, za objavljivanje obavještenja o javnim raspravama i drugim oblicima konsultacije javnosti, za dostavu dokumentacije zinteresovanim stranama, za

davanje mišljenja i komentara za ažuriranje zahtjeva i studije procjene uticaja, za donošenje rješenja o odobravanju studije o procjeni i rješenja za izdavanje ekološke dozvole) . Propisan je rok za donošenje Rješenja o obaveznosti sprovođenja procjene uticaja.

- **Troškovi:** Stvarne troškove podnošenja zahtjeva, izrade studije uticaja, revizije studije i organizovanja i sprovođenja najvećeg dijela javnih konsultacija snosi nosilac projekta. Pred toga nosilac projekta plaća Ekološke takse prema tarifnom broju 68. Zakona o administrativnim taksama[141], (za izdavanje rješenja po zahtjevu za prethodnu procjenu uticaja na životnu sredinu – 50 KM; za izdavanje rješenja za odobravanje studije uticaja - 1.000 KM; za izdavanje ekološke dozvole - 150 KM; za reviziju ekološke dozvole – 150 KM)

5.11. ZAKLJUČCI

Zakoni i podzakonski akti u Republici Srpskoj iz oblasti zaštite životne sredine čine zakonski okvir koji daje dovoljno osnova za izdavanje akata kojima se obezbjeđuje zaštita životne sredine kod izgradnje postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije. Radi obrazloženja ovog opšteg zaključka u nastavku se daju zaključci za pojedinačne elemente procesa izdavanja dozola (akata) izvedeni na bazi sprovedenih analiza:

- Proces izdavanja ekoloških akata podijeljen je tri stepena: prethodna procjena uticaja na životnzu sredinu(i); Izrada I odobravanje studije procjene uticaja na životnu sredinu (ii); I izdavanje ekološke dozvole (iii)
- Za svaki stepen su, u najvećoj mjeri, propisane cjeline (faze) sprovođenja : definisanja obuhvata informacija o zaštiti životne sredine koje dostavlja nosilac projekta nadležnoj instituciji (i); način pripreme dokumentacije za podnošenje zahtjeva(ii); verifikacija kompletnosti zahtjeva (iii); javne konsultacije (iv); faza odluke (v); žalbe i tužbe (vi)
- Stepeni procesa su međusobno uslovljeni po vremenu odvijanja aktivnosti, a rokovi za pojedine aktivnosti su precizno definisani.
- Propisana je operativna odgovornost za pojedine faze, stepene i sam process.
- Jasno su precizirani ulazni i izlazni dokumenti
- Propisano je odgovornost za snošenje troškova pojedinačnih akticnosti I faza procesa.
- Definisani su projekti za koje se uvijek sprovodi procjena uticaja; projekti za koje Ministarstvo u pojedinačnim slučajevima odlučuje o potrebi sprovođenja procjene uticaja i projekati za koje Ministarstvo odlučuje o potrebi sprovođenja procjene uticaja, iako projekat ne dostiže propisani prag, ako bude ocijenjeno da bi taj projekat mogao imati značajan uticaj na životnu sredinu.
- Nije decidno propisano za koje sve projekte je obavezno podnošenje zahtjeva za prethodnu procjenu (odnosi se na solarna postrojenja i postrojenja na biomasu), te iz ugla nosioca projekta postoji nejasnoća u tom pogledu.
- Operativna odgovornost za obezbjeđuvanje transparentnosti sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu u potpunosti je na nosiocu projekta što umanjuje efikasnost procesa. *(Obaveza nosiocu projekta je da obavijesti javnost o zahtjevu za donošenje rješenja o odobravanju studije i samoj studiji, da obezbijedi besplatan uvid javnosti u zahtjev i studiju u jedinici lokalne smouprave gdje se nalazi lokacija projekta , da organizuje javnu*

[141] „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 100/11, 103/11 i 67/13

raspravu, da vodi zapisnik sa javne rasprave i dostavlja ga Ministarstvu, da prikuplja primjedbe i komentare i dostavlja ih Ministarstvu).

- Identifikovana su postrojenja koja mogu biti izgrađena i puštena u rad samo ukoliko imaju ekološku dozvolu.
- Nisu dovoljno jasno definisane donje granice projekata za koje ekološku dozvolu izdaje organ lokalne samouprave.
- Uporedne analize je pokazala da su zahtjevi iz osnovne EIA Direktive 2011/92/EU transponovani u Zakon o zaštiti životne sredine Republike Srpske i Pravilnik o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu.
- Zahtjevi iz Izmjena i dopuna Direktive 2011/92/EU, tj. Direktive 2014/52/EU nisu u potpunosti ugrađeni u propise o zaštiti životne sredine.
- Zahtjevi iz Direktive 2001/42/EC o procjeni efekata određenih planova i programa na životnu sredinu na adekvatan način su zadovoljeni odgovarajućim odredbana Zakonu o zaštiti životne sredine RS (članovi 48-59)
- Odrede Uredbe (EU) 347/2013 i preporuke iz „Smjernice za racionalizaciju postupka procjene uticaja na životnu sredinu" Evropske komisije nisu primijenjeni u analiziranim propisima u oblasti zaštie životne sredine izuzev onih odredbi i preporuka koji su već sadržani u EIA i SEA direktivama.

Na sastanku članova Podgrupe za ekologiju i korištenje voda[142] održanom 13. oktobra 2017. godine u Banja Luci, članovi radne Podrupe istakli su sljedeće ključne probleme:

- Problemi sa kvalitetom studijske dokumetnacije - ekološke, hidrološke i druge studije koje izrađuju ovlaštena lica često nisu dovoljno kvalitetno izrađene i ne daju dovoljno tačne podatke koji su potrebni za odlučivanje. Dijelovi studija često su kopirani iz studija izrađenih za druge projekte ili ne sadrže sve propisane dijelove i poglavlja.
- Pravilnici koji definišu postrojenja za koja je obavezna procjena uticaja na okoliš, te postrojenja za koja se izdaju ekološke dozvole ne sadrže odredbe koje dovoljno precizno definišu solarna postrojenja, postrojenja na biomasu i kogenerativna postrojenja. S tim u vezi, naročito je potrebno jasnije definisati odobravanje solarnih postrojenja koja se grade na krovu postojećeg objekta.
- Sudionici u postupku izdavanja dozvola, uključujući nadležne orgrane, predstavnike javnosti i nevladinih organizacija u određenim slučajevima nemaju dovoljno kapaciteta potrebnih da osiguraju efikasnost u postupku.
- Uprkos postojanju mogućnosti uključivanja u ranoj fazi postupka koja je definisana zakonom, predstavnici javnosti i lokalno stanovništvo najčešće se uključuju u postupak tek nakon što se pojavi određeni problem u postupku ili prilikom izdavanja građevinske dozvole, što otežava postupak kako investitorima tako i nadležnim organima.

[142] Podgrupa za ekologiju i korištenje voda uspostavljena je u okviru Glavne radne grupe na temu izdavanja dozvola i licenci u Republici Srpskoj, koja je osnovana pod pokroviteljstvom Ministarstva industrije, energetike i rudarstva Republike Srpske. Radne grupe osnovane su i djeluju sa ciljem identifikacije i otklanjanja problema u postupku izdavanja dozvola za energetske infrastrukturne objekte, poboljšanja njegove efikasnosti i izrade vodiča za investitore.

- Članovi nadležnih organa nivo transparentnosti u postupku općenito su ocijenili zadovoljavajućim. Međutim, istaknuto je da u određenim slučajevima informacije (poput studija o uticaju na okolišu) nisu nisu dostavljene na zahtjev predstavnika organizacija za zaštitu okoliša.
- Dostupnost informacija na web strancima nadležnih organa varira. Neke opštine i ministarstva nemaju ažurne podatke na web stranicama. Isto važi i za dostupnost zakona, podzakonskih akata i odluka koje donose nadležni organi. Nadležni organi u najvećem broju slučajeva ne objavljuju informacije na drugim jezicima.

5.12. PREPORUKE

Na osnovu sprovedenih analiza u prethodnim poglavljima izdvajaju se sljedeće preporuke/izazovi koji mogu proces izdavanja akata iz oblasti zaštite životne sredine za energetske projekte koji koriste obnovljive izvore energije učiniti razumljivijim za nosioce projekata, te bržim i efikasnijim:

- Precizirati za koje projekte je potrebno podnositi zahtjev za prethodnu procjenu uticaja na životnu sredinu (odnosi se na solarna postrojenja i postroenja na biomasu) ili način kada i kako su nosilac projekta i nadležni administrativni organ obavezni prikupljati, dostavljati i procjenjivati informacije za ocjenu potrebe sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu. (*Član 64. Stav (1) Zakona o zaštiti životne sredine i članovi 2. 3. i 4. „Pravilnika o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu“*)
- Potrebno je jasnije definisati projekte koji su u obavezi sprovesti procjenu uticaja (izraditi studiju o procjeni uticaja) a nisu u obavezi da pribave ekološku dozvolu, te u ovome smislu uvrstiti i odredbe o solarnim i postrojenjima na biomasu.
- Potrebno je razmotriti mogućnosti da se podjela nadležnosti između Ministarstva i jedinica lokalne samouprave propiše na jednostavniji način, te da se odrede i donji granični pragovi nadležnosti za izdavanje dozvola.
- Propisati rano uključivanje opšte javnosti u prvom stepenu procesa („Prethodna procjena uticaja na životnu sredinu“), radi izbjegavanja mogućih prepreka u kasnijim stepenima procjene uticaja.
- Transponovati odredbe Direktiva 2014/52/EU o izmjenama i dopunama Direktive 2011/92/EU u propise iz oblasti zaštite životne sredine u Republici Srpskoj do roka kada Izmjene Direktive trebaju biti transponovane u pravni sistem BiH (1. januar 2019).
- Obezbijediti primjenu Uredbe (EU) 347/2013 i preporuke iz „Smjernice za racionalizaciju postupka procjene uticaja na životnu sredinu“ Evropske komisije i uključivanje ovih akata na adekvatan način u propise o zaštiti životne sredine Republike srpske.
- U odnosu na zaključke navedene u prethodnom poglavlju, članovi Podgrupe za ekologiju i korištenje voda iznijeli su sljedeće preporuke:
- Potrebno je raditi na unapređenju kvaliteta studijske dokumentacije (ekoloških, hidroloških i drugih studija) koju investitori dostavljaju nadležnim organima. S tim u vezi, potrebno je pooštriti kriterije na osnovu kojih se pravnim licima izdaju ovlaštenja (licence) za izradu studijske dokumentacije, te pojačati inspekcijski nadzor nad radom ovlaštenih lica.

- U pravni okvir potrebno je uvrstiti i jasnije definisati solarna postrojenja, postrojenja na biomasu i kogenerativna postrojenja. S tim u vezi, naročito je potrebno jasnije definisati odobravanje solarnih postrojenja koja se grade na krovu postojećeg objekta.
- Potrebno je kontinuirano raditi na izgradnji kapaciteta i edukaciji svih učesnika u postupku izdavanja dozvola. Kroz redovno organizovanje edukacija, radionica, seminara i drugih ekspertnih skupova učesnici bi imali priliku razmijeniti mišljenje i iskustva o postupku izdavanja dozvola. Naročito važno je unaprijediti saradnju između lokalnih i entitetskog nivoa vlasti.
- Potrebno je izraditi i promovisati vodič za investitore, kojim bi postupak izdavanja dozvola bio pojašnjen na jednostavan i lako razumljiv način.
- Obzirom da se predstavnici javnosti i lokalno stanovništvo u praksi često uključuju u postupak postupak tek nakon što se pojavi određeni problem u postupku ili prilikom izdavanja građevinske dozvole, potrebno je raditi na njihovoj edukaciji, te pojasniti lokalanim zajednicama koristi ranog uključivanja u postupak izgradnje energetskih objekata.
- Web stranice nadležnih organa koji izdaju dozvole potrebno je redovno ažurirati, tako da svi zakoni i podzakonski akti, kao i odluke koje oni donose, budu dostupni javnosti. Potrebno je razmotriti i mogućnost da određeni dokumenti (poput vodiča i opštih informacija) budu dostupni i na drugim jezicima.
- Potrebno je unaprijediti i jačati pravni okvir za realizaciju projekata koji imaju međudržavna ili međuentitetska obilježja. U tom smislu, potrebno je transponirati odredbe Espoo konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica. Izradom vodiča potrebno je pojasniti način provođenja konsultacija u ovakvim slučajevima.

5.13. ANEKS I

Pored svojih osnovnih nadležnosti, djelimičnu nadležnost u oblasti zaštite životne sredine imaju i sljedeća ministarstva i druge institucije, kako slijedi:

- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Javna ustanova Vode RS (ima *nadležnost za donošenje podzakonskih akata koji se primjenjuju kod izdavanja ekološke dozvole i kod izrade studije za procjenu uticaja na životnu sredinu i za davanje mišljenja kad su u pitanju projekti iz osnovne nadležnosti ministarstva*)
- Ministartsvo zdravlja i socijalne zaštite, *(ima nadležnost za donošenje podzakonskih akata koji se primjenjuju kod izdavanja ekološke dozvole i izrade studije za procjenu uticaja na životnu sredinu i za davanje mišljenja u procesu izdavanja ovih akata)*
- Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva,(*ima nadležnost za davanje mišljenja u procesu izdavanja ekološke dozvole i sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu kad su u pitanju projekti iz osnovne nadležnosti ministarstva)*
- Ministarstvo saobraćaja i veza, (*ima nadležnost za davanje mišljenja u procesu izdavanja ekološke dozvole i sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu kad su u pitanju projekti iz osnovne nadležnosti ministarstva)*
- Ministarstvo trgovine i turizma, (*ima nadležnost za davanje mišljenja u procesu izdavanja ekološke dozvole i sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu kad su u pitanju projekti iz osnovne nadležnosti ministarstva)*

- Fond za zaštitu životne sredine se osniva posebnim zakonom (*ima nadležnost da prikuplja i distribuira finansijska sredstva za zaštitu životne sredine na području Republike Srpske u skladu sa zakonom)*[143]
- Republički hidrometeorološki zavod (*prati i dostavlja hidrometeorološke podatke relevantne za izdavanje i nadziranje primjene uslova ekološke dozvole)*
- Republički zavod za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog nasleđa. (*ima nadležnost za davanje mišljenja u procesu izdavanja ekološke dozvole i sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu kad su u pitanju projekti koji imaju uticaja na kulturno – istorijsko nasleđe)*

U nastavku je naveden spisak zakona I podzakonskih akata u Republici Srpskoj koji se koriste kod izdavanja ekološke dozvole i sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu za energetske projekte koji koriste obnovljive izvore energije[144]:

- Zakon o zaštiti životne sredne (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 71/12 i 79/15),
- Zakon o zaštiti vazduha (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 124/11 i 46/17),
- Zakon o zaštiti prirode (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 20/14),
- Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 111/13, 106/15 i 16/18),
- Zakon o vodama (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 50/06, 92/09, 121/12 i 74/17)
- Zakon o kulturnim dobrima RS (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 11/95, 108/08),
- Zakon o uređenju prostora i građenju (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 40/13, 106/15 i 3/16),
- Zakon o nacionalnim parkovima (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 75/10),
- Zakon o zaštiti na radu (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 1/08 i 13/10),
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 93/06, 86/07,14/10),
- Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja(Službeni glasnik Republike Srpske, br. 2/05),
- Zakon o šumama (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 75/08,60/13),
- Zakon o lovstvu (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 60/09),
- Zakon o zaštiti od požara (Službeni glasnik Republike Srpske, br.71/12),
- Pravilnik o postrojenjima koja mogu biti izgrađena i puštena u rad samo ukoliko imaju ekološku dozvolu (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 124/12),
- Pravilnik o projektima za koje se sprovodi procena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o obavezi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 124/12),
- Uputstvo o sadržaju Studije uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 108/13),

[143] Član 117. Zakona o zaštiti životne sredine

[144] Na ove propise se pozivaju obrađivači studije o procjeni uticaja na životnu sredinu i donosioci rješenja o ekološkoj dozvoli

- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja registra izdatih ekoloških dozvola (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 108/13),
- Pravilnik o postupku revizije i obnavljanja ekoloških dozvola (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 28/13 i 104/17),
- Pravilnik o mjerama za sprečavanje i smanjenje zagađivanja vazduha i poboljšanje kvaliteta vazduha (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 3/15, 51/15 i 47/16),
- Uredba o uslovima za monitoring kvaliteta vazduha (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 124/12),
- Uredba o vrijednostima kvaliteta vazduha (Službeni glasnik Republike Srpske, broj124/12),
- Pravilnik o ispuštanju otpadnih voda u površinske vode (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 44/01),
- Pravilnik o načinu i metodama određivanja stepena zagađenosti otpadnih voda kao osnovice za utvrđivanje vodne naknade (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 79/11, 25/12 i 36/12),
- Uredba o klasifikaciji voda i kategorizaciji vodotoka (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 42/01),
- Pravilnik o kategorijama, ispitivanju i klasifikaciji otpada (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 19/15),
- Pravilnik o uslovima i načinu sakupljanja, transporta, skladištenja i tretmana otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina ili za dobijanje energije (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 61/15),
- Uredba o crvenoj listi zaštićenih vrsta flore i faune RepublikeSrpske (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 124/12),
- Pravilnik o dozvoljenim granicama intenziteta zvuka i šuma (Službeni list SR BiH, broj 46/89),
- Pravilnik o uslovima za obavljanje djelatnosti iz oblasti zaštite životne sredine (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 28/13),
- Pravilnik o aktivnostima i načinu izrade najboljih raspoloživih tehnika (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 108/13),
- Uredba o uspostavljanju rep ubličke mreže mjernih stanica i mjernih mjesta (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 124/12),
- Pravilnik o načinu uspostavljanja i upravljanja informativnim sistemom za zaštitu prirode i sistemu praćenja (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 85/05),
- Pravilnik o metodologiji i načinu vođenja registra postrojenja i zagađivača (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 92/07).

6. PREGLED I ANALIZA PRAVNOG OKVIRA I PRAKSE ZA DODJELJIVANJE STATUSA JAVNOG INTERESA I KONCESIJA ZA IZGRADNJU ELEKTROENERGETSKE INFRASTRUKTURE U REPUBLICI SRPSKOJ

6.1. DODJELJIVANJE STATUSA JAVNOG INTERESA U EVROPSKOJ UNIJI (EU) I REGIJI

Evropska unija (EU)

Dodjeljivanje statusa javnog interesa projektima izgradnje energetske infrastrukture može značajno ubrzati i pojednostaviti postupak izdavanja dozvola i na taj način osigurati brzu i efikasnu realizaciju investicije. Prema nalazima Izvještaja EC Roland Berger[145], u kojem je analiziran postupak odobravanja projekata izgradnje energetske infrastrukture u 13 zemalja članica EU, dodjeljivanje statusa od javnog interesa pojedinom projektu je prvi značajni korak u ukupnom postupku odobravanja izgradnje elektroenergetskih objekata.

Dodjeljivanje statusa od javnog 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 projekata[146] kojima je dodijeljen status od javnog interesa, takvi projekti generalno uživaju mnoge prednosti, kao što su:

- 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 ponovo opravdavati realizaciju projekta.
- Bolje praćenje i upravljanje projektima: Dodjeljivanje statusa javnog (opšteg) interesa nekom projektu je u većini država praćeno određivanjem jednog državnog tijela koje je zaduženo za praćenje i upravljanje postupkom izdavanja dozvola, što omogućava brže i koordinirano postupanje svih nadležnih organa u postupku.

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

Evropska Unija je 2013. godine usvojila *Uredbu (EU) br. 347/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. aprila 2013. o smjernicama za transevropsku energetsku 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*[147] (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. Radi se o velikim energetskim projektima koji mogu imati snažan uticaj na stabilnost energetskog tržišta EU, snabdijevanje energijom stanovništva, te koji doprinose ostvarivanju ciljeva energetske efikasnosti i smanjenju zagađenja.

[145] 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.

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

[147] Objavljena u Sl. Listu Evropske Unije OJ L 115, 25.4.2013, p. 39–75

Na projekte od zajedničkog interesa (PCI projekte) se primjenjuje poseban, ubrzani postupak izdavanja dozvola prema Uredbi (EU) 347/2013, sa osnovnim karakteristikama: da on može trajati najviše 3 godine i šest mjeseci, da se sve javne konsultacije obavljaju u najranijoj mogućoj fazi, da cjelokupnim postupkom izdavanja dozvola upravlja ili koordinira jedno tijelo na državnom nivou, da to državno tijelo može biti zakonom ovlašteno da izdaje dozvole za izgradnju PCI projekata umjesto drugih nadležnih tijela ili može 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, u obavezi je 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...“*

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.

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 projekata[148], preko postupka izdavanja dozvola, prostornog uređenja, rokova za izdavanje pojedinačnih dozvola i saglasnosti, nadležnosti za izdavanje dozvola, raspolaganje imovinom u vlasništvu države za potrebe izgradnje strateških projekata, te davanje koncesija za velike strateške projekte. Zakonom je određeno da se projekti koji se proglase „strateškim projektima“ imaju smatrati hitnim, te je propisan rok od 15 dana za izdavanje svih mišljenja i svih upravnih akata, osim upravnih akata iz oblasti zaštite životne sredine koji se izdaju u skladu sa posebnim propisima koji uređuju ovu oblast.

[148]Vlada Republike Hrvatske imenuje posebnu Komisiju koja vrši odabir strateških projekata

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, vodeće međunarodne finansijske organizacije sačinile su nekoliko dokumenata, koji predstavljaju sublimaciju najbolje međunarodne prakse iz ove oblasti i smjernica 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)* [149], a potom i *Model legislativnih odredbi o privatno finansiranim infrastrukturnim projektima (Model zakona)* [150]*, koji je objavljen u julu 2003. godine.* Vodič daje opšte preporuke zakonodavcima kako uspostaviti efikasan zakonodavni i institucionalni okvira za koncesije, a Model zakona sadrži 51 „ogledni član" kojim se praktično razrađuju osnovne preporuke i principi iz Vodiča.

Uzimajući za osnovu ova dva UNCITRAL-ova dokumenta, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) objavila je dokument pod nazivom *Osnovni elementi zakona o koncesijama (OECD Model zakon)* [151]. 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: 1) uspostava transparentnog okvira za postupak izbora koncesionara; 2) jasno i precizno definisanje postupka dodjele koncesija ako se odvija putem direktnih pregovora ili samoinicijativne ponude; 3) mogućnost da kreditor preuzme poslovanje koncesionara; 4) 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 donešena i Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama (Direktiva)[152] koja je stupila na snagu 28. marta 2014. godine. Države članice bile su dužne transponiovati Direktivu u domaće zakonodavstvo do 18. aprila 2016. godine.

Osnovna svrha Direktive je provođenje glavnih načela Ugovora o funkcionisanju EU[153] (transparentnost, nediskriminacija, jednako postupanje prema svim učesnicima i uzajamnosti) u oblasti koncesija, te organizacija postupka dodjele koncesija na ujednačen način u svim državama članicama, uz smanjenje birokratski 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 definiše kao teretne[154], 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

[149]UNICITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, 2001., dostupno na: https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/guide/pfip-e.pdf
[150] UNICITRAL 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
[151] OECD Basic Elements of a Law on Concession Agreements, 1999-2000.
[152] Direktiva 2014/23/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji (OJEUL 94, 28/03/2014, p. 1).
[153] Treaty on the Functioning of the European Union, OJEU C202, 7. June 2016.
[154] Ugovori koji sadrže finansijsku obavezu

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[155].

Direktiva, nadalje, određuje da ugovor o koncesiji mora imati ograničen rok trajanja kako se tržišna konkurencija ne bi trajno narušila[156]. 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 onemogući konkurencija i stvori monopol, ali da ipak koncesija treba biti dovoljno duga da investitor ima mogućnost da povrati 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 unutrašnjeg tržišta EU.

Primjena Direktive obavezna je samo za veće koncesione projekte čija vrijednost prelazi 5.186.000 EUR[157]. 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, s tim što se moraju poštivati osnovna načela Ugovora o funkcionisanju EU.

Takođe, Direktiva propisuje izričitu primjenu „Direktiva o pravnim lijekovima“[158] i na sektor koncesija. U osnovi, ove direktive propisuju obavezu uspostavljanja efikasnog i nezavisnog sistema preispitivanja odluka, tako da učesnici koji nisu uspjeli 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 djelotvornost i efikasnost cjelokupnog sistema. Ugovor o koncesiji se ne smije zaključiti prije isteka „perioda mirovanja“ koji ne može biti kraći od 10 dana.

6.3. DODJELJIVANJE STATUSA JAVNOG INTERESA I KONCESIJA U BOSNI I HERCEGOVINI (BiH)

6.3.1. Status javnog interesa u Bosni i Hercegovini

Period Socijalističke Republike BiH (SR BiH)

Dodjeljivanje statusa javnog (opšteg) 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 opštine, ako je projekt bio od lokalnog značaja, ili na nivou SR BiH, ako se radilo o projektu od interesa za širu zajednicu. U skladu sa definicijom „javnog (opšteg) interesa“, procjenu i utvrđivanje javnog interesa sprovodili su nadležni opštinski/republički organi, a stutus je dodjeljivala skupština opštine ili Skupština SR BiH, zavisno od veličine i značaja projekta. Dodjela ovog statusa u praksi je značila ubrzanje postupka izdavanja potrebnih dozvola zbog strateškog opredjeljenja zemlje da se realizacija projekta odvija na brz i efikasan način. Ovakve projekte, koje su nadležne skupštine proglasile projektima od javnog (opšteg) interesa, nije trebala dodatno obrazlagati, a sama odluka o dodjeli statusa javnog (opšteg) interesa je činila pravni osnov za

[155] Recital 18. uvodnog dijela Direktive.
[156] Recital 52. u vezi sa Članom 18. Direktive.
[157] Član 8. Direktive.
[158] 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).

osiguranje zemljišta za gradnju, odnosno rješavanje imovinsko-pravnih odnosa na lokaciji izgradnje objekta.

Nivo Bosne i Hercegovine (BiH)

Izdavanje dozvola za izgradnju energetske infrastrukture u BiH je, uglavnom, u nadležnosti entiteta. Međutim, projekti energetske infrastrukture se mogu graditi na teritoriji oba entiteta, a mogu uključiti i susjedne države, tako da će se pravni okvir za utvrđivanje i dodjeljivanje javnog interesa na nivou BiH, istaći u najkraćem i pojmovnom obliku u ovoj analizi.

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

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

Član 25. Zakona o koncesijama BiH[159] glasi: „U slučaju da ponuđač nadležnom ministarstvu (ministarstvo) podnese prijedlog za koncesiju za koju nije raspisan tender, **ministarstvo procjenjuje da li postoji javni interes za tu koncesiju**." Takođe, 2002. godine doneseni su i entetetski zakoni: Zakon o koncesijama Federacije BiH i Zakon o koncesijama RS („Službeni glasnik RS 25/02). U sva tri zakona na veoma sličan način je uređena oblast koncesija. Utvrđivanje javnog interesa propisano je u postupku dodjele koncesije putem samoinicijativne ponude, a procjenu postojanja javnog interesa vrši nadležno ministarstvo.

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 interesa, niti ko donosi odluku da postoji javni interes za BiH, kao ni postupak i nadležne organe u ovom postupku. S obzirom na administrativno uređenje 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, opštine - koordiniraju dodjelu statusa javnog interesa, odnosno koji su efekti dodjele ovog statusa na nivou BiH kada se takav status dodjeli. Takođe, ni sam pojam javnog interesa nije definisan zakonom.

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

6.3.2. Pravni okvir za oblast koncesija u Bosni i Hercegovini (BiH)

Zakon o koncesijama BiH (Zakon BiH)

Zakon o koncesijama BiH[160] (Zakon BiH) je donesen 2002. godine. **Ovim zakonom je propisan postupak dodjele koncesije kada se koncesiono dobro prostire na oba entiteta ili više država**. Ovaj zakon je posebno važan kod dodjele koncesija za izgradnju velikih elektroenergetskih projekata, poput hidrocentrala na pograničnim rijekama, čija izgradnja ima uticaj na režim voda u oba entiteta u BiH i u susjednim državama, jer se u tim slučajevima dodjela koncesije vrši na nivou BiH.

[159] Sl. glasnik BiH br. 32/02 i 56/04.
[160] Zakon o koncesijama Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH" br. 32/02 i 56/04).

Provedba projekata od interesa za Energetsku zajednicu (Project of Energy Community Interest – PECI) na teritoriji BiH i realizacija projekata kroz WB6[161] 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. godine[162], Bosna i Hercegovina je dobila dosta visoke ocjene za djelotvornost i usklađenost domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima i praksom.[163] Ocjena EBRD-a odnosi se upravo na Zakon 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, takođe, bila predmet ocjene[164].

Međutim, zbog izostanka konsenzusa vladajućih struktura da se koncesije dodjeljuju na nivou BiH, odsustva dijaloga i strateške vizije korištenja zajedničkih energetskih kapaciteta u BiH i regiji, do danas nije dodijeljena ni jedna koncesija na nivou BiH. U cilju provođenja energetske politike u BiH, u novembru 2008. godine, predsjednici Vlada entiteta i predsjedavajući Vijeća ministara potpisali su Sporazum o načelima energetske politike, kojim je definisano da su strane saglasne da razgovaraju o pripremi građenja zajedničkih objekata za proizvodnju električne energije i definisanju principa za izradu energetske strategije BiH nakon izrade energetskih strategija entiteta.

6.4. PRAVNI OKVIR ZA DODJELJIVANJE STATUSA JAVNOG INTERESA I KONCESIJA U REPUBLICI SRPSKOJ (RS)

U Republici Srpskoj energetski infrastrukturni projekti mogu dobiti status projekta od **javnog interesa** u postupku dodjele koncesije na osnovu Zakona o koncesijama RS, odnosno status od **opšteg interesa** u postupku eksproprijacije na osnovu Zakona o eksproprijaciji RS. Takođe, Zakonom o energetici RS („Službeni glasnik RS“ 49/09), u članu 27., je definisano da je korištenje obnovljivih izvora energije od opšteg interesa za Republiku Srpsku. U martu 2012. godine Narodna skupština RS usvojila je Strategiju razvoja energetike Republike Srpske do 2030. godine, kojom su definisani i prioritetni projekti od interesa za RS. Prioritetni projekti energetske infrastrukture definisani su i Prostornim planom RS do 2025. godine.

6.4.1. Zakon o koncesijama Republike Srpske

Oblast koncesija u Republici Srpskoj uređena je **Zakonom o koncesijama RS**[165], kojim se propisuje predmet i nadležnost za dodjelu koncesija, politika dodjele koncesija, način i postupak dodjele koncesija u Republici Srpskoj, elementi ugovora o koncesiji i prestanak ugovora o koncesiji, prava i obaveze koncesionara i koncendenta, izbor i nadležnost Komisije za koncesije Republike Srpske i druga pitanja od značaja za ostvarivanje koncesija[166]. Zakon definiše koncesiju kao pravo obavljanja privrednih djelatnosti korišćenjem javnih dobara, prirodnih bogatstava i drugih dobara od opšteg interesa, kao i pravo na obavljanje djelatnosti od opšteg

[161] Inicijativa za 6 zemalja Zapadnog Balkana (Srbija, Bosnia i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija, Albanija, Kosovo (bez prejudiciranja pozicije ili statusa i u skladu sa UNSCR 1244/1999 i Mišljenjem ICJ-a o proglašenju nezavisnosti Kosova).
[162] EBRD, Concession / PPP Laws Assessment 2011 – Cover Analysis Report, maj 2012. godine.
[163] Po ocjeni EBRD-a, od 33 zemlje Bosna i Hercegovini 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.
[164] Zakon o javno-privatnom partnerstvu nije donesen na nivou BiH tako da je ova oblast isključena iz ocjene koja je data za BiH.
[165] Službeni glasnik RS br. 59/13
[166] Zakon o koncesijama RS, član 1.

interesa, a to pravo se ustupa koncesionaru na određeno vrijeme, pod uslovima propisanim ovim zakonom, uz plaćanje koncesione naknade[167]. Stupanjem na snagu ovog zakona prestao je da važi raniji Zakon o koncesijama ("Službeni glasnik RS" br. 25/02, 91/06 и 92/09). Zbog toga će odredbe važećeg Zakona o koncesijma (Zakon) poslužiti kao osnova za analizu zakonodavnog okvira za ovu oblast u Republici Srpskoj.

6.4.2. Predmet koncesija u energetskom sektoru

Zakonom je određeno da predmet koncesije mogu biti: **izgradnja i korišćenje energetskih objekata** instalirane snage veće od 250 kW, izuzev energetskih objekata na bio-masu i bio-gas i solarnih postrojenja sa fotonaponskim ćelijama na objektima nezavisno od instalirane snage[168]. Iz postupka dodjele koncesije isključena su postrojenja instalisane snage do 250 kW i postrojenja na biomasu i biogas, te solarna postrojenja na objektima u cilju pojednostavljenja procedure i povećanja izgradnje postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije.

Dakle, zakon predviđa dobijanje koncesije i za izgradnju elektroenergetskih objekata koji koriste obnovljive izvore energije, za razliku od rješenja prema Zakonu o koncesijama FBiH, kojim to nije propisano.

6.4.3. Nadležnost za dodjelu koncesije

Za dodjelu koncesija u Republici Srpskoj nadležna je **Vlada**, osim za koncesije iz komunalne oblasti, za koje je nadležna skupština **jedinice lokalne samouprave**. Izuzetno, Vlada može ovlastiti jedinicu lokalne samouprave za dodjelu koncesije za izgradnju, rekonstrukcija i modernizacija banjskih objekata, izgradnju objekata turističke infrastrukture i djelatnosti u oblasti ugostiteljstva[169].

6.4.4. Učesnici u postupku dodjele koncesije

-**Koncedent** je Vlada Republike Srpske (Vlada), u ime Republike ili skupština jedinice lokalne samouprave, u ime jedinice lokalne samouprave

-**Koncesionar** je privredno društvo osnovano u skladu sa propisima Republike, sa kojim je koncendent zaključio ugovor o koncesiji,

- **Nadležni organ** je ministarstvo nadležno za pojedinu oblast u koju spada predmet koncesije za čiju dodjelu je nadležna Vlada, odnosno gradonačelnik ili načelnik opštine, za predmet koncesije iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave

- **Ponuđač** je svako domaće ili strano pravno ili fizičko lice, konzorcijum dva ili više ugovorom povezanih pravnih lica, koji je dostavio ponudu u postupku dodjele koncesije

- **Komisija za koncesije** je stalno i nezavisno regulatorno tijelo sa svojstvom pravnog lica i sa pravima i obavezama utvrđenim zakonom, obavlja sve stručne poslove u vezi davanja koncesije i vrši kontrolu izvršavanja koncesionih aktivnosti

- **Narodna skupština RS** imenuje članove Komisije za koncesije na prijedlog Vlade, nakon provedenog javnog konkursa, te donosi Dokument o politici dodjele koncesija na prijedlog Komisije za koncesije.

[167] Zakon o koncesijama RS, član 2.
[168] Zakon o koncesijama RS, član 6. stav 1. tačka v)
[169] Zakon o koncesijama RS, član 8.

6.4.5. Politika dodjele koncesije

Politika dodjele koncesija uređuje se i sprovodi **Dokumentom o politici dodjele koncesija** (Dokument o politici). Komisija za koncesije priprema i organizuje javnu raspravu o Dokumentu o politici, prati njegovo izvršenje i po potrebi predlaže njegovo usklađivanje sa strateškim i planskim dokumentima koji se odnose na privredni razvoj Republike i jedinice lokalne samouprave. Dokument o politici donosi Narodna skupština Republike Srpske na prijedlog Komisije za koncesije i objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srpske“[170].

6.4.6. Postupak dodjele koncesije

Zakon o koncesijama RS poznaje tri načina pokretanja postupka dodjele koncesija, i to na osnovu: 1) inicijative nadležnog organa, 2) inicijative zainteresovanog lica i 3) ponude u pregovaračkom postupku.

1) Pokretanje postupka od strane nadležnog organa

Nadležni organi, tj. ministarstvo nadležno za pojedinu oblast u koju spada predmet koncesije za čiju dodjelu je nadležna Vlada, odnosno gradonačelnik/načelnik opštine, za predmet koncesije iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave, u skladu sa politikom dodjeljivanja koncesija, drugim strateškim i razvojnim dokumentima, **predlaže donošenje odluke** o pokretanju postupka dodjele koncesije. Prije predlaganja odluke, nadležni organi vrše **konsultacije** i pribavljaju mišljenja organa, javnih preduzeća i drugih institucija u čijoj nadležnosti je izdavanje odobrenja, dozvola i saglasnosti potrebnih za realizaciju predmeta koncesije, a za koncesije za čiju dodjelu je nadležna Vlada, pribavlja se i **mišljenje jedinice lokalne samouprave** na čijoj teritoriji će se obavljati koncesiona djelatnost. Ako je nekretnina na kojoj će se obavljati djelatnost za koju se namjerava dati koncesija u svojini Republike ili jedinice lokalne samouprave, pribavlja se i **mišljenje Pravobranilaštva** Republike Srpske. **Odluku o pokretanju postupka** dodjele koncesije donosi Vlada, odnosno skupština jedinice lokalne samouprave (koncendent) i ona se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srpske“[171].

Odredbama člana 12 do 24. Zakona propisane su **procedure** ovog postupka, koje predviđaju da:

-Nadležni organ može da izradi studiju ili da od ponuđača u javnom pozivu zahtijeva da izradi studiju, koja se dostavlja Komisiji za koncesije, a Komisija donosi rješenje o davanju saglasnosti u roku od 30 dana od prijema zahtjeva.

-Nadležni organ priprema dokumentaciju za javno nadmetanje koja sadrži javni poziv za podnošenje ponuda

-Nadležni organ podnosi zahtjev za davanje saglasnosti na dokumentaciju za javno nadmetanje Komisiji za koncesije, koja donosi rješenje o davanju saglasnosti na dokumentaciju za javno nadmetanje u roku od 30 dana od dana prijema potpunog zahtjeva

-Javni poziv sadrži zakonom propisane podatke i informacije, objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srpske“, jednom dnevnom listu koji se distribuira na cijeloj teritoriji Republike i na internet stranici nadležnog organa i Komisije za koncesije

-Ponudu na javni poziv za dodjelu koncesije ne može dostaviti ponuđač nad kojim je pokrenut postupak stečaja ili likvidacije, sa kojim je raskinut ugovor o koncesiji krivicom koncesionara,

[170] Zakon o koncesijama RS, član 10.
[171] Zakon o koncesijama RS, član 12.

koji je oglašen odgovornim za krivično djelo u vršenju registrovane djelatnosti, koji ima neizmirene poreske obaveze i koji je ustupio koncesiju trećem licu ili finansijskoj organizaciji

-Otvaranje i vrednovanje ponuda na osnovu zakonom propisanih kriterija vrši Komisija za koncesije, koja je dužna da, u roku do 30 dana od dana otvaranja ponuda, dostavi koncendentu i nadležnom organu izvještaj o sprovedenom postupku sa obrazloženom rang-listom ponuđača i prijedlogom rješenja o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli koncesije

-Koncendent odlučuje o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli koncesije u roku od 30 dana od dana prijema prijedloga rješenja, donosi rješenje o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli koncesije, kao konačni upravni akt, protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor, a rješenje se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srpske“ i na internet stranici nadležnog organa.

-Koncendent može poništiti postupak dodjele koncesije nakon isteka roka za dostavljanje ponuda u tačno definisanim slučajevima i iz tačno propisanih razloga

2) Inicijativa zainteresovanog lica

Ovaj postupak je propisan **odredbama člana 25. Zakona**, na način da:

-Zainteresovano lice može nadležnom organu podnijeti inicijativu za pokretanje postupka dodjele koncesije, pod uslovom da se ta inicijativa ne odnosi na koncesiju za koju je nadležni organ pokrenuo postupak dodjele koncesije.

-U postupku po inicijativi nadležni organ vrši konsultacije i pribavlja mišljenja, kao i u postupku kada inicijativu daje nadležni organ, u roku koji ne može biti duži od 60 dana od dana prijema inicijative.

-Ako ocijeni da postoji javni interes za dodjelu koncesije, nadležni organ predlaže donošenje odluke o pokretanju postupka dodjele koncesije, a u protivnom obavještava podnosioca inicijative da inicijativa nije prihvaćena.

Zakonom nije precizno definisano kada se ponuda ne prihvata, a u praksi je moguće da koncesija bude dodjeljenja I kada je mišljenje neke od institucija negativno.

-Postupak dodjele koncesije na osnovu inicijative zainteresovanog lica sprovodi se u skladu sa odredbama ovog zakona koje važe za postupak koji pokreće nadležni organ. To znači da se raspisuje javni poziv, a svaki ponuđač uz ponudu dostavlja i studiju ekonomske opravdanosti. U javnom pozivu se navode podaci o podnosiocu inicijative, koji, takođe, uzima učešće u javnom pozivu, a prilikom vrednovanja ponuda dobija do 10% bodova po svakom kriteriju.

-Radi detaljnijeg uređenja postupka dodjele koncesije, Komisija za koncesije donosi Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa.

Iako je u Republici Srpskoj na osnovu Zakona o koncesijama iz 2002. godine i kasnijim izmjenama i dopunama istog zakona, utvrđivan javni interes donošenjem posebnog akta resornog ministarstva ili Vlade RS, to nije doprinijelo pojednostavljenju i ubrzanju postupka, jer se radi samo o jednom koraku u procesu dodjele koncesije. S tim u vezi, vremenom se postavilo pitanje potrebe utvrđivanja javnog interesa, naročito kada se radi o malim energetskim objektima koji nemaju značaj za Republiku, odnosno širu društvenu zajednicu.

3) Pregovarački postupak

Ovaj postupak propisan je **odredbama člana 26 i 27. Zakona**, kojim je određeno:

-Izuzetno, bez sprovođenja javnog poziva propisanog ovim zakonom, koncesija se može dodijeliti **putem pregovaračkog postupka** u slučaju: a) ponude javnog preduzeća koje obavlja djelatnost od opšteg interesa, a čija djelatnost je predmet koncesije; sprovođenja zaključenih sporazuma Vlade ili javnih preduzeća, koji se odnose na realizaciju predmeta koncesije i produženja roka na koji je koncesija dodijeljena. Dodjela koncesije kod sprovođenja zaključenih sporazuma Vlade ili javnih preduzeća, koji se odnose na realizaciju predmeta koncesije,u isključivoj je nadležnosti Vlade.

-Postupak dodjele koncesije započinje dostavljanjem ponude zainteresovanog ponuđača za dodjelu koncesije, sa studijom. Koncendent utvrđuje odlukom minimum tehničkih, ekonomsko-finansijskih, pravnih i drugih uslova, koji su obavezujući za nadležni organ koji učestvuje u pregovaračkom postupku, kao i rok za sprovođenje pregovaračkog postupka. Nakon sprovedenog pregovaračkog postupka, u roku od 60 dana, nadležni organ dostavlja koncendentu izvještaj o pregovaračkom postupku, prijedlog rješenja o dodjeli koncesije i prijedlog ugovora o koncesiji. Komisija za koncesije daje prethodnu saglasnost na studiju i prijedlog ugovora o koncesiji.

Sličan postupak provodi se I za produženje roka na koji je koncesija dodjeljena, a za produženje roka zaključuje se aneks ugovora o koncesiji. Zakonom nije definisano kada se i u kojim slučajevima podnosi zahtjev za produženja roka na koji je dodjeljena koncesija.

Kada su u pitanju proizvodni objekti koji koriste obnovljive izvore energije, u proteklom periodu, zaključno sa 2016. godinom, u Republici Srpskoj je dodijeljeno 109 koncesija za 113 hidroelektrana i 2 koncesije za 2 vjetroelektrane[172].

6.4.7. Priprema studije ekonomske opravdanosti

Član 13. Zakona o koncesijama RS propisuje da nadležni organ (resorno ministarstvo, odnosno gradonačelnik/ načelnik opštine) može da izradi studiju ekonomske opravdanosti ili da od ponuđača u javnom pozivu zahtijeva da izradi studiju. Studiju izrađuje pravno lice koje ima odgovarajuću licencu i odgovara za tačnost podataka u studiji. Komisija za koncesije donosi rješenje o davanju saglasnosti na studiju kada postupak za dodjelu koncesije pokreće nadležni organ i kada se provodi pregovarački postupak. U slučaju kada inicijativu za dodjelu koncesije pokreće zainteresovano lice, provode se konsultacije na osnovu studije ili osnovnih podataka koje je dostavio zainteresovani investitor, a javni poziv obavezuje svakog ponuđača da u sklopu ponude dostavi svoju studiju. Izborom najpovoljnijeg ponuđača praktično se prihvata i njegova studija kao u slučaju kada badležni organ pokreće postupak ili kada se vodi pregovarački postupak.

6.4.8. Koncesiona naknada i raspodjela prihoda

Prema Zakonu o koncesijama RS, koncesionar je dužan da plaća koncendentu koncesionu naknadu u iznosu i na način utvrđen ugovorom o koncesiji. Koncesiona naknada je obavezan element ugovora o koncesiji i sastoji se iz: a) **naknade za ustupljeno pravo**, koja se plaća jednokratno pri zaključivanju ugovora o koncesiji i b) koncesione **naknade za korišćenje**[173]. Visina koncesione naknade, uslovi i način promjene koncesione naknade, te vrsta, visina i način obezbjeđenja garancija, određuju se pravilnikom o kriterijumima za određivanje visine koncesione naknade, koje za pojedine koncesione oblasti donose resorno nadležna ministarstva za predmetne koncesije, uz prethodno pribavljeno mišljenje Komisije za koncesije i saglasnost

[172] Izvor podataka: Izvještaj Komisije za koncesije RS za 2016. god.
[173] Zakon o koncesijama RS, član 29.

Vlade[174]. Koncesiona naknada za ustupljeno pravo prihod je budžeta Republike, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave, zavisno od nadležnosti za dodjelu koncesije. Koncesiona naknada za korišćenje za koncesije koje dodjeljuje Vlada, dijeli se između budžeta Republike i budžeta jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se obavlja koncesiona djelatnost, u srazmjeri koja je određena zakonom. Koncesiona naknada za korišćenje za koncesije koje dodjeljuje jedinica lokalne samouprave je prihod budžeta jedinice lokalne samouprave i koriste se namjenski, u skladu sa godišnjim planom utroška sredstava od koncesione naknade, koji usvaja skupština jedinice lokalne samouprave, za narednu godinu[175].

Pravilnikom o visini koncesione naknade i bankarskim garancijama u oblasti elektroenergetike, energenata, rudarstva i geologije, (Službeni glasnik 67/14) jednokratna naknada utvrđena je kao procenat od vrijednosti investicije. Na taj način utvrđen je i iznos garancija, a naknada za korišćenje je utvrđena u iznosu od 3,6 %. Utvrđivanje visine koncesione naknade podzakonskim aktom je dosta diskutabilno, s obzirom da se ovo pitanje reguliše zakonom, a podzakonskim aktom razrađuju procedure i modaliteti primjene za sve obveznike plaćanja naknade. Važećim Pravilnikom o visini koncesione naknade i bankarskim garancijama koncesiona naknada za korišćenje utvrđena je za sve korisnike u procentu 3,6% u odnosu na ostvareni godišnji prihod, a jednokratnu naknadu samo u odnosu na vrijednost investicije. Međutim, Zakonom o koncesijama (član 31.) je propisano da se visina koncesione naknade određuje na bazi relevantnih parametara (predmet koncesije, procijenjena vrijednost investicije, trajanje koncesije, očekivana korist i drugim tehničkim, ekološkim, ekonomskim i sociološkim parametrima).

Kada su u pitanju obnovljivi izvori energije, posebno oni čija se prozvodnja podstiče u nekoj od šemi podsticaja (Feed-in tarife ili premije) sredstvima koja se prikupljaju od građana – kupaca električne energije, postavlja se pitanje obaveze **plaćanja koncesione naknade za ovakve proizvođače** električne energije. Plaćanje ima smisla samo ukoliko se koncesiona naknada usmjerava ka lokalnim zajednicama u cilju stvaranja uslova da lokalne zajednice podrže izgradnju obnovljivih izvora energije. Izgradnja elektrana, posebno hidroelektrana i vjetroelektrana, ima negativni uticaj najviše na lokalnu zajednicu, pa je "ublažavanje" takvog uticaja i obezbjeđenje podrške lokalnog stanovništva od značaja za podsticanje izgradnje elektrana koje koriste obnovljive izvore energije.

U praksi se pojavila i nedoumica u pogledu **plaćanja koncesione naknade za termoelektrane** koje se grade u sklopu rudnika uglja, u smislu pitanja da li je proizvođač električne energije u termoelektrani obavezan da plaća koncesionu naknadu i za eksploataciju uglja i za proizvodnju električne energije korištenjem tog istog uglja. Pravilnikom o dopuni Pravilnika o visini koncesione naknade i bankarskim garancijama u oblasti elektroenergetike, energenata, rudarstva i geologije ("Službeni glasnik RS" br. 50/16), donekle, je razjašnjeno ovo pitanje. Pravilnikom je propisano da koncesionar koji u svom sastavu ima rudnik i termoelektranu, kao organizacione dijelove, ne plaća posebnu koncesionu naknadu za eksploataciju uglja koji služi za proizvodnju električne energije u termoelektrani, nego plaća ukupnu koncesionu naknadu u visini od 3,6% od godišnjeg prihoda ostvarenog proizvodnjom i prodajom tako dobijene električne energije. Izuzetno, kada koncesionar u okviru koncesione djelatnosti vrši eksploataciju uglja radi prodaje trećim licima, plaća koncesionu naknadu u visini od 3,6% od ukupnog godišnjeg prihoda ostvarenog prodajom uglja trećim licima. Međutim, treba imati u

[174] Zakon o koncesijama RS, član 31.
[175] Zakon o koncesijama RS, član 32.

vidu da **Zakon o rudarstvu** ne poznaje eksploataciju bez koncesije, a **Zakon o koncesijama** ne poznaje koncesiju bez koncesione naknade, što još uvijek problematizuje ovo pitanje.

Pored koncesione naknade, proizvođači električne energije u hidroelektranama i termoelektranama treba da plaćaju i **posebnu naknadu za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije** u skladu sa Zakonom o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije RS [176]. Iako Zakon propisuje da je osnov za plaćanje naknada korištenje hidroakumulacionih objekata izgrađenih na zauzetom zemljištu za hidroelektrane i korištenje prirodnih neobnovljivih resursa (uglja) za termoelektrane, način obračuna naknade (po kWh proizvedene električne energije, a ne po površini ili zapremini akumulacije) ukazuje da se radi o projektima rađenim po principu: izgradi, koristi-proizvodi i prodaji električnu energiju uz naknadu koja se zaračunava na proizvodnu jedinicu, što ukazuje na koncesiju. Činjenica da postoje određene nedoumice u praksi u pogledu plaćanja koncesione naknade i naknade po osnovu korištenja prirodnih resursa za proizvodnju električne naknade, dodatno ukazuje na potrebu da se ova problematika detaljno razmotri i precizno zakonski uredi. Naime, energetski objekti koji su izgrađeni prije stupanja na snagu Zakona o koncesijama plaćaju naknadu u skladu sa Zakonom o korišćenju prirodnih resursa. Preduzeća u čijem su sastavu ti objekti obavezana su Zakonom o koncesujama (prelazne i završne odredbe) da uđu u koncesioni odnos, ali to nije urađeno. Prema sadašnjoj sadašnjoj praksi, proizvođači električne energije koji imaju zaključene ugovore o koncesiji plaćaju samo koncesionu naknadu, a ne plaćaju naknadu za korišćenje prirodnih resursa.

Na sjednici Narodne skupštine RS, održanoj 08.02.2018. usvojene su izmjene i dopune Zakona o koncesijama RS, kojima su definisana pitanja u vezi sa plaćanjem i iznosom koncesione naknade.

6.4.9. Ugovor o koncesiji

Ugovorom o koncesiji uređuju se međusobna **prava i obaveze koncendenta i koncesionara** u vezi sa predmetom dodijeljene koncesije, zaključuje se u pisanoj formi i mora imati sadržaj koji je propisan zakonom.[177] Primjerak ugovora o koncesiji nadležni organ dostavlja i Komisiji za koncesije, ministarstvu nadležnom za finansije, republičkom organu za inspekcijske poslove i jedinici lokalne samouprave na čijoj teritoriji se obavlja koncesiona djelatnost. Zakonom je regulisan i prestanak ugovora o koncesiji, te uslovi i procedura za jednostrano raskidanje ugovora o koncesiji.[178]

6.4.10. Registar koncesija

Zakonom o koncesijama RS propisana je obaveza uspostave i vođenja registra koncesija, kao jedinstvene evidencije ugovora o koncesijama dodijeljenim na teritoriji Republike Srpske. Komisija za koncesije vodi **registar ugovora o koncesijama**, donosi pravilnik kojim se uređuje sadržaj i način vođenja registra i objavljuje na svojoj internet stranici podatke upisane u registar ugovora o koncesijama[179].

6.4.11. Rokovi

[176] Službeni glasnik RS 85/03
[177] Zakon io koncesijama RS, član 33.
[178] Zakon o koncesijama RS, član 45.
[179] Zakon io koncesijama RS, čla, 35.

Zakon o koncesijama propisuje **maksimalan rok** na koji se može zaključiti ugovor o koncesiji i taj rok ne može biti duži od 50 godina. Ovaj rok se određuje u zavisnosti od predmeta koncesije, vremena potrebnog za povrat uloženog kapitala i ostvarivanja planirane dobiti na osnovu koncesione djelatnosti. Rok na koji je dodijeljena koncesija može se produžiti u pregovaračkom postupku, ali ne duže od maksimalno propisanog roka i pod uslovima iz ugovora o koncesiji[180].

Drugi rokovi u postupku, definisani su zakonom na sljedeći način:

-U roku od **15 dana**: nadležni organ dostavlja primjerak ugovora o koncesiji komisiji za koncesije, ministarstvu nadležnom za finansije, republičkom organu za inspekcijske poslove i jedinici lokalne samouprave

-U roku od **30 dana**: Komisija za koncesije donosi rješenje o davanju saglasnosti na studiju ekonomske opravdanosti koncesije (član 13.); Komisija za koncesije donosi rješenje o davanju saglasnosti na dokumentaciju za javno nadmetanje (član 15.); Komisija za koncesije dostavlja koncendentu izvještaj o sprovedenom postupku sa obrazloženom rang-listom ponuđača (član 21.); Koncendent odlučuje o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli koncesije, sa mogućnošću produženja za najviše 30 dana (član 23.); u postupku po inicijativi nadležni organ vrši konsultacije i pribavlja mišljenja organa, javnih preduzeća i drugih institucija u čijoj nadležnosti je izdavanje odobrenja, dozvola i saglasnosti potrebnih za realizaciju predmeta koncesije (član 25.)

-U roku od **60 dana**: sprovodi se pregovarački postupak bez dostavljanja javnog poziva; nadležni organ dostavlja koncendentu izvještaj o pregovaračkom postupku, prijedlog rješenja o dodjeli koncesije i prijedlog ugovora o koncesiji (član 27).

-U roku od **30 do 180 dana** dostavljaju se ponude na osnovu javnog poziva, prema periodu potrebnom za pripremu ponude, a rok teče od dana objavljivanja javnog poziva u „Službenom glasniku Republike Srpske“ (član 16.).

-Komisija za koncesije podnosi izvještaj o svom radu i finansijski izvještaj za prethodnu godinu Narodnoj skupštini RS, **najkasnije do 30. aprila tekuće godine** (član 60.)

-Dokument o politici obavezno se usklađuje **svake treće godine** (član 10).

6.4.12. Zaštita koncesionara u slučaju promjene zakona

Zakon o koncesijama RS sadrži odredbe o zaštiti statusa koncesionara ili koncendenta u slučaju promjene propisa nakon zaključenja ugovora o koncesiji kojima se pogoršava njihov položaj, tako što propisuje da se ugovor o koncesiji može **izmijeniti** u obimu koji je neophodan da se koncesionar, odnosno koncendent dovede u položaj u kome je bio u momentu zaključenja ugovora o koncesiji[181].

6.4.13. Ustupanje ugovora o koncesiji i promjena vlasničke strukture

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 opšte pravilo, EU Direktiva dozvoljava zamjenu koncesionara, između ostalog, i radi njegove nesolventnosti. Zbog toga, na imovini u vlasništvu koncesionara, koja je direktno u funkciji obavljanja koncesione djelatnosti, može se, uz prethodnu saglasnost

[180] Zakon o koncesijama RS, član 28.
[181] Zakon o koncesijama RS, član 36.

Komisije za koncesije i koncendenta, osnovati **založno pravo samo u korist finansijskih organizacija**, u cilju obezbjeđenja potraživanja tih organizacija u skladu sa ugovorom o kreditu zaključenim u svrhu sprovođenja ugovora o koncesiji.[182]

Zakon o koncesijama RS daje mogućnost da se Ugovor o koncesiji **ustupi trećem licu ili finansijskoj organizaciji** sa kojom je koncesionar zaključio ugovor o finansiranju, u slučaju da koncesionar iz ekonomskih, organizacionih, finansijskih ili drugih opravdanih razloga ne može da ispuni ugovorne obaveze u rokovima i na način utvrđen ugovorom o koncesiji, odnosno u slučaju da koncesionar ne može da realizuje svoje obaveze na osnovu ugovora o finansiranju. Ustupanje ugovora o koncesiji odobrava koncendent, uz prethodnu saglasnost Komisije za koncesije, a novi koncesionar preuzima prava i obaveze prethodnog koncesionara[183]. Takođe, koncesionar može, radi obezbjeđenja ispunjenja ugovornih obaveza, izvršiti **promjenu vlasničke strukture** u procentu većem od 50% ili promjenu vlasnika, uz prethodnu saglasnost Komisije za koncesije i odobrenje koncendenta[184]. Postupak ustupanja ugovora o koncesiji i postupak promjene vlasničke strukture koncesionara uređuje se pravilnikom koji donosi Komisija za koncesije[185].

6.4.14. Komisija za koncesije

Odredbama člana 47. do 60 Zakona o koncesijama RS regulisana su pitanja u vezi sa radom Komisije za koncesije.

Komisija za koncesije je **stalno i nezavisno regulatorno tijelo** sa svojstvom pravnog lica i sa pravima i obavezama utvrđenim zakonom. Članove Komisije za koncesije imenuje Narodna skupština, na prijedlog Vlade, nakon provedenog javnog konkursa, na period od pet godina. Rad Komisije za koncesije je javan, o bilo kom pitanju iz svoje nadležnosti Komisija za koncesije može da održi javnu raspravu. Finansiranje rada Komisije obezbjeđuje se iz budžeta Republike. Komisija za koncesije podnosi izvještaj o svom radu i finansijski izvještaj za prethodnu godinu Narodnoj skupštini, najkasnije do 30. aprila tekuće godine.

U članu 53. Zakona određene su **nadležnosti** Komisije za koncesije, od koji su najvažnije da:

-priprema Dokument o politici, predlaže njegovo usvajanje u Narodnoj skupštini i prati izvršenje,

-daje saglasnost: na studiju ekonomske opravdanosti, na dokumentaciju za javno nadmetanje, na prijedlog ugovora o koncesiji i aneks ugovora o koncesiji, na ustupanje ugovora o koncesiji i promjenu vlasničke strukture koncesionaru, na osnivanje založnog prava u korist finansijske organizacije

-daje prijedlog rješenja o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli koncesije,

-vrši otvaranje i vrednovanje prispjelih ponuda po javnom pozivu za dodjelu koncesije,

-odobrava rokove i uslove standardnog ugovora o pružanju javnih usluga korisnicima,

-provjerava cjelokupan rad koncesionara, u skladu sa ugovorom o koncesiji,

-odlučuje o žalbama korisnika usluga, u vezi sa visinom naknade i drugim uslovima pod kojima koncesionar pruža javne usluge

[182] Zakon o koncesijama RS, član 43.
[183] Zakon o koncesijama RS, član 40.
[184] Zakon o koncesijama RS, član 41.
[185] Pravilnik o postupku ustupanja ugovora o koncesiji i promjeni vlasničke strukture koncesionara

-vodi registar ugovora o koncesijama i

-odlučuje o drugim zahtjevima, u skladu sa nadležnostima utvrđenim ovim zakonom

6.4.15. Pravni lijekovi i pravna zaštita

Zakonom o koncesijama RS propisana je mogućnost pravne zaštite u odnosu na odluke Komisije za koncesije i rješavanje sporova iz ugovora o koncesiji.

U vršenju poslova iz svoje nadležnosti, Komisija za koncesije rješava zahtjeve u skladu sa propisima o opštem upravnom postupku. Rješenja i druga akta koja donosi Komisija za koncesije **konačna** su u upravnom postupku i protiv njih se može pokrenuti **upravni spor** kod nadležnog suda[186]. Sporovi koji nastanu na osnovu ugovora o koncesiji rješavaju se pred nadležnim sudom u Republici Srpskoj, a ugovorne strane mogu ugovoriti i arbitražu, za koju je mjerodavno pravo Republike Srpske[187].

6.5. PODZAKONSKI AKTI ZA OBLAST KONCESIJA

6.5.1. Dokument o politici dodjele koncesija

Dokument o politici dodjele koncesija (Dokument o politici)[188] služi kao osnova za uređivanje i sprovođenje politike dodjele koncesija. Sadrži opis privrednih i drugih oblasti u kojima se mogu dodjeljivati koncesije, ciljeve i prioritete, vrste BOT i drugih modela za dodjelu koncesije, elemente za izradu studije, kao i mjere i aktivnosti koje se preduzimaju radi ostvarivanja dugoročnih ciljeva u oblasti koncesija, utvrđenih strateškim i drugim planskim dokumentima. U saradnji sa nadležnim organima, priprema ga Komisija za koncesije, koja o dokumentu organizuje javnu raspravu, donosi Narodna skupština Republike Srpske na prijedlog Komisije za koncesije, a objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srpske“. Zakonom je propisano da se Dokument o politici obavezno usklađuje svake treće godine, te da će Komisija za koncesije u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona pripremiti Dokument o politici dodjele koncesija[189]. Međutim, Dokument o politici na osnovu Zakona o koncesijama (“Službeni glasnik RS” br. 59/13) još uvijek nije donešen.

Na osnovu ranijeg Zakona o koncesijama («Službeni glasnik Republike Srpske» broj:25/02), Narodna skupština RS usvojila je Dokument o politici dodjele koncesija koji je objavljen je u “Službenom glasniku RS” broj 31/06. Ovaj Dokument o politici sadrži posebno poglavlje o javnom interesu[190], u kojem se navodi da je pravilna procjena, odnosno utvrđivanje javnog interesa direktno vazano za kvalitetno urađenu predstudiju-studiju ekonomske opravdanosti. Dokumentom je bilo predviđeno da resorna Ministarstva **procjenjuju** postojanje javnog interesa**,** Komisija za koncesije daje **saglasnost** na procjenu postojanja javnog interesa, a Vlada Republike Srpske **utvrđuje** postojanje javnog interesa.

6.5.2. Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa

Zakonom je propisano da **Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa** u postupku dodjele koncesije koji se pokreće na prijedlog zainteresovanog lica donosi Komisija za koncesije[191]. Njime se bliže propisuju uslovi, kriteriji, elementi i način procjene postojanja javnog interesa, davanje saglasnosti na procijenjeni javni interes kao i verifikacija (potvrda)

[186] Zakon o koncesijama RS, član 57.
[187] Zakon o koncesijama RS, član 63.
[188] Član 10. Zakona o koncesijama
[189] Član 68. st. 1. Zakona o koncesijama
[190] Dokument o politici (“Službeni glasnik RS br. 31/06), str. 39 i 40.
[191] Član 25. stav 9. Zakona o koncesijama.

postojanja javnog interesa kod samoinicijativne ponude[192]. Takođe, propisano je da će Komisija za koncesije u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti Uputstvo o prosjeni javnog interesa[193], ali ovo Uputstvo još uvijek nije donešeno.

Na osnovu ranijeg Zakona o koncesijama («Službeni glasnik Republike Srpske» broj: 25/02), koji je prestao da važi, doneseno je Uputstvom za procjenu postojanja javnog interesa kod samoinicijativne ponude (Uputstvo za procjenu), objavljeno u "Službenom glasniku RS" br. 103/05. Ovim Uputstvom su bliže propisani uslovi, kriteriji, elementi i način procjene postojanja javnog interesa, davanje saglasnosti na procijenjeni javni interes kao i verifikacija (potvrda) postojanja javnog interesa kod samoinicijativne ponude[194]. Uputstvom su određeni **opšti kriterijumi** za procjenu postojanja javnog interesa[195], **organi** nadležni za utvrđivanje javnog interesa[196] (procjenu vrši nadležno Ministarstvo tj. koncedent, saglasnost na procijenjeni javni interes daje Komisija za koncesije, a verifikaciju (potvrdu) postojanja javnog interesa utvrđuje Vlada Republike Srpske), te naglašena potreba potpune i sveobuhvatne **koordinacije između svih učesnika** u koncesionom projektu[197] (između republičkih organa, zainteresovanih koncesionara, lokalnih zajednica, nevladinih organizacija i opšte društvene javnosti).

U nedostatku inoviranog Dokumenta o politici dodjele koncesija i Uputstva o procjeni javnog interesa, kako je to propisano novim Zakonom o koncesijama koji je usvojen 2013. godine, nadležno Ministarstvo na osnovu Zakona o koncesijama ("Službeni glasnik RS" br. 59/13) donosi Odluku o pokretanju postupka dodjele koncesije, u kojoj se **navodi da postoji javni interes** na osnovu studije o ekonomskoj opravdanosti koncesionog projekta, a o proglašenju javnog interesa se **ne donosi posebna odluka**.[198] Komisija za koncesije svojom odlukom o davanju ovlašćenja za pregovore sa ponuđačem praktično daje saglasnost na procijenjeni javni interes, a Vlada svojom odlukom o dodjeli koncesije na osnovu inicijative zainteresovanog lica, verifikuje i potvrđuje postojanje javnog interesa.

6.5.3. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra ugovora o koncesijama

Na osnovu člana 35. stav 5. i člana 59. stav 1. tačka d) Zakona o koncesijama ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 59/13), Komisija za koncesije, uz saglasnost Vlade Republike Srpske, donijela je Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra ugovora o koncesijama[199] . Ovim pravilnikom propisuju se **vođenj**e Registra ugovora o koncesijama, postupak **upisa** ugovora o koncesiji, unos i pohranjivanje, dostupnost upisanih podataka, **evidentiranje** koncesione naknade, te način **zaštite i čuvanja** podataka u Registru ugovora o koncesijama.

Registar ugovora o koncesijama (Registar) je centralna evidencija podataka o svim koncesijama dodijeljenim na teritoriji Republike Srpske. **Registar koncesija** uspostavlja i vodi Komisija za koncesije Republike Srpske (Komisija) za potrebe utvrđivanja obima korištenja koncesija u Republici Srpskoj. U Registru se upisuju podaci iz ugovora o koncesijama, koje s koncesionarom zaključi Vlada Republike Srpske ili organ lokalne uprave. Svi podaci upisani u Registar, kao i pregled podataka iz svih pojedinačnih ugovora o koncesiji, dostupni su koncedentu i koncesionaru, te na internet stranici Komisije.

---

[192] Uputstvo za procjenu, član 1.
[193] Član 68. stav 2. Zakona o koncesijama
[194] Uputstvo za procjenu, član 1.
[195] Uputstvo za procjenu, član 6
[196] Uputstvo za procjenu, član 21.
[197] Uputstvo za procjenu, član 18.
[198] Izvor podataka: Informacija predstavnika Ministarstva industrije, energetike i rudarstva na sastanku podgrupe Koncesije, održanog 22.11.2017. u Banjaluci
[199] Službeni glasnik RS br. 65/14

6.5.4. Pravilnik o postupku ustupanja ugovora o koncesiji i promjeni vlasničke strukture koncesionara

Na osnovu člana 42. i člana 59.stav 1. tačka g) Zakona o koncesijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 59/13), Komisija za koncesije Republike Srpske, uz saglasnost Vlade Republike Srpske, donijela je Pravilnik o postupku ustupanja ugovora o koncesiji i promjeni vlasničke strukture koncesionara[200]. Ovim pravilnikom propisuje se postupak i uslovi za **ustupanje ugovora** o koncesiji, kao i postupak i uslovi **promjene vlasničke strukture** Koncesionara. Ustupanje ugovora o koncesiji podrazumijeva prenos, odnosno ustupanje prava i obaveza iz zaključenog ugovora o koncesiji sa Koncesionara na novo pravno lice (Sticalac). Promjena vlasničke strukture Koncesionara podrazumijeva promjenu vlasništva u strukturi kapitala Koncesionara u procentu vedem od 50 %, ili promjenu vlasnika.

Zahtjev za davanje saglasnosti za ustupanje ugovora o koncesiji trećem pravnom licu može podnijeti Koncesionar, u svojstvu ugovorne strane iz ugovora o koncesiji, u slučaju kada iz ekonomskih, organizacionih, finansijskih ili drugih opravdanih razloga ne može da realizuje ugovorne obaveze, u rokovima i na način utvrđen ugovorom o koncesiji. Zahtjev može podnijeti i finansijska organizacija (Kreditor) u svoje ime, a za račun Sticaoca, u slučaju kada Koncesionar ne izvršava kreditne obaveze prema finansijskoj organizaciji po osnovu ugovora o kreditiranju koncesionog projekta.

Zahtjev sa dokazima podnosi se nadležnom organu, koji zahtjev sa prilozima i pismenim mišljenjem nadležnog organa, dostavlja Komisiji za koncesije radi davanja prethodne saglasnosti. Komisija o zahtjevu za davanje saglasnosti odlučuje u roku od 15 dana od od dana prijema urednog i potpunog zahtjeva, donošenjem rješenja o davanju ili odbijanju saglanosti, koje se dostavlja nadležnom organu. Ovo rješenje Komisije je konačno i protiv njega se može pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda.

Koncedent na prijedlog nadležnog organa donosi rješenje o odobrenju ustupanja ugovora o koncesiji u roku pd 60 dana od dana dostavljanja rješenja Komisije o davanju saglasnosti na ustupanje ugovora. Koncedent, Koncesionar i Sticalac zaključuju ugovor o ustupanju ugovora o koncesiji u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu rješenja Koncedenta o odobrenju ustupanja ugovora o koncesiji. Po jedan primjerak zaključenog i ovjerenog ugovora o ustupanju ugovora o koncesiji Koncedent dostavlja Komisiji za koncesije, nadležnom organu i Ministarstvu finansija, nadležnom inspekcijskom organu i Jedinici lokalne samouprave. Ustupanje ugovora o koncesiji se upisuje u Registar zaključenih ugovora o koncesijama.

Koncesionar može radi ispunjenja ugovora o koncesiji vršiti promjenu vlasničke strukture u procentu većem od 50 % ili promjenu vlasnika uz prethodnu saglasnost Komisije za koncesije i odobrenje Koncedenta. Postupak podnošenja zahtjeva nadležnom organu, dostavljanja zahtjeva Komisiji za koncesije radi davanja saglasnosti i odlučivanja Koncedenta o zahtjevu je isti kao kod ustupanja ugovora o koncesiji. Na osnovu rješenja kojim se odobrava promjena vlasničke strukture, Koncesionar

je obavezan provesti dalje radnje za promjenu vlasničkih prava, koje se upisuju kod nadležnog registarskog suda i kod Centralnog registra hartija od vrijednosti, te dostaviti dokaz o promjeni vlasničke strukture Komisiji i nadležnom organu u roku od 60 od dana upisa u sudski registar.

6.5.5. Zakon o eksproprijaciji Republike Srpske

[200] Službeni glasnik RS br. 65/14 i 61/17

Pored utvrđivanja javnog interesa u postupku dodjele koncesija, u Republici Srpskoj se utvrđuje **opšti interes** u postupku eksproprijacije nepokretnosti za izgradnju objekata od opšteg interesa, odnosno izvođenje radova od opšteg interesa, u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji RS[201]

6.5.5.1. Osnovne odredbe, definicije i pojmovi

Zakon o eksproprijaciji RS definiše eksproprijaciju kao oduzimanje ili ograničenje prava vlasništva na nepokretnostima uz pravičnu naknadu koja ne može biti niža od tržišne vrijednosti nepokretnosti, radi izvođenja radova ili izgradnje objekata, između ostalog, i u oblasti energetike[202]. Nepokretnost (u vlasništvu fizičkih ili pravnih lica) se može eksproprisati nakon što je na način određen ovim zakonom utvrđen **opšti interes** za izgradnju objekta, odnosno izvođenje drugih radova na toj nepokretnosti, u skladu sa odgovarajućim urbanističkim planskim dokumentom[203]. Eksproprijacija se može vršiti za potrebe Republike Srpske i jedinice lokalne samouprave (**korisnik eksproprijacije**), s tim da korisnik eksproprisane nepokretnosti prenosi investitorima radi izvođenja radova za izgradnju objekata za koje je utvrđen opšti interes, uz ugovorno regulisanje međusobna prava i obaveze koje nastaju eksproprijacijom nepokretnosti i izgradnjom objekata[204].

Eksproprijacijom nepokretnost postaje vlasništvo korisnika eksproprijacije (**potpuna eksproprijacija**), a može se ustanoviti služnost na zemljištu i zgradi, kao i zakup na zemljištu na određeno vrijeme(**nepotpuna eksproprijacija**). Eksproprijacijom nepokretnosti korisnik eksproprijacije stiče pravo da tu nepokretnost koristi u svrhu radi koje je eksproprijacija izvršena.

Za eksproprisanu nepokretnost vlasniku pripada naknada u drugoj nepokretnosti, a ako korisnik eksproprijacije ne može obezbijediti takvu nepokretnost, određuje se pravična naknada u novcu, koja ne može biti niža od tržišne vrijednosti nepokretnosti koja se ekspropriše. Naknadu za eksproprisanu nepokretnost snosi korisnik eksproprijacije.

6.5.5.2. Utvrđivanje opšteg interesa

Postupak utvrđivanja opšteg interesa za potrebe eksproprijacionog postupka propisan je članovima 14. do 18. Zakona o eksproprijaciji RS.

Odluku o utvrđivanju opšteg interesa za izgradnju objekta ili izvođenje radova donosi Vlada RS (Vlada) na osnovu podnesenog prijedloga korisnika eksproprijacije, nakon prethodno pribavljenog mišljenja skupštine jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se namjerava graditi ili izvoditi radovi, u skladu sa odgovarajućim planskim aktom, a ova odluka se objavljuje se u "Službenom glasniku RS". Ukoliko je posebnim zakonom propisano da je izgradnja određenih objekata od opšteg interesa **smatra se da je opšti interes utvrđen**.

Prije podnošenja prijedloga za utvrđivanje opšteg interesa, korisnik eksproprijacije dužan je u skladu sa prostornim planom **izraditi plan eksproprijacije.** Plan eksproprijacije izlaže se na **javni uvid** u sjedištu jedinice lokalne samouprave na čijem se području namjerava graditi objekat ili izvoditi radovi od opšteg interesa, radi davanja primjedbi, a obavještenje o prihvatanju, odnosno neprihvatanju datih primjedbi **objavljuje se u službenom glasniku** jedinice lokalne samouprave.

---

[201] Službeni glasnik RS br. 112/06, 37/07, 110/08, 79/15)
[202] Zakon o ekspropriajciji, član 3.
[203] Zakon o eksproprijaciji, član 5.
[204] Zakon o eksproprijaciji, član 6.

Prijedlog za utvrđivanje opšteg interesa za eksproprijaciju podnosi lice koje može biti korisnik eksproprijacije. Prijedlog se **podnosi Vladi** posredstvom organa uprave za imovinsko-pravne poslove. Vlada o prijedlogu za utvrđivanje opšteg interesa **odlučuje u roku od 30 dana** od dana dostavljanja mišljenja skupštine jedinice lokalne samouprave. Protiv akta o utvrđivanju opšteg interesa može se pokrenuti **upravni spor**.

6.5.5.3. Postupak eksproprijacije

Postupak eksproprijacije propisan je u glavi IV Zakona o ekproprijaciji[205]

Postupak eksproprijacije pokreće se **prijedlogom za eksproprijaciju**, koji može podnijeti korisnik eksproprijacije nakon utvrđenog opšteg interesa za izgradnju određenog objekta. Prijedlog za eksproprijaciju podnosi se organu uprave za imovinsko-pravne poslove prema mjestu gdje se nalazi nepokretnost predložena za eksproprijaciju. Pravobranilaštvo Republike Srpske podnosi prijedlog za eksproprijaciju u ime pravnih lica koja zastupa prema zakonu. Ako je opšti interes utvrđen aktom Vlade, prijedlog za eksproprijaciju može se podnijeti u roku od dvije godine od dana donošenja tog akta.

Zakonom je propisano šta sve mora biti naznačeno u prijedlogu za eksproprijaciju, kao i koji se sve dokazi moraju podnijeti uz prijedlog za eksproprijaciju. Ako su uz prijedlog za eksproprijaciju podneseni svi dokazi i ako su tim dokazima utvrđene potrebne činjenice, organ uprave na čijoj teritoriji se nalazi nepokretnost za koju se eksproprijacija donosi rješenje o usvajanju prijedloga za eksproprijaciju, a u protivnom odbija prijedlog.

Korisnik eksproprijacije i vlasnik nepokretnosti mogu pred organom uprave do donošenja rješenja sklopiti sporazum o obliku, visini i roku plaćanja naknade, a takav sporazum ima snagu izvršne isprave. Protiv rješenja kojim se usvaja prijedlog za eksproprijaciju dopuštena je žalba, o kojoj odlučuje Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove.

Troškove postupka eksproprijacije snosi korisnik eksproprijacije, izuzev troškova postupka nastalih povodom žalbe vlasnika nepokretnosti, ako je žalba odbijena.

Korisnik eksproprijacije, stiče pravo na posjed eksproprisane nepokretnosti danom pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, ukoliko je do tada ranijem vlasniku isplaćena naknada za eksproprisanu nepokretnost, odnosno predate u posjed druga odgovarajuća nepokretnost, a u protivnom, danom isplate naknade, odnosno predajom u posjed druge odgovarajuće nepokretnosti, ukoliko se raniji vlasnik i korisnik eksproprijacije drugačije ne sporazumiju.

Izuzetno, kada je u pitanju izgradnja objekata infrastrukture, Vlada može na zahtjev korisnika eksproprijacije koji je iznio valjane razloge za potrebu hitnog stupanja u posjed nepokretnosti, riješiti da mu se ta nepokretnost preda u posjed nakon konačnosti rješenja o eksproprijaciji, ako utvrdi da je to neophodno zbog hitnosti slučaja ili da bi se spriječila znatnija šteta. Protiv rješenja Vlade može se voditi upravni spor, a tužba podnesena protiv rješenja ne odlaže njegovo izvršenje.

Korisnik eksproprijacije može do konačnosti rješenja o eksproprijaciji potpuno ili djelimično **odustati** od prijedloga za eksproprijaciju.

Pravosnažno rješenje o eksproprijaciji može se **poništiti ili izmijeniti** ako to korisnik eksproprijacije i raniji vlasnik zajednički zahtijevaju. Na zahtjev ranijeg vlasnika eksproprisane nepokretnosti pravosnažno rješenje o eksproprijaciji će se poništiti ako korisnik eksproprijacije u roku od deset godina od pravosnažnosti tog rješenja nije izvršio, prema prirodi objekta, znatnije radove na tom objektu. O zahtjevu za poništenje rješenja o eksproprijaciji i o

[205] Član 23. do 40. Zakona

odustajanju od prijedloga za eksproprijaciju rješava organ uprave koji je o prijedlogu za eksproprijaciju rješavao u prvom stepenu. U slučaju spora, imovinski odnosi između korisnika eksproprijacije i vlasnika nepokretnosti rješavaju se pred nadležnim sudom.

Naknada za eksproprisanu nepokretnost

U glavi VII Zakona o eksproprijaciji RS[206] sadržane su odredbe o naknadi za eksproprisanu nepokretnost.

Naknada za eksproprisanu nepokretnost određuje se, po pravilu, davanjem druge odgovarajuće nepokretnosti koja odgovara vrijednosti nepokretnosti koja se eksproprište u istoj opštini ili gradu, kojom se vlasniku nepokretnosti koja se eksproprište omogućavaju približno isti uslovi korišćenja kakve je imao koristeći tu nepokretnost.

Ako vlasnik nepokretnosti koja se eksproprište ne prihvati na ime naknade drugu odgovarajuću nepokretnost ili ako korisnik eksproprijacije ne može da obezbijedi takvu nepokretnost, određuje se pravična naknada u novcu, koja ne može biti niža od tržišne vrijednosti nepokretnosti koja se eksproprište u vrijeme donošenja prvostepenog rješenja o eksproprijaciji, odnosno u vrijeme sklapanja sporazuma. Tržišna vrijednost izražena je u cijeni koja se za određenu nepokretnost može postići na tržištu i koja zavisi od odnosa ponude i potražnje u vrijeme njenog utvrđivanja.

Odgovarajućim odredbama ovog zakona je propisano na koji način se određuje naknada za voćna stabla i vinovu lozu, naknada za tehničko drvo, naknada za eksproprisano zemljište pod šumom, naknada za drvnu masu, naknade za šumske kulture i sl.

Naknada za eksproprisano poljoprivredno, građevinsko i gradsko građevinsko zemljište određuje se u novcu, tako da ona bude pravična i ne može biti niža od tržišne vrijednosti takvog zemljišta.

Poslije pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, organ uprave dužan je da bez odgađanja zakaže i održi usmenu raspravu za sporazumno određivanje naknade za eksproprisanu nepokretnost, nastojeći da stranke postignu sporazum o naknadi. Sporazum o naknadi za eksproprisane nepokretnosti mora sadržavati oblik i visinu naknade i rok u kome je korisnik eksproprijacije dužan da ispuni obaveze u pogledu naknade. Sporazum o naknadi unosi se u zapisnik koji mora da sadrži sve podatke neophodne za ispunjavanje obaveze korisnika eksproprijacije, a smatra se zaključenim kad obje stranke potpišu zapisnik u koji je sporazum unesen. Zapisnik u koji je unesen sporazum o naknadi ima snagu izvršne isprave.

Ako se ne postigne sporazum o naknadi u roku od dva mjeseca od dana pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, organ uprave će bez odgađanja dostaviti pravosnažno rješenje o eksproprijaciji sa svim spisima nadležnom sudu na čijem području se nalazi eksproprisana nepokretnost, radi određivanja naknade u vanparničnom postupku. Rješenje sa spisima se može dostaviti nadležnom sudu i prije isteka roka od dva mjeseca ako iz izjava i ponašanja stranaka organ zaključi da se ne može postići sporazum o naknadi. Ako organ uprave u određenom roku ne postupi po ovim odredbama, raniji vlasnik eksproprisane nepokretnosti, kao i korisnik eksproprijacije, mogu se neposredno obratiti nadležnom sudu radi određivanja naknade.

Postupak određivanja naknade za eksproprisanu nepokretnost je hitan.

6.5.6. Zakon o vanparničnom postupku RS

[206] Član 53. do 73. Zakona

Odredbama člana 157 do 164. Zakona o vanparničnom postupku RS[207] propisan je postupak određivanja naknade za eksproprisanu nepokretnost.

I ovim zakonom je propisano da sud određuje visinu naknade za eksproprisanu nepokretnost kad korisnik eksproprijacije i raniji vlasnik pred nadležnim organom uprave nisu postigli sporazum o naknadi za eksproprisanu nepokretnost.

Postupak određivanja naknade za eksproprisanu nepokretnost sud vodi po službenoj dužnosti. Ovaj postupak je hitan, zbog čega je propisano da će sud odrediti ročište u roku od 15 dana, računajući od dana kada je sud zaprimio predmet organa uprave po kojem korisnik eksproprijacije i raniji vlasnik pred nadležnim organom uprave nisu postigli saglasnost o naknadi za eksproprisanu nepokretnost, te donijeti rješenje o visini naknade za eksproprisanu nepokretnost u roku od tri mjeseca, računajući od dana održanog prvog ročišta.

Na prvostepeno rješenje učesnici u postupku imaju pravo žalbe u roku od osam dana, računajući od dana uručenja prvostepenog rješenja. O žalbi na prvostepeno rješenje nadležni sud, u skladu sa odredbama ovog zakona, odlučuje u roku od 45 dana.

Zakonom je propisano da će sud na ročištu omogućiti učesnicima da se izjasne o obliku i obimu, odnosno visini naknade, kao i o dokazima o vrijednosti nepokretnosti, te izvesti i druge dokaze koje učesnici predlože, ako nađe da to ima značaja za određivanje naknade, a po potrebi odrediće i vještačenje.

Nakon što utvrdi bitne činjenice, sud donosi rješenje kojim određuje oblik i obim, odnosno visinu naknade za eksproprisanu nepokretnost. Ako učesnici zaključe sporazum o obliku i obimu, odnosno visini naknade, sud će svoje rješenje zasnovati na njihovom sporazumu, ukoliko nađe da sporazum nije u suprotnosti sa prinudnim propisima.

Troškove postupka određivanja naknade za eksproprisane nepokretnosti snosi korisnik eksproprijacije, osim troškova koji su izazvani neopravdanim postupcima ranijeg vlasnika.

U praksi se pokazalo da postupci rješavanja imovinskih odnosa za potrebe eksproprijacije traju dosta dugo, što se, uglavnom, odnosi na sporo rješavanje isplate naknade za eksproprisanu nepokretnost u sudskom postupku, znatno mimo propisanih zakonskih rokova. Naime, tokom sudskog postupka česti su pokušaji da se značajnije uvećava tržišna vrijednost eksproprisane nepokretnosti – zemljišta, kroz nerealne procjene vještaka poljoprivredne struke, koje procjene, po pravilu, sudovi prihvataju kao osnov za određivanje naknade, bez kritičke analize i sagledavanja da li procijenjena vrijednost zaista odgovara tržišnoj vrijednosti nekretnine.208

Investiranje u projekte energetske infrastrukture po pravilu prate kreditori, uglavnom inostrane banke, sa strogo definisanim rokovima i dinamikom plasmana novčanih sredstava, tako da svako odugovlačenje ili usporavanje realizacije projekta ima za posljedicu odustajanje od finansijske podrške investitorima. Strani kreditori zapažaju da su troškovi postupka nedopustivo visoki u tolikoj mjeri da cijeli projekat čine ekonomski neisplativim, pogotovo zbog činjenice da se studija isplativosti radi na bazi procjene koja se sačinjava prije podnošenja prijedloga za eksproprijaciju. U situacijama krajnje neizvjesnosti kada će i sa kolikim troškovima biti riješeno pitanje imovinsko- pravnih odnosa na zemljištu koje je predmet eksproprijacije, investitori - koncesionari, dovode se u poziciju da istupaju iz investicionog

[207]Službeni glasnik RS“ br. 36/09 i 91/16

[208] Prema podacima i informacijama Ministarstva industrije, energetike i rudarstva RS, procijenjena vrijednost eksproprisanog zemljišta se tokom postupka eksproprijacije uvećava od 3 do 30 puta u odnosu na procijenjenu vrijednost zemljišta za potrebe rezervisanja i odobravanja kreditnih sredstava

projekta za izgradnju energetskih objekata, zbog ekonomske neisplativosti, što nanosi ogromnu štetu Republici Srpskoj i lokalnim zajednicama kao korisnicima eksproprijacije. 209

Zakonom o eksproprijciji je propisano da Korisnik eksproprijacije može do konačnosti rješenja o eksproprijaciji potpuno ili djelimično odustati od prijedloga za eksproprijaciju, a da se pravosnažno rješenje o eksproprijaciji može poništiti ili izmijeniti ako to korisnik eksproprijacije i raniji vlasnik zajednički zahtijevaju (član 35.). Na zahtjev ranijeg vlasnika eksproprisane nepokretnosti pravosnažno rješenje o eksproprijaciji poništiće se ako korisnik eksproprijacije u roku od deset godina od pravosnažnosti tog rješenja nije izvršio, prema prirodi objekta, znatnije radove na tom objektu (član 37.) Dakle, kod ovakvog zakonskog rješenja, jedino korisnik eksproprijacije ostaje nezaštićen od posljedica neopravdano dugog trajanja postupka rješavanja imovinsko-pravnih odnosa od strane nadležnih organa uprave (Uprava za imovunskopravne i geodetske poslove RS) i višestrukog uvećanja troškova postupka eksproprijacije, jer nema mogućnosti odustajanja od eksproprijacije ili poništenja odluke o eksproprijaciji, nakon pravosnažnosti rješenja, kao što to ima raniji vlasnik nepokretnosti.

Troškovi sudskog postupka utvrđivanja naknade za eksproprisanu nepokretnost su, po pravilu, prilično visoki, s obzirom na učešće advokata, vještaka i drugih učesnika čije se angažovanje skupo plaća, pogotovo u predmetima u kojima se vodi prvostepeni, drugostepeni i revizioni postupak. Sama činjenica da je zakonsko rješenje takvo da troškove postupka određivanja naknade za eksproprisane nepokretnosti snosi korisnik eksproprijacije (osim troškova koji su izazvani neopravdanim postupcima ranijeg vlasnika) na određeni način može da pogoduje uvećanju troškova postupka eksproprijacije i potrebnih sredstava za investicije u energetske objekte. Raniji vlasnik nepokretnosti je jedino zainteresovan da, po svaku cijenu, postigne što veću naknadu, ne obazirući se na troškove postupka utvrđivanja visine naknade pred sudom, imajući stalno u vidu da će te troškove snositi korisnik eksproprijacije, što je uobičajena i ustaljena praksa.

6.6. ZAKLJUČCI

- Oblast koncesija je na veoma sličan način zakonski regulisana na nivou BiH, kao i na nivou entiteta. Zakoni i podzakonski akti na nivou BiH, FBiH i RS ne sadrži relevantne odredbe koji omogućavaju efikasnu, transparentnu i koordiniranu provedbu PECI projekata na teritoriji BiH u smislu zahtjeva iz Prilagođene EZ Uredbe 347, uključujući i dodjelu statusa javnog interesa za ovu kategoriju energetskih infrastrukturnih projekata. Nepostajanje osnova za uspostavu efikasnog mehanizma koordinacije na nivou BiH u postupku izdavanja dozvola za PECI projekte na različitim nivoima vlasti u BiH, a što je jedan od ključnih zahtjeva Prilagođene EZ Uredbe 347.
- Republika Srpska ima normiran okvir koji definiše javni interes (u postupku dodjele koncesije), odnosno opšti interes (u postupku eksproprijacije), te propisan postupak njihovog utvrđivanja, što je značajan napredak u odnosu na FBiH, BD BiH, pa i region. Javni interes se utvrđuje samo u slučaju postupanja po ponudi zainteresovanog lica, iz razloga što je za sve veće objekti od posebnog značaja za širu društvenu zajednicu već definisan javni interes Strategijom razvoja energetike Republike Srpske do 2030. godine i Prostornim planom Republike. Međutim, utvrđivanje javnog interesa ne daje nikakvu prednost u realizaciji projekta niti ubrzava provođenje potrebnih aktivnoisti.

[209] U projektu MHE „Cijevna 3“ na području Doboja investitor nakon procjene stranog kreditora o isplativosti investicije zbog enormnog uvećanja troškova eksproprijacije zemljišta odustao od investiranja u hidroenergetski objekat na rijeci Bosni, krajem 2015. god.

- Zakon o koncesijama RS ne definiše pojam javnog interesa, niti decidno propisuje postupak i nadležnost organa na nivou Republike Srpske za dodjelu ovog statusa.
- Oblast koncesija u Republici Srpskoj je Zakonom o koncesijama iz 2002. godine bila uređena na sličan način kao u FBiH i na nivou BiH, ali je kasnijim izmjenama i donošenjem novog Zakona 2013. godine ova oblast drugačije uređena, ali istim nije uvažena Direktiva EU o koncesijama.
- Zbog nepostojanja političke volje ne realizuju se projekti koji trebaju koristiti resurs na prostoru oba entiteta ili u slučaju kada se on prostire na više država. Iako je u navedenim slučajevima Zakonom o koncesijama BiH definisano da je isto u nadležnosti Komisije za koncesije BiH, izdavanje svih drugih dozvola (gradjenje, ekologiju, podsticaj i dr.) u nadležnosti je entitetskih vlada. Zbog navedenog, otežana je I realizacija PECI ili PCI projekata.
- Republika Srpska ima normiran okvir koji definiše **j**avni interes (u postupku dodjele koncesije u slučaju kada inicijativu podnosi zainteresovano lice), odnosno opšti interes (u postupku eksproprijacije). Međutim, ovaj pravni okvir ne daje nikakvu prednost u realizaciji projekta niti doprinosi bržem provođenju postupka. U isto vrijeme, Zakon o koncesijama propisuje rokove koji omogućavaju provođenje svih aktivnosti u prihvatljivom vremenu, međutim isti se ne poštuju u praksi.
- Zakonom o koncesijama nisu precizno propisani određeni postupci, čime je ostavljen prostor za različito tumačenje i provođenje aktivnosti od strane relevantnih institucija, od čega je najvažnije naglasiti nepoštivanje mišljenja lokalne zajednice i nedovoljno uključivanje svih zainteresovanih aktera u postupak odlučivanja o mogućnosti realizacije projekta.
- Isključivanje iz postupka dodjele koncesije malih postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije uzrokovalo je mnogo problema u njihovoj realizaciji i otvorilo mnogo nedefinisanih pitanja.
- Neusaglašenost Zakona o koncesijama i drugih zakona otežava kasniju realizaciju projekata ili uzrokuje potrebu kršenja odredbi zakona ili podzakonskih akata. Npr. Zakonom o vodama je propisano je da nadležni organ prije dodjele koncesije mora pribaviti vodne smjernice koje se nakon izbora najpovoljnijeg ponuđača, Koncesionara, prenose na istog, ali u praksi postupak dodjele koncesija se provodi bez pribavljenih vodoprivrednih smjernica. U ovom slučaju radi se o neusklađenosti obrasca za podnošenje zahtjeva za izdavanje vodoprivrednih smjernica sa dokumentacijom koja je potrebna za provođenje postupka dodjele koncesije.
- Uvođenjem pregovaračkog postupka, naročito u slučaju produženja koncesionog perioda ili dodjele koncesije na osnovu zaključenih sporazuma učinilo je da postupak dodjele bude veoma brz I nedovoljno transparentan.
- Podzkonski akt kojim su definisane koncesione naknade I garancije u oblasti energetike, rudarstva I geologije nije u skladu sa određenim odredbama Zakona o koncesijama.
- Zakonom o koncesijama i Zakonom o naknadama za korišćenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije definisano je plaćanje naknade po istom osnovu dva puta što uzrokuje probleme u primjeni i načinu postupanja.

- Provođenje postupka dodjele koncesije je otežano I zbog činjenice da nisu donijeta potrebna zakonom definisana podzakonska akta Komisije za koncesije, a postojeća su u određenom segmentu u suprotnosti sa važećim Zakonom.
- U cilju rješavanja imovinskih odnosa za koncesione projekte daje se mogućnost utvrđivanja opšteg interesa u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji, ali I pored toga postupci traju izuzetno dugo zbog veoma čestih sudskih sporova I nerealne procjene vještaka u slučaju pokrenutih sudskih sporova. Pored toga ovi postupci nose opasnost odustajanja Koncesionara od realizacije projekta, kada realno trošak eksproprijacije može pasti na teret korisnika eksproprijacije, odnosno Republike Srpske.

6.7. PREPORUKE

- Veliki elektroenergetski infrastrukturni projekti, koji se grade ili se planira njihova izgradnja na teritoriiji oba entiteta u BiH i/ili na teritoriji BiH i susjednih država, zahtijevaju koordinisanu aktivnost nadležnih institucija svih nivoa vlasti. Ovakvi projekti iziskuju velika finansijska ulaganja, utiču na ukupnu stabilnost energetskog sistema i sigurnost snabdijevanja električnom energijom cijelog prostora BiH i šire regije, te je stoga važno da se omogući njihova efikasna, koordinirana i transparentna realizacija. U tom smislu, značajno bi bilo implementiranje Prilagođene EZ Uredbe 347 u pravni okvir na nivou BiH i na nivou entiteta, na način da se omogući dodjela ovakvog statusa i ubrzan tretman PECI i drugim enegetskim infrastrukturnim projekatima koji se grade u BiH i u entitetima.
- Postojeći propisi nalažu da se javni interes procjenjuje samo prilikom donošenja odluke o pokretanju postupka dodjele koncesija, što nije u skladu sa obavezom javne uprave da vodi računa o postojanju javnog interesa u toku cjelokupnog postupka koji podrazumijeva postupak dodjele koncesija, izvršenja i prestanka ugovora o koncesiji, tako da bi ovaj institut trebao biti prisutan u svim fazama odvijanja koncesione djelatnosti. Takođe, zakonom bi se moglo definisati da status projekta od javnog, odnosno opšteg interesa omogući drugačiji, prioritetniji tretman u smislu posebne efikasnosti i transparentnosti tokom cjelokupnog postupka izdavanja dozvola, a ne samo u postupku dodjele koncesije, odnosno eksproprijacije.
- Pojam javnog interesa potrebno je definisati zakonom na jedinstven i cjelovit način, uz mogućnost propisivanja obaveze da se uslovi i procedura u postupku utvrđivanja javnog interesa u Republici Srpskoj, na odgovarajući način usklade i koordiniraju sa adekvatnim rješenjima na nivou entiteta FBiH, kao i nivou BiH, kada su u pitanju energetski infrastrukturni projekti, čija se izgradnja planira na teritoriiji oba entiteta u BiH i/ili na teritoriji BiH i susjednih država.
- U cilju provođenja efikasnog i transparentnijeg postupka dodjele koncesije neophodno je donijeti novi Zakon o koncesijama usklađen sa EU Direktivom ili izvršiti značajnije izmjene Zakona o koncesijama.
- Uskladiti Zakon o koncesijama I druge relevantne zakone, odnosno podzakonske akte, prvenstveno iz oblasti voda I zaštite životne sredine u cilju provodivosti procedura I usklađenosti rokova.
- U ranoj fazi odlučivanja o mogućnosti realizacije projekta uključiti sve relevantne učesnike kako bi projekat bio korigovan na način prihvatljiv za većinu učesnika I kao takav imao veću prohodnost u kasnijoj fazi pribavljanja drugih potrebnih dozvola. Ovo je posebno važno za energetske objekte koji nisu definisani Prostornim planom Republike

Srpske I prostornim planovima opstina I gdje posebno treba usaglasiti interese zajednice I privatnih investitora.

- Mala postrojenja instalisane snage do 250 kW vratiti u postupak koncesije I definisati minimalne uslove koji isti moraju ispuniti ili propisati identičnu proceduru kao za druge objekte s tim da istu provode lokalne zajednice.
- Iznaći najbolje rješenje za duplo plaćanje naknade za korišćenje istog prirodnog resursa i navedena sredstva usmjeriti lokalnoj zajednici na čijoj teritoriji se obavlja koncesiona djelatnost.[210]
- Koncesione naknade od proizvođača električne energije koji koriste obnovljive izvore energije značajnim dijelom usmjeriti lokalnim zajednicama na čijoj teritoriji se proizvodni objektu prave, a sve u cilju kompenzacije negativnih uticaja izgradnje tih objekata na lokalnu zajednicu i obezbjeđenja veoma važne podrške lokalnog stanovništva izgradnji objekata koji koriste obnovljive izvore energije.
- Preispitati opravdanost obaveze plaćanja koncesione naknade za termoelektrane koje se grade u sklopu rudnika uglja, u smislu odgovora na pitanje da li je proizvođač električne energije u termoelektrani obavezan da plaća koncesionu naknadu i za eksploataciju uglja i za proizvodnju električne energije korištenjem tog istog uglja.
- Donijeti podzakonske akte predviđene Zakonom o koncesijama iz 2013. godine, prije svega Uputstvo o procjeni javnog interesa.
- Donijeti Dokument o politici dodjele koncesija I vršiti njegovo redovno ažuriranje, imajući u vidu da su strateškim dokumentima iz oblasti energetike, rudarstva, poljoprivrede, prostornog planiranja I drugo definisani dugoročni ciljevi za 20 - 30 godina. Dokumentom o politici dodjele posebno definisati (i/ili na osnovu posebne odluke Vlade) PECI I PCI projekte ukoliko je za njihovu izgradnju potrebno dobiti koncesiju.
- Uskladiti Dokument o politici dodjele koncesija sa Prostornim planom RS, Strategijom razvoja energetike RS i sa Akcionim planom za korištenje obnovljivih izvora energije RS.
- Provesti stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu za naprijed navedene planove, kako bi Dokument o politici dodjele koncesija predstavljao strateški pristup uređenja oblasti koncesija u RS koji uobziruje i aspekat životne sredine, a sve u cilju efikasnijeg korišćenja prirodnih resursa i bržeg ekonomskog razvoja
- U postupcima vrednovanja prispjelih ponuda za dodjelu koncesija omogućiti primjenu Zakona o javnim nabavkama, obzirom da je trenutna praksa rješavanja zahtjeva u skladu sa propisima opšteg upravnog postupka otežana i ne garantuje transparentnost, jednakost učesnika u postupku, pravo na djelotvoran pravni lijek i druge standarde.
- Inicirati izmjene i dopune Zakona o eksproprijaciji koje će omogućiti da korisnik eksproprijacije u određenim slučajevima može zahtijevati poništenje rješenja o eksproprijaciji i donošenje podzakonskog akta (Pravilnika) kojim bi se uredila metodologija procjene tržišne vrijednosti nepokretnosti radi određivanje naknade za eksproprisanu nepokretnost.

[210] Napomena: u međuvremenu, u februaru 2018. godine, ovaj problem je riješen usvajanjem Izmjena Zakona o koncesijma i Zakona o stavljanju van snage Zakona o korišćenju prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije.

7. PREGLED I ANALIZA IZDAVANJA DOZVOLA IZ OBLASTI GRAĐENJA ZA IZGRADNJU ELEKTROENERGETSKIH OBJEKATA U REPUBLICI SRPSKOJ

7.1. 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[211].

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"*[212]. Nadalje, istraživanja pokazuju da *„broj koraka i vrijeme potrebno za pribavljanje dozvola iz oblasti građenja predstavlja najveću „regulatornu prepreku" za poslovanje u jednoj zemlji"*[213].

U najnovijem izvještaju Svjetske Banke, *Doing Business 2018.,* Bosna i Hercegovina je rangirana na 166. mjestu u svijetu po lakoći pribavljanja dozvola iz oblasti građenja[214], 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 1 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)

Izdavanje dozvola za izgradnju objekata utiče na **konkurentnost** i privlačenje domaćih i stranih investicija u oblasti energetske infrastrukture. Efikasnost ovog postupka jedno je od najbitnijih pitanja koja utiču na poslovno okruženje i stvaranje barijera za investitore, procenu njihovog negativnog uticaja na poslovne aktivnosti i interese učesnika u sektoru izgradnje, uključujući i građane i poslovne subjekte. U praktičnoj primjeni izdavanja ovih dozvola nailazi se na mnoštvo pravnih i administrativnih prepreka, počev od sukoba između građevinske i pravne struke, do grešaka i poteškoća u primjeni zakonskih odredbi, koje su najčešće tehničke ili proceduralne prirode. Složeni problemi u institucijama, postupcima, propisima i procedurama

[211] Podaci Svjetske Banke, dostupno na: http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits/why-matters#1
[212] *Ibid.*
[213] *Ibid.*
[214] Izvještaj Svjetske Banke *Doing Business* mjeri lakoću poslovanja u ukupno 190 zemalja svijeta. Za više pogledati: http://www.doingbusiness.org/about-us

nalažu potrebu ozbiljnijih analiza radi predlaganja mjera kojima bi uočene administrativne prepreke mogle biti prevaziđene.

7.2. INSTITUCIONALNA NADLEŽNOST ZA OBLAST GRAĐENJ U REPUBLICI SRPSKOJ

Narodna skupština Republike Spske (u okviru nadležnosti propisanih Ustavom, donosi zakone, druge propise i opšte akte, te donosi plan razvoja i prostorni plan Republike Srpske.

Vlada Republike Srpske (Vlada), vršeći izvršnu vlast u Republici Srpskoj, sprovodi politiku, izvršava zakone i druge propise Narodne skupštine i odgovorna je za stanje u Republici u svim oblastima iz svoje nadležnosti.

Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju (Ministarstvo), preko svojih organizacionih jedinica koje su uzvrđene zakonom, vrši poslove državne uprave koji se odnose na regulisanje i unapređenje rada u oblasti građevinarstva

Jedinica lokalne samouprave (grad, odnosno opština) u oblasti prostornog planiranja i građenja ima nadležnosti: usvajanje dokumenata prostornog uređenja i obezbjeđivanje njihovog sprovođenja; praćenje stanja uređenja prostora i naselja na svojoj teritoriji; izdavanje lokacijskih uslova, građevinskih dozvola i upotrebnih dozvola, u skladu sa nadležnostima propisanim posebnim zakonom itd.

7.3. PREGLED PRAVNOG OKVIRA ZA SEKTOR GRAĐENJA U RS

7.3.1. Zakoni

Postupak izdavanja građevinskih dozvola je poseban upravni postupak kojim su regulisana pitanja nadležnosti upravnih organa, forma i sadržaj upravnih radnji i upravnih akata, i to određenih upravnih organa i u određenim specifičnim upravnim stvarima. Opšti upravni postupak u odnosu na ovaj posebni upravni postupak ima dopunski (supsidijarni) karakter, što znači da se postupa po odredbama posebnog zakona, a o pitanjima koja nisu regulisana posebnim zakonom i o svim drugim pitanjima u postupku, primjenjuju se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP).

Posebnim zakonom (Zakon o uređenju prostora i građenju) uređuju se prvenstveno uslovi i način uređenja prostora, uređivanje i korištenje građevinskog zemljišta, izgradnja objekata, vršenje nadzora nad primjenom zakona itd. Ovaj zakon sadrži norme koje regulišu posebne upravne postupke: uređenja i korišćenja zemljišta, izdavanja lokacijskih uslova, izdavanja građevinske dozvole, izdavanja upotrebne dozvole, koji će biti predmet ove analize. Bez obzira što ovaj zakon sadrži veći broj posebnih procesnih normi, one ne smiju biti u protivrječnosti sa osnovnim principima upravnog postupka, tako da se u svim ovim posebnim postupcima primjenjuju i odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, po pitanjima koaj nisu regulisana odredbama posebnog zakona

U procesu izgradnje objekata primjenjuju se i **odredbe drugih sektorskih zakona** i podzakonskih akata (Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o vodama, Zakon o šumama, Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Zakona o javnim putevima, Zakon o energetici itd.), iz razloga što je izdavanje dozvola u oblasti građenja uslovljeno brojnim mišljenjima, odobrenjima, saglasnostima i naknadama koje su propisane posebnim zakonima (vodna saglasnost i dozvola, ekološka dozvola, poljoprivredna saglasnost,

7.3.1.1.1. Zakon o uređenju prostora i građenju („Službeni glasnik RS“ broj 40/13, 106/15 i 3/16)

Ovim zakonom se uređuje sistem prostornog planiranja i uređenja prostora, priprema, izrada i donošenje dokumenata prostornog uređenja, lokacijski uslovi, uređenje građevinskog zemljišta, izdavanje dozvola za građenje, vrste i sadržaj tehničke dokumentacije, građenje objekata i međusobni odnosi između učesnika u građenju, upotreba i uklanjanje objekata, legalizacija objekata, vršenje nadzora nad primjenom ovog zakona, te druga pitanja od značaja za uređenje prostora, građevinsko zemljište i građenje objekata.

Donošenjem novog zakona, u maju 2013. godine, izvršena je reforma propisa u oblasti građevinarstva u RS, tako da je stupanjem na snagu novog zakona prestao da važi raniji Zakon o uređenju prostora i građenju („Službeni glasnik RS“ broj 55/10) i Zakon o građevinskom zemljištu („Službeni glasnik RS“ broj 112/06). Zakon je djelimično usaglašen sa direktivama EU, rokovi za izdavanje lokacijskih uslova i izdavanje građevinske dozvole skraćeni su sa 30 na 15 dana, reformisane su odredbe o građevinskom zemljištu, uvedene odredbe o energetskoj efikasnosti itd.

Kako se radi o osnovnom zakonskom aktu kojim je na sistematičan, cjelovit i jedinstven način regulisana oblast građenja, na osnovu kojeg je donešeno više podzakonskih akata koji se primjenjuju na čitavom prostoru Republike Srpske, od strane svih organa (na republičkom i na lokalnom nivou) koji vode postupke i donose odluke u oblasti građenja, ovaj će zakon poslužiti kao osnova za analizu pravnog okvira u sektoru građenja na području Republike Srpske, uz kraći osvrt i na najvažnije podzakonske akte. Izvještaj je koncipiran tako da sadrži osnovne korake kojima investitori moraju proći kroz faze postupka pred nadležnim organima da bi došli do konačnog cilja – ishođenja dozvola za izgradnju objekata radi obavljanja energetske djelatnosti, koja je predmet njihovog investiranja.

7.3.1.1.2. Prostorno-planska dokumentacija

Prostorni plan Republike Srpske, Prostorni plan područja posebne namjene Republike Srpske, Prostorni plan jedinice lokalne samouprave, Zajednički prostorni plan za dvije ili više jedinica lokalne samouprave i Urbanistički plan, kao strateški dokumenti prostornog uređenja, od posebnog su značaja za izgradnju i razvoj energetske infrastrukture, uključujući i postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije.

Svi građevinski objekti moraju biti projektovani i izgrađeni u skladu sa dokumentima prostornog uređenja. Usaglašenost objekta sa dokumentima prostornog uređenja obezbjeđuje se projektovanjem u skladu sa zahtjevima iz lokacijskih uslova, revizijom projekta prije postupka izdavanja građevinske dozvole, izvođenjem radova u skladu sa odobrenim glavnim projektom i kontrolom u postupku izdavanja upotrebne dozvole [215].

Svaki investitor može ostvariti **uvid u važeću prostorno-plansku dokumentaciju** organu nadležnom za prostorno uređenje jedinica lokalne samouprave i na pismeni zahtjev dobiti izvod iz važeće planske dokumentacije sa prilozima (plan prostorne organizacije, plan parcelacije sa koordinatama lomnih tačaka granica parcele, plan građevinskih i regulacionih linija). Ovaj dokument daje informacije o lokaciji, te sadrži podatke o mogućnostima i ograničenjima gradnje na konkretnoj parceli.

[215] Zakon o uređenju prostora i građenju, član 86

7.3.1.1.3. Izdavanje lokacijskih uslova

Lokacijski uslovi su tehnički stručni dokument koji određuje uslove za projektovanje i građenje, a koji se izrađuje na osnovu ovog zakona, posebnih zakona i propisa donesenih na osnovu tih zakona, kao i dokumenata prostornog uređenja. Osnov za donošenje rješenja za izdavanje lokacijskih uslova su sprovedbeni dokumenti prostornog uređenja: Zoning plan, Zoning plan područja posebne namjene, Regulacioni plan, Urbanistički projekat i Plan parcelacije. Ako dokumenti prostornog uređenja nisu doneseni ili ako nije propisana obaveza njihovog donošenja, lokacijski uslovi izrađuju se na osnovu važećeg dokumenta prostornog uređenja (urbanistički plan ili prostorni plan jedinice lokalne samouprave za određeni vremenski period) i stručnog mišljenja pravnog lica koje ima odgovarajuću licencu za izradu dokumenata prostornog uređenja. **Stručno mišljenje** izrađuje se u skladu sa ovim zakonom, važećim raspoloživim dokumentom prostornog uređenja, posebnim pravilnikom o regulaciji i parcelaciji, propisima donesenim na osnovu ovog zakona i posebnim propisima i obavezno sadrži ocjenu povoljnosti lokacije za građenje predmetnog objekta.[216] Posebnim pravilnikom koji donosi Ministar, propisana je forma, sadržaj i način izdavanja lokacijskih uslova. [217]

Urbanističko-tehnički uslovi su stručni dokument kojim se definišu uslovi za izgradnju i korišćenje objekta i zemljišta: namjenu objekta; veličinu i oblik parcele; minimalni obim uređenja građevinskog zemljišta; uslove za oblikovanje objekta; potrebu izrade idejnog projekta i uređenje građevinske parcele; obaveze koje se moraju ispoštovati u odnosu na susjedne objekte; uslove zaštite životne sredine u skladu sa posebnim propisima koji uređuju ovu oblast i dr. Pripremu i izradu urbanističko-tehničkih uslova investitor povjerava pravnom licu koje ima odgovarajuću licencu za izradu dokumenata prostornog uređenja. U slučajevima ako dokumenti prostornog uređenja nisu donešeni, pravno lice kojem je povjerena izrada urbanističko-tehničkih uslova, prije pripreme urbanističko-tehničkih uslova, pribavlja **mišljenje komunalnih i javnih preduzeća** čija infrastruktura je potrebna za izgradnju objekta ili na čiju infrastrukturu može uticati izgradnja objekta o uslovima pod kojima je tražena izgradnja moguća i mjerama zaštite koje je potrebno predvidjeti. Ukoliko komunalno ili javno preduzeće ne dostavi svoje mišljenje u roku od 15 dana od dana prijema službenog zahtjeva, smatra se da nema nikakvih posebnih uslova i urbanističko-tehnički uslovi se izrađuju na osnovu stanja na terenu.[218]

Izradi urbanističko-tehničkih uslova obavezno prethodi izlazak na lokaciju na kojoj se planira izvođenje radova, kojom prilikom izrađivač urbanističko-tehničkih uslova, prije izlaska na lokaciju, obavještava podnosioca zahtjeva i vlasnike, odnosno korisnike susjednih objekata i zemljišta o vremenu vršenja uviđaja, o čemu se sačinjava zapisnik. Stručno mišljenje i urbanističko-tehničke uslove investitor prilaže u dovoljnom broju primjeraka nadležnom organu za izdavanje lokacijskih uslova, jer oni čine sastavni dio lokacijskih uslova, što potpisom i pečatom potvrđuje nadležni organ koji izdaje lokacijske uslove.

Lokacijske uslove **izdaje** organ uprave nadležan za poslove uređenja prostora u jedinici lokalne samouprave na čijem se području zahtijeva gradnja, a izuzetno i Ministarstvo (za izgradnju objekata koji se izvode na području dviju ili više jedinica lokalne samouprave, za objekte visokih brana za koje je propisano tehničko osmatranje, za objekte za proizvodnju i preradu nafte i gasa, za energetske i druge objekte i postrojenja za proizvodnju električne energije, osim solarnih postrojenja sa fotonaponskim ćelijama i drugih postrojenja koja koriste sve vidove

[216] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 59.
[217] Pravilnik o formi, sadržaju i načinu izdavanja lokacijskih uslova ("Službeni glasnik RS" broj 69/13)
[218] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 63.

obnovljivih izvora energije instalisane snage do 250 kW, za dalekovode napona 110 kV i više, trafostanice napona 110 kV i više, objekte za proizvodnju toplotne energije – gradske toplane, te druge objekte propisane posebnim zakonima.[219] Posebnim pravilnikom propisano je da **visoke brane** podliježu tehničkom i seizmičkom osmatranju u skladu sa zakonom, a osmatranje se vrši u skladu sa ovim pravilnikom[220]

Postupak za izdavanje lokacijskih uslova pokreće se zahtjevom. Uz zahtjev za lokacijske uslove **investitor je dužan da priloži**: urbanističko-tehničke uslove i stručno mišljenje ako nema sprovedbenog dokumenta prostornog uređenja; kopiju katastarskog plana; opis objekta; saglasnosti na lokaciju objekta predviđene u urbanističko-tehničkim uslovima na osnovu posebnih zakona zavisno od vrste i namjene objekta (komunalnih preduzeća koja upravljaju komunalnom infrastrukturom, javnih preduzeća koja upravljaju javnom infrastrukturom i sl.), ako takve saglasnosti nisu sadržane u urbanističko-tehničkim uslovima; rješenje o utvrđivanju obaveze sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu i obimu procjene uticaja, ako je njeno sprovođenje obavezno u skladu sa posebnim propisom; idejni projekat i dokaz o vlasništvu ili pravu građenja nad zemljištem za objekte za koje prema odredbama ovog zakona nije potrebna građevinska dozvola. Ako je područje buduće gradnje obuhvaćeno sprovedbenim dokumentom prostornog uređenja investitor nije dužan da priloži saglasnosti komunalnih i javnih preduzeća.[221]

Ako je područje izgradnje **obuhvaćeno sprovedbenim dokumentom** prostornog uređenja, lokacijski uslovi sastoje se od ovjerenog izvoda iz sprovedbenog dokumenta prostornog uređenja i urbanističko-tehničkih uslova. Ako područje izgradnje **nije obuhvaćeno sprovedbenim dokumentom** prostornog uređenja, lokacijski uslovi sastoje se od: izvoda iz važećeg raspoloživog dokumenta prostornog uređenja, stručnog mišljenja (koje izrađuje pravno lice sa odgovarajućom licencom za izradu dokumenata prostornog uređenja) i urbanističko-tehničkih uslova i izjave vlasnika susjednih objekata i parcela (koje pribavlja organ po službenoj dužnosti ili ih pribavlja investitor sa potpisima ovjerenim kod notara). Lokacijski uslovi izdaju se za cijelu građevinsku parcelu koja je namijenjena za izgradnju objekta, a troškove izrade lokacijskih uslova snosi podnosilac zahtjeva.[222]

Uključivanje vlasnika susjednih nekretnina u postupak izdavanja dozvola u oblasti građenja može imati negativan utjecaj na dužinu trajanja postupka. U isto vrijeme, razumljivo je i da vlasnici nekretnina koje granične neposredno sa planiranim objektom imaju pravo da izraze svoje komentare ukoliko smatraju da planirana gradnja utječe na njihova prava. Stoga je veoma važno da postoji efikasan i učinkovit mehanizam uključivanja susjeda u postupak ishodovanja dozvola iz oblasti građenja.

Zakonskim rješenjima i podzakonskim aktima je omogućeno da se ako područje izgradnje **nije obuhvaćeno sprovedbenim dokumentom** prostornog uređenja, uključivanje vlasnika nekretniba to ostvaruje na način:

- Izrađivač urbanističko-tehničkih uslova, prije izlaska na lokaciju obavještava podnosioca zahtjeva i vlasnike, odnosno korisnike susjednih objekata i zemljišta o vremenu vršenja uviđaja na lokaciji planirane izgradnje

[219] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 60.
[220] Pravilnik o vršenju tehničkog pregleda objekta i osmatranju tla u objekata u toku njihove upotrebe ("Službeni glasnik RS" broj 100/13)
[221] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 61.
[222] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 62.

- Zahtjev za izdavanje lokacijskih uslova sadrži između ostalog i podatke o vlasnicima, odnosno korisnicima susjednih objekata i zemljišta, tako da sastavni dio lokacijskih uslova čine i izjave vlasnika susjednih objekata i parcela, koje pribavlja organ po službenoj dužnosti ili ih pribavlja investitor sa potpisima ovjerenim kod notara
- Lokacijski uslovi, zaključak o odbacivanju zahtjeva, odnosno rješenje o odbijanju zahtjeva za izdavanje lokacijskih uslova dostavljaju se i vlasnicima, odnosno korisnicima susjednih objekata i zemljišta, čije izjave su pribavljene prije izdavanja lokacijskih uslova.

Kada je u pitanju područje **obuhvaćeno sprovedbenim planskim dokumentom**, zakonom je predviđeno učešće suvlasnika i vlasnika susjednih nekretnina već u postupku izrade i donošenja dokumenta prostornog uređenja. Naime, nakon donošenja odluke o pristupanju izradi, odnosno izmjeni ili dopuni dokumenta prostornog uređenja (odluka se objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srpske“, odnosno službenom glasniku jedinice lokalne samouprave), nosilac pripreme je dužan da u najmanje dva sredstva javnog informisanja objavi poziv zainteresovanim licima koja su vlasnici nepokretnosti u obuhvatu dokumenta prostornog uređenja da u roku od 15 dana dostave svoje prijedloge i sugestije za određena planska rješenja na zemljištu ili objektima, odnosno objektu u njihovom vlasništvu. Takođe, ova lica se obavještavaju oglasom o mjestu, vremenu i načinu izlaganja nacrta dokumenta prostornog uređenja na javni uvid, učestvuju u javnoj raspravi koja se održava nakon zatvaranja javnog uvida, a prije utvrđivanja prijedloga dokumenta prostornog uređenja u skladu sa zaključcima sa rasprave i odluke nadležne skupštine o prijedlogu dokumenta prostornog uređenja.[223]

Nadležni organ dužan je da izda lokacijske uslove **u roku od 15 dana** od dana prijema kompletnog zahtjeva. Zahtjev za izdavanje lokacijskih uslova nadležni organ će rješenjem **odbiti** ako utvrdi da nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi i da zahtijevana gradnja nije u skladu sa dokumentom prostornog uređenja na osnovu kojeg se lokacijski uslovi izdaju, u slučaju kada utvrdi da stručno mišljenje, odnosno urbanističko-tehnički uslovi, izrađeni od ovlašćenog lica, nisu usaglašeni sa važećim dokumentom prostornog uređenja, kao i ako zahtijevana izgradnja prema stručnom mišljenju nije moguća. Ukoliko lokacijski uslovi nisu izdati u skladu sa odredbama ovog zakona, stranka može zahtijevati vršenje inspekcijskog nadzora, a ukoliko lokacijski uslovi nisu izdati u propisanim rokovima, investitor može podnijeti žalbu kao da je zahtjev odbijen.[224]

7.3.1.1.4. Rješavanje imovinskih odnosa

Lokacijskim uslovima, čiji su sastavni dio urbanističko-tehnički uslovi, definisana je parcela planiranog objekta koji čine osnov za eventualno rješavanje imovinsko-pravnih odnosa na zemljištu.

Dokaz o riješenim imovinsko-pravnim odnosima smatra se:

- izvod iz javne evidencije o nepokretnostima sa upisanim pravom svojine i posjeda,
- ugovor ili odluka nadležnog organa pogodni kao osnov za sticanje prava vlasništva ili prava građenja u korist investitora
- ugovor o zajedničkom građenju zaključen sa vlasnikom zemljišta ili nekretnine
- odluka Vlade koja se donosi na osnovu Zakona o eksproprijaciji (u slučaju date koncesije za objekte od opšteg interesa),

[223] Zakonu o uređenju prostora i građenju (“Službeni glasnik RS”, broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 42. do 50.
[224] Zakonu o uređenju prostora i građenju (“Službeni glasnik RS”, broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 64.

- ugovor o javno-privatnom partnerstvu zaključen sa javnim partnerom (kada je državno zemljište uneseno kao osnivački kapital u novoosnovano privredno društvo)

Za izgradnju objekta na parceli koja se tretira kao poljoprivredno zemljište investitor je dužan izvršiti **pretvaranje poljoprivrednog u ugrađevinsko zemljište**, što je regulisano Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (''Službeni glasnik Republike Srpske'', broj 93/06, 86/07, 14/10 i 5/12). Poljoprivrednu saglasnost za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta izdaje nadležni organ jedinice lokalne samouprave uz prethodno pribavljene smjernice Ministarstva, koje organ jedinice lokalne samouprave pribavlja po po službenoj dužnosti. Za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta vlasnik, odnosno korisnik poljoprivrednog zemljišta plaća **jednokratnu naknadu**, koja se utvrđuje u visini katastarskog prihoda za to zemljište za tekuću godinu, uvećano za: 500 puta za I katastarsku klasu, 400 puta za II katastarsku klasu, 300 puta za III katastarsku klasu, 200 puta za IV katastarsku klasu, 100 puta za V, VI, VII i VIII katastarsku klasu. Visinu naknade utvrđuje nadležni organ u postupku po zahtjevu korisnika, odnosno investitora za izdavanje poljoprivredne saglasnosti. Obračunati iznos naknade korisnik, odnosno investitor obavezan je da uplati prije izdavanja poljoprivredne salasnosti. I ovim zakonom je propisano sa poljoprivrednu saglasnost korisnik, odnosno investitor pribavlja **prije dobijanja odobrenja za građenje**. Rješenje o poljoprivrednoj saglasnosti donosi se u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva, a primjerak tog rješenja obavezno dostavlja Ministarstvu poljoprivrede i nadležnom organu koji vodi katastar.

Investitor izgradnje objekta na gradskom građevinskom zemljištu dužan je da prije dobijanja građevinske dozvole plati **rentu i naknadu** za troškove uređenja gradskog građevinskog zemljišta. Za poljoprivredno zemljište koje je dokumentom prostornog uređenja određeno kao građevinsko zemljište troškovi rente umanjuju se za iznos plaćene naknade za pretvaranje u građevinsko zemljište. Pravilnikom koji donosi Ministar se regulišu struktura, elementi i način obračuna naknade troškova uređenja gradskog građevinskog zemljišta. [225]

Rješenje o **iznosu naknade** za troškove uređenja gradskog građevinskog zemljišta i **iznosu rente** na zahtjev investitora donosi organ jedinice lokalne samouprave nadležan za komunalne poslove nakon izdavanja lokacijskih uslova, odnosno urbanističko-tehničkih uslova, a izračunava se kako je propisano odredbama ovog zakona i propisima donesenim na osnovu njega. Iznos naknade za troškove uređenja gradskog građevinskog zemljišta i iznos rente utvrđuje se po jedinici korisne površine objekta (KM/m^2) sadržane u projektu na osnovu kojeg se izdaje građevinska dozvola. Investitoru izgradnje objekta na gradskom građevinskom zemljištu ne može se izdati građevinska dozvola, dok ne dostavi **dokaz da je plaćena** utvrđena **naknada** za troškove uređenja gradskog građevinskog zemljišta i **renta**. Naknada za uređenje neizgrađenog građevinskog zemljišta koje je opremio svojim sredstvima investitor, umanjuje se za stvarne troškove opremanja koje investitor ulaže na osnovu ugovora o finansiranju opremanja građevinskog zemljišta.

Visinu rente po zonama i ostale uslove za obračun rente utvrđuje odlukom skupština jedinice lokalne samouprave. Kao **osnovica za izračunavanje visine rente** služi prosječna konačna građevinska cijena jednog kvadratnog metra korisne površine stambenog i poslovnog prostora iz prethodne godine za područje jedinice lokalne samouprave. Visina rente iz osnova prirodnih i lokacijskih pogodnosti zemljišta i pogodnosti već izgrađene komunalne infrastrukture utvrđuje se u procentu (od 1% do 6%) u okviru propisanih raspona za pojedine zone od prosječne konačne građevinske cijene, s tim da se u dijelu prve zone koji se utvrdi kao posebno pogodan za građenje i u kojem je u potpunosti izgrađena komunalna infrastruktura u skladu sa

[225] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 73.

dokumentom prostornog uređenja visina rente dodatno se uvećava do 20%, a za objekte koji mogu imati negativan uticaj na životnu sredinu, prirodne vrijednosti i kulturno-istorijska dobra visina rente dodatno se uvećava do 20% bez obzira na zonu.

Iako se visine naknada utvrđuju posebnim odlukama jedinica lokalne samouprave, one su determinisane propisanim kriterijima u pogledu osnovice na koju se obračunavaju, tako da ne mogu značajnije varirati između pojedinih jedinica lokalne samouprave. Međutim, **fiksni procenti rente** po zonama su još uvijek visoki, što rezultira velikim finansijskim ulaganjima za investitore. Primjera radi, u Republici Srbiji koja zauzima 10. mjesto po lakoći pribavljanja dozvola iz oblasti građenja, pribavljanje dozvola košta samo 1,8% ukupne vrijednosti investicije, a prije stupanja na snagu novog Zakona o planiranju i izgradnji 2015. godine pribavljanje dozvola je koštalo 25,8% ukupne vrijednosti investicije. Republika Srbija je 2015. godine provela reformu propisa iz oblasti građenja kojima je, između ostalog, izmijenila i odredbe o naknadama za građevinsko zemljište. Tako je napušten koncept odvojenih naknada za uređenje građevinskog zemljišta i naknade za pogodnost građevinskog zemljišta, pa investitori plaćaju jedinstveni doprinos za uređivanje građevinskog zemljišta, čiji se iznos utvrđuje rešenjem o izdavanju građevinske dozvole.

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 izgradnje jednog elektroenergetskog objekta.

7.3.1.1.5. Tehnička dokumentacija

U smislu Zakona o uređenju prostora i građenju **objeka**t je sklop građevinskih elemenata u prostoru koji je povezan sa zemljištem na određenoj lokaciji sa svim instalacijama, postrojenjima i opremom (zgrade svih vrsta, saobraćajni, vodoprivredni i energetski objekti, objekti komunalne infrastrukture, industrijski, poljoprivredni i drugi privredni objekti, objekti sporta i rekreacije, groblja, skloništa i drugo), kao i zahvati u prostoru kojima se mijenja način korišćenja prostora, kao što su nasip, iskop, odlagalište i sl. Kao **složeni objekat** zakon označava bilo koji objekat za koji Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju (Ministarstvo) izdaje lokacijske uslove; infrastrukturni objekti za koje je utvrđen opšti interes; objekti koji su složeni u tehničko-tehnološkom i funkcionalom smislu i objekti koji mogu da ugroze životnu sredinu, prirodne vrijednosti i kulturno-istorijska dobra.

Tehničku dokumentaciju objekta **čine**: idejni projekat, glavni projekat, izvedbeni projekat, projekat izvedenog stanja, dokumentacija kontrole kvaliteta, uputstva za održavanje i pogon objekta i projekat uklanjanja. Osim tehničke dokumentacije, investitor može za složene objekte i objekte linijske infrastrukture naručiti izradu generalnog projekta, prethodne **studije izvodljivosti** i studije izvodljivosti (radi određivanja makrolokacije i dispozicije objekta, tehničko-tehnološkog koncepta, načina obezbjeđivanja infrastrukture, procjene uticaja na životnu sredinu, zaštite prirodnih i kulturnih dobara, potrebnih istražnih radova za izradu idejnog projekta i generalne koncepcije opravdanosti izgradnje objekta).[226]

Glavni projekat izrađuje se u skladu sa lokacijskim uslovima, odnosno urbanističko-tehničkim uslovima, a zavisno od vrste objekta i tehnčke strukture objekta sadrži: arhitektonski projekat, građevinski projekat, projekat instalacija, projekat tehnološkog procesa, projekat ugradnje

[226]Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 97

opreme i sl., koji moraju biti međusobno usaglašeni. Na osnovu glavnog projekta izdaje se građevinska dozvola i izvode radovi za izgradnju objekta.[227]

Idejni projekat se izrađuje i prethodi Izradi glavnog projekta za složene objekte u tehničko-tehnološkom i funkcionalnom smislu, kao i za objekte koji mogu da ugroze životnu sredinu, prirodne vrijednosti i kulturno-istorijska dobra. Njime se utvrđuje osnovna tehničko-tehnološka koncepcija objekta, sagledava funkcionalnost i racionalnost projektnih rješenja i oblikovanje objekta. Idejni projekat za ove objekte mora biti predmet javnog konkursa koji sprovodi investitor da bi obezbijedio optimalno projektno rješenje. [228]

Izvedbeni projekat se radi po potrebi za objekte kod kojih u glavnom projektu nisu mogli biti dati detaljni nacrti i njihovi tekstualni opisi za izvođenje, koji zavise od tehnologije građenja objekta, opreme kojom raspolaže izvođač radova i slično, a mora biti u skladu sa uslovima iz građevinske dozvole i odobren od projektanta glavnog projekta.

Projekat izvedenog stanja je dodatak glavnom projektu sa ucrtanim svim izmjenama nastalim tokom izgradnje u dijelu projekta u kome su izmjene vršene, a koje su u skladu sa izdatom građevinskom dozvolom i koje su odobrene od projektanta glavnog projekta, glavnog revidenta i lica koje vrši nadzor. Na osnovu projekta izvedenog stanja vrši se tehnički pregled objekta i izdaje upotrebna dozvola.[229]

Izradu tehničke dokumentacije za sve vrste radova ili za pojedine vrste radova može vršiti pravno lice koje ima odgovarajuću licencu za obavljanje ovih poslova, koju izdaje ministar.[230]

Reviziju tehničke dokumentacije vrši pravno lice koje ima odgovarajuću licencu za obavljanje tih poslova, koju izdaje ministar. Investitor bira pravno lice ovlašćeno za izradu tehničke dokumentacije - projektnu kuću, da izvrši reviziju, nakon čega se sačinjava izvještaj o reviziji tehničke dokumentacije. Revizija tehničke dokumentacije vrši se za sve objekte osim za objekte za koje prema odredbama ovog zakona nije potrebna građevinska dozvola.[231]

Nostrifikacija tehničke dokumentacije se obavezno vrši ukoliko je tehnička dokumentacija izrađena u drugoj državi, a obuhvata i reviziju. Nostrifikaciju tehničke dokumentacije može vršiti pravno lice koje ima odgovarajuću licencu za reviziju tehničke dokumentacije stečenu prema odredbama ovog zakona.[232]

7.3.1.1.6. Građevinska dozvola

Rješenje o građevinskoj dozvoli je upravni akt na osnovu koga se može pristupiti izgradnji objekta. Građevinsku dozvolu **izdaje** organ uprave nadležan za poslove građenja u jedinici lokalne samouprave, na čijem se području objekat gradi. Ministarstvo, odnosno ministar izdaje građevinsku dozvolu za složenije i važnije objekte, u koje spadaju energetski i drugi objekti i postrojenja za proizvodnju električne energije, osim solarnih postrojenja sa fotonaponskim ćelijama i drugih postrojenja koja koriste sve vidove obnovljivih izvora energije instalisane snage do 250 kW. Rješenje ministra kojim je data građevinska dozvola dostavlja se i nadležnom organu jedinice lokalne samouprave na čijoj se teritoriji gradi objekat, a primjerak građevinske dozvole dostavlja se nadležnoj urbanističko-građevinskoj inspekciji.[233]

---

[227] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 100 i 101
[228] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 102
[229] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 103 i 104
[230] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 110.
[231] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 112.
[232] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 115.
[233] Zakonu o uređenju prostora i građenju ("Službeni glasnik RS", broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 127.

Uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole, **investitor prilaže:** lokacijske uslove; dokaz o riješenim imovinsko-pravnim odnosima; ugovor o koncesiji ili javno-privatnom partnerstvu, ako se za traženu izgradnju daje koncesija ili zaključi ugovor o javno-privatnom partnerstvu u skladu sa posebnim propisima; glavni projekat u tri primjerka; izvještaj o reviziji tehničke dokumentacije; izvještaj i potvrdu o nostrifikaciji tehničke dokumentacije; ekološku dozvolu ako je potrebna ili rješenje o odobravanju studije uticaja na životnu sredinu u skladu sa propisima o zaštiti životne sredine; dokaz o uplati utvrđenog iznosa naknada za uređenje građevinskog zemljišta i rente.[234]

Za objekte u kojima se obavljaju djelatnost koje ugrožavaju ili mogu ugrožavati životnu sredinu, prije podnošenja zahtjeva za rješenje o građevinskoj dozvoli, a ukoliko je traženo lokacijskim uslovima, investitor je dužan prethodno pribaviti **ekološku dozvolu**, što je regulisano Zakonom o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 71/12).

Za izgradnju objekata koji mogu uticati na promjene kvaliteta i kvantiteta voda, odnosno ako se time mogu trajno, povremeno ili privremeno prouzrokovati promjene u režimu voda, prije podnošenja zahtjeva za rješenje o građevinskoj dozvoli, a ukoliko je traženo vodnim smjernicama i lokacijskim uslovima, investitor je dužan pribaviti **rješenje o vodnoj saglasnosti** na glavni projekat, što je regulisano Zakonom o vodama(Službeni glasnik Republike Srpske broj 50/06 i 121/12).

O zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole odlučuje nadležni organ **u roku od 15 dana** od dana prijema kompletnog zahtjeva. Prije početka izgradnje složenih objekata investitor je dužan da obezbijedi posebnu građevinsku **dozvolu za pripremne radove**. Građevinska dozvola se može **izmijeniti ili dopuniti** na zahtjev investitora ako poslije izdavanja građevinske dozvole namjerava izvršiti izmjene ili dopune u tehničkoj dokumentaciji, odnosno glavnom projektu, ili ako tokom građenja želi da izvrši izmjene u odnosu na izdatu građevinsku dozvolu. Građevinska dozvola **prestaje da važi** ako se sa izgradnjom objekta za koji je izdata ne počne u roku od **tri godine** od dana kada je građevinska dozvola postala izvršna.[235]

7.3.1.1.7. Upotrebna dozvola

Izgrađeni objekat se ne može početi koristiti, odnosno staviti u upotrebu prije nego što nadležni organ izda upotrebnu dozvolu, na osnovu prethodno izvršenog tehničkog pregleda objekta. Upotrebna dozvola se može izdati za cijeli objekat ili za dio objekta koji predstavlja zasebnu tehničku i funkcionalnu cjelinu, kada se isti može privesti svojoj namjeni prije završetka izgradnje cijelog objekta i u slučaju kada je to potrebno radi nastavka i završetka izgradnje. **Tehnički pregled** objekta se vrši po završetku izgradnje objekta, odnosno svih radova predviđenih građevinskom dozvolom. Tehnički pregled obavlja stručna komisija koju rješenjem formira organ koji je izdao građevinsku dozvolu, a mora se obaviti u roku od 15 dana od dana podnošenja kompletnog zahtjeva za izdavanje upotrebne dozvole.[236]

Zahtjev za izdavanje upotrebne dozvole podnosi investitor, odnosno vlasnik objekta ili njegov pravni sljednik ili izvođač radova, kada zajedno sa nadzornim organom utvrdi da je objekat ili njegov dio izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom. Zahtjev se podnosi nadležnom organu uprave koji je izdao građevinsku dozvolu, a uz zahtjev za izdavanje rješenja o upotrebnoj dozvoli se prilažu dokumenti i odgovarajući dokazi propisani zakonom[237]. (Prije podnošenja zahtjeva za rješenje o odobrenju za upotrebu objekta, a ukoliko je prethodno izdata

[234] Zakonu o uređenju prostora i građenju (“Službeni glasnik RS”, broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 128.
[235] Zakonu o uređenju prostora i građenju (“Službeni glasnik RS”, broj 40/13, 106/15 i 3/16), 131, 133, 135, 136.
[236] Član 140
[237] Zakonu o uređenju prostora i građenju (“Službeni glasnik RS”, broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 141 i 142.

vodna saglasnost, investitor je dužan prethodno pribaviti rješenje o vodnoj dozvoli, što je regulisano Zakonom o vodama)

Komisija za tehnički pregled sačinjava zapisnik u koji se unosi i mišljenje svakog člana o tome da se izgrađeni objekat može koristiti, da se moraju prethodno otkloniti utvrđeni nedostaci, odnosno da se upotrebna dozvola ne može izdati. Ovaj zapisnik je sastavni dio izvještaja koji komisija za tehnicki pregled sastavlja u roku od osam dana nakon izvršenog tehnickog pregleda. Ukoliko se na osnovu izvještaja utvrdi da nema nedostataka ili da su uoceni nedostaci otklonjeni, u roku od osam dana od dana prijema zapisnika izdaje se upotrebna dozvola. Ako su tehnickim pregledom utvrđeni nedostaci koje je potrebno otkloniti, nadležni organ će rješenjem naložiti da se utvrđeni nedostaci u određenom roku otklone. Ako su svi nedostaci otklonjeni , nadležni organ **izdaje upotrebnu dozvolu** u roku od osam dana od dana obavljenog ponovnog tehnickog pregleda. Ukoliko utvrđeni nedostaci nisu ni u naknadno ostavljenom roku otklonjeni, izdaje se **rješenje o odbijanju zahtjeva** za izdavanje upotrebne dozvole.[238]

Nadležni organ može na osnovu mišljenja komisije za tehnički pregled izdati **dozvolu za probni rad i privremenu upotrebu objekta** za vrijeme trajanja probnog rada. Dozvola za probni rad može se izdati samo ako je komisija za tehnički pregled utvrdila da je objekat izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom i da puštanje objekta u probni rad ne ugrožava život i zdravlje ljudi, životnu sredinu i susjedne objekte. Probni rad može trajati najduže godinu dana, a izuzetno u posebno složenim tehnološkim procesima probni rad se može produžiti za još godinu dana. Po isteku probnog rada Komisija vrši konačni tehnički pregled objekta.[239]

7.3.1.1.8. Uknjižba objekta

Uknjižba objekta vrši se **upisom u katastar nepokretnosti**, koji se vodi na osnovu posebnog zakona[240]. Ovim upisom se stiču, prenose, ograničavaju i prestaju prava na nepokretnostima. Imalac prava na nepokretnosti obavezan je da podnese zahtjev za upis nepokretnosti i prava svojine u katastar nepokretnosti. Svako ima pravo da izvrši uvid u podatke koje sadrži katastar nepokretnosti, da mu se izda list nepokretnosti ili potvrda da je određena nepokretnost ili pravo upisano u katastar nepokretnosti. Smatra se da su podaci o nepokretnostima istiniti i da potpuno odražavaju činjenično i pravno stanje nepokretnosti.

7.3.2. Podzakonski akti

Podzakonskim aktima koji su doneseni na osnovu Zakona o uređenju prostora i građenju bliže su definisani postupci i procedure za primjenu ovog zakona. Odredbe podzakonkih akata u značajnoj mjeri pojašnjavaju postupanje nadležnih organa prilikom izdavanja lokacijskih i urbanističko-tehničkih uslova, regulišu pravila parcelizacije i formiranja parcela na područjima za koja nisu doneseni sprovedbeni planski dokumenti, način izrade i kontrole tehničke dokumentacije objekata, vršenja tehničkog pregleda i izdavanja upotrebne dozvole za objekat itd. Posebno je značajno što su ovi podzakonski akti donešeni na osnovu novog Zakona o uređenju prostora i građenju, tako da su usaglašeni sa zakonom, čime je obezbijeđena aktuelnost njihove primjene.

U praktičnoj primjeni propisa za izdavanje dozvola u oblasti građenja, najčešće se koriste sljedeći podzakonski akti:

[238]Zakonu o uređenju prostora i građenju (“Službeni glasnik RS”, broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 145.
[239] Zakonu o uređenju prostora i građenju (“Službeni glasnik RS”, broj 40/13, 106/15 i 3/16), član 147.
[240] Zakon o premjeru I katastru (“Službeni glasnik RS br. 20/12)

- PRAVILNIK O FORMI, SADRŽAJU I NAČINU IZDAVANJA LOKACIJSKIH USLOVA ("Službeni glasnik RS Broj 69/13)

Ovim pravilnikom se detaljnije definišu i razrađuju: forma i sadržaj lokacijskih uslova; postupak izdavanja lokacijskih uslova; vođenje i održavanje jedinstvene evidencije o izdatim lokacijskim uslovima na propisanim obrascima. U najširoj primjeni su odredbe pravilnika koje se odnose na pribavljanje stručnog mišljenja za izdavanje lokacijskih uslova i izdavanje urbanističko-tehničkih uslova, a kojima su definisane procedure za primjenu zakonskih rješenja u praksi. Tako je ovim pravilnikom propisano i sljedeće:

- Stručno mišljenje se sastoji od tekstualnog i grafičkog dijela, obuhvata analizu i ocjenu stanja izgrađenosti i funkcionisanja prostora, ocjenu povoljnosti lokacije za građenje objekta, smjernice za izradu urbanističko-tehničkih uslova, uslove u odnosu na susjedne objekte i uslove za zaštitu životne sredine.
- Izradi urbanističko-tehničkih uslova obavezno prethodi izlazak na lokaciju na kojoj se planira izvođenje radova, a izrađivač urbanističko-tehničkih uslova, prije izlaska na lokaciju, obavještava podnosioca zahtjeva i vlasnike, odnosno korisnike susjednih objekata i zemljišta o vremenu vršenja uviđaja, o čemu se sačinjava zapisnik.
- Zahtjev za izdavanje lokacijskih uslova sadrži, između ostalog, podatke o vlasnicima, odnosno korisnicima susjednih objekata i zemljišta, ako se radi o području za koje nije donesen sprovedbeni dokument prostornog uređenja.
- Ako je područje buduće izgradnje obuhvaćeno važećim raspoloživim sprovedbenim dokumentom prostornog uređenja i ako planirana izgradnja nije u skladu sa tim dokumentom, organ nadležan za izdavanje lokacijskih uslova dužan je o tome upoznati podnosioca zahtjeva.
- Lokacijski uslovi, zaključak o odbacivanju zahtjeva, odnosno rješenje o odbijanju zahtjeva za izdavanje lokacijskih uslova dostavljaju se: podnosiocu zahtjeva, vlasnicima, odnosno korisnicima susjednih objekata i zemljišta, čije izjave su pribavljene prije izdavanja lokacijskih uslova, urbanističko-građevinskoj inspekciji jedinice lokalne samouprave, odnosno Republičkoj urbanističko-građevinskoj inspekciji za objekte za koje lokacijske uslove izdaje Ministarstvo i jedinici lokalne samouprave, ako lokacijske uslove izdaje Ministarstvo.

- PRAVILNIK O OPŠTIM PRAVILIMA URBANISTIČKE REGULACIJE I PARCELACIJE ("Službeni glasnik RS Broj 115/13)

Ovim pravilnikom utvrđuju se opšta pravila urbanističke regulacije i parcelacije za formiranje građevinske parcele i izdavanje lokacijskih uslova na prostoru za koji nije donesen zoning plan, zoning plan područja posebne namjene, regulacioni plan, urbanistički projekat ili plan parcelacije. Za izgradnju objekata energetske infrastrukture posebno su značajne odredbe koje regulišu pravila izgradnje privredne i industrijske zone, te pravila parcelacije za privredne, industrijske i ostale zone.

- PRAVILNIK O SADRŽAJU I KONTROLI TEHNIČKE DOKUMENTACIJE ("Službeni glasnik RS broj 101/13)

Ovim pravilnikom propisuju se dijelovi tehničke dokumentacije, sadržaj tehničke dokumentacije, vrste projekata koji čine tehničku dokumentaciju, formiranje tehničke dokumentacije, kontrola tehničke dokumentacije i naknada za izradu, reviziju i nostrifikaciju tehničke dokumentacije. Odredbama pravilnika energetski objekti se označavaju i tretiraju kao objekti visokogradnje.

- PRAVILNIK O VRŠENJU TEHNIČKOG PREGLEDA OBJEKTA I OSMATRANJU TLA I OBJEKATA U TOKU NJIHOVE UPOTREBE (Službeni glasnik RS broj 100/13)

Ovim pravilnikom propisuje se sadržaj, način i postupak vršenja tehničkog pregleda i izdavanje upotrebne dozvole za objekte, kao i način osmatranja i ponašanja tla i objekata u toku građenja i upotrebe, tehničko i seizmičko osmatranje objekata, vršenje redovnih i vanrednih specijalističkih pregleda i uslova za vršenje pregleda objekata za koje je to propisano Zakonom o uređenju prostora i građenju i posebnim zakonima.

Pravilnikom je propisano je da visoke brane podliježu tehničkom i seizmičkom osmatranju u skladu sa zakonom, a osmatranje se vrši u skladu sa ovim pravilnikom.

Visokom branom, u smislu ovog pravilnika, smatra se: a) brana čija je građevinska visina viša od 15 metara i b) brana čija je građevinska visina niža od 15 metara, a viša od 10 metara, ako je dužina te brane po kruni veća od 500 metara, ili ako je zapremina akumulacije vode stvorena tom branom veća od 100.000 m3, ili ako je maksimalni proticaj vode koja se ispušta kroz tu branu veći od 2000 m3 u sekundi.

Tehničko osmatranje vrši se posmatranjem, mjerenjem i drugim ispitivanjima elemenata kojima se može utvrditi stanje visoke brane u cijelosti i u njenim pojedinim dijelovima i stanje u stijenskoj masi (tlu) uz branu i u prostoru akumulacije, i to u pogledu stabilnosti, vodopropustljivosti i dejstva hemijskih i drugih činilaca na koroziju i mehaničku otpornost materijala.

Prije početka građenja visoke brane investitor je obavezan da pribavi projekt tehničkog osmatranja i obezbijedi službu tehničkog osmatranja u skladu odredbama ovog pravilnika i Zakona. Projekat tehničkog osmatranja podliježe tehničkoj kontroli koja je propisana za tehničku dokumentaciju na osnovu koje se zahtijeva upotrebna dozvola visoke brane i njen je sastavio dio.

7.4. ZAKLJUČCI

- Zakon o uređenju prostora i građenju sa podzakonskim aktima (pravilnicima) donesenim na osnovu ovog zakona, predstavlja zaokruženu i dobro koncipiranu cjelinu kojom je regulisan postupak pribavljanja dozvola u oblasti građenja. Proces izgradnje objekata odvija se **po osnovnim fazama**: odobravanje lokacijskih uslova tj. provjera mogućnosti da se na odgovarajućoj lokaciji izgradi određeni objekat; izdavanje građevinske dozvole; izgradnja objekta i izdavanje upotrebne dozvole, tj. verifikacija da je sagrađeni objekat u skladu sa projektom. U svim fazama postupka nadležni organi (na republičkom i lokalnom nivou) dužni su da postupaju po jedinstvenim propisanim procedurama, što isključuje diskreciona ovlašćenja tih organa, naročito u pogledu sadržaja zahtjeva i vrste dokumentacije koju je potrebno priložiti uz zahtjev za dozvolu, traženja neke druge dokumentacije potrebne za odlučivanje u postupku, pa i visine naknade i rente. Investitor sam bira licencirano pravno ili fizičko lice koje će za njegove potrebe: izgraditi stručno mišljenje i urbanističko-tehničke uslove, izgraditi glavni projekat, izvršiti reviziju glavnog projekta, izgraditi objekat, vršiti stručni nadzor tokom građenja.
- U procesu izgradnje objekata primjenjuju se i **odredbe drugih sektorskih zakona** i podzakonskih akata (Zakon o vodama, Zakon o šumama, Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Zakona o javnim putevima, Zakon o energetici itd.), tako da je postupanje po Zakonu o uređenju prostora i građenju otežano zbog neusaglašenih procedura propisanih različitim sektorskim zakonima sa ovim osnovnim zakonom. Izdavanje dozvola uslovljeno je brojnim mišljenjima, odobrenjima, saglasnostima i naknadama koje su

propisane posebnim zakonima. Da bi obezbijedili određene lokacijske uslove investitori su u obavezi da pribave pismena odobrenja (saglasnosti) svih korisnika koji djeluju na jednoj lokaciji, najčešće komunalnih preduzeća koja upravljaju komunalnom infrastrukturom i javnih preduzeca koja upravljaju javnom infrastrukturom na lokaciji za buduće proizvodno postrojenje. Neka istraživanja pokazuju da oko 80% vremena za ishođenje dozvola otpada na postupak pred javnim preduzećima, koja su često nezainteresovana za veću efikasnost u vezi sa građevinskim dozvolama, a ponekad nameću i nepotrebne procedure kako bi ojačala svoj položaj, odnosno opravdala visoke naknade.

- Iako su **rokovi** za izdavanje lokacijskih uslova i izdavanje građevinske dozvole smanjeni na 15 dana, procedure koje im prethode, još uvijek, su komplikovane i kompleksne, vremenski i finansijski zahtjevne, što nije prihvatljivo ni za investitore ni za administraciju. Na trajanje postupka značajno utiče nepostojanje prostorno-planske dokumentacije, posebno sprovedbenih planova, neažurnst i nepotpunost javne evidencije o vlasništvu nekretnina sa velikim brojem neriješenih imovinsko-pravnih sporova, te kvalitet podnesene dokumentacije i potreba naknadnog kompletiranja, kao i nedovoljni kapaciteti i resursi nadležnih institucija na svim nivoima. S obzirom da investitor ili organ po službenoj dužnosti imaju obavezu pribavljanja administrativnih odobrenja od velikog broja institucija, svaka od tih institucija donosi samostalno odluku kojom se može zaustaviti ili usporiti izgradnja objekta, čak i time da duži vremenski period ništa ne preduzima (tzv. “ćutanje administracije”).
- Izdavanje građevinskih dozvola je od strane javnog sektora, uglavnom, prepoznato kao prilika za naplatu većeg broja taksi i naknada, od kojih mnoge predstavljaju značajno **finansijsko opterećenje** za investitora. Nepredvidivo trajanje, odlaganje i troškovi projekta povećavaju percepciju rizika i cijenu finansiranja. Neefikasan administrativni okvir značajno povećava ukupne troškove izgradnje investitora, što često za posledicu može imati odustajanje investitora od planiranih projekata.
- U cilju potpunijeg informisanja i pružanja usluga investitorima, u većim jedinicama loaklne samouprave u RS funkcionišu **Centri za dozvole** iz oblasti preduzetništva i gerađenja (npr. u Trebinju). U ovim Centrima moguće je dobiti informacije o zakonskoj regulativi vezanoj za poslove iz oblasti građenja, informacije i upute u pogledu dostavljanja neophodnih dokumenata, preuzeti vodič kroz postupke i obrasce vezane za postupke u organu nadležnom za prostorno planiranje i građenje, preuzeti lokacijske uslove, građevinsku dozvolu i upotrebnu dozvolu, izvršiti uvid u planske dokumente, izvršiti uvid u Listu izabranih fizičkih i pravnih lica za vršenje poslova tehničkog pregleda itd.

7.5. PREPORUKE

- **Usaglašavanje propisa** koji se primjenjuju u oblasti građenja nameće se kao neminovnost. Zakon o uređenju prostora i građenju bi trebalo da bude krovni zakon kojim će se urediti procedure za sve aspekte postupka izdavanja potrebnih dozvola za oblast građenja. Zbog toga bi bilo neophodno sprovesti „giljotinu“ sektorskih propisa u cilju izbacivanja nepotrebnih i zastarjelih odredbi kojima se derogira koncept zakona uopšte. Svaki sektorski zakon ili podzakonski akt koji preostane posle „giljotine“ trebalo bi uskladiti sa Zakonom o uređenju prostora i građenju.
- **Uloga i nadležnosti javnih preduzeća** i drugih organa koji presudno utiču na trajanje i ishod postupka izdavanja građevinskih dozvola, mora biti jasno definisana, a mehanizmi

za nadzor nad njihovim radom moraju se ojačati. Uloga javnih preduzeća u postupku izdavanja građevinskih dozvola mogla bi se redefinisati i ograničiti izmjenama sektorskih zakona kojima se uređuju njihove aktivnosti, kao i unapređenjem njihovog rukovođenja i nadzora. Svaka institucija uključena u postupak izdavanja dozvola u oblasti građenja trebalo bi da izradi mapiranje i optimizaciju procedura, kako bi se prepoznala uska grla i neefikasna mjesta u sistemu, nakon čega bi se preduzele mjere na izmjeni i dopuni te procedure i rješavanju kadrovskih pitanja u skladu sa potrebama.

- Procedura izdavanja građevinskih dozvola mogla bi se unaprijediti ažurnijim donošenjem neophodnih prostornih i urbanističkih planova. Budući da su regulisanje imovinskopravnih odnosa i izrada prostornih i urbanističkih planova dugoročni procesi, neka iskustva su pokazala da bi bilo od pomoći definisati **zone ubrzanog razvoja** u kojima postoje značajniji potencijalni resursi i u kojima se očekuje naročito intenzivna zainteresovanost i aktivnost investitora, pa prvo riješiti hitna pitanja u tim zonama, a tek kasnije u ostalim područjima.
- Administrativna tijela i javna preduzeća bi morala da strogo poštuju **rokove za postupanje** propisane zakonom, što se može postići određivanjem, praćenjem i kontrolom trajanja svakog proceduralnog koraka u postupku izdavanja dozvola, uključujući i uspostavljanje adekvatnog sistema podsticajnih mera i sankcija. Efikasnijim primanjem i davanjem informacija građanima u cilju lakšeg i bržeg postupka, uspostavljanjem elektronske komunikacije investitora i organa, te skraćivanjem rokova izdavanja saglasnosti i dozvola, moglo bi se značajno doprinijeti suzbijanju pojava ćutanja administracije i koruptivnih ponašanja prilikom izdavanja dozvola u ovoj oblasti.
- Iskustva zemalja u okruženju[241] sve više iniciraju ozbiljnije zahvate i u Republici Srpskoj[242] za **uvođenje „jednošalterskog“ sistema** na nivou lokalne samouprave. Polazeći od procjene da se skoro sva ovlašćenja oko izdavanja posebnih uslova, saglasnosti i dozvola mogu svesti na nivo lokalne samouprave, formiranje ovakvih službi, uz povećanje institucionalnih kapaciteta lokalnih samouprava, kao preduslov za uspješnost takvih koraka, ima puno opravdanje. Na ovaj način bi se osigurala jedinstvena procedura za sva dokumenta koja su potrebna investitoru, tako da se zahtjev za izdavanje građevinske dozvole može podnijeti na jednom šalteru i omogući investitoru da komunicira sa javnim sektorom sa jedne pristupne tačke, umjesto obilaska najmanje 10 - 15 kancelarija gradske ili opštinske uprave, ali i brojnih drugih instiucija, poput Vodovoda, RUGIP-a, Elektrodistribucije, Vode Srpske itd.
- **Racionalizacija naknada i taksi** koje se plaćaju za ishođenje dozvola zasigurno bi doprinijela stvaranju mnogo povoljnijeg ambijenta za investiranje u objekte energetske infrastrukture. Ovo se posebno odnosi na naknade koje se plaćaju bez ikakve protivusluge koja se dobija (naknada za ovjere kupoprodajnih ugovora, upisi nekretnina, pa i naknada za uređivanje i opremanje građevinskog zemljišta u mnogim slučajevima i sl).

[241]U Srbiji se dozvole izdaju putem tzv. “objedinjene procedure” na jednom opštinskom šalteru, a od početka 2016. godine počelo je izdavanje elektronskih građevinskih dozvola. U Crnoj Gori sve građevinske dozvole izdaju se po principu “jednošalterskog sistema”. U Hrvatskoj je uveden informacioni sistem namijenjen izdavanju jedinstvenog doktumenta za građenje, tzv. “e-dozvola”, koji podnosiocu zahtjeva u bilo kojem trenutku omogućava uvid u vlastiti predmet i njegov trenutni status.

[242] Gradska uprava Banja Luka je već najavila uvođenje jednošalterskog sistema izdavanja građevinskih dozvola od 1.1.2018. god.

8. PREGLED I ANALIZA OBEZBJEĐENJA ZEMLJIŠTA ILI PRAVA NA KORIŠTENJE ZEMLJIŠTA U REPUBLICI SRPSKOJ

8.1. UVOD

Prije početka izgradnje proizvodnog postrojenja ili enegetskog objekta uopšte, investitor mora i obezbijediti zemljište i riješiti sve imovinsko-pravne odnose na nekretnini na kojoj namjerava graditi objekat. Ovo podrazumijeva da investitor treba ostvariti vlasništvo nad zemljištem ili pravo korištenja zemljišta na kojem namjerava graditi objekat, po pravnom osnovu koji je zasnovan na zakonu. Sticanje prava svojine ili prava korištenja zemljišta u svrhe izgradnje energetskih objekata na zakonit način od ogromne je važnosti za investitore, jer se time izbjegavaju eventualni sporovi i postupci pred nadležnim organima ili sudovima, koji bi mogli imati štetne posljedice i za investitora i za društvenu zajednicu. Rješavanje imovinsko-pravnih odnosa i definisanje pravnog statusa zemljišta za izgradnju objekata je preduslov za preduzimanje drugih koraka i dobijanje potrebnih dozvola za obavljanje elektroenergetske djelatnosti, budući da nadležni organi u postupcima pribavljanja dozvola po pravilu zahtijevaju i dostavljanje odgovarajućih dokaza o riješenim imovinsko-pravnim odnosima na zemljištu. **Pravna sigurnost** je elementarna pretpostavka za stvaranje i razvijanje odgovarajućeg ambijenta za investiranje u energetske objekte, posebno one koje koriste obnovljive izvore energije, jer bez privlačenja ozbiljnijih investitora, posebno iz inostranstva, nema ni razvoja lokalnih zajednica.

Imajući u vidu navedeno, pravni okvir koji se odnosi na pribavljanje zemljišta za izgradnju objekata, u ovom izvještaju je predstavljen na način da je dat pregled i najvažniji sadržaj propisa kojima se uređuje oblast sticanja svojine i drugih stvarnih prava na nepokretnostima u Republici Srpskoj, kao i mogućnosti za pribavljanje zemljišta u skladu sa zakonskim propisima, koje stoje na raspolaganju zainteresovanim investitorima za ulaganja u izgradnju objekata energetske infrastrukture.

8.2. PRAVNI OKVIR U REPUBLICI SRPSKOJ

8.2.1. Zakoni

Pitanje sticanja, korištenja i raspolaganja zemljištem u svrhu izgradnje objekata energetske infrastrukture nije na cjelovit način riješeno jednim sveobuhvatnim propisom, tako da je ovo pitanje nužno sagledati kroz primjenu **više zakonskih propisa** koji regulišu pojedine oblasti ili segmente vezane za ovu peroblematiku. Osnovne odredbe koje sadrže ovi zakoni su svojevrstan orjentir i putokaz kojeg moraju poznavati i razumjeti potencijalni investitori, kako bi na pravno prihvatljiv i siguran način došli do zemljišta za obavljanje energetske djelatnosti.

8.2.1.1. Zakon o uređenju prostora i građenju

S obzirom da se objekti mogu graditi samo na građevinskom zemljištu, u prvi plan se ističe zakonska regulativa koja tretira građevinsko zemljište. Zakon o uređenju prostora i građenju[243], uređuje sistem prostornog planiranja, te pitanja uređenja prostora, uređenja građevinskog zemljište i građenja objekata.

U glavi III ovog zkona sadržane su odredbe kojima se određuje pojam građevinskog zemljišta, njegovo korištenje, uređenje i opremanje.

Građevinsko zemljište se definiše kao:

a) **gradsko građevinsko zemljište** - izgrađeno i neizgrađeno zemljište u gradovima i naseljima gradskog karaktera, koje je odgovarajućim dokumentima prostornog uređenja namijenjeno za izgradnju objekata, koje je kao takvo određeno odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave

[243] Službeni glasnik RS br. 40/13, 106/15 i 3/16

b) **ostalo građevinsko zemljište** - izgrađeno i neizgrađeno zemljište namijenjeno za izgradnju objekata , a koje se nalazi izvan zone gradskog građevinskog zemljišta, odnosno izvan gradova i naselja gradskog karaktera, a određeno je odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave.

Na ovom zemljištu se izgrađuje **javna infrastruktura,** koja predstavlja objekte na površini, iznad i ispod površine zemlje, izgrađene ili planom predviđene za izgradnju, koja može biti saobraćajna, hidrotehnička, **energetska**, telekomunikaciona, informaciona i ostala.

Građevinsko zemljište **koristi se prema njegovoj namjeni** i na način kojim se obezbjeđuje njegovo racionalno korišćenje u skladu sa zakonom. Na gradskom građevinskom zemljištu mogu se steći sva stvarna prava, a zaštita tih prava ostvaruje se u postupku pred sudom. Gradsko građevinsko zemljište određuje se odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave o uređenju prostora i građevinskom zemljištu. Tom odlukom se može odrediti kao gradsko građevinsko zemlište samo zemljište za koje je donesen sprovedbeni dokument prostornog uređenja ili urbanistički plan prema kome će se izgradnja i uređenje zemljišta izvršiti najkasnije u roku od pet godina. Odlukom se može obuhvatiti građevinsko zemljište u svojini jedinice lokalne samouprave i građevinsko zemljište u privatnoj svojini.

Uređenje i opremanje gradskog građevinskog zemljišta vrši jedinica lokalne samouprave. Uređenje obuhvata njegovo pripremanje (istražne radove, izradu geodetskih, geoloških, inženjersko-seizmoloških i drugih podloga, izrada analize svojinskih prava na zemljištu, izradu planske i tehničke dokumentacije, izradu programa za uređenje zemljišta, raseljavanje, rušenje objekata, saniranje terena i dr.) a opremanje obuhvata: izgradnju objekata komunalne infrastrukture, izgradnju i uređenje površina javne namjene planiranih sprovedbenim dokumentom prostornog uređenja. Finansiranje uređenja gradskog građevinskog zemljišta i izrade dokumenata prostornog uređenja vrši jedinica lokalne samouprave, uglavnom, iz rente i naknade za troškove uređenja gradskog građevinskog zemljišta, koju je investitor izgradnje objekata na građevinskom zemljištu dužan da plati prije dobijanja građevinske dozvole.

Opremanje neizgrađenog građevinsko zemljišta koje se nalazi u obuhvatu sprovedbenog dokumenta prostornog uređenja ili urbanističkog plana jedinice lokalne samouprave, **može se izvršiti i sredstvima investitor**a koji želi graditi na tom zemljištu. Prijedlog o finansiranju opremanja zemljišta zainteresovani investitor podnosi organu jedinice lokalne samouprave nadležnom za komunalne poslove. Ako nadležni organ utvrdi da podnosilac prijedlogaispunjava propisane uslove, onda zaključuje sa investitorom **ugovor o finansiranju** opremanja građevinskog zemljišta.

Ostalo građevinsko zemljište određuje se odlukom jedinice lokalne samouprave, isto kao i gradsko građevinsko zemljište. Odluka o određivanju ostalog građevinskog zemljišta zasniva se na prostornom planu jedinica lokalne samouprave ili zoning planu područja posebne namjene, koji sadrže granice urbanih i drugih područja na kojima je urbanističkim planom ili sprovedbenim dokumentom prostornog uređenja predviđeno građenje ili vršenje drugih radova na izgradnji infrastrukturnih objekata. Odlukom se utvrđuju uslovi i mjerila za razvoj područja koje obuhvata ostalo građevinsko zemljište i određuju njegove granice nakon prethodno pribavljenog mišljenja mjesnih zajednica i ostalih zainteresovanih lica.

8.2.1.2. Zakon o stvarnim pravima

Zakonom o stvarnim pravima[244] na cjelovit način se uređuje sticanje, korišćenje, raspolaganje, zaštita i prestanak prava svojine, drugih stvarnih prava i državine.

a) Pravo svojine i druga stvarna prava

Zakon određuje da su **stvarna prava**: pravo svojine, pravo građenja, založno pravo, pravo stvarne i lične službenosti i pravo realnog tereta. Ova prava se mogu protiv vlasnikove volje oduzeti ili ograničiti, samo u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom, u skladu s principima međunarodnog prava. Nosioci prava svojine i drugih stvarnih prava su fizićka i pravna lica.

Predmet svojine i drugih stvarnih prava su i nepokretnosti, u koje zakon definiše kao čestice zemljišne površine, zajedno sa svim onim što je sa zemljištem trajno spojeno na površini ili ispod nje, kao i stvari koje su po svojoj prirodi pokretne ako pripadaju nepokretnosti ili ih zakon izjednačava sa nepokretnostima. Nisu objekat prava svojine i drugih stvarnih prava opšta dobra, kao ni javna dobra. Dobra od opšteg interesa koja nisu opšta dobra (građevinska zemljišta, poljoprivredna zemljišta, šume i šumska zemljišta) mogu biti objekat prava svojine i drugih stvarnih prava. Nosioci prava svojine i drugih stvarnih prava na dobrima od opšteg interesa dužni su da ostvaruju svoja prava u skladu sa načinom upotrebe i korišćenja, prema propisima po posebnim zakonima (koncesije i sl.)

Strana lica stiču pravo svojine na nepokretnosti u Republici Srpskoj pod uslovom reciprociteta, ako zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno. Strano lice ne može biti vlasnik nepokretnosti na području koje je radi zaštite interesa i bezbjednosti Republike, odnosno Bosne i Hercegovine, zakonom proglašeno područjem na kojem strana lica ne mogu imati pravo svojine.svojine.

Sticanje svojine na nepokretnostima može biti na osnovu pravnog posla, zakona, odluke suda ili drugog organa i nasljeđivanjem, uz ispunjenje pretpostavki propisanih zakonom. U najširoj praktičnoj primjeni je sticanje svojine na nepokretnostima na osnovu pravnog posla, najčešće je to ugovor, koji se sačinjava u pismenom obliku. Sticalac prava svojine na nepokretnosti ovlašćen je da zahtijeva upis stečenog prava svojine u zemljišne knjige. Pravo svojine na nepokretnostima na osnovu pravnog posla stiče se **uknjižbom** u zemljišnu knjigu, u skladu sa posebnim zakonom [245].

Ukoliko nisu ispunjene sve pretpostavke koje pravila zemljišnoknjižnog prava zahtijevaju za uknjižbu prava svojine, može se tražiti **predbilježba** sticanja prava svojine. Predbilježbom će svojina biti stečena pod uslovom naknadnog opravdanja predbilježbe, kada se se predbilježba pretvara u uknjižbu.

Zakonska je pretpostavka da zemljišna knjiga istinito i potpuno odražava činjenično i pravno stanje nepokretnosti, čime je osigurana **zaštita povjerenja u zemljišne knjige.** Takođe, zakonom je propisana i **zaštita prava svojine** na način da vlasnik ima pravo da podnošenjem vlasničke tužbe sudu zahtijeva vraćanje stvari od lica u čijoj se državini stvar nalazi, a od lica koje ga protivpravno uznemirava da prestane sa uznemiravanjem, koja prava ne zastarijevaju.

b) Pravo građenja

Zakon određuje pravo građenja kao **ograničeno stvarno pravo na nečijem zemljištu** koje daje ovlašćenje svom nosiocu da na površini zemljišta ili ispod nje ima vlastitu zgradu, a vlasnik

[244] Službeni glasnik RS br. 124/08, 58/09, 95/11, 60/15
[245] Zakon o zemljišnim knjigama (Službeni glasnik RS br. 67/03, 46/04, 109/05 i 119/08)

zemljišta dužan je to da trpi. Pravo građenja je u pravnom pogledu izjednačeno s nepokretnošću, jer je zgrada koja je izgrađena ili koja bude izgrađena na zemljištu koje je opterećeno pravom građenja pripadnost toga prava, kao da je ona zemljište. Nosilac prava građenja dužan je da vlasniku zemljišta plaća mjesečnu naknadu za zemljište u iznosu prosječne zakupnine za takvo zemljište, ako zakonom nije drugačije određeno. Zgrada i pravo građenja čine neraskidivo pravno jedinstvo, pa se zajedno prenose, nasljeđuju i opterećuju.

Pravo građenja **osniva se** na osnovu pravnog posla (ugovora) ili odluke suda, a **stiče s**e upisom u zemljišnu knjigu, koji je moguć samo na osnovu izjave volje vlasnika da time optereti svoje zemljište. Ako bi pravo građenja štetilo već upisanim ograničenim stvarnim pravima na zemljištu koje bi se opteretilo pravom građenja, ono se može upisati samo s pristankom ovlašćenika tih prava.

Pravo građenja **prestaje**: propašću opterećenog zemljišta, sporazumom, ovlašćenikovim odricanjem, istekom ugovorenog roka i ispunjavanjem ugovorenog raskidnoga uslova, rasterećenjem, te ukidanjem. Pravo građenja upisano u zemljišnoj knjizi prestaje kad bude izbrisano kao teret na zemljištu opterećenom tim pravom i kao posebno zemljišnoknjižno tijelo.

Zaštita prava građenja kao prava na nečijem zemljištu ostvaruje se odgovarajućom primjenom pravila o stvarnim službenostima, a kao nepokretnost u pravnom pogledu odgovarajućom primjenom pravila o zaštiti prava svojine.

c) Raspolaganje nepokretnostima u svojini Republike i jedinica lokalne samouprave

Zakonom je propisano da se nepokretnostima u svojini Republike i jedinica lokalne samouprave, kao i sa pravom građenja, može raspolagati samo **na osnovu javnog konkursa**, čiji je postupak propisan posebnim pravilnikom[246]. Prodaja, odnosno opterećenje pravom građenja nepokretnosti u svojini Republike i jedinica lokalne samouprave se izuzetno može izvršiti i **neposrednom pogodbom** za potrebe izgradnje određenih objekata, najčešće objekata komunalne infrastrukture,što objektivno može biti predmet interesa i investitora u energetsku infrastrukturu.

8.2.1.3. Zakon o premjeru i katastru

Zakonom o premjeru i katastru RS[247], je propisano da je "katastar nepokretnosti"osnovni i javni registar o nepokretnostima i stvarnim pravima na njima, a "list nepokretnosti" je osnovni dokument o nepokretnostima i stvarnim pravima na njima. Za stručne i upravne poslove na sprovođenju ovog zakona nadležna je **Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove** (Uprava).

Upisom u katastar nepokretnosti se **stiču, prenose, ograničavaju i prestaju** prava na nepokretnostima. Svako ima pravo da **izvrši uvid** u podatke koje sadrži katastar nepokretnosti, da mu se izda list nepokretnosti ili potvrda da je određena nepokretnost ili pravo upisano u katastar nepokretnosti. Smatra se da su podaci o nepokretnostima istiniti i da potpuno odražavaju činjenično i pravno stanje nepokretnosti. Imalac prava na nepokretnosti obavezan je da podnese **zahtjev za upis** nepokretnosti i prava svojine u katastar nepokretnosti.

U katastar nepokretnosti se **upisuju prava**: svojine, založno pravo, stvarne služnosti, plodouživanje, realni tereti, pravo građenja, koncesije i pravo zakupa zaključeno na period ne kraći od pet godina. Za upis stvarnih prava moraju biti ispunjeni **opšti uslovi**: a) da je upisana

[246] Pravilnik o postupku javnog konkursa za raspolaganje nepokretnstima u svojini RS i jedinica lokalne samouprave („Službeni glasnik RS" br. 20/12)
[247] „Službeni glasnik RS" br. 6/12 i 11/16

nepokretnost, b) da je upisan prethodnika i c) da postoji isprava za upis. Isprava (privatna ili javna) mora biti podobna za upis, tj. da ima propisani sadržaj i formu i da je notarski obrađena. Isprava inostranog organa smatra se podobnom za upis ako je priznata u Republici Srpskoj u skladu sa zakonom. Zahtjev za upis podnosi se u pisanom obliku, isti se usvaja ili odbija, o čemu se odlučuje rješenjem, a na osnovu rješenja vrši se upis u katastar nepokretnosti.

Uspostavljanje katastra nepokretnosti u skladu sa ovim zakonom po katastarskim opštinama u Republici Srpskoj još uvijek u toku, pa se do dana osnivanja katastra nepokretnosti i dalje koristi i održava **zemljišna knjiga** u skladu sa odredbama Zakona o zemljišnim knjigama Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 67/03, 46/04, 109/05 i 119/08). U opštinama u kojima ne postoje zemljišne knjige već samo katastarske evidencije, koristi se Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti. Ovim zakonom je propisana mogućnost podnošenja pojedinačnog zahtjeva za **izlaganje na javni uvid** podataka o nepokretnostima i utvrđivanja prava na nepokretnostima, radi formiranja nove evidencije o vlasništvu.

8.2.1.4. Zakon o eksproprijaciji

Zakonom o eksproprijaciji RS[248] uređeni su uslovi, način i postupak eksproprijacije nepokretnosti za izgradnju objekata od opšteg interesa, među koje spadaju i objekti energetske infrastrukture. Prema ovom zakonu, nepokretnost se može eksproprisati nakon što je utvrđen opšti interes za izgradnju objekta na toj nepokretnosti, u skladu sa odgovarajućim urbanističkim planskim dokumentom. Korisnici eksproprijacije (Republika Srpska i jedinice lokalne samouprave) **eksproprisane nepokretnosti prenose investitorima** radi izvođenja radova za izgradnju objekata za koje je utvrđen opšti interes, s tim što se ugovorom regulišu **međusobna prava i obaveze** ugovornih strana koje nastaju eksproprijacijom nepokretnosti i izgradnjom objekata.

8.2.1.5. Zakon o koncesijama RS

Zakon o koncesijama RS[249] propisuje pravo obavljanja privrednih djelatnosti korišćenjem javnih dobara, prirodnih bogatstava i drugih dobara od opšteg interesa, kao i pravo na obavljanje djelatnosti od opšteg interesa, u skladu sa ovim zakonom, a to pravo se ustupa koncesionaru na određeno vrijeme, pod uslovima propisanim ovim zakonom, uz plaćanje koncesione naknade.

Ugovorom o koncesiji, koji se zaključuje u skladu sa dokumentacijom za dodjelu koncesije, dostavljenom ponudom i rješenjem o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli koncesije, uređuju se **međusobna prava i obaveze koncendenta i koncesionara** u vezi sa predmetom dodijeljene koncesije. Ugovor o koncesiji, zavisno od predmeta koncesije, treba da sadrži i:

- vlasnička prava nad imovinom povezanom sa obavljanjem koncesione djelatnosti, uključujući i prava nad zemljištem na kojem će se vršiti koncesiona djelatnost, uvođenje u posjed koji je predmet koncesije i definisanje vlasničkih odnosa po prestanku važenja ugovora

- imovinu koju na korišćenje daje koncendent

Iz navedenih odredaba zakona jasno proizilazi da se u sklopu izvršenja obaveza iz koncesionog ugovora može obezbijediti zemljište za izgradnju, na način da **koncedent koncesionaru daje na korištenje zemljište** na kojem će se vršiti koncesiona djelatnost. Kako zakon predviđa dobijanje koncesije i za izgradnju elektroenergetskih objekata, to je jedan od praktičnijih načina

[248] Službeni glasnik RS br. "Sl. glasniku RS", br. 112 od 23. novembra 2006, 37/07, 110/08)
[249] Službeni glasnik RS br. 59/13

obezbjeđenja zemljišta za izgradnju objekata energetske strukture ugovor o koncesiji, u slučaju kada se investitor pojavljuje kao koncesionar.

8.2.2. Podzakonski akti

Pravilnik o postupku javnog konkursa za raspolaganje nepokretnotima u svojini RS i jedinica lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“ br. 20/12)

Pravilnik o postupku javnog konkursa za raspolaganje nepokretnostima u svojini RS i jedinica lokalne samouprave[250] je donesen kao podzakonski akt na osnovu Zakona o stvarnim pravima. Pravilnik propisuje **postupak javnog konkursa** za raspololaganje nepokretnostima u svojini RS i jedinica lokalne samouprave, koje podrazumijeva prodaju, odnosno opterećenje pravom građenja ovih nepokretnosti.

Prodaja, odnosno opterećenje pravom građenja nepokretnosti u svojini RS i jedinica likalne samouprave vrši se usmenim javnim nadmetanjem – licitacijom. Odluku o uslovima i načinu prodaje, odnosno opterećenja pravom građenja nepokretnosti, donosi Vlada RS za nepokretnosti u svojini Republike, a jedinica lokalne samouprave za nepokretnosti koje su svojina jedinica lokalne samouprave.

Pravilnik propisuje šta sve treba da sadrže uslovi prodaje, uslovi opterećenja pravom građenja, kao i oglas o licitaciji u sredstvima javnog informisanja. U vezi s tim, značajno je pomenuti odredbu da **početna prodajna cijena nepokretnosti** koja se prodaje ne može biti niža od tržišne vrijednosti, a početna cijena mjesečne zakupnine nepokretnosti koja je predmet opterećenja pravom građenja, ne može biti niža od prosječne mjesečne zakupnine za takvu nepokretnost.

Takođe, pravilnikom se detaljno razrađuje postupak sprovođenja licitacije od strane Komisije koju imenuje nadležni organ. Sa učesnikom licitacije čija je ponuda utvrđena kao najpovoljnija zaključuje se odgovarajući ugovor u pisanoj formi.

8.3. ZAKLJUČCI

- Pravni okvir za sticanje, korištenje i raspolaganje zemljištem u svrhu izgradnje objekata u Republici Srpskoj, čini **više zakonskih propisa** koji regulišu pojedine i segmente ove peroblematike. Poznavanje i razumijevanje elementarnih odredbi ovih zakona je korisno i nužno, kako bi potencijalni investitori na pravno prihvatljiv i siguran način mogli pribaviti zemljište, na kojem bi gradili objekte radi obavljanja energetske djelatnosti.
- Izgradnja objekata je moguća jedino na **građevinskom zemljištu**, čiji status određuju skupštine jedinice lokalne samouprave, odlukom o uređenju prostora i građevinskom zemljištu. Zemljište se mora koristiti prema njegovoj namjeni u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i građenju. Uređenje i opremanje građevinskog zemljišta vrši jedinica lokalne samouprave, a opremanje neizgrađenog građevinskog zemljišta može se izvršiti i sredstvima investitora koji želi graditi na tom zemljištu.
- Pravo svojine i druga stvarna prava na nepokretnostima (zemljištu) **stiču se** na osnovu pravnog posla, zakona, odluke suda ili drugog organa, uz ispunjenje pretpostavki propisanih Zakonom o stvarnim pravima. I strana lica mogu da stiču pravo svojine na nepokretnosti u Republici Srpskoj pod uslovom reciprociteta, ako zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno. Stečena stvarna prava upisuju se u zemljišne knjige u skladu sa odredbama zemljišno-knjižnog prava.

[250] „Službeni glasnik RS“ br. 20/12

- **Katastar nepokretnosti** je osnovni i javni registar o nepokretnostima i stvarnim pravima na njima, kojeg vodi Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove RS i njezine područne organizacione jedinice, u skladu sa Zakonom o premjeru i katastru RS. Svako ima pravo da izvrši uvid u podatke koje sadrži katastar nepokretnosti, da mu se izda list nepokretnosti ili potvrda da je određena nepokretnost ili pravo upisano u katastar nepokretnosti.
- Kod izgradnje objekata za koje je utvrđen opšti interes, korisnici eksproprijacije (Republika Srpska i jedinice lokalne samouprave) eksproprisane **nepokretnosti prenose investitorima** u posjed i vlasništvo, radi izvođenja radova za izgradnju objekata, s tim što se ugovorom regulišu međusobna prava i obaveze ugovornih strana koje nastaju eksproprijacijom nepokretnosti i izgradnjom objekata, sve u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji RS.
- **Ugovorom o koncesiji** uređuju se međusobna prava i obaveze koncendenta i koncesionara u vezi sa predmetom dodijeljene koncesije, kada u sklopu izvršenja obaveza iz koncesionog ugovora, koncedent može koncesionaru dati na korištenje zemljište na kojem će se vršiti koncesiona djelatnost, u skladu sa Zakonom o koncesijama RS.

8.4. PREPORUKE

- Opremanje neizgrađenog građevinskog zemljišta koje se nalazi u obuhvatu sprovedbenog dokumenta prostornog uređenja ili urbanističkog plana jedinice lokalne samouprave **sredstvima investitora koji želi graditi na tom zemljištu**, treba praktikovati u što mogućoj većoj mjeri. Na tom planu je nužno predlagati i donositi odgovarajuće mjere u cilju podsticanja zainteresovanih investitora da podnose prijedloge o finansiranju opremanja zemljišta svojim sredstvima, ubrzanja postupka odlučivanja nadležnih organa o takvim prijedlozima, te zaključivanja sa investitorima ugovora o finansiranju opremanja građevinskog zemljišta pod što povoljnijim uslovima.
- Iako je **pravo građenja** još uvijek novo u pravnom sistemu Rebublike Srpske, kao i Bosne i Hercegovine, ovaj pravni institut bi mogao naći širu primjenu prilikom izgradnje objekata energetske infrastrukture, posebno postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije. Imajući u vidu da je pravo građenja u pravnom pogledu izjednačeno s nepokretnošću i da kao takvo uživa zaštitu odgovarajućom primjenom pravila koja važe za zaštitu svojine, nosioci prava građenja i vlasnici zemljišta imaju obostrani interes da međusobno regulišu što povoljnije uslove zakupnog odnosa, a jedinice lokalne samouprave da afirmišu i stimulišu takve oblike privlačenja investicija na svom području, što donosi i finansijske efekte.
- Postupak **raspolaganja nepokretnostima** u svojini Republike i jedinica lokalne samouprave, kao i sa pravom građenja, koji se vrši u skaldu sa posebnim pravilnikom, treba učiniti što efikasnijim i jednostavnijim sa aspekta propisivanja povoljnijih uslova prodaje, odnosno uslova opterećenja pravom građenja, oglašavanja i sprovođenja lititacije, donošenja odluke od strane komisije za licitaciju i odlučivanja o prigovorima učesnika na sprovedeni postupak licitacije u što kraćim rokovima, do propisivanja forme konačne odluke komisije i prava na pravni lijek protiv te odluke. Takođe, bilo bi potrebno decidnije propisati u kojim slučajevima i u koje namjene se prodaja, odnosno opterećenje pravom građenja nepokretnosti u svojini Republike i jedinica lokalne samouprave, može izvršiti i neposrednom pogodbom za potrebe izgradnje određenih objekata, sa mogućom opcijom da se to predvidi i za objekte energetske infrastrukture i sl.

- Uspostavljanje katastra nepokretnosti po opštinama u Republici Srpskoj u skladu sa Zakonom o premjeru i katastru je proces koji još uvijek traje, tako da se do konačnog osnivanja katastra nepokretnosti i dalje koristi i održava zemljišna knjiga u skladu sa odredbama Zakona o zemljišnim knjigama Republike Srpske. Zbog čega je neophodno učiniti dodatne napore da se što prije uspostave **jedinstvene evidencije o nekretninama** u skladu sa važećim zakonom, što uključuje i ektronski oblik evidencija, koje bi se učinile javnim i dostupnim svim korisnicima, kako bi sva zainteresovana lica na jednostavan i efiikasan način mogla doći do podataka i informacijama o statusu nekrenina na određenom području, za koje postoji zainteresovanost investitora.

9. PREGLED I ANALIZA SEKTORA UPRAVLJANJA VODAMA U KONTEKSTU INVESTIRANJA U IZGRADNJU ENERGETSKE INFRASTRUKTURE U REPUBLICI SRPSKOJ

9.1. UVOD

Voda je neophodan preduslov za život ljudi, životinjskog I biljnog svijeta, ali i nezaobilazan resurs za ekonomiju jedne zemlje. Zaštita vodnih resursa jedan je od ključnih elemenata zaštite životne sredine, a višenamjensko korištenje voda, uključujući I korištenje u hidroenergetske svrhe, predstavlja kompleksan zadatak za uređenje sektora upravljanja vodama.

Kada se sektor upravljanja vodama razmatra u kontekstu investiranja u energetske projekte treba imati na umu da je energija vodotokova jedan od najznačajnijih obnovljivih izvora energije za proizvodnju električne energije, a, istovremeno, izgradnja i eksploatacija hidroenergetskih postrojenja mijenja geomorgološke i hidrološke karakteristike vodotokova i drugih vodnih tijela. Neke tehnologije za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora (biomasa, bioplin) mogu uticati na ekološki status vode. Zbog toga se zaštita voda i korišćenja prava na vodu definišu izdavanjem vodopravnih akata (vodnih smjernica, saglasnosti i dozvola). Vodopravna akata su preduslov za izdavanje drugih akata u procesu priprema za izgradnju, izgradnje i eksploatacije proizvodnih postrojenja, njima se definišu zahtjevi koje mora ispunjavati projektna dokumentacija, daje saglasnost na izrađenu projektnu dokumentaciju i propisuju uslovi kojih se mora pridržavati njihov korisnik u eksploataciji postrojenja. Najveći dio ovog izvještaja posvećen je vodopravnim akatima kroz analiziranje pravnog okvira, institucionalne nadležnosti za izdavanje i samom procesu izdavanja (procedure, sadržaj, pravni lijek i sl.). U izvještaju su navedeni propisi i drugi dokumenti iz pravne tekovine Evropske unije s ciljem da se stručnjacima i drugim zainteresivanim licima koji se neposredno ili posredno bave definisanjem, prvensteno pravnog okvira za izdavanje vodopravnih akata, ukaže na njihovo postojanje i, kad je to međunarodnim aktima prihvaćeno od strane Bosne i Hercegovine, obavezu transponovanja u pravni sistem BiH, na svim nivoima.

9.2. KORIŠTENJE, ZAŠTITA VODA I ZAŠTITA OD VODA U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Bosna i Hercegovina se i formalno opredijelila za pridruživanje Evropskoj uniji. SSP je potpisan između Evropske zajednice i država članica sa jedne strane i Bosne i Hercegovine sa druge strane, 26. juna 2008. godine, a stupio je na snagu 01.06.2015. godine, kad su ga ratifikovali svi potpisnici. Potpisivanjem i ratifikacijom SSP-a, BiH je, nesumnjivo, preuzela obavezu da do kraja „prelaznog perioda“ koji je definisan samim SSP-om, u procesu aproksimacije:

- uskladi svoje propise sa pravnom tekovinom EU i
- stvori institucionalni okvir za sprovođenje zakona usklađenih sa zahtjevima EU

Preuzete međunarodne pravne obaveze imaju svoje uporište u zakonodavstvu BiH. Naime, Zakon o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora[251] definiše postupak zaključivanja međunarodnih ugovora i obaveze vlasti u BiH u izvršenju obaveza preuzetih potpisivanjem međunarodnih ugovora. Zakonom je propisano da izvršavanje međunarodnih ugovornih obaveza nastalih potpisivanjem međunarodnih ugovora od strane BiH, uključujući i SSP, predstavlja pravnu obavezu svih nivoa vlasti u BiH.

Dakle, nadležne vlasti na svim nivoima u BiH su obavezne da aktivno učestvuju u procesu transponovanja EU propisa u pravne sisteme u BiH i prilagođavanje institucija na svim nivoima za provođenje i izvršenje tih propisa.

[251] Službeni glasnik BiH br. 29/00

Sektor zaštite životne sredine, uključujući pod-sektor koji se odnosi na zaštitu i korištenje voda, predstavlja jedno od 35 Poglavlja koja su predmet pregovora između strana u SSP-u i posvećen mu jeznačajan dio pravne tekovine EU.

Propisi iz pravne tekovine EU u pod-sektoru voda, koji mogu biti od koristi kod definisanja pravnog okvira za energetske projekte u pogledu zaštite i korištenja voda, su:

- *Direktiva 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2000. godine o uspostavljanju okvira za akciju Zajednice u oblasti vodne politike – Okvirna direktiva o vodama (ODV)*
- *Direktiva 2006/11/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 15. Februara 2006. godine o upravljanju kvalitetom voda za kupanje i ukidanju Direktive 76/160/EEZ*
- *Direktiva 2006/11/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 15. Februara 2006. godine o zagađenjima koja uzrokuju neke opasne supstance koje se ispuštaju u akvatičnu životnu zajednicu*
- *Direktiva Savjeta od 21. Maja 1991. godine o tretmanu komunalnuih otpadnih voda (91/271/EEZ)*
- *Direktiva 2008/105/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 16. Decembra 2008. godine o standardima kvaliteta životne sredine u području vodne politike i o izmjenama i kasnijem stavljanju van snage Direktiva Savjeta 82/176/EEZ, 83/513/EEZ, 84/156/EEZ, 84/491/EEZ, 86/280 EEZ i izmjeni Direktive 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta dopunjene Direktivom 2013/39/EU*
- *Direktiva Saveta od 12. Decembra 1991. godine o žaštiti voda od zagađenja prouzrokovanih nitratima iz poljoprivrednih izvora*
- *Direktiva Evropske komsija 2009/60/EZ od 31.jula 2009. godine kojom se propisuju, u skladu sa Direktivom 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i savjeta, tehničke specifikacije za hemijsku analizu i praćenje stanja voda, zajedno s gore navedenih osam direktiva. Razlog tome su zahtjevi iz Direktive 2009/90/EZ koji moraju biti poštovani u primjeni nekoliko od gore navedenih osam direktiva.*
- *Direktiva Savjeta 98/83/EZ od 3. novembra 1998. godine o kvalitetu vode namijenjene za ljudsku upotrebu, zadnji put izmijenjena Uredbom (EZ) br. 596/2009 Evropskog parlamenta i Savjeta od 18. juna 2009. godine (PV direktiva)*
- *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)*
- *Direktiva 2006/44EC 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 riba)*
- *Direktiva 2007/60/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2007. godine o procjeni i upravljanju rizikom od poplava (Direktiva o poplavama)*
- *Direktiva 2001/80/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. oktobra 2001. o ograničenju emisija određenih zagađivača vazduha iz velikih uređaja za loženje*

- *Direktiva 2010/75/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. novembra 2010. o industrijskim emisijama (integrisano sprečavanje i kontrola zagađenja)*
- *Directiva (EU) 2015/2193 o srednjim postrojenjima sa sagorijevanjem (MCP)*

Najvažniji propisi i drugi dokumenti razmatraju se u daljem tekstu ovog izvještaja.

Direktiva 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 23.oktobra 2000.godine o uspostavljanju okvira za akciju Zajednice u oblasti vodne politike – Okvirna direktiva o vodama (ODV)

Kada je u pitanju izgradnja proizvodnih elektroenergetskih postrojenja, a posebno postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije (hidroenergetska postrojenja napr.), potrebno je iz pravne tekovine EU izdvojiti ***Okvirnu direktivu o vodama (ODV),*** kao najznačajniji dokument kojim se definiše donošenje strateško/planskih dokumenata za upravljanje riječnim slivovima primjenom integrisanog pristupa korištenju i zaštiti voda.

Okvirna direktiva o vodama je uspostavila principijelni okvir djelovanja na zaštiti svih površinskih, podzemnih, tranzicijskih i priobalnih voda, koji treba da:

- spriječi daljnju degradaciju, štiti i poboljšava status vodnih resursa;
- promoviše održivo korištenje vodnih resursa zasnovano na njihovoj dugoročnoj zaštiti;
- podrži bolju zaštitu i poboljšanje akvatične sredine sprovođenjem specifičnih mjera u cilju progresivnog smanjenja ispuštanja otpadnih voda i emisije supstanci kao i prekid ili postupno eliminisanje ispuštanja ili emisije hazardnih supstanci;
- osigura progresivno smanjenje zagađenja podzemnih voda i spriječi njihovo daljnje zagađenje;
- doprinose ublažavanju posljedica poplava i suša;

Sveobuhvatni cilj Direktive je postizanje dobrog statusa vode za sve vode do 2015. godine.

Ključne aktivnosti koje trebaju preduzeti zemlje članice EU su:

- Identifikovati pojedinačne rječne slivove koji se prostiru na njihovoj teritoriji, pridružiti ih oblasnom rječnom slivu i identifikovati nadležno tijelo (instituciju) do 2003. godine[252]
- Odrediti karakteristike oblasnih rječnih sliv,ovau pogledu pritisaka, uticaja i ekonomije korisnika voda uključujući i zaštićene zone u okviru tih slivova do 2004. godine[253]
- Sprovesti, zajedno sa Evropskom Komisijom, interkalibraciju sistema za klasifikaciju ekološkog statusa do 2006.godine.[254]
- Učiniti operativnim mreže za monitoring do 2006. godine.[255]

[252] Član 3., član 24. Okvirne direktive o vodama
[253]Član 5, član. 6, Annex II, Annex III Okvirne direktive o vodama
[254] Član 22 (22) i Anex V ODV
[255] Član 8. ODV

- Na osnovu kvalitetnog monitoringa i analiza karakteristika rječnog sliva, identifikovati program mjera za efikasno (troškovno) postizanje ciljeva ODV u pogledu zaštite životne sredine do 2009.godine.[256]
- Uraditi i objaviti Planove oblasnih rječnih slivova, uključujući i određivanje znatno modifikovanih vodnih tijela do 2009. godine[257]
- Implementirati cjenovnu politiku koja će poboljšati održivost vodnih resursa do 2010. godine[258]
- Učiniti programirane mjere operativnim do 2012 godine[259]
- Implementirati programirane mjere i dostići ciljeve zaštite životne sredine do 2015. godine[260]

Zemlje članice ne moraju uvijek dostići dobar status vode za sva vodna tijela rječnog sliva do 2015.godine zbog tehničke izvodljivosti, disproporcije troškova i efekata ili prirodnih uslova. U takvim slučajevima, koji moraju biti posebno objašnjeni u planovima upravljanja riječnim slivovima, ODV nudi mogućnost da zemlje članice to učine u dva nova šestogodišnja ciklusa planiranja i implementacije mjera.

Ovo se, takođe, odnosi i na znatno izmijenjena vodna tijela (radi korištenja vode za hidroenerhetiku, pored ostalog).[261] Kada je su u pitanju novonastale promjene (recimo zbog izgradnje novih hidroelektrana), čak i pogoršanje ekološkog statusa vodnog tijela neće se smatrati kršenjem Direktive, pod uslovom da su ispunjeni određeni uslovi (prvenstveno opšti interesi i interesi koji se mogu smatrati važnijim u odnosu na zaštittu životne sredine)[262], s tim da obaveza poboljšanja zaštite životne sredine i dalje ostaje kao obaveza za naredne cikluse.

Direktivom se propisuje obaveza za zemlje članice da podstiču aktivno učešće svih zainteresovanih strana u implementaciji Direktive i izradi planova upravljanja riječnim slivovima, kao i informisanje i konsultovanje korisnika voda i opšte javnosti.[263]

Integracija, odnosno integralni pristup je ključni koncept Okvirne direktive o vodama, smatra se ključnim za upravljanje riječnim slivovima i prepoznaje se u mnogim segmentima:

- **Integracija ciljeva zaštite životne sredine**, kombinovanjem kvalitativnog i kvantitativnog aspekta ekoloških ciljeva za zaštitu visoko vrijednih vodenih ekosistema i osiguranje dobarog statusa ostalih voda
- **Integracija svih vodnih resursa**, kombinujući površinska i podzemna vodna tijela, močvarna područja i obalne vodne resurse u okviru riječnog sliva;
- **Integracija svih korištenja, funkcija i vrijednosti vode** u zajednički okvir politike, tj. voda za životnu sredinu, voda za zdravlje i ljudsku potrošnju, voda za privredne sektore, saobraćaj, rekreaciju, te voda kao društveno dobro;

[256] Član 11. Annex III ODV
[257] Član 13. Član 4(3). ODV
[258] Član 9. ODV
[259] Član 11. ODV
[260] Član 4. ODV
[261] Član 4.3 ODV
[262] Član 4.7 ODV
[263] Član 14. ODV

- **Integracija disciplina, analiza i ekspertiza**, kombinovanjem hidrologije, hidraulike, ekologije, hemije, nauku o tlu, tehnološkog inženjeringa i ekonomije u svrhu ocjene trenutnih pritiska i uticaja na vodne resurse i identifikovanje mjera za postizanje ciljeve zaštite životne sredine na najekonomičniji način;
- **Integracija zakonodavstva o vodama** u zajednički i koherentan okvir;
- **Integracija svih značajnih upravljačkih i ekoloških aspekata** relevantnih za održivo planiranje riječnih slivova, uključujući one koje su izvan okvira Okvirne direktive o vodama, kao što je zaštita od poplava i prevencija;
- **Integracija širokog spektra mjera,** uključujući cijene i ekonomske i finansijske instrumente, u zajedničkom upravljačkom pristupu za postizanje ekoloških ciljeva Direktive
- **Integracija zainteresovanih strana i civilnog društva** u donošenju odluka, promovisanjem transparentnosti i informisanjem javnosti i pružanjem jedinstvene prilike zainteresovanim stranama u izradi planova upravljanja riječnim slivom;
- **Integracija različitih nivoa odlučivanja**, bilo da su lokalni, regionalni ili nacionalni, za efikasno upravljanje svim vodnim resursima
- **Integracija upravljanja vodama iz različitih država članica**, za riječne slivove koje dijele više zemalja, postojeće i / ili buduće države članice Evropske unije

U cilju prepoznavanja izazova koje sa sobom nosi implementacija Direktive o vodama na kooperativan i koordinisan način, zemlje članice EU, Norveška i Evropska Komisija su dogovorile **Zajedničku strategiju o implementaciji** Direktive(CIS).

Glavni cilj ove strategije je pružanje podrške implementaciji Okvirne direktive o vodama razvijajući koherentno i međusobno razumijevanje i uputstva o ključnim elementima Direktive. Ključni principi u ovoj zajedničkoj strategiji su razmjena informacija i iskustava, razvijanje zajedničkih metodologija i pristupa, uključivanje eksperata iz zemalja kandidata i uključivanje zainteresovanih strana iz vodne zajednice. U kontekstu ove zajedničke strategije za implementaciju formiran je niz radnih grupa i pokrenute su zajedničke aktivnosti za izradu i testiranje neobavezujućih uputstava. Ova uputstva su prvenstveno namijenjena ekspertima koji su direktno ili indirektno uključeni u implementaciju ODV u riječnim bazenima. Izrađena su 34 specifična uputstva i više tematskih dokumenata.

U svrhi izrade ovog izvještaja mogu se izdvojiti dva uputstva:

- **Uputstvo o identifikovanju i određivanju značajno modifikovanih i vještačkih vodnih tijela**

Izgradnja hidroenergetskih objekata u dobroj mjeri prouzrokuje stvaranje geomorfoloških i hidroloških modifikacija vodnih tijela i vještačkih akumulacija. U tom smislu treba posmatrati ovo uputstvo čija je svrha da prezentuje zahtjeve ODV u pogledu identifikovanja i određivanja značajno modifikovanih i vještačkih vodnih tijela i da služi kao praktično uputstvo za one koji su aktivno uključeni u implementaciju ODV. Zašto je važno identivikovati i odrediti koje se vodno tijelo može smatrati modifikovanim ili vještačkim? Glavni cilj ODV je da se za sva vodna tijela površinskih voda u EU postigne „dobar ekološki i hemijski status“ do 2015. godine. Kad su u pitanju značajno modifikovana i vještačka vodna tijela Direktiva daje mogućnost da ta tijela imaju manje stroge zahtjeve u pogledu „ekološkog statusa“ , tj. Tzv. „dobar ekološki potencijal“ i duže rokove za postizanja ekoloških ciljeva.

- **Uputstvo o ekološkom protoku („biološki minimum“)**

Ekološki prihvatljiv protok je jedan od važnih uslova koji se definišu vodopravnim aktima za hidroenergetska postrojenja. Ovaj dokument je upravo namijenjen da podrži zajednički pristup i poimanje ekološkog protoka i način kako se on koristi kod izrade planova za upravljanje riječnim bazenima. On daje praktične definicije u kontekstu ODV i korake u implementaciji Direktive kada ekološki protok ima svoju ulogu. Dokument sadrži naučene lekcije iz prakse koju su prošle pojedine zemlje, informacije o metodologijama za kalkulaciju, nadgledanje, mjerenje i evaluaciju ekološkog protoka.

Direktiva 2001/80/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. oktobra 2001. O ograničenju emisija određenih zagađivača vazduha iz velikih uređaja za loženje (rok transponovanja u pravni sistem BiH: 31. decembar 2017.)[264]

Direktiva 2010/75/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. novembra 2010. o industrijskim emisijama (integrisano sprečavanje i kontrola zagađenja) – samo Poglavlje III, Aneks V i član 72(3)-(4) (rok transponovanja u pravni sistem BiH: 1. januar 2018, za nova postrojenja, 1. Januar 2028 za stara postrojenja.)[265]

Direktiva 2015/2193 EU o srednjim postrojenjima sa sagorijevanjem (MCP)

Veće industrijske instalacije značajno učestvuju u ukupnim emisijama ključnih atmosferskih zagađivača, a imaju i druge uticaje na životnu sredinu, uključujući emisije u zemlju i vodu i proizvode otpad. Zbog toga su emisije iz industrijskih instalacija predmet šire legislative EU. Kad je u pitanju uticaj emisija iz proizvodnih elektroenergetskih instalacija, uključujući i neke od tehnologija (biomasa, bioplin) koje koriste obnovljive izvore energije, na vode treba ukazati na direktive 2001/80/EZ, 2010/75/EU i 2015/2193EU. Ove direktive uređuju emisiju sumpor dioksida (SO2), azotnih oksida (NOx) i čestica kao rezultat sagorijevanja goriva u postrojenjima sa ložištima. Prve dvije direktive koje se odnose na postrojenja nominalne termičke snage veće od 50 MWt su odlukama organa Energetske zajednice prihvaćene kao obavezujuće za BiH, u potpunosti ili djelomično, dok takve odluke ne postoje za Direktivu 2015/2193EU koja se odnosi na postrojenja nominalne termičke snage jednake ili veće od 1 MWth i manje od 50 MWt. Imajući u vidu dosadašnja iskustva i trendove, prvenstveno kad je u pitanju izgradnja kogenerativnih postrojenja (sa ložištima) na biomasu kao izvora toplotne energije za daljinsko grijanje gradova i istovremenu proizvodnju električne energije, značajno je imati u vidu Direktivu 2015/2193EU, jer ova postrojenja često spadaju u domen nominalnih snaga koje ona reguliše. Ovo tim više, što iskustvo prihvatanje direktiva 2001/80/EZ, 2010/75/EU ukazuje da se ograničenja emisije zagađivača odnose i na već izgrađena postrojenja, samo sa odgođenim rokom primjene.

Helsinška konvencija (Konvencija o zaštiti i korištenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera)

Helsinška konvencija donesena je 1992.godine u Helsinkiju kao aktivnost Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu s ciljem da se uspostavi okvir za zaštitu i korištenje međunarodnih površinskih i podzemnih voda kojim se obezbjeđuje:

[264] Adaptirana Odlukom Ministarskog savjeta EnZ 2013/05/MC-EnC od 24. oktobra 2013. o implementaciji Direktive 2001/80/EC

[265] Odluka Ministarskog savjeta EnZ 2013/06/MC-EnC od 24 .oktobra .2013 I Odluka D/2015/06/MC-EnC od 16. oktobra 2015. o implementaciji Poglavlja III, Annex V, i člana 72(3)-(4) Direktive 2010/75/EU

- sprečavanje, kontrola i smanjenje zagađenja voda koje uzrokuje, ili može uzrokovati, prekogranične posljedice
- da se prekogranične vode koriste u cilju ekološki sigurnog i racionalnog upravljanja vodama, zaštite vodnih resursa i životne sredine;
- da se prekogranične vode koriste racionalno i pravedno, uzimajudi u obzir njihov međunarodni karakter, u vezi s djelatnostima koje izazivaju ili bi mogle izazvati prekogranične posljedice;

Ova konvencija je značajna kod izgradnje elektrana na prekograničnim vodotocima.

9.3. INSTITUCIONALNA NADLEŽNOST ZA UPRAVLJANJE VODAMA U REPUBLICI SRPSKOJ

Institucionalni okvir i nadležnosti u oblasti upravljanja vodama u RS definisani su Zakonom o vodama RS, a čine ga:

- **Narodna skupština Republike Srpske**

  (*Donosi Strategiju integralnog upravljama vodama*)

- **Vlada RS**

  (*Donosi planove upravljanja oblasnim riječnim slivovima i programme mjera za postizanje ekološkog statusa voda, predlaže Skupštini donošenje Strategije integralnog upravljama vodama*)

- **Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (Ministarstvo)**:

  Ministarstvo je, pored Javne ustanove "Vode Srpske", ključni je organ u oblasti upravljanja vodama u RS i nadležno je da:

  - priprema Strategiju integralnog upravljanja vodama[266], odobrava Planove upravljanja riječnim slivovima i programe mjera koje donosi Vlada RS,
  - obavlja konsultacije sa nadležnim ministarstvom u FBiH, kako bi se osigurala koordinacija predloženih planova upravljanja riječnim slivovima.
  - odlučuje u drugostepenom postupku po žalbama kod izdavanja vodnih akata[267]
  - donosi podzakonske akte

- **Javna ustanova 'Vode Srpske'**

  Javna ustanova "Vode Srpske" je osnovana kao institucija nadležna za integralno upravljanje vodama u Republici Srpskoj i nadležna za obavljanje slijedećih poslova:[268]

  - organizuje prikupljanje, upravljanje i raspodjelu podataka o vodnim resursima,
  - organizuje praćenje stanja voda (monitoringa) i to u odnosu na hidrološko stanje voda, kvalitativno stanje voda, ekološko stanje voda, te stanje podzemnih voda,
  - priprema planove upravljanja riječnim slivom,
  - izdaje vodopravne akate ,

[266] Član 25. Zakona o vodama
[267] Član 127. Zakona o vodama
[268] Član 178. Zakona o vodama

- učestvuje u koordinacije izrade i sprovođenja integralnih planova upravljanja vodama, sa nadležnim institucijama iz Federacije BiH za potrebe Bosne i Hercegovine, odnosno sa nadležnim međunarodnim tijelima za područja međunarodnih riječnih slivova,
- uspostavlja procedure za redovne konsultacije sa nadležnom agencijom Federaciji BiH
- vrši operativne poslove i aktivnosti za realizaciju procjene rizika od poplava i upravljanja rizicima od poplava na području oblasnog riječnog sliva
- uspostavlja, koristi i održava vodni informacioni sistem

Javna ustanova 'Vode Srpske' je uspostavila sektor za Oblasni riječni sliv Trebišnjice u Trebinju i Oblasno riječni sliv rijeke Save u sklopu koga se nalaze područne kancelarije: za Podsliv rijeke Une (Sana) u Prijedoru, za Podsliv rijeke Vrbas u Banjoj Luci, za Podsliv rijeke Bosne u Doboju i za Podsliv rijeke Drine u Višegradu i Zvorniku, kao i Sektor održavanja objekata, odbrane od poplava, pravni i finansijski sektor.

- **Jedinica lokalne samouprave**

  Jedinice lokalne samouprave nadležne su za: izdavanje vodnih akata za objekte i slučajeve propisane Zakonom[269]; učešće u donošenju strateško-planskih dokumenata i izdavanju vodnih akata u svojstvu zainteresovane strane, kad su u pitanju vodni akti za čije izdavanje nisu neposredno nadležni, a vodna tijela se djelimičnio ili u potpunosti nalaze na njihovoj teritoriji; upravljanje zaštitnim vodnim objektima za određena vodna tijela uz poštovanje Odluke o utvrđivanju voda prvog reda (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 12/18).

- **Druga ministarstva** učestvuju u procesima donošenja planova i izdavanja vodopravnih akata u skladu sa njihovim osnovnim nadležnostima, a u pojedinim slučajevima kao sudonosioci donošenja podzakonskog akta[270]

9.4. PREGLED PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRPSKOJ I ANALIZA NEDOSTATAKA U PROPISIMA KOJI ODREĐUJU IZDAVANJA DOZVOLA

9.4.1. Zakoni i podzakonski akti u oblasti upravljanja vodama

9.4.1.1. Zakon o vodama[271] ; Zakon o izmjeni Zakona o vodama[272] ; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vodama[273]

Zakon o vodama je osnovni zakon u oblasti voda u Republici Srpskoj i osnova je za donošenje drugih propisa koji se odnose na korištenje, zaštitu voda i zaštitu od voda. Ovim zakonom uređuje se: određivanje karakteristika vodnih struktura i tijela; upravljanje vodama; korištenje voda; zaštita voda, uključujući određivanje zaštićenih područja; uređenje vodotoka i drugih voda; vodni informacioni sistem; izdavanje vodopravnih akata (vodne smjernice, saglasnosti i dozvole); organizacija upravljanja vodama; finansiranje upravljanja vodama; i zaštita od poplava.

[269] Član 127. Zakon o vodama
[270] Član 65. Zakona o vodama
[271] Sl. glasnik RS br. 50/06 i 92/09
[272] Sl. glasnik RS broj 121/12
[273] Sl. glasnik RS br. 74/17

9.4.1.2. Podzakonski akti

Pravilnik o uslovima i načinu davanja u zakup vodnog zemljišta[274]

Pravilnikom je predviđeno da vodno zemljište, kao dio javnog vodnog dobra, može biti predmet korišćenja davanjem u zakup za, pored ostalog, izgradnju malih hidroelektrana snage do 250 kW. U Pravilniku je propisan postupak davanja vodnog zemljišta u zakup, ugovor o zakupu, nadležnost za zaključenje ugovora o zakupu i pružanje tehničke pomoći i davanja prethodnog mišljenja, visina naknade i način uplate.

Zakonom o vodama je predviđeno donošenje 24 podzakonska akta. Jedan dio ovih akata je donesen po usvajanju Zakona, drugi dio je donesen prije usvajanja Zakona na osnovu ranijih zakona koji su van snage, dok znatan dio podzakonskih akata još uvijek nije donesen.

Ozbiljnu prepreku za primjenu odredbi Zakona o vodama koje se odnose na problematiku koja se razmatra u ovom izvještaju predstavlja nedonošenje dva podzakonska akta, tj.:

- Metodologije za određivanje ekološki prihvatljivog protoka i posebni podzakonski akt kojim se definišu minimalno potrebna prethodna istraživanja, nadležne institucije i procedure donošenja odluka, a koje donosi Ministarstvo, u saradnji sa ministarstvom nadležnim za ekologiju[275]
- Podzakonskog propisa o sadržini zahtjeva za izdavanje vodnih smjernica, saglasnosti i dozvole, sadržini dokumentacije , dodatnoj dokumentaciji, broju kopija i predaji originala, sadržini javnog oglasa, obavještenju o odluci nadležnog organa i drugim bitnim pitanjima od značaja za postupak izdavanja i čuvanja vodopravnih akata, koji donosi Ministarstvo u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu Zakona o vodama

Strateški i planski dokumenti predstavljaju osnov za izdavanje vodopravnih akata i glavni izvor za definisanje kriterijuma kod ocjene zahtjeva podnešenih za izdavanje vodopravnih akata, pa njihovo razmatranje u ovom izvještaju treba posmatrati u tom kontekstu.

- **Strategija integralnog upravljanja vodama**

  Strategijom upravljanja vodama, definiše se okvirna politika integralnog upravljanja vodama kroz: specifične mjere protiv zagađenja vode u pogledu pojedinačnih ili grupnih zagađivača; specifične mjere za prevenciju i kontrolu zagađenja podzemne vode sa ciljem postizanja dobrog statusa; opšti opis stanja u području upravljanja vodama; okvirne ciljeve i pravce korištenja i zašite voda; zašitu od štetnog dejstva voda ; opše prioritete za postizanje ciljeva upravljanja vodama; projekciju potrebnih sredstava za realizaciju programa i planova; aktivnosti potrebne za sprovođenje utvrđene strategije.[276]

  Strategiju priprema Ministarstvo i dostavlja je Vladi, a usvaja je Nararodna skupština Republike Srpske na prijedlog Vlade. Narodna skupština je usvojila Strategiju integralnog upravljama vodama za period 2015.-2024. godine.

- **Plan upravljanja riječnim slivovima**

[274] Sl. Glasnik RS br. 105/17
[275] Član 65. Stav 3. Zakona o vodama
[276] Član 25 Zakona o vodama

Plan upravljanja riječnim slivovima, za Oblasni sliv rijeke Save i Oblasni sliv rijeke Trebišnjice, za period od 2018.-2021. godine, su usvojeni na 163. sjednici Vlade Republike Srpske i objavljeni su u službenom glasniku Republike Srpske broj 14/18.

Plan upravljanja riječnim slivom obuhvata: opšti opis karakteristika oblasnog riječnog sliva; rezime značajnih pritisaka i uticaja čovjekove aktivnosti na status površinske i podzemne vode; identifikaciju i izradu mapa zaštićenih područja; mreže monitoringa i prezentovanje rezultata programa praćenja statusa površinskih i podzemnih voda i zaštićenih područja; ciljeve zaštite životne sredine; rezime ekonomskih analiza korištenja vode; rezime programa mjera, uključujući načine na koji će biti ostvareni; rezime javnog informisanja i preduzetih konsultativnih mjera, njihove rezultate i promjene u planu koje su uslijedile kao njihova posljedica; spisak nadležnih institucija.

Planove upravljanja riječnim slivovima priprema Javna ustanova Vode Srpske, Ministarstvo ih odobrava, a Vlada donosi. Propisan je sveobuhvatan proces konsultovanja stručnjaka, javnosti i institucija. Predviđen je koordinisani pristup izrade planova sa relevantnim institucijama u Federaciji Bosne i Hercegovine. Obavezu koordinacije imaju Javna ustanova Vode Srpske i Ministarstvo, svako u ukviru svojih nadležnosti. Čak je predviđena i mogućnost donošenja usaglašenog akta (Memorendum, Pravilnik) na nivou entitetskih ministarstava.

9.5. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA ZA IZDAVANJE VODOPRAVNIH AKATA

9.5.1. Vodopravni akti

Zaštita voda i način korišćenja prava na vodu, u skladu sa Zakonom o vodama, uređuje se izdavanjem vodopravnih akata, i to:

- vodnih smjernica,
- vodnih saglasnosti i
- vodnih dozvola

Vodopravni akti se izdaju u formi rješenja ili zaključaka. Ministarstvo donosi podzakonski propis (u daljem tekstu „**Propis o izdavanju vodopravnih akata**“) o sadržini zahtjeva za izdavanje vodnih smjernica, saglasnosti i dozvola, sadržini dokumentacije, dodatnoj dokumentaciji, broju kopija i predaji originala, sadržini javnog oglasa, obavještenju o odluci nadležnog organa i drugim bitnim pitanjima od značaja za postupak izdavanja i čuvanja vodopravnih akata, u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona[277].

Ova odredba (član 120. Stav 4.) ne sadrži obavezu da se propisom urede bitni elementi za donošenje odluka, kao što su osnovni kriteterijumi za izdavanje akata i makar najznačajniji uslovi kojih se mora pridržavati korisnik vodne dozvole. Inače, Propis o izdavanju vodopravnih akata je u fazi donošenja.[278]

9.5.2. Obaveza pribavljanja vodnih akata

Vodne smjernice, saglasnost i dozvole se pribavljaju, ako Zakonom nije drugačije određeno, za određene aktivnosti, koje su navedene u članu 121. i 127. Zakona o vodama , bez obzira na njihove uticaje. Kad su u pitanju energetski objekti, vodopravni akti se pribavljaju za: **zahvatanje vode za industriju i energetiku; ispuštanje otpadnih voda u površinske vode;**

[277]Član 120. Stav 4. Zakona o vodama
[278]Obavještenje dobijeno na sastanku interesnih grupa u organizaciji GIZ-a

izgradnju objekata za iskorištavanje hidroenergije; trajno podizanje nivoa vode i kao rezultat toga, plavljenje zemljišta; i u postupku dodjele koncesija;

Propisom o izdavanju vodopravnih akata mogu biti detaljnije precizirane i druge aktivnosti za koje je potrebno pribaviti vodopravne akte.

Vodopravni akti nisu potrebni za objekte i aktivnosti kojim se obezbjeđuje voda za redovne porodične aktivnosti priključkom na javni vodovodni sistem i ispuštanje otpadnih voda u javni kanalizacioni sistem, za građenje novih i rekonstrukciju postojećih stambenih objekata koji se snabdijevaju vodom priključkom na javni vodovodni sistem i ispuštaju otpadne vode u javni kanalizacioni sistem.[279]

9.5.3. Postupak i nadležnost za izdavanja vodopravnih akata

Vodopravni akti se izdaju na pismeni zahtjev investitora odnosno korisnika, ili ovlaštenog trećeg lica, nadležnog organa uprave ili organa nadležnog za izdavanje urbanističke saglasnosti, ili nadležnog organa za pokretanje postupka za dodjelu koncesija na vodama i vodnom dobru.[280]

Uz zahtjev za izdavanje akata, dostavljaju se potrebni podaci o lokalitetu, vrsti i obimu aktivnosti koja se namjerava sprovesti i prilaže se tehnička dokumentacija kojom se obrađuje konkretna aktivnost.[281]

Za postrojenja za koja je obavezna izrada Studije o procjeni uticaja na životnu sredinu uz zahtjev se dostavlja i Studija.

Vrsta i sadržaj podataka i dokumentacije, propisaće se Propisom o izdavanju vodopravnih akata Vodopravne akte izdaje nadležni organ jedinice lokalne samouprave za aktivnosti koji suna teritoriji te jedinice, Odjeljenje za vodopravne akte Javne ustanove Vode Srpske[282] i Ministarstvo, na način i po postupku kako je to odredbama ovog zakona regulisano i na osnovu njega donesenih podzakonskih propisa. (član 125. Stav 3.)

„Procedure za vodopravne akte koji se odnose na prekogranične vode će biti sprovedene u skladu sa bilateralnim ili drugim multilateralnim ugovorima“ (*član 125. Stav 4.)*.

Tehničku i drugu dokumentaciju, koja se podnosi uz zahtjev, izrađuje stručno fizičko lice u okviru pravnog lica, kako je to definisano odredbama Zakona o vodama i posebnih zakona u pogledu stručnosti fizičkih i pravnih lica, za izradu pojedine tehničke dokumentacije, koja je predviđena u skladu sa Zakonom o vodama.[283]

U postupku izdavanja vodopravnih akata iz svoje nadležnosti, organ ovlašten za njihovo izdavanje može zatražiti stručno mišljenje kvalifikovane naučne institucije ili stručne organizacije koja obavlja djelatnost iz oblasti voda.[284]

[279]Član 122. Zakona o vodama
[280]Član 125. Stav 1. Zakona o vodama
[281]Član 125. Stav 2. Zakona o vodama
[282]Nadležnost Odjeljenja za vodopravne akte JU Vode Srpske zadržana je u ovom stavu, iako je članom 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama (Sl. glasnik RS 74/17), brisan član 181. Zakona o vodama (Sl. gl. RS 50/06), kojim je bilo propisano uspostavljanje ovog odjeljenja. Ovaj stav nije u saglasnosti sa članom 127. u pogledu podjele nadležnosti za izdavanje vodopravnih akata.
[283]Čl. 125. Stav 5. Zakona o vodama
[284]Čl. 126. Stav 1. Zakona o vodama

Propisom o izdavanju vodopravnih akata, odrediće se minimum kadrovske i tehničke opremljenosti, koja se odnosi na institucije i organizacije, postupak dobivanja stručnog mišljenja, kao i njegova forma i neophodna sadržina.[285]

Javna ustanova Vode Srpske ima nadležnost izdavanja vodopravnih akata, pored ostalih, za slijedeće objekte, instalacije i aktivnosti: **zahvatanje vode u količini od 5 i više litara u sekundi**; **ispuštanje tehnoloških otpadnih voda u površinske vode**; **hidroelektrane za proizvodnju električne energije**; **sve akumulacije na prostoru Republike Srpske**;[286]

Jedinica lokalne samouprave izdaje vodopravne akte za objekte, instalacije i aktivnosti koji nisu u nadležnosti Javne ustanove Vode Srpske[287]

Ministarstvo odlučuje u dugom stepenu po žalbi na izdate vodopravne akte Javne ustanove Vode Srpske i jedinica lokalne samouprave.[288]

Nadležni organ, u postupku izdavanja vodopravnog akta, sarađuje sa nadležnim organima iz drugih oblasti i pribavlja njihova mišljenja, saglasnosti, izjave, i druge podatke o činjenicama od važnosti za izdavanje akta, a obavezan je zatražiti mišljenje jedinice lokalne samouprave na čijem području se preduzima aktivnost, kao i jedinice lokalne samouprave na čijem području ta aktivnost može prouzrokovati uticaje[289].

Ukoliko se u postupku donošenja vodopravnog akta, a posebno vodnih smjernica, utvrdi postojanje razloga iz kojih proizlazi da će objekat, instalacija ili predložena aktivnost koja se nalazi ili odvija na teritoriji Republike Srpske imati negativne uticaje na vodne resurse na teritoriji Federacije BiH, nadležni organ Republike, prije donošenja vodopravnog akta, pribavlja mišljenje nadležnog organa Federacije BiH.[290]

Ukoliko se negativni uticaji odnose na vodne resurse druge države, Ministarstvo će proslijediti podatke iz dokumentacije nadležnom organu odnosne države, u cilju njegovog izjašnjavanja,

postupajući u skladu sa konvencijama i međunarodnim sporazumima koji su ratifikovani odnosno potpisani od strane Bosne i Hercegovine.[291]

U slučaju negativnih mišljenja, postupak izdavanja akta se ne obustavlja, već se pokreće postupak arbitražnog traženja rješenja.[292]

(***Problematika izdavanja vodopravnih akata za projekte koji imaju međuentitetski i/ili prekogranični uticaj uređena na ovakav način nije efikasna i može dovesti do nesporazuma, te se nameće potreba donošenja adekvatnog akta koji će biti rezultat sporazuma relevantnih institucija u BiH i entitetima , u skladu sa njihovim nadležnostima***).

9.5.4. Oglašavanje, izjašnjavanje i konsultacija zainteresovanih strana i javnosti

Nadležni organ, prije izdavanja vodopravnog akta, obavještava zainteresovane strane i opštu zainteresovanu javnost putem javnog oglasa, a u slučaju međuentitetskog uticaja, objavljivanjem u najmanje dva sredstva javnog informisanja koja su dostupna javnosti na

[285]Član 126. Stav 2. Zakona o vodama
[286]Član 127. Stav 1. Zakona o vodama
[287]Član 127. Stav 2. Zakona o vodama
[288]Član 127. Stav 4. Zakona o vodama
[289]Član 129. Stav 1 i 2. Zakona o vodama
[290]Član 129. Stav 3. Zakona o vodama
[291]Član 129. Stav 4 i 5. Zakona o vodama
[292]Član 129. Stav 6. Zakona o vodama

teritoriji Republike Srpske i Federacije BiH[293]. Javni oglas sadrži informacije propisane Propisom o izdavanju vodopravnih akata.

Nadležni organ, zainteresovanim stranama i javnosti određuje rok za izjašnjavanje o predloženim aktivnostima iz zahtjeva koji ne može biti duži od 30 dana od dana javnog obavještavanja, odnosno od dana dostave obavještenja o vođenju postupka, a može, prema slobodnoj ocjeni, organizovati javnu raspravu.[294]

Podnosilac zahtjeva ima pravo na pismeno izjašnjavanje o mišljenju nadležnog organa, kao i na primjedbe i mišljenja dostavljena u postupku izjašnjavanja javnosti, zainteresovanih strana i sa javne rasprave[295]

9.5.5. Dostavljanje vodopravnog akta i pravni lijek

Vodopravni akt nadležni organ dostavlja podnosiocu zahtjeva i zainteresovanim stranama (republičkoj i opštinskoj vodnoj inspekciji), a podnosilac zahtjeva i zainteresovane strane imaju pravo korištenja pravnog lijeka u pogledu izdatog akta ili odbijanja izdavanja.

Vodopravni akt se objavljuje na način propisan Propisom o izdavanju vodopravnih akata[296].

9.5.6. Troškovi postupka

Troškove postupka za izdavanje vodopravnih akata snosi nosilac prava iz tih akata. Nosilac prava iz vodopravnih akata i podnosilac zahtjeva, dužni su troškove postupka nadoknaditi organu koji je vodio postupak u toku trajanja postupka. O troškovima postupka, nadležni organ odlučuje posebnim zaključkom na koji nije dopuštena posebna žalba.

9.5.7. Sadržaj vodopravnog akta

Vodopravni akt sadrži: informacije o podnosiocu zahtjeva i nosiocu prava iz akta; opis mjesta, vrste, obima i namjene objekta; period važenja akta, vremensko ograničenje za početak aktivnosti i vremensko ograničenje za završavanje građevinskih radova; uslove za sprečavanje ili ublažavanje negativnih uticaja; elemente tehničkih detalja; iznos i obrazloženje troškova postupka; obrazloženje odluke na bazi činjenica utvrđenih u toku vođenja postupka; upute o pravnom lijeku.[297]

Nadležni organ može u izdatom aktu propisati i posebne uslove radi sprečavanja ili ublažavanja negativnih uticaja uzrokovanih aktivnošću koja je predmet akta. Kod utvrđivanja uslova za vodopravni akt, nadležni organ će uzeti u obzir posebne osobine vodnog tijela na koje utiče aktivnost, tehničku i finansijsku izvodljivost zahtjevanih uslova.[298]

9.5.8. Vodopravni akti u kontekstu dodjele koncesija i izdavanja akata o uređenju prostora i građenju

Vodopravna akata su preduslov za izdavanje drugih akata u procesu priprema za izgradnju, izgradnje i eksploatacije proizvodnih postrojenja, njima se definišu zahtjevi koje mora ispunjavati projektna dokumentacija, daje saglasnost na izrađenu projektnu dokumentaciju i propisuju uslovi kojih se mora pridržavati njihov korisnik u eksploataciji postrojenja.

[293]Član 130 Zakona o vodama
[294]Član 131. Zakona o vodama
[295]Član 132. Zakona o vodama
[296]Član 133. Zakona o vodama
[297]Član 135. Zakona o vodama
[298]Član 136. Zakona o vodama

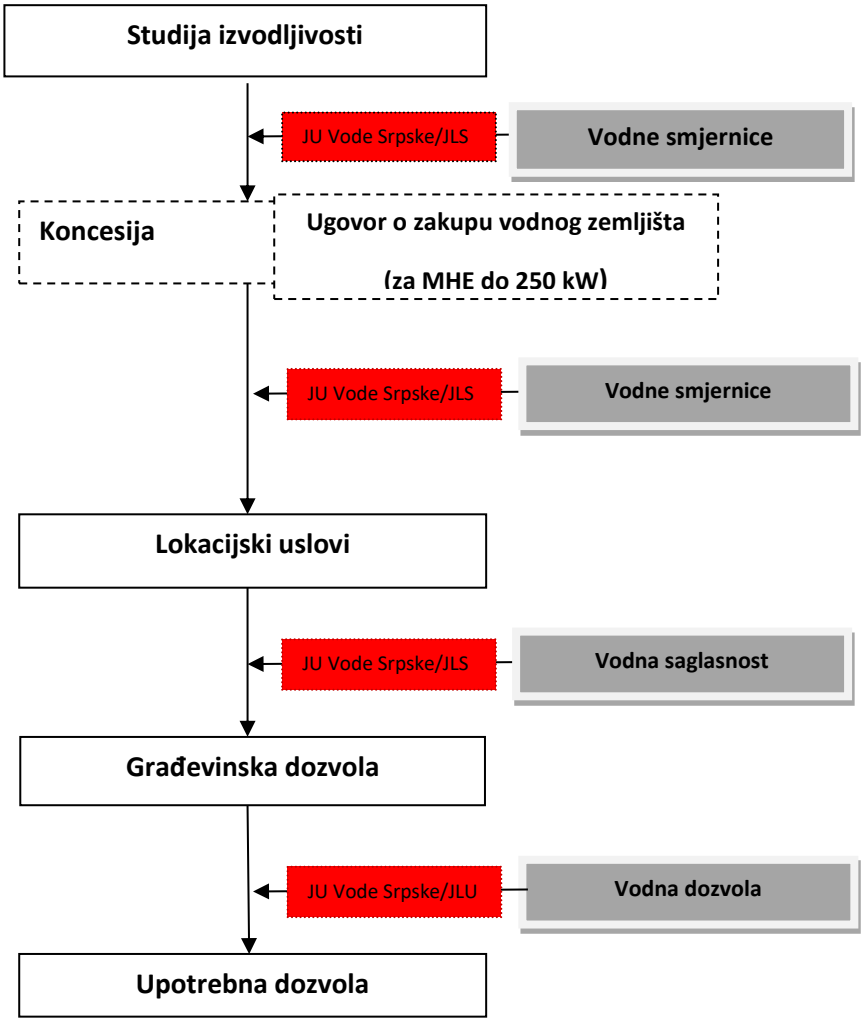
Vodne smjernice su preduslov za dodjelu koncesija za izgradnju hidroenergetskih postrojenja čija je snaga veća od 250 kW i izdavanje lokacijskih uslova. Za izgradnju malih hidroelektrana snage do 250 kW potrebno je zaključenje ugovora o zakupu vodnog zemljišta (Investitor – Ministarstvo), ukoliko to pravo nije stečeno po Zakonu o koncesijama.

Vodne smjernice su preduslov za izradu projektne dokumentacije i izdavanje lokacijskih uslova. Vodnim smjernicama se propisuju uslovi koje mora ispunjavati projektna dokumentacija za izgradnju hidroenergetskih postrojenja i drugih postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije.

Vodna saglasnost je preduslov za izdavanje građevinske dozvole. Njome se potvrđuje da je projektna dokumentacija izrađena u skladu sa vodnim smjernicama.

Vodna dozvola je preduslov za izdavanje upotrebne dozvole i propisuje uslove kojih se mora pridržavati korisnik dozvole kod eksploatacije postrojenja u pogonu. Izdavanje vodne dozvole znači da su poštovani vodni uslovi i vodne saglasnosti.

Na donjoj slici je dat prikaz vremenskog uklapanja postupaka izdavanja vodopravnih akata u postupke dodjele koncesije i izdavanja akata po propisima o uređenju prostora i građenju.



Prikaz 2 - Prikaz vremenskog uklapanja postupaka izdavanja vodopravnih akata u postupke dodjele koncesije i izdavanja akata po propisima o uređenju prostora i građenju

9.5.9. Zakup vodnog zemljišta

Vodno zemljište kao dio javnog vodnog dobra može biti predmet korištenja davanjem u zakup za izgradnju malih hidroelektrana instalisane snage do 250 kW pravnim licima, preduzetnicima i fizičkim licima na period koji traje do isteka roka važenja vodne dozvole. Ovaj rok ne mora biti usaglašen iz razloga što vodna dozvola zavisi od više faktora ne samo od zakupa vodnog zemljišta.

Postupak sprovodi Ministarstvo na zahtjev pravnog ili fizičkog lica ili preduzetnika, uz asistenciju JU Vode Srpske koja obavlja tehničke poslove i daje Ministarstvu mišljenje o ispunjenosti uslova za davanje vodnog zemljišta u zakup. Ministarstvo sačinjava i zaključuje ugovor o zakupu sa zakupoprimcem ili odbija zahtjev. Zakupoprimacu nije dozvoljeno davanje zakupa u podzakup niti prenošenje zakupa na treće lice. Zakupoprimac plaća godišnju naknadu

za korištenje vodnog zemljišta u visini od 40 KM/m^2 i snosi sve troškove postupka dodjele zakupa.

9.5.10. Vodne smjernice

Vodnim smjernicama se određuju uslovi koji trebaju biti ispunjeni u dokumentaciji za građenje novih, rekonstrukciju ili uklanjanje postojećih objekata i druge aktivnosti koje mogu trajno, povremeno ili privremeno da utiču na promjene režima voda.

Propisom o izdavanju vodopravnih akata će se odrediti slučajevi za koje nije potrebno izdavati vodnu saglasnost kad su izdate vodne smjernice. Za objekte ili radove za koje su pribavljene smjernice, a za koje nije podnesen zahtjev za izdavanje vodne saglasnosti, vodne smjernice prestaju važiti istekom roka od jedne godine od dana njihovog izdavanja, ukoliko u tom periodu nisu pribavljeni lokacijski uslovi. Vodne smjernice izdaju se u formi zaključka, protiv koga nije dopuštena posebna žalba.[299] ***(Ovdje je upitno zašto se aktom kojim se, po pravilu, odlučuje o proceduralnim pitanjima, odlučuje o materijalnim pravima i obavezama?)***

Organi koji su, u skladu sa propisima o koncesijama nadležni za izdavanje koncesija za korištenja voda i vodnog dobra, dužni su, prije pokretanja postupka za dodjelu koncesije, pribaviti vodne smjernice u skladu sa Zakonom o vodama. Vodne smjernice se, nakon provođenja procedure dodjele koncesije prenose na lice koje je dobilo koncesiju. Lica ili organi dužni su pribaviti ostale vodopravne akte u skladu sa odredbama Zakona o vodama.[300] ***(Nije jasno sa kojim odredbana zakona, pa bi trebalo uputiti na konkretne članove i stavove Zakona. Članovi 125 i 127 ne daju odgovor na ovo pitanje.)***

9.5.11. Vodna saglasnost

Vodna saglasnost je potrebna za izgradnju novih, rekonstrukciju ili uklanjanje postojećih objekata i druge aktivnosti za koje je zakonom propisana obaveza pribavljanja vodopravnih akata (član 121. Zakona o vodama), ako one mogu uticati na promjene kvaliteta i kvantiteta voda, odnosno ako se time mogu trajno, povremeno ili privremeno prouzrokovati promjene u režimu voda.

Vodnom saglasnošću se utvrđuje da je dokumentacija priložena uz zahtjev za izdavanje vodne saglasnosti u skladu sa izdatim vodnim smjernicama, propisima o vodama i planskim dokumentima.

Vodna saglasnost je preduslov za izdavanje građevinske dozvole, za objekte za koje je propisana obaveza pribavljanja vodne saglasnosti. U slučaju kada dokumentacija za građenje nije izrađena u skladu sa izdatim vodnim sjernicama, zahtjev za izdavanje saglasnosti se odbija, a podnosilac zahtjeva može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor ili drugi postupak pred sudom.

Vodna saglasnost, prestaje da važi istekom roka od jedne godine od dana izdavanja, osim, ukoliko do tog roka bude pribavljeno odobrenje za građenje i započnu radovi na objektu.

Za objekte i postrojenja koja ispuštaju otpadne vode ili druge opasne materije u vodu ili zemlju ne može se izdati vodna saglasnost, ako projektom nije predviđena istovremena izgradnju

[299] Član 137. Zakona o vodama
[300] Član 138. Zakona o vodama

uređaja za prečišćavanje otpadnih voda, odnosno uređaja za smanjenje količina i koncentracija opasnih materija koje se ispuštaju u zemlju ili vodu.[301]

9.5.12. Vodna dozvola

Za korištenje voda, pražnjenje akumulacija, ispuštanje otpadnih voda u vode i za odlaganje odnosno ispuštanje opasnih materija na javno vodno dobro, poljoprivredno, građevinsko i šumsko zemljište, potrebna je vodna dozvola.[302]

Vodna dozvola se izdaje za sve objekte za koje je propisana obaveza izdavanja vodne saglasnosti, a postoje slučajevi, u skladu sa zakonom, kada se izdaje vodna dozvola bez prethodno izdate vodne saglasnosti. Ako se, zbog promjena u tehnologiji ili iz drugih razloga, naknadno izmjene obim i uslovi korištenja voda, ili ispuštanje otpadnih voda ili opasnih materija u vode, potrebna je nova vodna dozvola.[303]

Vodnom dozvolom se utvrđuju namjena, način i uslovi za iskorištavanje voda, režim rada objekata i postrojenja, način i uslovi ispuštanja otpadnih voda, način i uslovi odlaganja čvrstog i tečnog otpada i drugi uslovi.

Vodnom dozvolom se potvrđuje da su ispunjeni uslovi određeni vodnom saglasnošću, a u slučaju kada se vodna dozvola izdaje bez izdate vodne saglasnosti, vodnom dozvolom se utvrđuju uslovi obavljnja djelatnosti.

Vodna dozvola, izdaje se na određeno vrijeme, a najduže za period trajanja do petnaest godina. Kada se vodna dozvola izdaje na period duži od pet godina, uslovi iz dozvole se preispituju nakon navršene svake pete godine.

Pravo stečeno na osnovu vodne dozvole prestaje: istekom roka važnosti vodne dozvole; odricanjem korisnika od prava iz vodne dozvole; i nekorištenjem prava iz vodne dozvole bez opravdanih razloga, duže od dvije godine. Ukoliko dože do isteka roka važnosti vodne dozvole, moguće je izdati novi akt sa novim rokom važenja.

Uslov za izdavanje upotrebne dozvole za novoizgrađene ili rekonstruisane objekte je prethodno pribavljena vodna dozvola.[304]

Odredbama Zakona o vodama propisana je nadležnost organa koji je izdao vodnu dozvolu da izda nalog korisniku dozvole koji se ne pridržava uslova iz dozvole i da, u slučaju neizvršavanja naloga privremeno ili trajno oduzme dozvolu

9.5.13. Ekološki prihvatljiv protok

Kod izdavanja vodopravnih akata za hidroenergetska proizvodna postrojenja, ekološki prihvatljiv protok 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 je ptrebno definisati u podzakonskom aktu , uzimajući u obzir specifičnosti lokalnog ekosistema i sezonske varijacije protoka. Do donošenja podzakonskog akta, ekološki prihvatljivi protok će se utvrđivati na osnovu hidroloških osobina vodnog tijela za karakteristične sezone, kao minimalni srednji mjesečni protok devedesetpetpostotne obezbjeđenosti. Ministarstvo, u saradnji sa ministarstvom nadležnim za

[301]Član 139-141. Zakona o vodama
[302] Član 142. Zakona o vodama
[303] Član 143. Zakona o vodama
[304] Član 145-148. Zakona o vodama

ekologiju, propisuje metodologiju za određivanje ekološki prihvatljivog protoka i posebni podzakonski akt kojim se definišu minimalno potrebna prethodna istraživanja, nadležne institucije i procedure donošenja odluka.[305]

(Odredbama Zakona o vodama je propisana obaveza i način utvrđivanja ekološki prihvatljivog protoka. Podzskonski akti neophodni za ispunjenje te obaveze još uvijek nisu doneseni. Zakonom nije propisana obaveza uspostavljanja mjerenja, na način da se obezbijedi nadzor i praćenje ostvarenja utvrđenih veličina za ekološki prihvatljiv protok.)

9.6. USKLAĐENOST ZAKONA O VODAMA SA OKVIRNOM DIREKTIVOM O VODAMA

Osnovni ciljevi Okvirne directive o vodama 2000/60/EZ (ODV su: (i) integralno upravljanje vodama na nivou riječnog sliva; (ii) određivanje institucija za upravljanje vodama (riječnim slivovima) i (iii) postizanje ekološkog statusa voda. Zakonom o vodama je u pravni sistem Republike Srpske u velikoj mjeri transponovana Direktiva 2000/60/EZ (ODV). Naime, odredbama Zakona koje se samim svojim tekstom pozivaju na ODV, kao i drugim odredbama Zakona uspostavljen je pravni osnov za:

- integralno upravljanje vodama na nivoima vodnih tijela, podslivova, riječnih slivova i oblasnih riječnih slivova
- formiranje agencija za vode oblasnog riječnog sliva rijeka Save i Trebišnjice sa nadležnostima za upravljanje vodama, tj. realizaciju programa za upravljanje vodama i praćenje statusa voda u svojim oblasnim riječnim slivovima. Agencije su se 2012.godine spojile u jednu instituciju, Javnu ustanovu "Vode Srpske".
- utvrđivanje kvaliteta vode, koje se zasniva na rezultatima monitoringa (Uredba o klasifikaciji voda i kategorizaciji vodotoka, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 42/01), iako nisu utvrđene granične vrijednosti za sve parametre sa liste prioritetnih materija, u skladu sa propisima EU.

U okviru Projekta „Strategija za provođenje EAS – BIH za RS" (Strategije za aproksimaciju propisa pravnim tekovinama EU) utvrđene su sljedeće neusklađenosti između Okvirne Direktive o vodama i Zakona o vodama RS:

- Neke od definicija iz člana 2. Okvirne direktive o vodama (ODV) nisu izričito transponovane. Zakonom o vodama je utvrđeno: "Za termine koji nisu definisani u ovom članu, a potrebni su za primjenu ovog zakona i propisa koji idu uz njega, primjenjivaće se definicije koje su usvojene u Okvirnoj direktivi o vodama". Takav pristup otvara pitanja pravne sigurnosti, jer se Zakon o vodama uopšteno poziva na definicije iz ODV, koje nisu transponovane u zakonodavstvo RS. (Izmjenama i dopunama Zakona o vodama (Sl. Gl. RS br. 74/17) ovaj nedostatak je u dobroj mjeri otklonjen)
- Članom 4.(2) ODV se nameću precizne obaveze u pogledu ciljeva koji se moraju ostvariti. Navedene obaveze se ne mogu izvršiti bez jasnog razumijevanja sadržaja ciljeva. Obavezujući zahtjev je primjena najstrožijeg cilja, u slučaju kada se više utvrđenih ciljeva odnosi na vodno tijelo. Međutim, ovaj važan zahtjev nije transponovan Zakonom o vodama;
- Zakonom o vodama nije transponovan član 7.(1) ODV, koji zahtijeva identifikaciju svih vodnih tijela koja se koriste za zahvatanje vode za ljudsku konzumaciju i koja u prosjeku

[305] Član 65.. Zakona o vodama

obezbjeđuju više od 10 m³ dnevno ili opslužuju više od 50 osoba i vodnih tijela namijenjenih za takvu buduću upotrebu;

- Zakonom o vodama RS nije definisan "kombinovani pristup", niti je transponovan zahtjev da se granične vrijednosti emisije (GVE) moraju bazirati na najboljim dostupnim tehnikama (BAT);
- Propisima RS o vodama nije predviđeno da se difuzna djelovanja na površinske vode trebaju kontrolisati primjenom najboljih praksi u zaštiti životne sredine (BEP) (npr. dobra poljoprivredna praksa itd.).
- Vršenje monitoringa zaštićenih područja prema članu 6.1 i Aneksu IV Okvirne direktive o vodama još uvijek nije zakonska obaveza nadležnog organa.

9.7. ZAKLJUČCI

- U cilju osiguravanja efikasne zaštite voda, Zakonom o vodama je utvrđena obaveza pribavljanja upravnih vodnih akata za aktivnosti: zahvatanje/korištenje voda (i za hidroenergetiku), ispuštanje otpadnih voda u površinske vode i posredno ispuštanje otpadnih voda u podzemne vode;
- Odredbama Zakona o vodama su propisani vrste vodopravnih akata, obaveznost pribavljanja akata, postupci izdavanja, kriterijumi za izdavanje (djelimično), uslovi korištenja (djelimično), konsultovanje javnosti i postupanja u slučaju međuentitetskog i prekograničnog uticaja (nedovoljno efikasno);
- Zakonom o vodama je predviđeno donošenje 24 podzakonska akta, ali jedan dio akata nije još uvijek donesen. Ozbiljnu prepreku za primjenu ovog zakona koje se odnose na problematiku izdavanja dozvola i saglasnosti, a koja se razmatra u ovom izvještaju, predstavlja nedonošenje dva sljedeća podzakonska akta:
    - Metodologije za određivanje ekološki prihvatljivog protoka
    - Podzakonskog propisa o izdavanju vodopravnih akata, na koji se poziva čak osam odredbi (članova) u Zakonu.
- Odredbom iz člana 120. Stav 4. Propisuje se obaveza donošenja, nadležnost za donošenje i sadržaj „Propisa o izdavanju vodopravnih akata". Međutim, odredba ne sadrži obavezu da se ovim propisom urede i drugi bitni elementi za donošenje odluke o izdavanju vodopravnog akta , kao što su osnovni kriteterijumi za izdavanje akata i makar najznačajniji uslovi kojih se mora pridržavati korisnik vodne dozvole.
- U članu 125. Stav 3. je zadržana nadležnost Odjeljenja za vodopravne akte JU Vode Srpske, iako je članom 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama (Sl. glasnik RS 74/17), brisan član 181. Zakona o vodama (Sl. gl. RS 50/06), kojim je bilo propisano uspostavljanje ovog odjeljenja. Nije dovoljno jasno da li se brisanjem člana o obavezi uspostavljanju ovog odjeljenja željela ukinuti i njegova nadležnost, odnosno prenošenje nadležnosti na samu instituciju (JU Vode Srpske).
- U članu 125. Stav 4. se indirektno propisuju procedure za vodopravne akte koji se odnose na prekogranične vode upućivanjem na bilateralne ili multilateralne ugovore , što je prilično uopšten pristup, posebno iz razloga što se radi o procedurama koje trebaju biti jasno propisane i neposredno primjenjljive
- Članom 129. stav 3, 4, i 5. propisana je postupanje nadležnih organa RS kod izdavanja vodopravnih akata za projekte koji imaju međuentitetski i/ili prekogranični uticaj, na

način da se od nadležnih organa Federacije BiH zatraži mišljenje, a od nadležnih organa susjedne države izjašnjenje u skladu sa konvencijama i međunarodnim sporazumima koji su ratifikovani odnosno potpisani od strane Bosne i Hercegovine. U stavu 6. Istog člana propisano je da se, u slučaju negativnih mišljenja, postupak izdavanja vodopravnog akta ne obustavlja, već se pokreće postupak arbitražnog traženja rješenja. Problematika međuentitetskih i prekograničnih uticaja projekata za koje se izdaju vodopravni akti regulisana u Zakonu o vodama na ovaj način nije efikasna i objektivno može dovesti do nesporazuma.

- Član 138. Stav 1 i 2. propisuje da su organi koji su, u skladu sa propisima o koncesijama, nadležni za izdavanje koncesija za korištenje voda i vodnog dobra, dužni da, prije pokretanja postupka za dodjelu koncesije, pribave vodne smjernice, koje se, nakon provođenja procedure dodjele koncesije prenose na lice koje je dobilo koncesiju. U stavu 3. istog člana propisano je da su lica ili organi dužni pribaviti ostale vodopravne akte u skladu sa odredbama ovog zakona. Nje jasno definisano ko je u obavezi da pribavi ostale vodopravne akte, lica iili organi, niti o kojim odredbama Zakona se radi, što može dovesti do zabune, posebno ako se ima u vidu da sličnih odredbi nema u propisima kojima se reguliše oblast koncesija, pa bi se upućivanja trebala odnositi na konkretne odredbe (članove, odnosno stavove Zakona).
- Odredbama Zakona o vodama je propisana obaveza i način utvrđivanja ekološki prihvatljivog protoka, uključujući i donošenje podzakonskog akta u te svrhe (koji još uvijek nije donešen) ali zakonom nije propisana obaveza uspostavljanja mjerenja, na način da se obezbijedi nadzor i praćenje ostvarenja utvrđenih veličina za ekološki prihvatljiv protok.

9.8. PREPORUKE

- Donijeti nedostajuće podzakonske akte. Za izdavanje vodopravnih akata od posebnog je značaja donošenje podzakonskih akata: „Metodologija za određivanje ekološki prihvatljivog protoka“ i „Propis o izdavanju vodopravnih akata“.
- Propisati da „Podzakonski propis o izdavanju vodopravnih akata“ sadrži, pored ostalog, i obavezu da se njime urede bitni elementi za donošenje odluke o izdavanju vodopravnog akta , kao što su osnovni kriteterijumi koji moraju biti ispunjeni za izdavanje akta i najznačajniji uslovi kojih se mora pridržavati korisnik vodne dozvole.
- Konzistentno definisati status Odjeljenja za vodopravne akte JU Vode Srpske, odnosno pojasniti da li je brisanjem člana 181. Zakona o vodama (Sl. gl. RS 50/06), kojim je propisana obaveza uspostavljanja ovog odjeljenja, prestala njegova nadležnost za izdavanje vodopravnih akata kako je to propisanu u članu 125. Stav.3.
- Donijeti adekvatan akt, koji će biti rezultat sporazuma relevantnih institucija u BiH i entitetima, u skladu sa njihovim nadležnostima, radi regulisanja problematike izdavanja vodopravnih akata za projekte sa međuentitetskim i prekograničnim uticajima.
- Razumljivije propisati izdavanje vodopravnih akata za projekte za koje se izdaje koncesija za korištenje voda i vodnog dobra (član 129. Stav 3, 4, 5, i 6.) i usaglasiti sa relevantnim propisima iz oblasti koncesija.
- Značaj ekološki prihvatljivog protoka nameće potrebu da se zakonom, a ne podzakonskim aktom ili vodopravnim aktom propiše obaveza uspostavljanja mjerenja, na način da se obezbijedi nadzor i praćenje ostvarenja utvrđenih veličina za ekološki prihvatljiv protok.

10. PREGLED I ANALIZA PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRPSKOJ ZA PRIBAVLJANJAE DOZVOLA I LICENCI ZA PROJEKTE KOJI KORISTE OBNOVLJIVE IZVORE ENERGIJE: (I) USLOVI, ODOBRENJA I SAGLASNOTI ZA PRIKLJUČENJE PROIZVODNI POSTROJENJA NA PRENOSU I DISTRIBUTIVNU MREŽU, (II) DOZVOLA ZA IZGRADNJU (ENERGETSKA DOZVOLA), (III) DOZVOLA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI

10.1. UVOD

Uključenjeproizvodnih elektroenergetskih postrojenja u elektroenergetski sistem ostvaruje se njihovim priključenjem na taj sistem, što zahtijeva ispunjenje specifičnih tehničkih uslova, finansijska sredstva i vrijeme za izgradnju priključka. Sve ovo se definiše aktima o priključenju koje izdaju nadležni energetski subjekti budućim proizvođačima električne energije.

Proizvođači električne energije su učesnici na tržištu jedne specifične robe (električne energije) za čije ispravno funkcionisanje je potreban nadzor ovlaštenih tijela, a izdavanje dozvole za obavljanje djelatnosti je efikasan alat za sprovođenje takvog nadzora.

Energetska dozvola predstavlja sveobuhvatan akt kojim se potvrđuje da su ispunjeni svi bitni preduslovi za izgradnju jednog proizvodnog postrojenja.

10.2. ENERGETSKA DOZVOLA, USLOVI, ODOBRANJA I SAGLASNOSTI ZA PRIKLJUČENJE PROIZVODNIH POSTROJENJA NA PRENOSNU I DISTRIBUTIVNU MREŽU I DOZVOLA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI U KONTEKSTU PREUZIMANJA PROPISA IZ PRAVNE TEKOVINE EU U PRAVNI SISTEM BIH

10.2.1. Uvodni dio

Bosna i Hercegovina je, kao jedna od ugovornih strana, potpisala Ugovor o uspostavljanju Energetske zajednice i obavezala se na postepeno preuzimanje dijelova acquis-a EU, odnosno transponovanje odgovarajućih direktiva i uredbi EU iz oblasti električne energije, gasa, zaštite životne sredine, konkurencije, obnovljivih izvora energije, energetske efikasnosti, nafte i statistike u pravni sistem BiH. Ugovorom o uspostavljanju Energetske zajednice je utvrđen način preuzimanja relevantnih propisa pravne baštine EU putem odluka nadležnih organa Energetske zajednice.Odlukom Ministarskog savjeta Energetske zajednice 2011/02/MC-EnC od 6. oktobra 2011. su prilagođeni Direktiva 2009/72/EZ i Uredba (EZ) br. 714/2009 potrebama ugovornih strana Energetske zajednice i preuzeta obaveza transponovanja u pravni sistem Bosne i Hercegovine, a Odlukom br. 2018/03/PHLG-EnC PHL grupe Energetske zajednice od 12 januara 2018. preuzeta je obaveza mplementacije Uredbe Komisije (EU) 2016/631 od 14. aprila 2016. o uspostavljanju mrežnih pravila za zahtjeve za priključenje proizvođača električne energije na mrežu.

10.2.2. Direktiva 2009/72 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. jula 2009. o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije i stavljanju van snage Direktive 2003/54/EZ

Ovom direktivom (član 5.) se zahtijeva da države članice, odnosno nadležna regulatorna tijela (ako im je takva nadležnost data nacionalnim propisima) obezbijede, između ostalog, da se razviju objektivna i nediskriminatorna tehnička pravila kojim će se uspostaviti minimalni operativni i tehnički zahtjevi za priključenje na elektroenergetski sistem. Članom 37(6) Direktive se propisuje da regulatorna tijela budu odgovorna za utvrđivanje ili odobravanje, najmanje, metodologija za kalkulaciju troškova priključenja, što znači da regulatorna tijela mogu odobravati ili utvrđivati, ne samo metodologije već i same troškove priključenja.

Kad je u pitanju izgradnja novih proizvodnih kapaciteta, u članu 7. Direktive se od država članica zahtijeva da usvoje procedure izdavanja odobrenja (autorizacije) zasnovane na objektivnim, transparentnim i nediskriminatornim kriterijumima.

Prilikom određivanja odgovarajućih kriterijuma države članice trebaju uzeti u obzir:

- Bezbjednost i sigurnost elektroenergetskog sistema, instalacija i pripadajuće opreme
- Zaštitu javnog zdravlja i bezbjednosti
- Zaštitu životne sredine
- Korištenje zemljišta i lokaciju
- Korištenje javnih površina
- Energetsku efikasnost
- Prirodu primarnih izvora energije
- Posebne karakteristike aplikanta , kao što su tehničke, ekonomske i finansijske sposobnosti
- Doprinos proizvodnog kapaciteta ispunjenju ukupnih ciljeva (najmanje 20%9 udjela energije iz OIE u bruto finalnoj potrošnji energije u EU 2020. Godine
- doprinosu proizvodnog kapaciteta smanjivanju emisija.

Države članice trebaju obezbijediti specifične postupke odobravanja za malu decentralizovanu i/ili distribuiranu proizvodnju, uzimajući u obzir njihovu ograničenu veličinu i potencijalni uticaj.

Postupci i kriterijumi izdavanja odobrenja trebaju biti javno objavljeni.

Podnosioci zahtjeva se obavještavaju o razlozima odbijanja dodjele odobrenja, s tim da ti razlozi moraju biti objektivni, nediskriminatorni, dobro utemeljeni i valjano obrazloženi. Podnosiocu zahtjeva moraju biti omogućeni žalbeni postupci.

Države članice mogu, u interesu sigurnosti snabdijevanja, izgradnju novih proizvodnih kapaciteta obezbijediti putem postupka konkurentskog nadmetanja, ali samo kada se postupkom odobravanja (autorizacije) ne može obezbijediti dovoljno proizvodnih kapaciteta.

U interesu zaštite životne sredine i promocije novih tehnologija, države članice mogu predvidjeti mogućnost javnog nadmetanja za nove kapacitete ili za mjere energetske efikasnosti.

10.2.3. Uredba (EZ) br. 714/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. jula 2009. o uslovima za pristup mreži za prekograničnu razmjenu električne energije i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1228/2003.

Ovom Uredbom se, pored ostalog, propisuju nadležnost i procedure za donošenje Mrežnih kodeksa (pravila) za sve članice EU, uključujući i Akt kojim se uspostavljaja Mrežni kodeks za priključenje proizvođača električne energije na mrežu.

Propis o mrežnim kodeksima (uredba) donosi Evropska komisija uz punu saradnju sa Agencijom za saradnu energetskih regulatora (ACER) i Evropskom mrežom operatora prenosnog sistema (ENTSO-e). ACER i ENTSO-e su institucije Evropske unije osnovane Direktivom 2009/72 Europskog parlamenta i Vijeća.

10.2.4. Uredba Komisije (EU) 2016/631 od 14. aprila 2016. o uspostavljanju mrežnih pravila za zahtjeve za priključenje proizvođača električne energije na mrežu

Ova je Uredba donesena na osnovu Uredbe (EZ) br. 714/2009, koju dopunjuje i čiji je sastavni dio. Uredbom se uspostavljaju mrežna pravila (kodeks) kojima se utvrđuju zahtjevi za priključenje elektrana, to jest sinhronih proizvodnih modula, modula elektroenergetskog, na mrežu međusobno povezanog elektroenergetskog sistema u EU.

Mrežni kodeks za priključenje proizvodnih postrojenja na mrežu predstavlja harmonizovane standarde koje proizvođači moraju poštovati kod priključenja na mrežu, uključujući i testna ispitivanja kod puštanja u pogon, kao i provjeru parametara rada tokom eksploatacije. Harmonizovani standardi podržavaju tržište tehnologija za proizvodnju i povećavaju konkurentnost.

10.2.5. Odluka Ministarskog savjeta Energetske zajednice 2011/02/MC-EnC od 6. oktobra 2011. godine

Odlukom su prilagođeni Direktiva 2009/72/EZ i Uredba (EZ) br. 714/2009 potrebama ugovornih strana Energetske zajednice i preuzeta obaveza transponovanja u pravni sistem Bosne i Hercegovine.

Utvrđeni su rokovi implementacije Direktive (1. januar 2015.godine, osim za član 9(1), gdje je rok 1. juni 2016., član 9(4): 1. juni 2017. i član 11: 1. januar 2017.),

Što se tiče mrežnih kodeksa razvijenih i usvojenih na nivou EU, Odlukom se definiše obaveza Energetske zajednica da učini najbolje napore da ih primjenjuje. Odlukom se, takođe, definiše da relevantne mrežne kodekse usvaja organ Energetske zajednice „Stalna grupa na visokom nivou“ (PHL grupa), *koja je u obavezi da donese proceduralni akt o njihovom usvajanju.* PHL grupa je 21 juna 2012. godine usvojila **Proceduralni akt 01/2012/PHLG-EnC** o pravilima koja uređuju usvajanje uputstava i mrežnih kodeksa u Energetskoj zajednici

10.2.6. Odluka br. 2018/03/PHLG-EnC PHL grupe Energetske zajednice od 12. januara 2018. godine o implementaciji Uredbe Komisije (EU) 2016/631 od 14. aprila 2016. o uspostavljanju mrežnih pravila za zahtjeve za priključenje proizvođača električne energije na mrežu u Energetsku zajednicu.

Države, ugovorne strane Ugovora o uspostavljanju Energetske zajednice trebaju transponovati Uredbu u nacionalno zakonodavstvo najkasnije šest mjeseci po usvajanju ove Odluke. S obzirom da se radi o uredbi, transponovanje treba izvršiti bez izmjena u strukturi i tekstu. (*Uredbe se u državama EU neposredno primjenjuju bez transponovanja*).

Rok za početak primjene Uredbe je tri godine po isteku roka za transponovanje (šest mjeseci), izuzev člana 4(2) tačke (a) i (b), 7(4), 58, 59, 61(1), 68(1) I člana 69(1), čiji je rok primjene nakon šest mjeseci od donošenja odluke.

10.3. INSTITUCIONALNA NADLEŽNOST ZA IZDAVANJE USLOVA, ODOBRENJA I SAGLASNOSTI ZA PRIKLJUČENJE PROIZVODNIH POSTROJENJA NA PRENOSNU I DISTRIBUTIVNU MREŽU, DOZVOLE ZA IZGRADNJU I DOZVOLE ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI U REPUBLICI SRPSKOJ

U nastavku je dat spisak institucija u BiH i RS i obim njihovih nadležnosti za izdavanje: odobrenja za priključenje, elektroenenergetske saglasnosti, dozvole za izgradnju (energetske dozvole) i dozvole za obavljanje djelatnosti (licence):

Nezavisni Operator prenosnog sistema BiH

- Donosi Mrežni kodeks (uz saglasnost DERK-a)
- Izdaje saglasnost za privremeni pogon
- Nadzire testna ispitivanja
- Izdaje saglasnost za trajni pogon

Elektroprenos Bosne i Hercegovine

- Donosi cjenovnik usluga za priključak korisnika na prenosnu mrežu (uz saglasnost DERK-a)
- Organizuje izradu Elaborata o priključku
- Izdaje uslove za priključenje
- Zaključuje ugovor o priključenju sa korisnikom (budućim) prenosnog sistema
- Izdaje odobrenje za priključak

Državna regulatorna komisija za električnu energiju DERK

- Donosi Pravilnik o priključku
- Odobrava Mrežni kodeks i Cjenovnik usluga za priključak korisnika na prenosnu mrežu
- Rješava sporove (žalbe) u veza sa primjenim Pravilnika o priključku

Operatori distributivnog sistema u Republici Srpskoj

- DonosePravilnik o uslovima za priključenje elektrana na elektrodistributivnu mrežu Republike Srpske (MH ERS)
- Izdaju rješenja o elektroenergetskoj saglasnosti
- Zaključuju ugovor o priključenju

Regulatorna komisija za energetiku Republike Srpske

- Donosi Opšte uslove za snabdijevanje i isporuku električne energije
- Donosi pravilnik o dozvolama
- Daje saglasnost na Pravilnik o uslovima za priključenje elektrana na elektrodistributivnu mrežu Republike Srpske

- Rješava žalbe u vezi sa elektroenergetskom saglasnosti i uslovima ugovora o priključenju

10.4. PREGLED PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRPSKOJ ZA IZDAVANJE USLOVA, ODOBRENJA I SAGLASNOSTI ZA PRIKLJUČENJE PROIZVODNIH POSTROJENJA NA PRENOSNU I DISTRIBUTIVNU MREŽU, DOZVOLE ZA IZGRADNJU (ENERGETSKA DOZVOLE) I DOZVOLE ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI

10.4.1. Propisi Bosne i Hercegovine koji se primjenjuju u Republici Srpskoj

Zakon o prenosu, regulatoru i operatoru sistema električne energije u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu Zakon o prenosu električne energije)[306],

Zakon o osnivanju Nezavisnog operatora sistema za prenosni sistem u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu Zakon o NOS-u)[307]

Zakon o osnivanju kompanije za prenos električne energije u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu Zakon o Elektropenosu BiH)[308]

Zakoni pod tačkama 4.1.1, 4.1.2 i 4.1.3 uređuju nadležnosti i odgovornosti Državne regulatorne komisije za električnu energiju (DERK-a), Nezavisnog operatora sistema (NOSBiH-a) i Elektropenosa BiH u elektroenergetskom sistemu Bosne i Hercegovine. Nadležnost NOSBiH-a za pripremanje i usvajanje Mrežnog kodeksa propisana je članom 5., stav 5.3. Zakona o prenosu el.energije i članom 7. stav 6. Zakona o NOS-u.

Mrežni kodeks

Mrežni kodeks definiše minimum tehničkih i operativnih zahtjeva za povezivanje u jedinstven elektroenergetski sistem direktno **priključenih proizvodnih jedinica**, direktno priključenih objekata kupaca na prenosnu mrežu i distributivnih sistema unutar BiH.

Mrežni kodeks se primjenjuje na NOSBiH, Elektroprenos BiH i Korisnike prenosne mreže.

Kodeksom su definisani tehnički, konstruktivni i operativni uslovi koje moraju zadovoljiti postojeći i budući korisnici priključeni na prenosnu mrežu 110, 220 i 400 kV.

Procedure, prava i obveze NOSBiH-a, Elektroprenosa BiH i Korisnika u realizaciji novog ili proširenju postojećeg priključka korisnika precizno su definisane Pravilnikom o priključku korisnika na prijenosnu mrežu i Detaljnim pravilima za SN priključak u objektima Elektroprenosa BiH .

Pravilnik o priključku[309]

Pravilnikom se propisuje procedura za priključenje novih objekata proizvođača ili kupaca na prenosnu mrežu naponskog nivoa 400, 220 i 110 kV, priključenje objekata na

srednjenaponski nivo 35, 20, 10 i 6 kV u trafostanicama 110/x kV Elektroprenosa (samo okvirno), kao i za postojeće objekte u slučaju povećanja instalisne snage, dogradnje ili rekonstrukcije.

[306]Službeni glasnik BiH, br. 7/02 i 13/03, 76/09 i 1/11
[307]Službeni glasnik BiH, broj 35/04
[308]Službeni glasnik BiH, br. 35/04, 76/09 i 20/14
[309]Službeni glasnik BiH" broj 95/08, 79/10, 60/12, 83/17

Pravila za SN priključak u objektima Elektroprenosa[310]

Ovim Pravilima propisuje se detaljna procedura za priključak korisnika prenosne mreže i distributivne mreže na srednjenaponsko postrojenje 35, 20, 10 i 6 kV u objektima Elektroprenosa (SN priključak), kao i procedura u slučaju postojećih priključaka kod povećanja odobrene instalisane snage, dogradnje ili rekonstrukcije objekata, promjene tehničkih parametara priključnog voda, promjena karaktera potrošnje/proizvodnje, povećanja pouzdanosti u napajanju postojećih korisnika/distributivne mreže.

Cjenovnik usluga za priključak korisnika na prenosnu mrežu - ELEKTROPRENOS BiH (Odluka o odobrenju cjenovnika - DERK)[311]

U skladu sa članom 21. Pravilnika o priključku, Cjenovnik donosi Elektroprenos BiH, a odobrava DERK. Cjenovnikom se utvrđuju jedinične cijene za priključnu snagu kao element za izračunavanje fiksnog dijela naknade radi obezbjeđenja uslova za priključenje proizvodnog postrojenja na prenosnu mrežu i jednokratna naknada kod podnošenja zahtjeva za izdavanje uslova za priključak.

10.4.2. Propisi Republike Srpske

Zakon o energetici

Ovim zakonom su okvirno definisane energetske djelatnosti za koje je potrebno pribaviti dozvole za obavljanje djelatnosti, kao i nadležnost za njihovo izdavanje. Odredbama zakona je propisana obaveza pribavljanja dozvole za obavljanje djelatnosti proizvodnje u proizvodnim postrojenjima snage preko 1 MW, izuzev proizvodnje električne energije isključivo za vlastite potrebe. Zakonom je utvrđena nadležnost Regulatorne komisije za izdavanje dozvola.

Zakon o električnoj energiji

Članom 51. ovog zakona je propisano da se u elektroenergetskom sektoru, pored drugih dozvola, izdaju:

- dozvola (licenca) za obavljanje djelatnosti proizvodnje u proizvodnim objektima snage preko 1 MW,
- elektroenergetska saglasnost,
- dozvola za izgradnju elektroenergetskih objekata snage preko 1 MW

Članovima 52-69. ovog zakona uređuju se okvirne procedure i kriterijumi za izdavanje dozvola, kao i uslovi za obavljanje djelatnosti u skladu sa izdatim dozvolama. Ovim zakonom je potvrđena nadležnost Regulatorne komisije za energetiku za izdavanje dozvola i utvrđena joj obaveza donošenja akta kojim će se pobliže regulisati problematika izdavanja dozvola.

Opšti uslovi za isporuku i snabdijevanje električnom energiijom[312]

Opštim uslovima za isporuku i snabdijevanje električnom energijom se uređuju, pored ostalog:

- uslovi i način priključenja objekata krajnjih kupaca ili proizvođača električne energije na distributivnu mrežu, uključujući i izdavanje elektroenergetske saglasnosti,
- uslovi i način pristupa i korišćenja distributivne mreže,

[310]Odluka Upravnog odbora Elektroprenosa BiH broj: UO – 1707/2014 od 21.03.2014.godine
[311]Sl. gl. BiH“ br. 30/14
[312] Sl. Glasnik RS br.90/12

- uslovi i način priključenja gradilišta i privremenih objekata energijom,
- način na koji se utrošena električna energija mjeri, očitava, obračunava i naplaćuje,
- obaveze krajnjeg kupca/proizvođača u pogledu zaštite mjernih uređaja koji su na njegovom posjedu od neovlašćenog pristupa,
- zahtjevi u pogledu tačnosti mjernih uređaja

Izdavanje elektroenergetskih saglasnosti propisano je članovima 13-27. u pogledu: obaveze pribavljanja elektroenergetske saglasnosti, subjekta kome se izdaje, sadržaja, zahtjeva za izdavanje elektroenergetske saglasnosti za proizvodne objekat, standardnih obrazaca i uputstava za priključenje, roka i načina izdavanja, perioda važenja i čuvanja, te žalbe na rješenje o elektroenergetskoj saglasnosti.

Izgradnja priključka je uređena članovima 28-44, tj. definisani su: odgovornost za projektovanje, izgradnju priključka i priključenje, rok izgradnje priključka, priključenje objekta, priključenje objekta u probnom radu, deklaracija o priključku, priključna snaga, naknada za priključenje, priključak većeg kapaciteta od potrebnog korisniku mreže i obeštećenje korisnika mreže, vlasništvo nad priključkom i ustupanje priključka distributeru, Ugovor o priključenju i žalba u vezi sa zaključenjem ugovora o priključenju.

Pravilnik o izdavanju dozvola[313]

Pravilnikom o izdavanju dozvola propisuje se postupak za izdavanje, produženje, izmjenu i dopunu, prenos, poništenje i oduzimanje dozvola za obavljanje energetskih djelatnosti i dozvola za izgradnju elektroenergetskih objekata, kriterijumi za izdavanje, uslovi dozvola, vrste, sadržaj i period važenja dozvola kao i način vođenja registra izdatih i oduzetih dozvola i način njihovog nadzora i nadgledanja.

Postupak izdavanja dozvole je javan i vodi se u skladu sa objektivnim i javnosti poznatim kriterijumima na nediskriminirajući način, a Regulatorna komisija za energetiku je dužna da se konsultuje o uslovima svake dozvole prije izdavanja i da pozove zainteresovane strane da daju komentare na nacrt dozvole kroz proces javne rasprave, i/ili da dostave komentare u pisanoj formi na razmatranje Regulatornoj komisiji.

Pravilnik o metodologiji za utvrđivanje naknade za priključenje na distributivnu mrežu[314]

Pravilnikom o metodologiji za utvrđivanje naknade za priključenje na distributivnu mrežu se bliže uređuje način određivanja naknade za priključenje objekata korisnika distributivnog sistema na distributivnu mrežu, a posebno:

- Vrste priključaka i standardizacija elemenata priključka
- Utvrđivanje troškova izgradnje priključka
- Utvrđivanje naknade za obezbjeđenje uslova za priključenje
- Postupak utvrđivanja troškova i naknadna koji, po zahtjevu Operatora distributivnog sistema sprovodi Regulatorna komisija

[313] Sl. Glasnik RS br.39/10
[314] Sl. Glasnik RS br.123/08

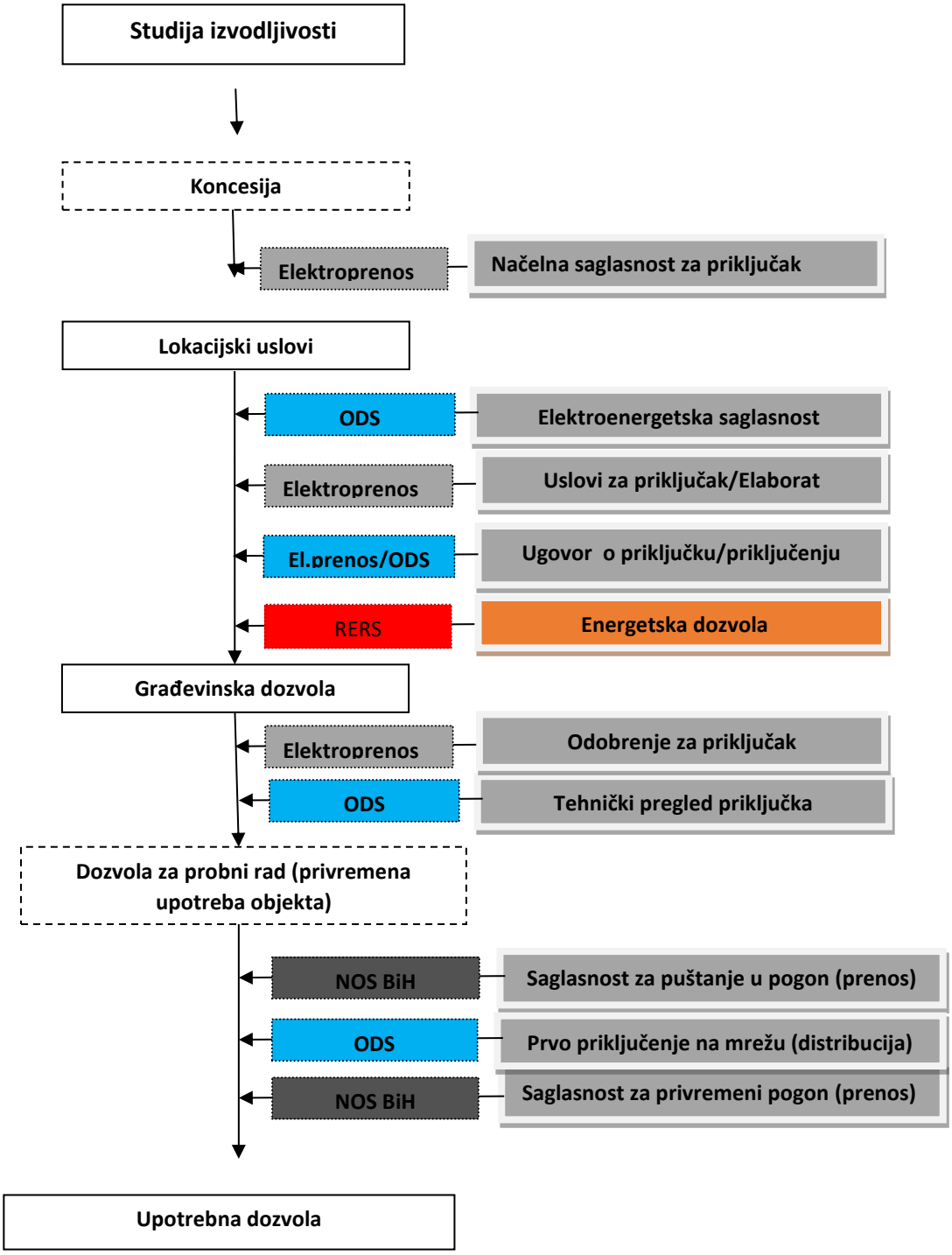
Pravilnik o uslovima za priključenje elektrana na elektrodistributivnu mrežu Republike Srpske[315]

Pravilnik o uslovima za priključenje elektrana na elektrodistributivnu mrežu objedinjuje zahtjeve važećih zakona, pravilnika, tehničkih propisa i priznatih standarda, s ciljem da se definišu minimalni uslovi koje mora ispuniti proizvođač električne energije kod projektovanja, izgradnje, priključenja i pogona proizvodnog postrojenja (elektrane) koje se priključuje na distributivnu mrežu nazivnog napona 0,4kV, 10kV, 20kV, 35kV. Pravilnik propisuje zahtjeve i uslove za izgradnju proizvodnog postrojenja isključivo u dijelu koji se odnosi na priključenje i kasniji paralelan rad sa distributivnom mrežom. Pravilnikom se detaljno uređuju: izdavanje elektroenergetske saglasnosti; izrada elaborata o priključenju za elektrane čija je nazivna snaga veća od 250 kW; zaključenje govora o priključenju; izrada glavnog projekta priključka; izrada priključka; priključenje elektrane na mrežu (prvo priključnje za potrebe probnog rada i trajno priključnje za komercijalnu eksploataciju) i izdavanje Deklaracije o priključku. U prilogu Pravilnika dat je pregledan hodogram odvijanja aktivnosti od definisanja uslova za priključenje, preko izrade priključka, do samog priključenja proizvodnog postrojenja na distributivnu mrežu.

10.5. ANALIZA PROPISA KOJIM SE UREĐUJU IZDAVANJE USLOVA, ODOBRENJA I SAGLASNOSTI ZA PRIKLJUČENJE NA PRENOSNU I DISTRIBUTIVNU MREŽU, DOZVOLE ZA IZGRADNJU (ENERGETSKA DOZVOLE) I DOZVOLE ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI

Na donjoj slici je dat dijagram odvijanja aktivnosti kod izdavanja elektroenenergetske saglasnosti, uslova za priključak, odobrenja za priključenje, dozvole za izgradnju (energetska dozvole) i dozvole za obavljanje djelatnost u odnosu na izdavanje akta o dodjeli koncesije i akata o građenju i uređenju prostora.

[315]Odluka Nadzornog odbora ERS od 15 .5. 2014.



Prikaz 3 - Šematski prikaz izdavanja uslova, odobrenja i saglasnosti za priključenje proizvodnih postrojenja na mrežu, izdavanja energetske dozvole i dozvole za obavljanje djelatnost

10.5.1. Izdavanje uslova, odobrenja i saglasnosti za priključenje proizvodnog postrojenja na prenosnu i distributivnu mrežu

Priključenje proizvodnog postrojenja na mrežu zahtijava ispunjenje niza tehničkih i finansisijskih uslova, regulisanje vlasničkih odnosa i definisanje usklađenih procedura izdavanja akata i odvijanja drugih aktivnosti u vezi sa priključenjem. Ključni dokument za priključenje na prenosnu mrežu su **Uslovi za priključak sa pripadajućim elaboratom**. Kod priključenja na distributivnu mrežu adekvatan dokument je **Elektroenergetska saglasnost** sa, takođe, pripadajućim elaboratom o priključenju. Ovi akti su preduslov za izdavanje dozvole za izgradnju i građevinske dozvole.

10.5.1.1. Priključenje proizvodnog postrojenja na prenosnu i mrežu

Priključenje proizvodnog postrojenja na prenosnu mrežu u pogledu procedura i uslova definisano je Pravilnikom o priključku[316] za priključak na visokonaponsku mrežu (110, 220 i 400 kV – VN priključak) i okvirno za priključak na srednjenaponsku mrežu (6, 10, 20, i 35 kV - SN priključk). SN priključak je detaljnije razrađen Pravilima za SN priključak u objektima Elektroprenosa[317].

- **Izdavanje načelne saglasnosti za priključak**

Načelnu saglasnost za priključenje, na zahtjev korisnika prenosne mreže ili nadležnog organa uprave za izdavanje lokacijskih uslova, izdaje Elektroprenos.

Sadržaj zahtjeva jednak je sadržaju zahtjeva za izdavanje Uslova za priključak.

Načelna saglasnost za priključenje važi godinu dana od dana izdavanja, a izuzetno se može produžiti za jednu godinu.

(Kopiju Načelne saglasnosti za priključenje Elektroprenos dostavlja NOS-u).

- **Izdavanje uslova za priključak**

Uslovi za priključak se izdaju u cilju sagledavanja mogućnosti i uslova priključenja proizvodnog postrojenja Korisnika[318] na prenosnu mrežu i uslova korištenja mreže u slučaju izgradnje novog postrojenja ili rekonstrukcije postojećeg postrojenja (uz povećanje snage) i/ili priključka.

Uslove za priključak izdaje Elektroprenos na zahtjev Korisnika za VN priključak, odnosno Operatora distributivnog sistema (ODS-a) za SN priključak, koji se podnesi na standardnom obrascu uz koji se prilažu Lokacijski uslovi.

Podloga za izdavanje uslova za priključak je Elaborat tehničkog rješenja(Elaborat).

Uslovi za priključak, pored osnovnih identifikacionih podataka Korisnika i proizvodnog postrojenja, sadrže: mjesto priključenja objekta na mrežu, tehničke uslove za priključenje, tehničke uslove i lokaciju obračunskog mjernog mjesta, planirani rok priključenja, rok važenja i uslove prestanka važenja uslova za priključak, uputu o pravnom lijeku i sl.

Elektroprenos Uslove za priključak zajedno sa Elaboratom dostavlja podnosiocu zahtjeva u roku od 90 dana od podnošenja zahtjeva, odnosno 30 dana nakon revizije Elaborata, ukoliko ga izrađuje treća strana.Uslovi za priključak se izdaju sa periodom važenja od tri godine.

---

[316]Službeni glasnik BiH" broj 95/08, 79/10, 60/12, 83/17

[317]Odluka Upravnog odbora Elektroprenosa BiH broj: UO – 1707/2014 od 21.03.2014.godine

[318]**'Korisnik'** je pravno ili fizičko lice, osim Operatora distributivnog sistema, koje predaje i/ili preuzima električnu energiju sa prenosne mreže,

Nakon dobijanja Uslova za priključak Korisnik je obavezan da Elektroprenosu dostavi pismenu izjavu da prihvata Uslove za priključak, o čemu Elektroprenos obavještava NOS. Obim i sadržaj Elaborata definiše NOS, uz konsultaciju sa Elektroprenosom.

Elektroprenos je odgovoran za izradu Elaborata, a NOS vrši pregled, odobravanje i direktnu reviziju Elaborata. Na zahtjev Korisnika, Elektroprenos, uz konsultaciju sa NOS-om, može odobriti da Elaborat izradi druga stručna institucija . U tom slučaju NOS, uz konsultaciju sa Elektroprenosom, defineše i projektni zadatak za izradu Elaborata. NOS, uz aktivno učešće Elektroprenosa, vrši pregled, odobravanje i direktnu reviziju Elaborata koji izrađuje druga stručna institucija za Korisnika. Rezultati revizije se javno prezentiraju. Ukoliko Elaborat izrađuje Elektroprenos, ugovor o izradi Elaborata zaključuju Elektroprenos i Korisnik, s tim da Korisnik snosi troškove izrade Elaborata, koje utvrđuje Elektroprenos i troškove revizije Elaborata, koje utvrđuje NOS.

Kod SN priključka Elaborat izrađuje Operator distributivnog sistema.

- **Ugovor o priključku**

Na osnovu izdatih Uslova za priključak i građevinske dozvole, na zahtjev Korisnika, Elektroprenos i Korisnik zaključuju Ugovor o priključku. (*Jedan primjerak potpisanog ugovora Elektroprenos dostavlja NOS-u).*

Ugovorom o priključku uređuju se tehnički, pravni i ekonomski uslovi priključenja na mrežu, te sve pojedinosti izgradnje priključka, budući vlasnički odnosi, kao i budući odnosi u radu i održavanju između Korisnika i Elektroprenosa nad izgrađenim objektima priključka Korisnika.

Ugovor o priključku sadrži, pored ostalog:

- podatke o ugovornim stranama,
- specifikaciju radova i opreme za izgradnju priključka na Mrežu definisanih Elaboratom,
- specifikaciju tehničkih parametara opreme Korisnika u skladu sa Elaboratom,
- iznos naknade za priključak u skladu sa Elaboratom I rok i dinamiku plaćanja
- rok izvedbe radova koji su predmet ugovora i rok priključenja,
- uslove za izvođenje priključka,
- način i nosioce rješavanja imovinsko-pravnih odnosa,
- uslove za stavljanje priključka u funkciju,
- vlasničke odnose i vlasničko razgraničenje,
- rok važenja ugovora, razloge raskida ugovora, i način rješavanja sporova.

Kod SN priključka Ugovor o priključku zaključuju Elektroprenos i Operator distributivnog sistema, umjesto Korisnika koji je ugovorna strana kod VN priključka.

- **Odobrenje za priključenje**

Korisnik obavještava Elektroprenos o završetku radova na dijelu VN postrojenja koje ju u funkciji prenosa i priključka (u daljem tekstu Priključak), ukoliko ga Korisnik gradi, te dostavlja:

- investiciono-tehničku dokumentaciju,
- potvrdu o provedenim ispitivanjima,

- prijedlog programa kontrole izvedenih radova.

Program kontrole odobrava Elektroprenos i obavještava Korisnika o datumu kontrole najkasnije sedam dana prije datuma utvrđenog za kontrolu. Nakon izvršene kontrole, Elektroprenos dostavlja NOS-u i Korisniku zapisnik o izvršenoj kontroli i spremnosti puštanja u pogon.

Ukoliko Elektroprenos gradi priključak, Elektroprenos i tada dostavlja NOS-u i Korisniku zapisnik o izvršenoj kontroli i spremnosti puštanja u pogon priključka.

Na zahtjev Korisnika s priloženom građevinskom i uptrebnom dozvolom za priključak, Elektroprenos izdaje Odobrenje za priključenje.

(Jedan primjerak Odobrenja za priključenje VN postrojenja i priključka, ukoliko ga gradi Korisnik, Elektroprenos dostavlja NOS-u.)

Odobrenje za priključenje na SN postrojenje u objektima Elektroprenosa, Elektroprenos

izdaje Operatoru distributivnog sistema na njegov zahtjev na osnovu Ugovora o SN priključku, te na bazi stručne ocjene kojom se potvrđuje da je Operator distribucije obezbijedio sve

potrebne tehničke, pravne i finansijske preduslove iz Ugovora o SN priključku, što se bazira na: potrebnoj investiciono-tehničkoj dokumentaciji priključnog voda, potrebnim dozvolama za građenje priključnog voda, izvještaju o provedenim ispitivanjima priključnog SN voda, opremanju obračunskog mjernog mjesta potrebnom mjernom opremom, podacima o potrebnom podešenju zaštita i sl.

- **Saglasnost za puštanje u pogon VN postrojenja i priključka**

Saglasnost za puštanje u pogon VN postrojenja i priključka izdaje NOS, na osnovu zahtjeva Korisnika i Odobrenja za priključenje. U prilogu zahtjeva za izdavanje Saglasnosti, dostavljaju se sljedeći dokumenti: Protokol o podešenju zaštita, Sporazum o upravljanju između Korisnika i NOS/Elektroprenos, Izvještaj o uspostavljenoj komunikaciji i izvršenom testiranju za razmjenu neophodnih mjernih veličina sa NOS/Elektroprenosom. NOS obavještava Korisnika i Elektroprenos o terminu puštanja u pogon VN postrojenja i priključka.

- **Saglasnost za privremeni pogon proizvodnog postrojenja Korisnika**

Saglasnost za privremeni pogon izdaje NOS na zahtjev Korisnika na osnovu Odobrenja za priključenje, Saglasnošću se daje pravo Korisniku priključenje na prenosnu mrežu u svrhu provođenja svih potrebnih ispitivanja, u skladu s Mrežnim kodeksom i Testovima usaglašenosti[319].

U periodu važenja Saglasnosti za privremeni pogon, Korisnik je dužan provesti sva funkcionalna ispitivanja, ispitivanja u skladu s Mrežnim kodeksom i ispitivanja u skladu s Testovima usaglašenosti i rezultate dostaviti NOS-u na reviziju i odobrenje.

Saglasnost za privremeni pogon se izdaje na period od 12 mjeseci, uz mogućnost produženja roka.

(Primjerak Saglasnosti za privremeni pogon NOS dostavlja nadležnim regulatornim komisijama i Elektroprenosu.)

- **Saglasnost za trajni pogon proizvodnog postrojenja Korisnika**

[319]Pravilnik o radu komisije za reviziju rezultata testova usaglašenosti rada proizvodnih objekata na prenosnoj mreži donio je Generalni direktor NOS-a 25.1.2018., a Testovi usaglašenosti su sastavni dio Pravilnika.

Saglasnost za trajni pogon proizvodnog postrojenja Korisnika izdaje NOS na zahtjev Korisnika, a na osnovu verifikovanih rezultata Testova usaglašenosti.

U prilogu zahtjeva za izdavanje Saglasnosti za trajni pogon se dostavlja: Upotrebna dozvola za objekat Korisnika, Dozvola za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije, koju izdaje nadležna regulatorna komisija.

Investitor/proizvođač se kod pribavljanja akata o priključenju proizvodnog postrojenja na prenosnu mrežu susreće sa dva energetska subjekta čije su nadležnosti, iako su jasno propisane, isprepletene u mnogim fazama priključenja. Investitoru nije pružena mogućnost da ima jednu kontakt tačku koja bi pojednostavila cijeli proces priključenja.

- **Naknada za priključak**

Naknada za priključak koju Korisnik plaća Elektroprenosu za priključenje proizvodnog postrojenja na prenosnu mrežu namijenjena je za učešće u finansiranju stvaranja tehničkih uslova za obezbjeđenje priključenja postrojenja Korisnika i za pokrivanje troškova izgradnje priključka**.**

Naknada za priključak koja se sastoji od fiksnog i varijabilnog dijela utvrđuje se na osnovu Elaborata.

Fiksni dio naknade, koji je namijenjen za izgrdnju prenosne mreže (stvaranje uslova u mreži za obezbjeđenje priključenja) utvrđuje se množenjem jedinične cijene za priključnu snagu iz Cjenovnika o priključku i priključne (instalisane) snage postrojenja koje se priključuje, a ne na osnovu stvarnih troškova za "pojačanje" mreže za konkretni slučal priključenja.

Za proizvodna postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije plaća se 50% fiksnog dijela naknade za priključenje, s tim da za postrojenja koja koriste hidroenergiju ova povlastica se može koristiti u slučaju da im snaga ne prelazi 10 MW.

Varijabilni dio naknade za priključak služi za pokrivanje troškova priključka, koji obuhvataju: troškove pripreme i izgradnje visokonaponskog priključnog dalekovoda od tačke na mreži definisane Elaboratom do mjernog uređaja, troškove opreme DV polja s pripadajućim dijelom sabirnica u postrojenju Elektroprenosa, troškove ugradnje sistema za mjerenje i zaštitu, kao i ugradnje uređaja potrebnih za pogon i vođenje sistema nakon priključenja objekta Korisnika na mrežu.

Troškovima priključka obuhvaćen je i dio troškova "dogradnje" postojećeg VN postrojenja Elektroprenosa koje je potrebno uraditi za priključenje konkretnog proizvodnog postrojenja.

Za izračunavanje varijabilnog dijela naknade za priključak Korisnika na prenosnu mrežu koriste se jedinične cijene roba, radova i usluga i standardnih normativa radova,

Investitor i vlasnik priključka je Elektroprenos.

10.5.1.2. Priključenje proizvodnog postrojenja na distributivnu mrežu

Priključenje proizvodnog postrojenja na distributivnu mrežu detaljno je uređeno Opštim uslovima za isporuku i snabdijevanje električnom energiijom[320] i Pravilnikom o uslovima za priključenje elektrana na elektrodistributivnu mrežu Republike Srpske[321].

Investitor/proizvođač električne energije u procesu priključenja proizvodnog postrojenja na distributivnu mrežu pribavlja **Elektroenergetsku saglasnost za priključenje proizvodnog postrojenja** (i) i zaključuje **Ugovor o priključenju na distributivnu mrežu** (ii), a po završetku izgradnje priključka Operator distributivnog sistema (Distributer) mu izdaje **Deklaraciju o priključku proizvodnog postrojenja (elektrane)** (iii).

- **Izdavanje Elektroenergetske saglasnosti**

Elektroenergetska saglasnost je dokument koji sadrži tehničke i elektroenergetske uslove za izgradnju priključka i priključenje elektrane na distributivnu mrežu i potrebna je za pribavljanje građevinske dozvole. Elektroenergetsku saglasnostizdaje Operator distributivnog sistema (Distributer) na zahtjev investitora/proizvođača.

Uz zahtjev za izdavanje elektroenergetske saglasnosti dostavljaju se:

- situacioni plan (katastarski plan) sa ucrtanim objektima elektrane;
- lokacijski uslovi za izgradnju elektrane;
- kopija idejnog projekta elektrane
- kopija ugovora o koncesiji ili ekvivalentnog ugovora na bazi koga se vrši izgradnja elektrane (ako je zakonom predviđeno njegovo zaključivanje).

Postupajući po zahtjevu za izdavanje elektronergetske saglasnosti Distributer vrši analizu mogućnosti priključenja na distributivnu mrežu i izrađuje elaborat o priključenju (Elaborat), za elektrane čija je nazivna snaga veća od 250 kW.

Ukoliko postoje tehničke mogućnosti za priključenje elektrane na distributivnu mrežu, Distributer u roku od 30 dana od podnošenja kompletnog zahtjeva za izdavanje elektroenergetske saglasnosti izdaje Rješenje o elektroenergetskoj saglasnosti na osnovu izvršene analize mogućnosti priključenja/Elaborata.

Rok izrade Elaborata i izdavanja Rješenja o elektroenergetskoj saglasnosti može se dodatno produžiti za 30 dana uz ispunjenje određenih uslova.

Izdata saglasnost prestaje da važi ako podnosilac zahtjeva u roku od dvije godine ne zaključi ugovor o priključenju. Rok važenja elektroenergetske saglasnosti može se produžiti za još dvije godine.

Distributer (ODS) po potrebi izrađuje idejni projekat povećanja kapaciteta postojeće distributivne mreže radi obezbjeđenja uslova za priključenje elektrane, koji sadrži i procjenu troškova potrebnih materijala i radova. Troškove povećanja kapaciteta postojeće distributivne mreže snosi investitor/proizvođač.

Troškove izrade Elaborata, izdavanja Elektroenergetske saglasnosti i projekta povećanja kapaciteta postojeće distributivne mreže radi obezbjeđenja uslova za priključenje elektrane snosi Investitor/proizvođač.

[320] Sl. Glasnik RS br.90/12
[321] Odluka Nadzornog odbora ERS od 15 .5. 2014.

Proizvođač ima pravo na podsticaj prilikom priključenja elektrane na distributivnu mrežu koja za proizvodnju električne energije koristi obnovljive izvore energije ili efikasnu kogeneraciju. Pravo na podsticaj obuhvata izradu Elaborata, izdavanje elektroenergetske saglasnosti i eventualnu izradu idejnog projekta povećanja kapaciteta postojeće distributivne mreže radi obezbjeđenja uslova za priključenje elektrane.

(Na Rješenje o izdavanju elektroenergetske saglasnost može se podnijeti žalba Regulatornoj komisij).

- **Zaključenje ugovora o priključenju , izrada glavnog projekta priključka i izrada priključka**

Distributer izrađuje Glavni projekat priključka elektrane na distributivnu mrežu po objedinjenom zahtjevu investitora/proizvođača za izradu glavnog projekta i zaključenje ugovora o priključenju.

Glavni projekat se izrađuje u skladu sa Elaboratom, izdatim Rješenjem o elektroenergetskoj saglasnosti i odredbama zakona kojim se uređuje oblast uređenja prostora i građenja.

Projektno rješenje za izradu priključka sadrži i specifikaciju troškova materijala, opreme i radova na izvođenju priključka, što se koristi kao podloga kod zaključenja Ugovora o priključenju. Troškove izrade Glavnog projekta priključka snosi investitor/proizvođač.

Nakon izrade i revizije Glavnog projekata priključka elektrane na distributivnu mrežu, Distributer i investitor/proizvođač zaključuju Ugovor o priključenju elektrane na distributivnu mrežu kojim se uređuju izgradnja priključka, troškovi priključenja i rokovi za njihovo izmirenje, postupak i rokovi priključenja i druge pojedinosti u vezi sa priključkom i priključenjem.

Proizvođač, na osnovu Ugovora o priključenju, izmiruje troškove priključenja koji se odnose na priključni vod, primopredajno mjerno mjesto, priključnu ćeliju/polje na mjestu priključenja na distributivnu mrežu, te na potrebne izmjene na postojećoj mreži.

Izgradnju priključka vrši Distributer, s tim da može izgradnju priključka ili dijela priključka ustupiti proizvođaču, što se reguliše Ugovorom o priključenju.

(Na uslove Ugovora o priključenju može se podnijeti žalba Regulatornoj komisiji)

- **Priključenje elektrane na mrežu**

Nakon završetka izgradnje elektrane i priključka i zaključenja Ugovora o prodaji električne energije tokom trajanja probnog rada, proizvođač podnosi nadležnom Distributeru zahtjev za prvo privremeno priključnje elektrane radi ispitivanja u stvarnim pogonskim uslovima.

U proceduri obrade zahtjeva za privremeno priključnje elektrane na distributivnu mrežu za potrebe probnog rada, Distributer u prisustvu proizvođača i glavnog izvođača radova sprovodi **interni tehnički pregled priključka**, mjernih mjesta i zaštitnih uređaja elektrane.

Prvo priključnje elektrane na distributivnu mrežu za potrebe probnog rada vrši se nakon izvršenog internog tehničkog pregleda kojim je potvrđena usaglašenost izvedenog rješenja sa propisanim uslovima.

Maksimalno trajanje probnog rada utvrđuje se u skladu sa propisima iz oblasti građenja.

Tokom trajanja probnog rada vrše se funkcionalna ispitivanja rada elektrane u skladu sa prethodno definisanim programom ispitivanja.

Nakon uspješno završenih funkcionalnih ispitivanja proizvođač podnosi organu koji je izdao građevinsku dozvolu zahtjev za **tehnički pregled radi izdavanja upotrebne dozvole** za elektranu. Organ nadležan za izdavanje upotrebne dozvole organizuje tehnički pregled i provodi proceduru zaključno sa izdavanjem upotrebne dozvole.

Za **trajno priključnje elektrane na distributivnu mrežu** proizvođač podnosi zahtjev uz koji prilaže: kopiju upotrebne dozvole za objekat elektrane i podatke o zaključenim ugovorima neophodim za komercijalnu eksploataciju elektrane.

Distributer, uz prisustvo proizvođača, vrši priključnje elektrane na distributivnu mrežu, od kada počinje redovan pogon elektrane.

U periodu od šest mjeseci nakon pribavljanja upotrebne dozvole i trajnog priključnja na distributivnu mrežu, proizvođač je obavezan pribaviti dozvolu za obavljanje djelatnosti (za elektrane snage veće od 1 MW), te zaključiti ugovor o prodaji električne energije proizvedene u elektrani sa Operatorom sistema podsticaja ili trgovcem električnom energijom.

Nakon izvršenog trajnog priključnja na distributivnu mrežu, Distributer izdaje i dostavlja proizvođaču **Deklaraciju o priključku** koja sadrži sve neophodne podatke o priključku u izvedenom stanju.

- **Izdavanje dozvole za izgradnju proizvodnog postrojenja (energetske dozvole)**

Izdavanje dozvole za izgradnju proizvodnog postrojenja uređeno je odredbama Pravilnika o izdavanju dozvola koji je donijela Regulatorna komisija za energetiku[322]

Dozvola za izgradnju elektroenergetskog objekta (proizvodnog postrojenja) predstavlja dokument kojim se potvrđuje da je investitor pribavio sve neophodne dozvole i druge dokumente i zaključio potrebne ugovore prije pribavljanja građevinske dozvole i početka gradnje. Dozvolom se provjerava i potvrđuje konzistentnost svih dokumenata, odnosno usaglašenost parametara u dokumentima. Dozvolu izdaje Regulatorna komisije za energetiku Republike Srpske (RERS)[323]

Dozvola se izdaje za proizvodna postrojenja nominalne snage iznad 1MW. Izgradnja proizvodnih postrojenja nominalne snage ispod 1MW predviđena je kao izgradnja klasičnih građevinskih objekata i uređena je propisima za uređenje prostora i građenje, propisima o zaštiti životne sredine, propisima o zaštiti i korištenju voda i propisima o dodjeli koncesije za proizvodna postrojenja snage iznad 250 kW. Pribavljanje koncesije nije predviđeno za fotonaponska postrojenja koja se grade na krovovima zgrada i za proizvodna postrojenja na biomasu I bioplin, bez obzira na snagu.[324]

- **Postupak izdavanja dozvole**

Postupak izdavanje dozvole za izgradnju elektroenergetskog objekta, pokreće se na zahtjev podnosioca. Podnosilac zahtjeva može biti pravno ili fizičko lice koje je upisano u odgovarajući registar.

Zahtjev za izdavanje dozvole se podnosi na popunjenom obrascu i smatra se kompletnim kada je uz zahtjev podnijeta sva prateća dokumentacija i uplaćena jednokratna regulatorna naknada. O kompletnosti zahtjeva Regulatorna komisija (RERS) objavljuje Obavještenje za javnost radi prikupljanja komentara na podnijeti zahtjev i otvaranja mogućnosti sticanja statusa umješača.

[322] Sl. Glasnik RS br.39/10
[323]Član 67 Zakona o električnoj energiji RS
[324] Član 38. Zakona o OIE i EK

RERS razmatra zahtjev u pogledu ispunjenosti kriterijuma za izdavanje dozvole i utvrđuje nacrt dozvole ili donosi drugu odluku o zahtjevu. Ukoliko utvrdi nacrt dozvole, RERS donosi zaključak o održavanju najmanje jedne javne rasprave o nacrtu, koji sadrži rok za podnošenje komentara na nacrt dozvole i uslove za podnošenje zahtjeva za sticanje statusa umješača.

Nakon isteka roka za podnošenje komentara na nacrt dozvole i obrade prispjelih komentara RERS donosi konačnu odluku o izdavanju dozvole za izgradnju u formi rješenja, čiji su sastavni dijelovi izdata dozvola i uslovi dozvole.

- **Zahtjev i prilozi uz zahtjev**

Uz zahtjev za izdavanje dozvole za izgradnju elektroenergetskog objekta se, pored ostalih, prilažu sljedeći dokumenti:

- identifikacioni dokumenti podnosioca zahtjeva
- izjava podnosioca zahtjeva o strukturi izvora finansiranja koja je usklađena sa studijom izvodljivosti ili potvrde poslovnih banaka da podnosilac zahtjeva raspolaže dovoljnim vlastitim sredstvima i/ili da ima pristup kreditnim sredstvima neophodnim za izgradnju objekta,
- studija izvodljivosti objekta
- ovjerena studija o procjeni uticaja na životnu sredinu, ekološka dozvola i vodopravni akti, kako je to propisano zakonima ili drugim propisima za konkretan objekat,
- elektroenergetska saglasnost za priključenje na distributivnu mrežu, i/ili elaborat tehničkog rješenja priključka i uslovi za priključak na prenosnu mrežu,
- lokacijski uslovi,
- ugovor o koncesiji u skladu sa propisima o dodjeli koncesije,

- **Kriterijumi za izdavanju dozvole za izgradnju proizvodnog postrojenja**

Dozvola za izgradnju izdaje se podnosiocu zahtjeva koji dokaže:

- da je elektroenergetski objekat planiran, odnosno projektovan na način koji obezbjeđuje da je uticaj objekta na elektroenergetski sistem takav da je obezbjeđeno sigurno funkcionisanje elektroenergetskog sistema na koji se priključuje i bezbjedno i sigurno funkcionisanje pripadajućih instalacija i opreme,
- da za elektroenergetski objekat posjeduje vodopravne akte i ekološku dozvolu u skladu sa propisima koji regulišu ove oblasti,
- da za izgradnju elektroenergetskog objekta posjeduje ugovor o koncesiji, ukoliko se objekat gradi po osnovu koncesije,
- da ispunjava uslove bezbjednosti rada elektroenergetskog objekta po zdravlje ljudi,
- da nema ograničenja u pogledu korišćenja primarnog izvora energije za proizvodnju električne energije,
- da nema ograničenja u pogledu određivanja lokacije i korišćenja zemljišta za izgradnju,
- da je elektroenergetski objekat planiran, odnosno projektovan na način koji obezbjeđuje zadovoljavajući nivo energetske efikasnosti,

- da se na osnovu priloženih dokumenata može ocijeniti da posjeduje finansijsku stabilnost za poslovanje kojom se obezbjeđuje ispunjavanje uslova dozvole.

- **Uslovi dozvole za izgradnju proizvodnog postrojenja**

U dozvolu za izgradnju mogu biti, pored ostalih, uključeni sljedeći uslovi:

- koji predstavljaju ispunjavanje i održavanje kriterijuma na osnovu kojih je dozvola izdata
- u vezi sa transparentnim vođenjem računovodstvenih evidencija,
- koji se odnose na obavezu korisnika dozvole da se prilikom izgradnje ili rekonstrukcije elektroenergetskih objekata pridržava plana isključenja električne energije pri čemu neće biti značajnije umanjena redovnost snabdijevanja električnom energijom,
- u vezi sa regulisanjem imovinsko – pravnih odnosa u pogledu izgradnje elektroenergetskog objekta,
- u pogledu obezbjeđenja finansijske i tehničke sposobnosti da u slučaju eventualnog prekida radova i odustajanja od izgradnje demontira i/ili ukloni otpad koji je nastao pri gradnji i da uredi zemljište u skladu sa zakonom,
- kojima se uvodi obaveza dostavljanja Regulatornoj komisiji finansijskih, tehničkih i drugih podataka o izgradnji elektroenergetskog objekta u skladu sa zahtjevima Regulatorne komisije,
- kojima se korisnik dozvole obavezuje da se pridržava zakona, važećih tehničkih propisa i standarda za izgradnju i rekonstrukciju elektroenergetskih objekata, kao i trenutne regulative na području izgradnje ili rekonstrukcije objekata,
- kojima se korisnik dozvole obavezuje da se u toku izgradnje objekta pridržava principa zaštite životne sredine definisanih uslovima ekološke dozvole i drugim propisima,
- kojima se korisnik dozvole obavezuje da ostvari energetsku efikasnost korišćenja primarnih izvora energije, kako je definisano planskom, odnosno projektnom dokumentacijom,

10.5.1.3.Izdavanje dozvola za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije

Izdavanje dozvole za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije uređeno je odredbama Pravilnika o izdavanju dozvola koji je donijela Regulatorna komisija za energetiku.

- **Postupak izdavanja dozvole**

Postupak izdavanja dozvole za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije isti je kao postupak izdavanja dozvole za izgradnju, opisan pod tačkom 4.3.3.

- **Zahtjev i prilozi uz zahtjev**

Uz zahtjev za izdavanje dozvole za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije prilažu se, pored ostalih, sljedeći dokumenti:

- Identifikacioni dokumenti podnosioca zahtjeva
- izjava da ima objekte, instalacije i opremu koju može koristiti, staviti u pogon za obavljanje proizvodnje ili zaključeni ugovori sa drugim pravnim ili fizičkim licima koji imaju uticaja na tehničku kvalifikovanost,
- komplet finansijskih izvještaja za prethodne tri godine

- izjava podnosioca i potvrde poslovnih banaka da podnosilac zahtjeva raspolaže dovoljnim vlastitim sredstvima ili da ima mogućnost kreditnog zaduženja kod banke ili mogućnost dobijanja bankarskih garancija,
- izjava podnosioca i potvrde poslovnih banaka o svim otvorenim transakcijskim računima podnosioca zahtjeva i njihovom statusu (eventualne blokade i obim prometa) u posljednjem mjesecu prije dana podnošenja zahtjeva,
- godišnji i trogodišnji planovi poslovanja podnosioca zahtjeva,
- uvjerenje nadležnog suda da se nad podnosiocem zahtjeva ne vodi stečajni ili likvidacioni postupak,
- popis elektroenergetskih postrojenja i objekata, te spiskovi stalnih sredstava
- šematski prikazi postrojenja i jednopolne šeme postrojenja sa okruženjem,
- tehnički parametri elektroenergetskih postrojenja,
- zapisnici i rješenja nadležnih inspekcija i pregled aktivnosti koje su provedene na osnovu rješenja nadležnog organa o tehničkoj ispravnosti i bezbjednosti postrojenja, kao i ispunjenju standarda zaštite životne sredine,
- izjava ili potvrda o osiguranju opreme, ako je oprema osigurana,
- dokaz o prirodi primarnih izvora i njihovom korišćenju za proizvodnju električne energije,
- vodopravni akti i ekološka dozvola pribavljeni u skladu sa propisima ,
- ugovori o koncesiji u skladu sa propisima o dodjeli koncesije,
- ugovor o priključenju na distributivnu mrežu i izvještaj o internom tehničkom pregledu priključka i mjernog mjesta, i/ili ugovor o priključku i odobrenje za priključenje na prenosnu mrežu, za novoizgrađene proizvodne objekte,
- ugovori u vezi sa djelatnosti proizvodnje električne energije (NOS, BOS, prenosna kompanija i distributer)
- odobrenje za upotrebu novoizgrađenog proizvodnog objekta

- **Kriterijumi za izdavanju dozvole za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije**

Dozvola za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije izdaje se podnosiocu zahtjeva koji, pored ostalog, dokaže:

- da ispunjava tehničke, operativne i organizacione uslove za rad,
- da u radnom odnosu ima potreban broj radnika odgovarajuće stručne spreme i kvalifikacija sa ovlašćenjima za obavljanje djelatnosti u skladu sa propisima,
- da posjeduje materijalna sredstva, odnosno objekte, instalacije i opremu, potrebne za obavljanje djelatnosti,
- da se na osnovu priloženih dokumenata može ocijeniti da posjeduje finansijsku stabilnost za poslovanje kojom se obezbjeđuje ispunjavanje uslova dozvole.
- da ispunjava uslove za bezbjedan rad elektrana i postrojenja po zdravlje i život ljudi i funkcionisanje opreme i instalacija,

- da posjeduje vodopravne akte,
- da posjeduje ekološku dozvolu i druge akte definisane zakonom o zaštiti životne sredine,
- da posjeduje propisana pravila održavanja i eksploatacije (rada) elektroenergetskih objekata i postrojenja
- da je ispunio uslove za priključenje proizvodnog objekta na elektroenergetsku mrežu,
- da ostvaruje energetsku efikasnost korišćenja primarnih izvora, odnosno da preduzima mjere za poboljšanje efikasnosti,
- da posjeduje odobrenje za upotrebu novog proizvodnog objekta.

- **Uslovi dozvole za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije**

U dozvolu za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije uključuju se, pored ostalih, sljedeći uslovi:

- koji predstavljaju ispunjavanje i održavanje kriterijuma na osnovu kojih je dozvola izdata,
- koji obavezuju korisnika dozvole da reguliše odnose sa drugim učesnicima na tržištu električne energije u skladu sa propisanim pravilima tržišta,
- određeni za osiguranje finansijske stabilnosti korisnika dozvole,
- kojima se zahtijeva puno poštovanje svih drugih zakona i propisa, uključujući, ali se ne ograničavajući na uslove u vezi sa tarifama propisanim od strane Regulatorne komisije i drugih nadležnih tijela,
- koji zabranjuju napuštanje ili izmjenu obavljanja djelatnosti za koju je izdata dozvola, bez prethodnog odobrenja Regulatorne komisije,
- koji zahtijevaju od korisnika dozvole da izvještava Regulatornu komisiju o sporovima koji se vode pred nadležnim sudovima na način i u rokovima koje utvrdi Regulatorna komisija,
- kojima se korisnik dozvole obavezuje da dostavlja informacije i podatake u skladu sa Pravilnikom o izvještavanju Regulatorne komisije ili po posebnom zahtjevu Regulatorne komisije,
- koji se odnose na obaveze u pogledu plaćanja regulatorne naknade za period važenja dozvole,
- koji od korisnika dozvole zahtijevaju pružanje pomoćnih usluga, u skladu sa raspoloživim tehničkim mogućnostima i tehničkim i komercijalnim pravilima na tržištu električne energije,
- kojima se uvodi obaveza obavljanja javne usluge u skladu sa zakonom i ugovorom o koncesiji,
- koji obavezuju korisnika dozvole da obezbijedi računovodstveno razdvajanje djelatnosti proizvodnje električne energije od ostalih djelatnosti, te primjenjuje Jedinstveni regulatorni kontni plan, a sve radi efikasnog regulisanja cijena i tarifa,
- da je obavezan obezbijediti funkcionalno razdvajanje djelatnosti proizvodnje električne energije od djelatnosti distribucije električne energije,

- u pogledu korišćenja mjernih i drugih uređaja za upravljanje elektroenergetskim sistemom i mjerenje električne energije na mjernim mjestima i omogućavanja korišćenja mjernih veličina u skladu sa propisima,
- da je obezbijedio registrovanje i analiziranje ponašanja parametara visokih brana, uključujući i seizmološke pojave u skladu sa zakonom,
- kojima se regulišu prava vlasništva ili korišćenja zemljišta, postrojenja i objekata u svrhu obavljanja djelatnosti,
- koji se odnose na finansijsku i tehničku sposobnost da demontira i/ili ukloni otpad i da zatvori i/ili ukloni sve proizvodne objekte u skladu sa tehničkim zahtjevima i zahtjevima zaštite životne sredine nakon trajnog prestanka obavljanja djelatnosti i u drugim sličnim slučajevima koji narušavaju principe zaštite životne sredine,
- koji se odnose na unapređenje kvaliteta obavljanja djelatnosti i pridržavanja tehničkih propisa i standarda, propisa zaštite na radu i komercijalnih i tržišnih pravila,
- koji se odnose na obavezu zaštite životne sredine i obezbjeđenje trajne kontrole uticaja na okolinu u skladu sa uslovima ekološke dozvole i drugim propisima iz oblasti zaštite životne sredine,
- koji se odnose na obavezu korisnika dozvole u pogledu potopljenog zemljišta vodenim akumulacijama i degradiranog zemljišta rudničkim kopovima, gdje je to primjenjivo,
- koji se odnose na regulisanje prava korišćenja javnih dobara i energetskih objekata, odnosno obavljanje djelatnosti, a sve u skladu sa propisima o dodjeli koncesije,
- koji se odnose na režim rada elektrana na slivu.

10.6. ZAKLJUČCI

- Propisi Bosne i Hercegovine i Republike Srpske kojima se uređuje priključenje proizvodnih elektroenergetskih postrojenja u Republici Srpskoj na prenosnu i distributivnu mrežu urađeni su na način da investitoru/proizvođaču daju detaljne informacije o procedurama pribavljanja akata, kriterijumima i uslovima za njihovo izdavanje, kao i o načinu i uslovima igradnje priključka, u tehničkom i finansijskom smislu, sve do trajnog puštanja postrojenja u pogon. Zapažene manjkavosti propisa daju se u nastavku, posebno za proizvodna postrojenja koja koriste OIE za proizvodnju električne energije.
- Kod pribavljanja akata o priključenju proizvodnog postrojenja na prenosnu mrežu Investitor/proizvođač se susreće sa dva energetska subjekta (Elektroprenos I NOS) čije su nadležnosti, iako su jasno propisane, isprepletene u mnogim fazama priključenja. Investitoru nije pružena mogućnost da ima jednu kontakt tačku koja bi pojednostavila cijeli proces priključenja.

  Drektivom 2009/28 EZ Evropskog parlamenta i Vijećaod 23. aprila 2009. o promociji korištenja energije iz obnovljivih izvora u dijelu koji se odnosi na administrativne postupke, zakonske i podzakonske akte (član 13.) od država članica EU, odnosno od država članica Energetske zajednice se zahtijeva da nacionalni propisi koji se odnose na postupke koji se primjenjuju kod izdavanja odobrenja, certifikata i licenci za postrojenja za proizvodnju električe energije iz obnovljivih izvora treba da budu pojednostavljeni i da sadrže samo neophodne odredbe.

- U troškovima priključka za priključenje proizvodnih postrojenja na prenosnu mrežu obuhvaćen je i dio troškova "dogradnje" postojećeg VN postrojenja Elektroprenosa koju je potrebno uraditi za priključenje konkretnog proizvodnog postrojenja. Slična situacija je i kod priključenja proizvodnih postrojenja na distributivnu mrežu.

  Dakle, od investitora/proivođača se traži da snosi troškove ugradnje dodatne opreme u postrojenje Elektroprenosa ili elektrodistribucije koja je potrebna radi priključenja proizvodnog postrojenja (elektrane) na to mrežno postrojenje.

- Fiksni dio naknade, koji je namijenjen za izgrdnju prenosne mreže (stvaranje uslova u mreži za obezbjeđenje priključenja), a koji plaća investitor/proizvođač kod priključenja na prenosnu mrežu, utvrđuje se množenjem jedinične cijene za priključnu snagu iz Cjenovnika o priključku i priključne (instalisane) snage postrojenja koje se priključuje, a ne na osnovu stvarnih troškova za "pojačanje" mreže za konkretni slučaj priključenja.

  Kod priključenja na distributivnu mrežu je nešto drugačije, ali sa sličnim efektima po investitora. Naime, Distributer (ODS) po potrebi izrađuje idejni projekat povećanja kapaciteta postojeće distributivne mreže radi obezbjeđenja uslova za priključenje elektrane, koji sadrži i procjenu troškova potrebnih materijala i radova. U slučaju da je potrebno povećanje kapaciteta postojeće distributivne mreže, troškove dogradnje mreže "po dubini", koji su dodatni troškovi u odnosu na troškove ugradnje opreme mrežnom postrojenju na koje se priključuje elektrana, kako je to opisano u prethodnom paragrafu, snosi investitot/proizvođač.

  Drektivom 2009/28 EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. aprila 2009. o promociji korištenja energije iz obnovljivih izvora u članu 16. se propisuje obaveza za države članice EU (i za države članice Energetske zajednice) da izgrade prenosnu i distributivnu mrežu za prihvat energije iz obnovljivih izvora i da prenos i distribucija energije iz obnovljivih izvora trebaju biti garantovani od strane operatora prenosnih i distributivnih sistema. U istom članu Direktive se od operatora prenosnog/distributivnog sistema u državama članicama EU (EnZ) zahtijeva da izrade pravila kojim se propisuje koja su to neophodna prilagođenja mreže radi priključenja, koje su prednosti i nedostaci integracije proizvodnog postrojenja po elektroenergetski sistem na koji se priključuje, koliki su troškovi prilagođenja mreže, ko ih snosi i kako se dijele. Državama članicama EU (EnZ) se ostavlja mogućnost da od operatora prenosnog i distributivnog sistema zahtijevaju da u potpunosti ili djelimično snose troškove prilagođenja mreže radi priključenja (član 16. Direktive)

  Smjernicama politike Sekretarijata Energetske zajednice o reformi šema podsticanja za promociju energije iz obnovljivih izvora(PG 05/2015 / od 21. decembara 2015.), u tački 6., daje se preporuka da se kod priključenja proizvodnih postrojenja koja koriste OIE za proizvodnju električne energije razmotri uvođenje primjene „plitkog" pristupa u pogledu troškova priključka koje snosi proizvođač, tj. da proizvođač snosi samo troškove priključka od proizvodnog postrojenja do najbliže tačke u prenosnoj ili distributivnoj.

- Energetska dozvola se izdaje u mnogim zemljama EU i zemljama članicama Energetske zajednice i prepoznaje se kao odgovor na zahtjeve Direktive 2009/72 koja pitanje izgradnje novih proizvodnih kapaciteta razmatra u kontekstu sigurnosti snabdijevanja (obezbjeđenje dovoljnih kapaciteta izvora električne energije). Naime, u članu 7. Direktive se od država članica zahtijeva da usvoje procedure izdavanja odobrenja (autorizacije) zasnovane na objektivnim, transparentnim i nediskriminatornim kriterijumima. U ovom članu se dalje navodi da države članice trebaju obezbijediti

specifične postupke odobravanja za malu decentralizovanu i/ili distribuiranu proizvodnju, uzimajući u obzir njihovu ograničenu veličinu i potencijalni uticaj.

Dozvola za izgradnju elektroenergetskog objekta (proizvodnog postrojenja), koja se izdaje u skladu sa važećim Zakonom o električnoj energiji, predstavlja dokument kojim se potvrđuje da je investitor pribavio sve neophodne dozvole i druge dokumente i zaključio potrebne ugovore prije pribavljanja građevinske dozvole i početka gradnje. Dozvolom se provjerava i potvrđuje konzistentnost svih dokumenata, odnosno usaglašenost parametara u dokumentima[325]. Dozvola se izdaje za proizvodna postrojenja nominalne snage iznad 1MW. Izgradnja proizvodnih postrojenja nominalne snage ispod 1MW predviđena je kao izgradnja klasičnih građevinskih objekata i uređena je propisima za uređenje prostora i građenje, propisima o zaštiti životne sredine, propisima o zaštiti i korištenju voda i propisima o dodjeli koncesije za proizvodna postrojenja snage iznad 250 kW.[326]

Izdavanje energetske dozvole se može unaprijediti, na način da se u okviru ove dozvole integriše jedan znatan dio postupaka koji se sprovode kod izdavanja dozvola, odobrenja, certifikata, licenci i drugih dokumenata za izgradnju elektroenergetskih proizvodnih postrojenja**.**

10.7. PREPORUKE

- Razmotriti mogućnost da se u ranoj fazi, već u postupku dodjele koncesije, zatraži mišljenje Operatora distributivnog sistema (ODS) o mogućim mjestima (tj. opcijama) za priključenje elektrane na mrežu, a na osnovu podataka koje investitor dostavi u studiji opravdanosti dodjele koncesije (studija). U tom slučaju studija bi trebala sadržavati minimalne tehničke podatke (koje će definisati ODS) a koji će poslužiti ODS-u da definiše različite varijente za mjesta priključenja. Tačnije, ODS može dati indikativno neobavezujuće podatke ili varijantna rješenja za moguća mjesta priključka.
- Kako bi se izbjegle zabune koje se u praksi javljaju u vezi sa nazivom „dozvole za izgradnju elektroenergetskog objekta snage preko 1 MW“ koju izdaje RERS (dozvola se poistovjećuje sa građevinskom dozvolom koju izdaju nadležni organi u oblasti građenja), potrebno je izvršiti izmjenu naziva ove dozvole u „energetska dozvola“.
- Razmotriti mogućnost da se svi dokumenti (dozvole, licence, projektna dokumentcija i drugi akti) koje investitor dostavlja za potrebe upisa u registar postrojenja koji vodi MIER, zatim službenim putem dostave i drugim nadležnim organima u postupku izdavnja dozvola.
- Izvršiti dopunu Uputstva o vođenju registra projekata za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogneraciji. Maksimalno smanjiti rokove ažuriranja registra projekata, a koji su dati u Uputstvu o vođenju registra projekata za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji.
- Potrebno je ažurirati registar projekata, te uvrstiti podatke o svim izdanim aktima (vodne smjernice, ekološka dozvola,…) za registrovane projekte. Također, potrebno je razmotriti mogućnost da se registar koristi kao centralna baza podataka svih dozvola i drugih akata.

[325]Član 67 Zakona o električnoj energiji RS
[326] Član 38. Zakona o OIE i EK

- Potrebno je propisati obavezu da prilikom upisa projekta u registar, nadležna institucija dostavlja sve zaprimljene dokumente (studije, dozvole,…) u elektronskoj verziji svim drugim institucijama koje izdaju dozvole i druge akte u RS.

11. PREGLED I ANALIZA PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRPSKOJ ZA PRIBAVLJANJAE DOZVOLA I LICENCI ZA PROJEKTE KOJI KORISTE OBNOVLJIVE IZVORE ENERGIJE: PODSTICANJE PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA

11.1. UVOD

Korištenje obnovljivih izvora energije predstavlja način na koji se unapređuje zadovoljenje energetskih potreba, uz istovremenu zaštitu životne sredine, posebno sprečavanje globalnih klimatskih promjena. Širok spektar obnovljivih izvora energije kao što su vjetar, sunce, hidropotencijali, biomasa i sl., omogućuje efektivnu zamjenu fosilnih goriva kao neobnovljivih izvora energije i velikih zagađivača životne sredine. Zadovoljenje energetskih potreba iz izvora koji se stalno obnavljaju prirodnim putem i sprečavanje ili ograničavanje degradacije životne sredine daju korištenju obnovljivih izvora pečat održivosti. Obnovljivi izvori doprinose i povećanju sigurnosti snabdijevanja energijom, zahvaljujući samoj činjenici da se radi o novim, dodatnim izvorima i da su neki od tih izvora, za razliku od fosilnih goriva, sveprisnuti širom planete.

Značaj korištenja obnovljivih izvora energije prepoznat je i u Zakonu o energetici Republike Srpske, tako da je korištenje obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije proglašeno od opšteg interesa za Republiku Srpsku.[327]

S obzirom da su investicioni troškovi proizvodnje energije iz obnovljivih izvora još uvijek visoki u toj mjeri da energija iz obnovljivih izvora nije tržišno konkurentna. Samo tržište energije nije, još uvijek, dovoljno da pruži pozitivne signale i motive za ulaganja investitora u izgradnju postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije. Zbog toga je, u cilju što većeg korištenja obnovljivih izvora energije, potrebna intervencija države u smislu donošenja i implementacije podsticajnih instrumenata. Razni istrumenti se koriste za podsticanje korištenja obnovljivih izvora energije, a najčešći su: feed-in tarife; feed-in premije; obavezujuće kvote i zeleni certifikati; oslobađanje od poreza; tenderi i aukcije; pomoć kod investiranja i sl. Šeme podsticanja koje su još uvijek neophodne, posebno za pojedine tehnologije koje koriste obnovljive izvore energije. Važno je napomenuti da ove šeme moraju biti vremenski ograničene i pažljivo dizajnirane, kako ne bi dovele do distorzije cijena i tržišta energije.

11.2. PODSTICANJE PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA U KONTEKSTU PREUZIMANJA PROPISA IZ PRAVNE TEKOVINE EU U PRAVNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE

Bosna i Hercegovina je, kao jedna od ugovornih strana, potpisala Ugovor o uspostavljanju Energetske zajednice[328].Naime,Ugovor o upostavi Energetske zajednice zaključen je između Evropske zajednice sa jedne strane i Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Kosova*, Makedonije, Moldavije, Srbije i Ukrajine, kao ugovornih strana koje su se obavezale da između sebe uspostave zajedničko tržište električne energije i gasa koje će funkcionirati po standardima tržišta energije EU i sa kojim će se u konačnosti integrisati. Obaveza podrazumijeva postepeno preuzimanje dijelova acquis-a EU[329], odnosno transponovanje odgovarajućih direktiva i uredbi EU iz oblasti električne energije, gasa, zaštite životne sredine, konkurencije, obnovljivih izvora energije, energetske efikasnosti, nafte i statistike u pravni sistem BiH.

Najvažniji propisi i drugi akti Evropske unije i Energetske zajednice koji se odnose na podsticanje korištenja energije iz obnovljivih izvora, a za koje postoji obaveza preuzimanja u pravni sistem Bosne i Hercegovine, dati su u nastavku, kako slijedi.

[327] Član 27. Zakona o energetici RS
[328]Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori", broj 9/06
[329]Acquis Communautaire – pravna stečevina Europske unije

11.2.1. Direktiva 2009/28 EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. aprila 2009. o promociji korištenja energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju van snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ

Ovom Direktivom utvrđuje se zajednički okvir za promovisanje energije iz obnovljivih izvora u Evropskoj uniji. Direktiva uspostavlja obavezne nacionalne ciljeve za ukupan udio energije iz obnovljivih izvora u finalnoj bruto potrošnji energije i za udio energije iz obnovljivih izvora u saobraćaju. Direktivom se propisuju pravila koja se odnose na statističke transfere među državama članicama, zajedničke projekte država članica i zajedničke projekte između država članica i trećih zemalja, garancije o porijeklu energije, administrativne postupke, informacije i osposobljavanje, te priključenje i pristup elektroenergetskoj mreži za energiju iz obnovljivih izvora. Dakle, odredbama Direktive se propisuju:

- **Obavezujući nacionalni ciljevi i mjere (član 3.)**

Opšti (zbirni) individualni nacionalni cilj određuje seza svaku članicu EU kao obavezni najmanji udio (procenat) energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji energije (električne energije, energije za grijanje i hlađenje i energije u transportu) u 2020. godini (Prilog I, dio A). Udio energije iz obnovljivih izvora u svim oblicima transporta od 10 % ukupne potrošnje energije u transportu isti je za sve članice EU, a različiti individualni opšti nacionalni ciljevi baziraju se na proizvodnji i potrošnji električne energije i energije za grijanje i hlađenje.Postizanjem individualnih nacionalnih ciljeva obezbjeđuje se da udio energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji na nivou EU bude najmanje 20%. U svrhu ostvarenja svojih opštih nacionalnih ciljeva države članice mogu, *inter alia*, primijenjivatirazličite programe podsticanja korištenja obnovljivih izvora energijei mjere saradnje između različitih država članica i između država članica i trećih zemalja. Svaka država članica treba da razvija i promoviše energetsku efikasnost i uštedu energije kao mjeru za lakše ostvarenje navedenih ciljeva.

- **Nacionalni akcioni plan za obnovljivu energiju (član 4.)**

Svaka država članica donosi nacionalni akcioni plan za obnovljivu energiju. U nacionalnim akcionim planovima za obnovljivu energiju određuju se nacionalni ciljevi država članica za udio energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji 2020. godine, opšti i sektorski (saobraćaj, električne energija i grijanje i hlađenje), te odgovarajuće mjere koje treba poduzeti za ostvarivanje tih nacionalnih opših ciljeva, uključujući saradnju lokalnih, regionalnih i nacionalnih tijela, planirane statističke transfere ili zajedničke projekte, nacionalne politike za razvoj postojećih izvora biomase i mobilizaciju novih izvora biomase za različite vrste upotrebe.

- **Kalkulacija udjela energije iz obnovljivih izvora (član 5.)**

Odredbama ovog člana se detaljno propisuje način izračuna finalne bruto potrošnje energije iz obnovljivih izvora u svakoj državi članici kao sume:finalne bruto potrošnje električne energije iz obnovljivih izvora energije; finalne bruto potrošnje energije iz obnovljivih izvora za grijanje i hlađenje i finalne bruto potrošnje energije iz obnovljivih izvora u saobraćaju. Udio energije iz obnovljivih izvora izračunava se na način da se finalna bruto potrošnja energije iz obnovljivih izvora podijeli sa bruto finalnom potrošnjom energije iz svih izvora energije i izražava se u postocima.

- **Statistički transferi (član 6.)**

Države članice mogu zaključiti sporazume o statističkom transferu određene količine energije iz obnovljivih izvora iz jedne države članice u drugu i urediti uslove transfera, pod uslovom da

transferisana količina energije ne utiče na ostvarivanje nacionalnih ciljeva države koja prenosi količine. Transfer se vrši na način da se transferisana količina energije iz obnovljivih izvora oduzima državi koja prenosi, a pripisuje državi kojoj se prenosi energija. Prenos ne podrazumijeva fizičku isporuku i prijem energije, a postaje valjan kad se o njemu obavijesti Evropska komisija.

- **Zajednički projekti država članica EU (član 7 i 8.)**

Dvije države članice ili više država članica mogu sarađivati na zajedničkim projekatima koji se odnose na proizvodnju električne energije i energije za grijanje ili hlađenje iz obnovljivih izvora energije. Zajednički projekti se odnose samo na nove projekte koji su se počeli sprovoditi nakon određenog roka. U cilju ocjene poštivanja odredbi Direktive, o zajedničkim projektima se obavještava Evropska komisija. Obavještenja obavezno sadrže osnovne podatke o planiranom novom ili obnovljenom postrojenju, podatke o planiranom udjelu ili količini električne energije ili energije za grijanje ili hlađenje iz zajedničkog postrojenja koji se smatra dijelom opšteg nacionalnog cilja druge države članice, kao I podatke o vremenskom razdoblju za koje ova raspodjela energije važi. Kada se postrojenje pusti u eksploataciju ovi podaci se dostavljaju Komisiji svake godine, kao podaci koji se odnose na ostvarene količine proizvedene energije.

- **Zajednički projekti država članica EU i trećih zemalja (član 8 i 9.)**

Jedna država članica ili više država članica mogu sarađivati s jednom trećom zemljom ili s više trećih zemalja u zajedničkim projekatima za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora. Zajednički projekti se odnose samo na nove projekte koji su se počeli sprovoditi nakon određenog roka.

Električna energija iz obnovljivih izvora energije proizvedena u trećoj zemlji uzima se u obzir za potrebe ocjenjivanja ispunjavaju li se zahtjevi ove Direktive koji se odnose na opšte nacionalne ciljeve države članice samopod uslovom daje električna enegija potrošena u Evropakoj uniji, odnosno ako se ostvaruje fizički prenos električne energije preko interkonektora, što potvrđuju nadležni operatori prenosnog sistema. Obavezno je da se Evropskoj komisiji dostave svi podaci o planiranim i ostvarenim količinama proizvodnje električne energije u postrojenjima koja se grade kroz zajednički projekat, uključujući i raspodjelu te energije između zemalja EU I trećih zemlje uključenih u zajednički projekat.

- **Zajednički programi podsticanja (član 11)**

Dvije ili više država članica mogu dobrovoljno odlučiti da udruže svoje nacionalne programe podsticanja ne dovodeći u pitanje obveze postizanja opštih nacionalnih ciljeva udjela energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji energije. U tim slučajevima određena količina energije iz obnovljivih izvora proizvedena na državnom području jedne države članice sudionice zajedničkog programa, smatra se dijelom nacionalnog opšteg cilja druge države članice sudionice, ako države članice o kojima je riječ izvrše statistički transfer ili utvrde pravilo podjele energije iz obnovljivih izvora.

- **Administrativni postupci, zakonski i podzakonski akti (član 13.)**

Nacionalni propisi koji se odnose na postupke koji se primjenjuju kod izdavanja odobrenja, certifikata, dozvola i licenci za postrojenja za proizvodnju električe energije ienergije za grijanje i hlađenje iz obnovljivih izvora energije,kao i postrojenja zatransformaciju biomase u biogoriva ili druge energetske proizvode,treba da sadrže samo neophodne odredbe srazmjene svrsi njihovog donošenja. Ovo, pored ostalog, podrazumijeva:.

- jasno određene rokove za donošenje odluka po zahtjevima

- dostupnost, podnosiocima zahtjeva sveobuhvatnih informacija o obradi zahtjeva
- pojednostavnjene i brze administrativne postupke na odgovarajućem administrativnom nivou
- objektivnost, transparentnost propisa kojima se uređuje izdavanje odobrenja, certifikata i dozvola,
- transparentnost administrativnih troškova, utvrđenih na osnovu stvarnih troškova izdavanja akata
- uvođenje pojednostavnjenih i manje složenih postupaka za manje projekte i za decentralizovana postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora

- **Informisanje i osposobljavanje (član 14.)**

Države članice su obavezne da obezbijede sve neophodne informacije o podsticajnim mjerama za korištenje obnovljivih izvora energije svim zainteresovanim stranama (potrošačima, građevinarima, instalaterima, projektantima, dobavljačima opreme za postrojenja i drugih uređaja za proizvodnju električne energije i energije za grijanje i hlađenje, kao i dobavljačima prevoznih sredstava koja koriste biogoriva)

Države članice su obavezne da obezbijede i objave program certifikovanja ili program za sticanje kvalifikacija za instalatere manjih kotlova i peći na biomasu, solarnih fotonaponskih i solarnih termalnih sistema, geotermalnih sistema manjih dubina i toplotnihpumpi.

Obaveza je država članicada uz sudjelovanje lokalnih i regionalnih tijela razvijaju odgovarajuće programe obavještavanja, podizanja javne svijesti, usmjeravanja i/ili osposobljavanja u cilju informisanja građana o koristima i praktičnim aspektima korištenja energije iz obnovljivih izvora.

- **Garancija o porijeklu električne energije i energija za grijanje i hlađenje proizvedene iz obnovljivih izvora energije (član 15.)**

Garancija o porijeklu izdaje se na zahtjev proizvođača električne energije, a država članica može odlučiti da se garancija porijekla izdaje i na zahtjev proizvođača energije za grijanje i hlađenje. Garancija je potvrda da je energija proizvedena iz obnovljivih izvora energije i služi za obilježavanje i praćenje energije koju koristi snabdjevač da bi pokazao kupcima koliki je udio energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj energiji koju je isporučio.

Garancija o porijeklu je standardne veličine i iznosi 1 MWh. Za svaku jedinicu proizvedene energije izdaje se samo jednagarancija o porijeklu, tj. ista jedinica energije iz obnovljivih izvora uzima u obzir samo jedanput.

Države članice mogu propisati da se proizvođaču kome je dodijeljen podstcaj za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora ne dodijeli garancija o porijeklu.

Garanciju o porijeklu ne treba povezivati sa ispunjenjem ciljeva o udjelu enegije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji energije u smislu korištenja kao sredstva za dokazivanje ispunjenosti ciljeva, niti sa korištenjm statističkih transfera, zajedničkih projekata ili zajedničkih programa podsticanja. Garancija o porijeklu može se upotrijebiti u okviru 12 mjeseci od proizvodnje odgovarajuće jedinice energije i poništava se nakon njene upotrebe.

Države članice kroz određena nadležna tijela, koja moraju biti nezavisna u odnosu na djelatnosti proizvodnje, trgovine i snabdijevanja nadziru izdavanje, prenos i poništavanje garancije o porijeklu. Nije dozvoljeno geografsko preklapanje nadležnosti dva ili više tijela. Države članice ili imenovana nadležna tijela uspostavljaju odgovarajuće mehanizme kako bi se osiguralo da se

garancije o prijeklu izdaju, prenesu i poništе elektronskim putem, te da su tačne, pouzdane i zaštićene od prevare.

Propisan je i obavezujući sadržaj garancije o prijeklu, kao i priznavanje garancija izdatih u drugoj zemlji članici.

- **Pristup mrežama i njihov operativni rad**

Potrebno je izgraditi prenosnu i distributivnu mrežu za prihvat energije iz obnovljivih izvora.

Procedure autorizacije za izgradnju mreža trebaju biti koordinisane i ubrzane.

Prenos i distribucija energije iz obnovljivih izvora trebaju biti garantovani od strane operatora prenosnih i distributivnih sistema.

Potrebno je obezbijediti prioritetan pristup mreži za proizvođače energije iz obnovljivih izvora, pod uslovom da se ne ugrožavapouzdanost i bezbjednost rada sistema.

Operatori prenosnog/distributivnog sistema obavezni su pružiti sve neophodne informacije vezane za priključenje postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, kao i izraditi pravila kojim se propisuju neophodna prilagođenja mreže za priljučenje i proračun pripadajućih troškova zasnovanih na stvarnim troškovima prilagođenja.

11.2.2. Odluka Ministarskog vijeća od 18. oktobra 2012. godine (D/2012/04/MC-EnC) o implementaciji Direktive 2009/28/EC i dopuna člana 20. Ugovora o uspostavljanju Energetske zajednice

Odlukom Ministarskog vijeća Energetske zajednice, Ugovorne strane kao potpisnice Ugovora o uspostavljanju energetske zajednice obavezale su se da implementiraju **Direktivu 2009/28/EC o promociji korištenja energije iz obnovljivih izvora**prilagođenu samim odredbama Odluke. Pored opštih prilagođenja u vidu zamjena subjekata i institucija Evropske unije u izvornom tekstu Direktive subjektima i institucijama Energetske zajednice, najvažnijaprilagođenja odnose se na rok implementacije Direktive (1. januar 2014. godine) i rok dostave Nacionalnih akcionih planova za obnovljive izvore energije (30. juni 2013. godine). Odlukom su utvrđeni i **obavezujući opšti nacionalni ciljevi** za udio energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji energije 2020. godine za sve ugovorne strane. Za Bosnu i Hercegovinu ovaj udio iznosi **40%**, što je povećanje za 6% u odnosu na baznu 2009. godinu (34%).

11.2.3. Smjernice Komisije (EU) o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku 2014-2020 (2014/C 200/01)

Evropska komisija je u ovim smjernicama identifikovala jedan broj mjera koje se odnose na zaštitu životne sredine i energetiku kod kojih državna pomoć, pod određenim uslovima, može biti kompatibilna sa konkurentskim internim tržištem EU. Kad je u pitanju državna pomoć (podsticaj) za proizvodnju električne energije iz OIE tokom eksploatacije, u Smjernicama se navodi da je od posebnog značaja motivisati integrisanje električne energije iz OIE u tržište električne energije.

U tom smislu Smjernice propisuju uslove za sve nove šeme poticaja baziranim na tržišnim principima i mjere, kako slijedi:

- Od 1. januara 2016. godine:
  - Podsticaj se dodjeljuje kao premija (dodatak na tržišnu cijenu), a korisnik podsticaja prodaje električnu energiju na tržištu

- Korisnici podsticaja snose balansnu odgovornost, izuzev u slučaju nepostojanja unutardnevnog balansnog tržišta
- Treba donijeti takve mjere da nema motiva za proizvodnju u vrijeme kad su cijene na tržištu električne energije negativne

(Ovi uslovi se ne odnose za manja proizvodna postrojenja snagedo 500 kW, odnosno 3MW za vjetaroelektrane)

- U prelaznom periodu (2015. i 2016.) podsticaji za najmanje 5% novih kapaciteta trebaju biti dodijeljeni u procesu konkurentskog nadmetanja (aukcija) na osnovu jasnih, transparentnih i nediskriminirajućih kriterijuma.
- od 1. januara podsticaji se, po pravilu, trebaju dodjeljivati putem konkurentskog nadmetanja (aukcija) na osnovu jasnih, transparentnih i nediskriminirajućih kriterijuma izuzev ako zemlje članice dokažu:
  - da je samo jedan ili ograničeni broj projekata ili lokacija sprovodiv (kvalifikovan)
  - da će proces konkurentskog nadmetanja dovesti do većeg nivoa podsticaja
  - da će proces konkurentskog nadmetanja prouzrokovati manju realizaciju projekata

Smjernicama se predviđada se proces konkurentskog nadmetanja primjenjuje za sve tehnologije proizvodnje električne energije iz OIE ili samo za specifične tehnologije pod određenim uslovima, kao i mogućnost za primjenu izuzeća od sprovođenja konkurentskog nadmatanja (manja postrojenja).

11.2.4. Smjernice politike Sekretarijata Energetske zajednice PG 04/2015 od 24. novembra 2015. Godine o primjenjivosti Smjernica Evropske komisije o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku 2014-2020 (2014/C 200/01)

U ovim smjernicama se kroz sučeljavanje shvatanja i zahtjeva Smjernica Evropske komisije o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku i pojedinih odredbi Ugovora o uspostavljanju Energetske zajednice, dolazi do zaključka da je primjena Smjernica Evropske komisije obavezujuća i za Sekretarijat energetske zajednice iza nadležne vlasti ugovornih strana,kada je pitanju **ocjena državne pomoći u oblastima koje su obuhvaćene Ugovorom o Energetskoj zajednici**. Obavezujuća primjena ne proizilazi iz ovih Smjernica o politici Sekretarijata, koje su deklarativne prirode, već po principu "ipso jure" (odredbe o konkurenciji iz člana 18. Ugovora o Energetskoj zajednici).

Smjernice politike Sekretarijata Energetske zajednice o reformi šema podsticanja za promociju energije iz obnovljivih izvora(PG 05/2015 / 21. decembar 2015.)

Sekretarijat Energetske zajednice je donio ove smjernice kao upute za reformisanje šema podsticanja zemalja ugovornih strana Ugovora o uspostavljanju Energetske zajednice, s ciljem da se postignu obavezujući ciljevi udjela energije iz OIE u bruto finalnoj potrošnji energije 2020. godine i da se te reformisane šeme usklade sa Smjernicama Evropske komisije o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku 2014-2020.

Smjernice politike Sekretarijata Energetske zajednice predstavljene su u osam tačaka:

1. Prognozirati i odobriti fiksni godišnji budžet za podsticanje OIE u cilju praćenja trajektorije za postizanje konačnog obavezujućeg cilja 2020. godine o udjeli OIE u bruto finalnoj potrošnji energije
2. Sprovoditi javne konsultacije i obavijestiti nadležna tijela za kontrolu državne pomoći o nacrtu šema podsticanja
3. Dodijeljivati bilo koju vrstu podsticaja proizvođačima energije iz OIE u procesu konkurentskog nadmetanja
4. Uvesti šeme podsticanja bazirane na feed-in premijama
5. Uspostaviti operatora podsticanja OIE koji će operativno upravljati šemama podsticanja
6. Razmotriti „plitki“ pristup određivanja troškova priključka proizvodnih postrojenja koja koriste OIE
7. Uvesti balansnu odgovornost za velike proizvođače energije iz OIE
8. Izbjegavati retroaktivne promjene u podsticajima kojima se mijenja povrat investicija u izgrađena postrojenja i podrivaju legitimna očekivanja investitora.

11.3. INSTITUCIONALNA NADLEŽNOST ZA IZDAVANJE AKATA O PODSTICANJU PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA U REPUBLICI SRPSKOJ

Institucionalni okvir za funkcionisanje sistema podsticanja, uključujući i izdavanje akata za ostvarivanje prava na podsticaj, čine:

11.3.1. Ministarski savjet Bosne i Hercegovine

- *Donosi Akcioni plan za korištenje obnovljive energije u BiH (eng. NREAP BiH)*

11.3.2. Vlada Republike Srpske

- *Donosi Akcioni plan Republike Srpske o korištenju obnovljivih izvora energije*
- *Daje saglasnost naPravilnik o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji*[330]
- *Daje saglasnost na Odluku o visini garantovanih otkupnih cijena i premija za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji*
- *Daje saglasnost na Odluku o visini naknade za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji*

11.3.3. Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva Republike Srpske

- *Donosi Uputstvo o vođenju registra projekata za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji*
- *Vodi registar projekata za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji*
- *Izdaje potvrdu o upisu u registar projekata*

11.3.4. Regulatorna komisija za energetiku Republike Srpske

[330]Službeni gl. RS br.114/13, 88/14, 43/16

- *Donosi Pravilnik o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji*[331]
- *Donosi Pravilnik o izdavanju certifikata za proizvodno postrojenje koje proizvodi električnu energiju koristeći obnovljive izvore energije ili u efikasnoj kogeneraciji*[332]
- *Donosi Pravilnik o izdavanju garancija o porijeklu električne energije*[333]
- *Donosi rješenje o preliminarnom pravu na podsticaj*
- *Izdaje certifikate za postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije*
- *Donosi rješenje o pravu na podsticaj*
- *Daje saglasnosta na Pravila rada za sprovođenje sistema podsticanja*
- *Donosi Odluku o visini garantovanih otkupnih cijena i premija za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji*
- *Donosi Odluku o visini naknade za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji*

11.3.5. Operator sistema podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora

- Donosi *Pravila rada za sprovođenje sistema podsticanja*
- *Vodi evidenciju o proizvidnji el. energije za koju se ostvaruje pravo na obavezan otkup*
- *Zaključuje ugovore o preliminarnom pravu na podsticaj sa investitorima/proizvođačima električne energije iz OIE*
- *Zaključuje ugovore i kupuje električnu energiju proizvedenu u postrojenjima od proizvođača koji ostvaruju pravo na obavezan otkup (feed-in tarife), vrši obračun i isplatu sredstava*
- *Zaključuje ugovore o isplati premije sa proizvođačima koji ostvaruju pravo na premiju*
- *Zaključuje ugovor o prodaji električne energije sa snabdjevačima*
- *Preuzima balnsnu odgovornost za proizvođače koji ostvaruju pravo na obavezan otkup po feed-in tarifama*
- *Izdaje potvrde za energiju i kapacitet u skladu sa raspoloživim kvotama iz Akcionog plana*

11.4. PREGLED PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRPSKOJ I ANALIZA NEDOSTATAKA U PROPISIMA KOJIM SE UREĐUJE SISTEM PODSTICANJA I IZDAVANJE AKATA OPODSTICANJU PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA

11.4.1. Propisi kojim se uređuje sistem podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora

[331]Službeni gl. RS br.114/13, 88/14, 43/16
[332]Službeni gl. RS br. 112/13, 60/16
[333]Službeni gl. RS br. 1/14

11.4.1.1. Zakon o energetici

Zakonom o energetici uređuju se osnove energetske politike Republike Srpske, donošenje Strategije razvoja energetike, planova, programa i drugih akata za njeno sprovođenje, osnovna pitanja u vezi sa obavljanjem energetskih djelatnosti, korištenje obnovljivih izvora energije i uslovi za ostvarivanje energetske efikasnosti. Ovim zakonom propisano je da je korištenje obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije od opšteg interesa za Republiku Srpsku.

11.4.1.2. Zakon o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji[334]

Zakonom o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji detaljnije se uređuju planiranje i podsticanje proizvodnje i potrošnje energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji, tehnologije za korištenje obnovljivih izvora energije koje se podstiču, certificiranje postrojenja koja proizvode električnu energiju iz OIE, mjere podsticanja proizvodnje električne energije korišćenjem obnovljivih izvora energije i u efikasnoj kogeneraciji, sprovođenje sistema podsticanja proizvodnje energije iz obnovljivih izvora i izgradnja postrojenja za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije i druga pitanja od značaja za korištenje OIE.

Članom 45a. Zakona o OIE i EK propisano je da poslove Operatora sistema podsticanja do njegovog uspostavljanja obavlja Elektroprivreda RS, uz obavezu da vodi odvojene računovodstvene evidencije i poseban namjenski račun za kupoprodaju električne energije proizvedene iz OIE, a za koju se ostvaruje pravo na podsticaj. Ovakvo rješenje ima prednosti za brže, lakše i jeftinijepočetno uspostavljanje sistema podsticanja, sobzirom da Elektroprivreda RS raspolaže sa stručnim kadrom koji ima iskustva u obavljanju sličnih poslova, kao i svom neophodnom infrastrukturom. Primijećeni su nedostaci u pogledu funkcionisanja sistema podsticanja sa Elektroprivredom RS u funkciji OSP zbog finansijske nediscipline, odnosno neblagovremenog plaćanja snabdjevača prema OSP po osnovu preuzete električne energije i prikupljenih naknada od kupaca električne energije, što ima za posljedicu nedovoljno punjenje fonda za podsticanje. Naime, radi se o plaćanjima između pravno povezanih lica, Elektroprivrede RS, koja je Mješoviti holding i „elektrodistribucija“ u ulozi snabdjevača kupaca električnom energijom kao zavisnih privrednih društava u okviru holdinga, pa ta povezanost utiče na spremnost, odnosno nespremnost da se aktiviraju istrumenati obezbjeđenja plaćanja, koji su predviđeni u sistemu podsticanja.

11.4.1.3. Akcioni plan za korištenje obnovljive energije u BiH (eng. NREAP BiH) od 30.3. 2016.

Akcioni plan za korištenje obnovljivih izvora energije u Bosni i Hercegovini (engl. NREAP BiH) baziran je na ranije usvojenim entitetskim akcionim planovima za korištenje obnovljivih izvora energije(Akcioni plan za obnovljivu energiju FBiH i Akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije Republike Srpske)

Akcioni planovi određuju politike, mjere i obavezujuće ciljeve o udjelu energije iz OIE u ukupnoj finalnoj potrošnji električne energije, energije za grijanje i/ili hlađenje i energije za

[334]Službeni gl. RS br.39/13, 108/13, 79/15

transport, uvažavajući efekte regulatornih mjera koje se odnose na unapređenje energetske efikasnosti i uštede energije kod krajnjih kupaca, kao i drugih mjera u svrhu ispunjenja postavljenih ciljeva.

Akcionim planom je predviđeno da ukupni cilj za udio energije iz OIE u bruto finalnoj potrošnji energije (BFPE) za 2020. godinu u Bosni i Hercegovini iznosi 40% kako je prikazano u donjoj tabeli.

Udio energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnojpotrošnji energije u 2009.	**34,0 %**
Ciljani udio energije iz OIE u bruto finalnoj potrošnji energije u 2020.	**40,0 %**[335]
Očekivana ukupna prilagođena potrošnja energije u 2020.	**4851,3ktoe**
Očekivana energija iz obnovljivihizvora koja odgovara ciljnoj količini za 2020.	**1940,5ktoe**

11.4.1.4. Akcioni plan Republike Srpske o korištenju obnovljivih izvora energije

Akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije Republike Srpske je dokument kojim se utvrđuju ciljevi Republike Srpske o učešću energije iz obnovljivih izvora energije u bruto finalnoj potrošnji energije po sektorima i procijenjene putanje po godinama do 2020. godine, kao i mjere za ostvarenje tih ciljeva.

U sljedećoj tabeli su prikazani udio energije iz obnovljivih izvora energije u bruto konačnoj potrošnji energije u 2009.godini kao baznoj godinii ukupni cilj za ovaj udio u 2020.

Udio energije iz obnovljivih izvora energije u bruto krajnjoj potrošnji energije u 2009. (%)	**42**
Cilj energije iz obnovljivih izvora energije u bruto krajnjoj potrošnji energije u 2020. (%)	**48**
Očekivana ukupno podešena potrošnja energije u 2020. (ktoe)	**1621,7**
Očekivani iznos energije iz obnovljivih izvora koji odgovara cilju iz 2020. (ktoe)	**778,4**

U donjoj tabeli su date količine električne energije iz obnovljivih izvora koje se podstiču po godinama (2015. do 2020.) i po tehnologijama. Podaci iz tabele se koriste kod odobravanja preliminarmog prava na podsticaj i prava na podsticaj u smislu ispunjenja uslova o raspoloživosti količina energije za podsticanje i kod donošenja Odluka o visini naknade za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji, kao osnov za utvrđivanje visine godišnjih sredstava potrebnih za podsticanje.

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
	GWh	**GWh**	**GWh**	**GWh**	**GWh**	**GWh**
Hidro:	175,23	224,83	276,99	326,24	428,76	507,12
• <1MW	21,30	30,90	43,20	53,78	67,20	80,50
• 1MW-5MW	128,35	164,60	200,87	237,23	309,99	364,50

[335]Ministarski savjet je 18. oktobra 2012. godine usvojio Odluku o implementaciji Direktive 2009/28/EC o promociji upotrebe energije iz obnovljivih izvora, kojom je za Bosnu i Hercegovinu utvrđen obavezujući cilj od 40% udjela obnovljivih izvora energije u bruto finalnoj potrošnj energije

• 5MW-10MW	25,58	29,33	32,92	35,23	51,57	62,12
Geotermalne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Solarne	3,90	4,14	4,38	4,62	4,86	5,00
Vjetar	70,00	90,00	110,00	130,00	170,00	200,00
Biomasa:	15,60	20,05	24,51	28,97	37,88	44,56
• čvrsta	10,35	13,30	16,26	19,22	25,13	29,56
• biogas	5,25	6,75	8,25	9,75	12,75	15,00
Ukupno	**264,72**	**339,02**	**415,87**	**489,82**	**641,39**	**756,68**

Predviđeno je da Ministarstvo industrije energetike i rudarstva RS analizira ostvarenja postavljenih ciljeva u odnosu na ovaj Akcioni plan, radi ocjene i preduzimanja korektivnh i dodatnih mjera radi ostvarenja cilja.

Odlukom Ministarskog savjeta Energetske zajednice od oktobra 2012. Godine definisan je obavezujući cilj učešća energije iz OIE u odnosu na bruto finalnu potrošnju energije u 2020. Godini za BiH, a time I RS, u iznosu od 40%, dobiven proračunom prema jedinstvenoj metodologiji iz namjenske studije[336] koja je rađena za Energetsku zajednicu. Koristeći istu metodologiju utvrđenje ciljni udio za Republiku Srpsku za 2020. u iznosu od 48%. Kao bazna, referentna godina uzeta je 2009. godina. Prilikom određivanja udjela OIE u baznoj 2009. godini, korišten je podatak o potrošnji biomase dobijen na osnovu Studije o potrošnji biomase u energetske svrhe u Energetskoj zajednici[337] koju je radila grčka kompanija CRES. Republički statistički zavod RS nije raspolagao kredibilnim statističkim podacima dobijenim korištenjem metodologija koje se primjenjuju u Eurostatu. Na kraju, kao rezultat svih ovih proračuna i ispitivanja, dobijeni su podaci na osnovu kojih je određen udio energije iz obnovljivih izvora energije u 2009. godini u bruto finalnoj potrošnji energije u Republici Srpskoj od 42%, a planirani ciljni udio 2020. godine od 48%, što je znatno više nego u bilo kojoj zemlji Evropske unije i Energetske zajednice. Nedovoljno razvijena energetska statistika u Republici Srpskoj prepreka je za provjeru ovih naprijed navedenih podataka, tim više što je u Odluci Ministarskog savjeta Energetske zajednice o implementaciji Direktive o OIE[338] ostavljena mogućnost korištenja kredibilnih statističkih podataka za preispivanje odredbi same Odluke. Inače, stanje energetske statistike koja se nalazi u fazi razvoja, otežava prikupljanje podataka za izradu energetskog bilansa, te može predstavljati problem prilikom praćenja ostvarenja cilja, odnosno redovnih izvještavanja prema Energetskoj zajednici.[339]

11.4.1.5. Uputstvo o vođenju registra projekata za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji

Uputstvom se propisuje oblik, sadržaj i način vođenja projekata iz obnovljivih izvora energije i u efikasnoj kogeneraciji uspostavljanjem jedinstvene evidencije i vidu Registra projekata.

[336]Study on the calculations of 2020 renewable energy targets in the Energy Community jun 2010
[337]The Centre for Renewable Energy Sources and Saving (*CR*Study on the Biomass Consumption for Energy Purposes in the Energy Community februar 2012
[338]Član 16. Odluke Ministarskog vijeća En.Z. od 18. oktobra 2012. godine (D/2012/04/MC-EnC) o implementaciji Direktive 2009/28/EC
[339]Ovo je navedeno u Akcionom planu

Registar projekata uspostavlja i vodi Ministarstvo industrije energetike i rudarstva radi planiranja i praćenja ispunjavanja ciljeva o učešću energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji energije.

Tačkom 15. Uputstva je predviđeno da se podaci u Registru ažuriraju svaka tri mjeseca. S obzirom da je Registar javni dokument koji se objavljuje na internet stranici Ministarstva, ovako dug rok ažuriranja umanjuje aktuelnost Registra.

11.4.1.6. Pravilnik o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji[340]

Pravilnikom *o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj* kogeneraciji se propisuju vrste podsticaja proizvodnje električne energije korišćenjem obnovljivih izvora energije i u efikasnoj kogeneraciji, kriterijumi, uslovi i postupci za ostvarenje prava na podsticaj, operativno sprovođenje sistema podsticaja, metodologija za utvrđivanje garantovane otkupne cijene električne energije, referentne cijene i premije i način utvrđivanja iznosa i korišćenja sredstava potrebnih za funkcionisanje sistema podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji, uslovi za ostvarivanje preliminarnog prava na podsticaj, kao i način obračuna naknade za obezbjeđenje tih sredstava. Pravilnik se primjenjuje u postupku rješavanja zahtjeva proizvođača za utvrđivanje prava na podsticaj proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji, u postupku utvrđivanja garantovanih otkupnih cijena i premija i u postupku obračuna naknade za obnovljive izvore koju u skladu sa Zakonom o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji plaća svaki krajnji kupac u Republici Srpskoj.

11.4.1.7. Pravilnik o izdavanju certifikata za proizvodno postrojenje koje proizvodi električnu energiju koristeći obnovljive izvore energije ili u efikasnoj kogeneraciji[341]

Pravilnikom o izdavanju sertifikata za proizvodno postrojenje koje proizvodi električnu energiju iz obnovljivih izvora energije ili u efikasnoj kogeneraciji propisuju sekriterijumi za izdavanje sertifikata, postupak izdavanja, sadržaj sertifikata, njihovo produženje, prenos, poništavanje, oduzimanje i vođenje Registra izdatih sertifikata.

11.4.1.8. Pravilnik o izdavanju garancija o porijeklu električne energije[342]

Pravilnikom o izdavanju garancija o porijeklu električne energije uređuje se: sadržaj garancije o porijeklu, uslovi i postupak izdavanja, prenos i poništavanje garancija o porijeklu i vođenje registra garancija o porijeklu električne energije.

11.4.1.9. Pravila rada za sprovođenje sistema podsticanja

Pravilima rada za sprovođenje sistema podsticanja se propisuje:

- način funkcionisanja Operatora sistema podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivihizvora i u efikasnoj kogeneraciji;
- prava i obaveze učesnika u operativnom sprovođenju sistema podsticanja;
- procesi u kojima se ostvaruju propisani vidovi podsticanja;
- operativno provođenje sistema podsticanja;

[340] Službeni gl. RS br.114/13, 88/14, 43/16
[341] Službeni gl. RS br. 112/13, 60/16
[342] Službeni gl. RS br. 1/14

- uslovi i način obračuna, fakturisanja i finansijskog poravnanja učesnika u sistemu podsticanja;
- način vođenja registra evidencija Operatora sistema podsticanja.

11.4.1.10. Odluka o visini garantovanih otkupnih cijena i premija za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji[343]

Odlukom o visini garantovanih otkupnih cijena i premija za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora energije ili u efikasnoj kogeneraciji, koju donosi Regulatorna komisija, a Vlada Republike Srpske daje saglasnot, utvrđuju se garantovane otkupne cijene i premije za električnu energiju proizvedenu u postrojenjima koja koriste obnovljive izvore ili u efikasnim kogenerativnim postrojenjima za koja se ostvaruje pravo na podsticaj u skladu sa Pravilnikom o podsticanju proizvodnje električne energije iz OIE i u EK. U tabeli iz Odluke koja se odnosi na garantovane otkupne cijene odvojeno su prikazani referentna cijena i premija kao komponente garantovane otkupne cijene (feed-in tarife). Referentna cijena je tržišna cijena energije, odnosno regulisana cijena električne energije do potpunog otvaranja tržišta. Odluka se primjenjuje kod izdavanja rješenja o pravu na podsticaj i kod zaključivanja kupoprodajnog ugovora sa Operatorom sistema podsticaja.

11.4.1.11. Odluka o visini naknade za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji

Ovom odlukom utvrđuje se visina naknade za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji u skladu sa *Zakonom o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji*. Naknadom iz ove odluke obezbjeđuju se sredstva za isplatu dijela garantovane otkupne cijene koji se odnosi na premiju proizvođačima električne energije koji ostvaruju pravo na obavezan otkup po garantovanoj otkupnoj cijeni, sredstva za isplatu premije proizvođačima koji ostvarujupravo na premiju, sredstva potrebna za funkcionisanje Operatora sistema podsticaja i sredstva namijenjena Fondu za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti Republike Srpske. Naknada se obračunava svakom krajnjem kupcu u Republici Srpskoj u iznosu koji je jednak proizvodu jedinične naknade i preuzete aktivne električne energije i iskazuje se kao posebna stavka na računu kupca. Jedinična naknada za 2018. godinu iznosi 0,0052 KM/kWh.

11.5. ANALIZA PROPISA KOJIM SE UREĐUJU IZDAVANJE AKATA O PODSTICANJU PROIZVODNJE ELEKTRIČNE ENERGIJE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA

11.5.1. Sistem podsticanja

Podsticanje korištenja energije iz obnovljivih izvora u RS je uređeno na način da su svi propisi i drugi relevantni akti usmjereni na podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije, dok je za energiju za grijanje i hlađenje i za transport ostavljena zakonom definisana mogućnost i/ili obaveza da Vlada RS donese propise o načinu podsticanja korištenja energije iz obnovljivih izvora u ovim segmentima potrošnje energije[344], pa će i ova analiza razmatrati samo elemante sistema podsticanja koji se odnose na električnu energiju.

- **Pravni okvir** čine propisi navedeni pod tačkom 4.1
- **Institucionalni okvir** sistema podsticanja čine subjekti navedeni pod tačkom 3.

[343] Sl. Glasnik RS br. 88/14
[344] Član 32. Zakona o OIE i EK

- Energetski subjekti koji učestvuju u sistemu podsticanja su:
  - **Operaror prenosnog sistema(OPS)** (*nadležan za operativno sprovođenje sistema podsticanja)*
  - **Operatori distributivnog sistema (ODS**) (*odgovorni su za priključenje prozvodnih postrojenja koja koriste OIE na mrežu i pružanje pogodnosti kod priključenja, uspostavljanje mjerenja i očitavanje svih mjernih veličina neophodnih za funkcionisanje sistema podsticanja)*
  - **Snabdjevači kupaca električnom energijom** (*„kupuju" električnu energiju od Operatora sistema podsticanja (OSP) po „referentnoj cijeni"*[345]*u količini koju odredi OSP na osnovu propisanih pravila i isporučuju je kupcima; prikupljaju naknadu (novčanu) od kupaca za podsticanje proizvodnje električne energije iz OIE i uplaćuju je OSP-u).*

***Operator sistema podsticaja raspoređuje energiju koju otkupljuje od proizvođača koji ostvaruju pravo na obavezan otkup na snabdjevače koji snabdijevaju električnom energijom kupce u Republici Srpskoj srazmjerno njihovom udjelu u ukupnom tržištu električne energije u Republici Srpskoj. Snabdjevačima se praktično određuju obavezujuće kvote energije po cijeni koja se administrativno određuje (referentna cijena). U uslovima kada je udio energije iz OIE koja se podstiče u ukupnoj potrošnji energije značajan, kao što je to u RS, i kad je tržište otvoreno, kombinacija administrativno određenih cijena i tržišnih cijena može dovesti do distorzije tržišta.*[346]**

- **Proizvođači električne energije**mogu ostvariti podsticaj ako proizvode električnu energiju u **novoizgrađenom postrojenju,** i to[347]:
  - ✓ hidroelektrani snage zaključno sa 10 MW
  - ✓ vjetroelektrani snage zaključno sa 10 MWpo feed-in tarifama i bez ograničenja snage uz pravo na premiju
  - ✓ solarnoj elektrani sa fotonaponskim ćelijama snage zaključno sa 1 MW
  - ✓ elektrani na biomasu snage zaključno sa 10 MW
  - ✓ elektrani na biogas snage zaključno sa 1 MW
- **Pravo na podsticaj** u vidu pomoći proizvođač električne energije iz OIE može ostvariti:
  - **kod investiranja**[348]
    - ✓ pogodnosti kod priključenja postrojenja na mrežu, u smislu izdavanje elektroenergetske saglasnosti, izrade Elaborata o priključku i idejnog projekta eventualnog pojačanja kapaciteta mreže radi priključenja bez plaćanja naknade za ove usluge.
  - **tokom eksploatacije**[349]

[345] Garantovana otkupna cijena ili feed-in tarifa je zbir „referentne" cijene i premije
[346] Član 15. Zakona o OIE i EK
[347] Član 21. Zakona o OIE i EK
[348] Član 22. Zakona o OIE i EK
[349] Član 20. Zakona o OIE i EK

- ✓ prednost pristupa mreži, uz uslov da nije ugrožena pouzdanost rada elektroenergetskog sistema
- ✓ pravo na garantovani otkup energije od strane Operatora sistema podsticanja po **feed-in tarifi** uz umanjenje troškova balansiranja za 75% ili pravo na **premiju** za električnu energiju plasiranu na tržištu ili za potrošnju za vlastite potrebe.

- Pravo na podsticaj se može ostvariti samo ukoliko postoje raspoložive (neiskorištene) količine energije za podsticanje koje su utvrđene u Akcionom planu o korištenju energije iz obnovljivih izvora RS. Akcioni plan sadrži količine električne enrgije proizvedene iz OIE koje se podstiču za svaku godinu od 2009-te do 2020-te po tehnologijama proizvodnje i izvorima.

Sistem podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije u Republici Srpskoj „favorizuje" podsticaj u vidu garantovanog otkupa po feed-in tarifi. Proizvođači električne energije iz OIE su motivisani da izaberu ovaj podsticaj jer im se garantuje da sva proizvedena energija bude otkupljena od strane poznatog kupca po unaprijed određenoj nepromjenljivoj cijeni i potpuno su zaštićeni od uticaja tržišta. Ovi proizvođači imaju dodatnu pogodnost, jer su oslobođeni balansne odgovornosti, a troškovi balansiranja su im subvencionisani 75%. Za razliku od proizvođača koji ostvaruju pravo obaveznog otkupa po feed-in tarifama, proizvođači koji ostvaruju pravo na premiju i prodaju električnu energiju proizvedenu korištenjem OIE na tržištu, izloženi su uticaju tržišta i moraju riješiti balansnu odgovornost, snoseći troškove balansiranja u potpunosti.

- **Sredstva za podsticanje** proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji obezbjeđuju se iz naknade koju plaćaju krajnji kupci kao dodatak na cijenu električne energije

  Snabdjevač električnom energijom dužan je da na računu za električnu energiju koji dostavlja krajnjem kupcu odvojeno iskaže naknadu za podsticanje proizvodnje iz OIE.

  Visinu naknade utvrđuje Regulatorna komisija za energetiku uz saglasnost Vlade RS.

  Iz sredstava za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora izmiruju se:

  - Ukupan iznos premija za električnu energiju iz obnovljivih izvora
  - Troškovi balansiranja (samo za proizvodna postrojenja za koja se ostvaruje podsticaj u vidu feed-in tarife)
  - Troškovi rada Operatera sistema podsticanja
  - Unapređenje mjera energetske efikasnosti I podsticanje proizvodnje energije iz OIE (Zakon o izmjenama I dopunama Zakona o OIE I EK ("Sl. Gl. RS" broj 79/15) (10% prikupljenih sredstava od naknada uplaćuje se Fondu za zaštitu životne sredine i energetsku efikasnost RS)

11.5.2. Izdavanje/pribavljanje akata u sistemu podsticanja

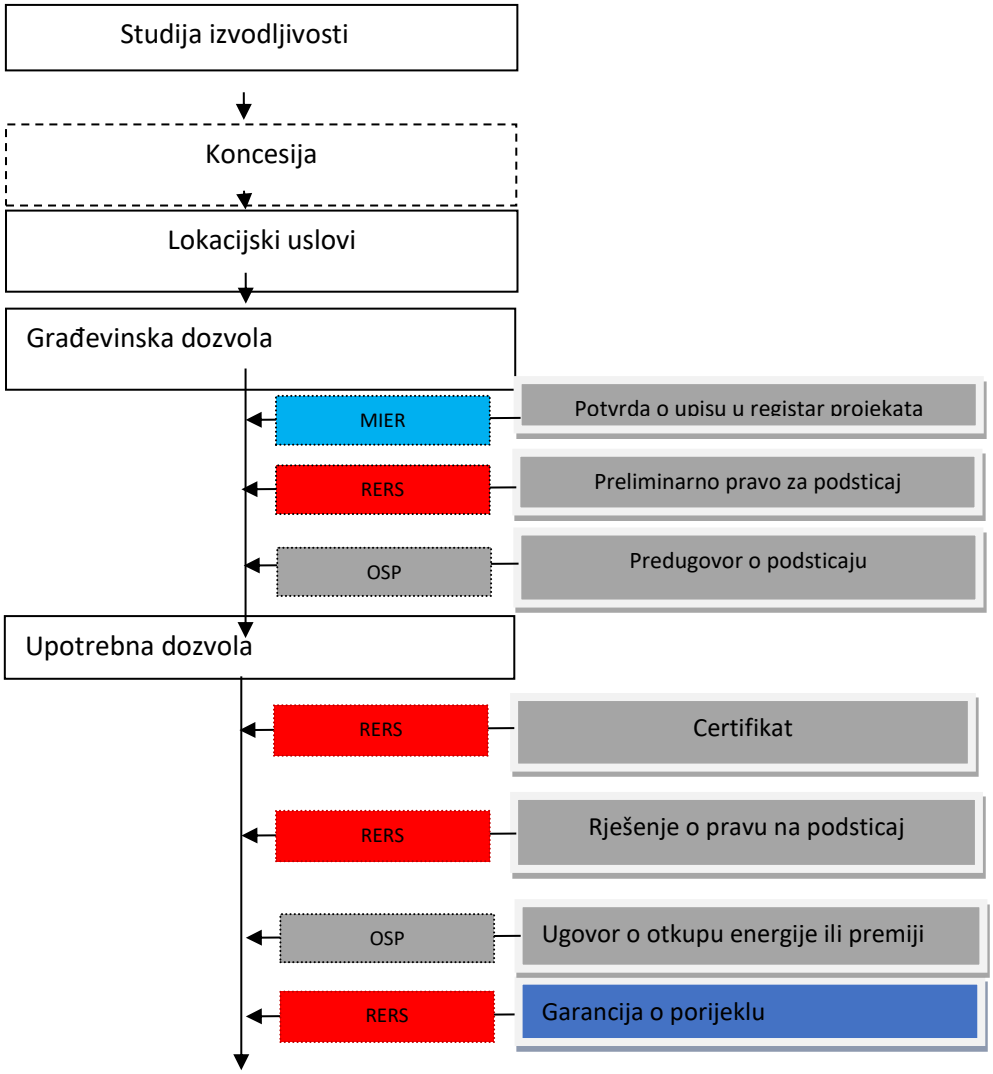
Da bi ostvario pravo na podsticaj proizvodnje električne energije iz OIE, investitor/proizvođač električne energije obavezan je da pribavi: Potvrdu o upisu u Registar projekata od Ministarstva industrije, energetike i rudarstva (MIER) (i); Certifikat od Regulatorne komisije za energetiku (RERS) (ii); Rješenje o odobravanju prava na podsticaj od RERS-a(iii) i zaključi Ugovor o

obaveznom otkupu električne energije po garantovanoj otkupnoj cijeni za proizvodnju iz obnovljivih izvora ili Ugovoroisplatipremijezaelektričnuenergijuproizvedenuizobnovljivihizvora sa Operatorom sistema podsticanja (iv).

Investitor/proizvođač ima mogućnost da prije završetka izgradnje proizvodnog postrojenja rezerviše količine energije u okviru količina predviđenih za podsticanje Akcionim planom u cilju izbjegavanja rizika i, u tom slučaju, dodatno pribavlja: Rješenje o odobravanju preliminarnog prava za podsticaj od RERS-a (v) i zaključuje Ugovor o preliminarnom pravu sa OSP (vi).

Garancija o porijeklu se ne izdaje za energiju za koju proizvođač ostvaruje pravo na garantovani otkup po Feed-in tarifi ili ostvaruje pravo na premiju prodajući električnu energiju na tržištu. Svim drugim proizvođačima električne energije iz OIE koji energiju prodaju na tržištu i koji su pribavili Certifikat garancija o porijeklu se izdaje na njihov zahtjev.

Na donjoj slici je dat dijagram odvijanja aktivnosti kod izdavanja akata o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora u odnosu na pribavljanje akata koja se odnose na oblast uređenja prostora i građenja:



Prikaz 4 - Šematski prikaz izdavanja akata o podsticanju proizvodnje električne energije iz OIE

11.5.2.1. Izdavanje potvrde o upisu u Registar projekata

Obaveza vođenja Registra projekata za proizvodnju električne energije iz OIE i u EK propisana je Zakonom o OIE i EK, a izdavanje potvrde o upisu u Registar propisano je Uputstvom o vođenju registra projekata za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji.

Da bi ostvario pravo na podsticaj investitor/budući proizvođač električne energije iz OIE obavezan je da upiše svoj projekat u Registar projekata i pribavi potvrdu o upisu. Registar projekata je jedinstvena evidencija projekata koji koriste obnovljive izvore energije za proizvodnju električne energije, energije za grijanje i hlađenje i energije koja se koristi u transportu. Registar projekata uspostavlja i vodi Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva u skladu sa Uputstvom o vođenju registra projekata iz obnovljivih izvora energije i u efikasnoj kogeneraciji[350]

[350] Sl. Glasnik RS br. 76/13

Za upis postrojenja iz člana 38. Stav 2. Zakona o OIE I EK, uz zahtjev se prilažu :

- Rješenje o registraciji nadležnog suda
- Ugovor o koncesiji ili ugovor o javnom-privatnom partnerstvu i
- Studija ekonomske opravdanosti projekta u pisanom ili elektronskom obliku

Upis u Registar projekata vrši se po zahtjevu koji se dostavlja na propisanom obrascu zahtjeva. Uz zahtjev se prilažu: rješenje o upisu u odgovarajući registar za privredna društva i preduzetnike ili uvjerenje o prebivalištu za fizička lica(i); građevinska dozvola (ii); dozvola za izgradnju elektroenergetskih objekata koju izdaje Regulatorna komisija za energetiku RS (ako se izdaje za konkretni projekat) (iii); ekološka dozvola (ako se izdaje za konkretni projekat) (iv); studija o ekonomskoj opravdanosti projekta (v);

Po upisu u Registar podnosiocu zahtjeva se izdaje Potvrda o upisu u registar, koja predstavlja „prvi“ akt koji pribavlja investitor/budući proizvođač električne energije iz OIE da bi ostvario pravo na podsticaj tokom eksploatacije (rada) proizvodnog postrojenja.

11.5.2.2. Izdavanje rješenje o odobrenju preliminarnog prava na podsticaj

Proizvođač električne energije/investitor iz obnovljivih izvora ili u efikasnoj kogeneraciji koji u skladu sa **Zakonom o OIE i EK** i **Pravilnikom o podsticanju proizvodnje električne energije iz OIE i EK** može ostvariti pravo na obavezan otkup po garantovanoj otkupnoj cijeni ili pravo na premiju, **može na svoj zahtjev**, prije završetka izgradnje proizvodnog postrojenja i prije pribavljanja Sertifikata za to postrojenje, pribaviti **rješenje Regulatorne komisije o preliminarnom pravu na podsticaj**. Svrha ostvarivanja ovog prava je rezervisanje količina u sistemu podsticaja radi ostvarenja potpunog prava na obavezan otkup po garantovanoj otkupnoj cijeni ili prava na premiju nakon izgradnje proizvodnog postrojenja i puštanja u komercijalnu eksploataciju. Na ovaj način investitor ima mogućnost da izbjegne rizik da u trenutku kad završi izgradnju postrojenja ne ostane bez podsticaja zbog ograničenih količina energije koja se podstiče.

Kod pribavljanja rješenja o preliminarnom pravu u zahtjevu se obavezno navodi koju vrstu podsticaja želi rezervisati (pravo na obavezan otkup po garantovanoj otkupnoj cijeni; ili pravo na premiju za prodaju na tržištu i/ili za potrošnju za vlastite potrebe;)

Uz zahtjev se prilažu sljedeći dokumenti, što je uslov da se zahtjev smatra komplentim:

- studija ekonomske opravdanosti,
- **dokaz o upisu projekta u registar projekata**,
- odobrenje za građenje proizvodnog postrojenja izdato od nadležnog organa u skladu sa propisima koji uređuju oblast građenja i
- dokaz da je u toku izgradnja proizvodnog postrojenja (jedan ili više dokaza kao što su potvrda građevinskog inspektora da je izgradnja u toku, ugovori sa izvođačima radova, ugovori sa dobavljačima opreme i slične dokaze kojima se nedvosmisleno potvrđuje da je izgradnja u toku).

Regulatorna komisija utvrđuje vrijeme predaje kompletnog zahtjeva (na Protokolu Regulatorne komisije ili na pošti) u skladu sa svojim internim procedurama namjenski propisanim za ovu svrhu. Utvrđivanje vremena predaje kompletnog zahtjeva predstvlja ključnu činjenicu za redosljed odlučivanja po zahtjevu po principu „first come, first served“, u smislu „ko je prvi

došao prvi se uslužuje“, odnosno ko je prvi predao zahtjev, njegov zahtjev se prvi rješava, što je u uslovima ograničenih količina za podsticanje veoma bitno.

Princip „first come, first served“ je zasnovan na vrsti podsticaja koja je dominantna u EU. Njegova specifičnost je u tome što nema konkurentski karakter kod izbora subjekta kome se dodjeljuje podsticaj, odnosno ne sadrži elemente koji daju prednost budućim proizvođačima električne energije iz OIE koji mogu obezbijediti niže troškove podsticanja, bolje lokacije izgradnje proizvodnih postrojenja u pogledu zaštite životne sredine, bržu izgradnju i sl.

Regulatorna komisija objavljuje obavještenje o prijemu kompletnog zahtjeva na svojoj internet stranici.

Regulatorna komisija odlučuje o zahtjevu za sticanje preliminarnog prava na podsticaj na osnovu kompletnog zahtjeva i potvrde za energiju koju pribavlja od Operatora sistema podsticaja i koja sadrži podatke o raspoloživim količinama električne energije iz OIE za podsticanje, najkasnije u roku od 30 dana računajući od dana prijema kompletnog zahtjeva.

Regulatorna komisija na redovnoj sjednici donosi konačnu odluku o dodjeli prava na podsticaj u formi rješenja, ili odbija zahtjev ako nisu ispunjeni propisani kriterijumi.

Ako Regulatorna komisija zaprimi više zahtjeva za dodjelu preliminarnog prava na podsticaj za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora u količinama koje u ukupnom iznosu prelaze godišnja količinska ograničenja (slobodne kvote) za podsticanje propisana Akcionim planom, redosljed dodjele podsticaja određuje se prema redoslijedu predaje kompletnog zahtjeva neposredno ili putem preporučene pošte.

Rješenje o preliminarnom pravu na podsticaj, pored ostalog, sadrži podatke o:vrsti podsticaja koju proizvođač planira koristiti,planiranoj proizvodnji električne energije, količini električne energije koja se planira podsticati u skladu sa potvrdom o energiji i periodu trajanja preliminarnog prava na podsticaj.

Period trajanja preliminarnog prava na podsticaj u toku koga podnosilac zahtjeva treba početi sa radom, utvrđuje se na osnovu planiranog početka rada proizvodnog postrojenja dostavljenog u zahtjevu i pratećoj dokumentaciji, vrste izvora i tehnologije rada proizvodnog postrojenja imože iznositi najduže tri godine od dana izdavanja rješenja.

Proizvođač električne energije/investitor, koji je ostvario preliminarno pravo na podsticaj za period kraći od tri godine, može da podnese zahtjev za produženje perioda trajanja preliminarnog prava na podsticaj najduže za šest mjeseci u slučaju da je realizovano 50% planirane investicije iz studije ekonomske opravdanosti, s tim da ukupan period trajanja preliminarnog prava na podsticaj ne može iznositi duže od tri godine

Podnosilac zahtjeva za produženje preliminarnog prava na podsticaj dužan je da dostavi dokaze o razlozima za zahtijevano produženje na osnovu kojih će Regulatorna komisija odlučiti o opravdanosti zahtjeva.

Regulatorna komisija može ukinuti rješenje o preliminarnom pravu na podsticaj ako je rješenje doneseno na osnovu neistinitih podataka,ako proizvođač/investitor ne izvršava obaveze iz predugovora o podsticaju ili na zahtjev proizvođača. Rješenje o preliminarnom pravu na podsticaj će prestati da važi akoproizvođač električne energije/investitor ne zaključi u propisanom roku predugovor i/ili ugovor sa Operatorom sistema podsticanja ili ako ne počne sa radom u roku utvrđenom u rješenju o preliminarnim pravu.

Podnosilac zahtjeva ima mogućnost da pokrene upravni spor u slučaju kad nije zadovoljan donesenom odlukom.

Izdavanje rješenja o preliminarnom pravu na podsticaj uređeno je odredbama Pravilnika o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije (OIE) i u efikasnoj kogeneraciji (EK) (Pravilnika)[351]

11.5.2.3. Zaključenje predugovora o preliminarnom pravu

Proizvođač električne energije/investitor koji dobije **rješenje Regulatorne komisije o preliminarnom pravu na podsticaj** dužan je da u roku od 15 dana od dana prijema rješenja o preliminarnom pravu na podsticaj podnese Operatoru sistema podsticaja zahtjev za zaključivanje predugovora o preliminarnom pravu na podsticaj.

Datumom zaključenja predugovora sa Operatorom sistema podsticaja nastupa period rezervisanja količina u sistemu podsticaja sve do ostvarenja potpunog prava na obavezan otkup po garantovanoj otkupnoj cijeni ili prava na premiju, a proizvođač električne energije/investitor stiče pravo da zadrži rezervisane količine na period utvrđen rješenjem Regulatorne komisije i obavezu da u tom periodu završi izgradnju postrojenja i pribavi odobrenja za upotrebu, tj. počene sa radom. Nakon isteka ovog perioda investitoru se ostavlja mogućnost da u roku koji nije duži od šest mjeseci pribavi sertifikat, rješenje o pravu na podsticaj i zaključi ugovor sa Operatorom sistema podsticaja.

Proizvođači električne energije/investitori u postrojenjima snage veće od 250 kW dužni su da prije potpisivanja predugovora o podsticanju prethodno uplate novčani depozit ili dostave bankarsku garanciju Operatoru sistema podsticaja u visini od 2% od vrijednosti investicije koja je iskazana u studiji ekonomske opravdanosti, odnosno u poslovnim knjigama vlasnika postrojenja.

Novčani depozit i/ili bankarska garancija se vraćaju uplatiocu ako proizvodno postrojenje bude izgrađeno u roku utvrđenim rješenjem o preliminarnom pravu na podsticaj i ako proizvođač/investitor pribavi sertifikat.

Uplatioc depozita ili dostavljač bankarske garancije gube deponovana sredstva ako im je ukinuto rješenje o preliminarnom pravu na podsticaj ili je rješenje prestalo da važi zbog drugih razloga utvrđenih Pravilnikom.

Zaključenje predugovora o preliminarnom pravu na podsticaj uređeno je odredbama Pravilnika o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije (OIE) i u efikasnoj kogeneraciji (EK) (Pravilnika)[352] iPravilima rada za sprovođenje sistema podsticanja koje donosi Operator sistema podsticaja (OSP), uz saglasnost Regulatorne komisije.

Operator sistema podsticaja je izradio i objavio na svojoj internet stranici tipski Obrazac predgovora o preliminarnom pravu na podsticaj.

11.5.2.4. Izdavanje certifikata

Certifikat je dokument koji se izdaje za proizvodno postrojenje i kojim se se potvrđuje da to proizvodno postrojenje proizvodi elektfričnu energiju iz OIE ili u efikasnoj kogeneraciji na ekonomski primjeren način, uz zaštitu životne sredine i u kome je obezbjeđeno mjerenje svih energetskih veličina. [353]

Certifikat se izdaje nakon pribavljanja odobrenja za upotrebu proizvodnog postrojenja, a izdaje ga Regulatorna komisija na zahtjev proizvođača električne energije u proizvodnom postrojenju.

---

[351] Sl. Glsasnik RS br.
[352] Sl. Glsasnik RS br.114/13, 88/14
[353] Član 8. Zakona o OIE i EK

Certifikat se izdaje za postrojenja koja koriste sledeće izvore primarne obnovljive energije, bez obzira na instalisanu snagu i kvalifikovanost za ostvarivanje prava na podsticaj:

- postrojenje koje koristi energetski potencijal vodotokova,
- postrojenje koje koristi energiju vjetra,
- postrojenje koje koristi energiju koja se dobija iz biomase,
- postrojenje koje koristi energiju koja se dobija iz biogasa, gasa iz postrojenja za obradu komunalnog otpada i deponijskog gasa,
- postrojenje koje koristi geotermalnu energiju,
- postrojenje koje koristi neakumulisanu sunčevu energiju (fotonaponske ćelije isolarno termoenergetsko postrojenje),
- postrojenje koje koristi kombinaciju više obnovljivih izvora energije.

Certifikat se izdaje nakon pribavljanja odobrenja za upotrebu proizvodnog postrojenja, a izdaje ga Regulatorna komisija na zahtjev proizvođača električne energije u tom proizvodnom postrojenju**.**

Proizvođač električne energije može dobiti sertifikat za proizvodno postrojenje koje koristi obnovljivi izvor energije pod uslovom da:

- posjeduje dozvolu za obavljanje djelatnosti proizvodnjeelektrične energije u tom proizvodnom postrojenju ili je ispunio kriterijume i podnio zahtjev za izdavanje te dozvole, ukoliko je za takvo proizvodno postrojenje propisana obaveza posjedovanja dozvole,
- proizvodno postrojenje ispunjava uslove zaštite životne sredine prema Zakonu o zaštiti životne sredine i drugim propisima iz oblasti zaštite životne sredine,
- posjeduje vodopravne akte pribavljene u skladu sa propisima o zaštiti i korištenju voda,
- posjeduje odobrenje za upotrebu proizvodnog postrojenja u skladu sa propisima o uređenju prostora i građenju,
- su u proizvodnom postrojenju, u zavisnosti od vrste proizvodnog postrojenja i njegove namjene (proizvodnja električne energije radi isporuke u mrežu, proizvodnja za vlastite potrebe, proizvodnja za vlastite potrebe i isporuku u mrežu), na mjernim mjestima instalisani mjerni uređaji kojima se obezbjeđuje: mjerenje i registracijaproizvedene električne energije koja je isporučena u elektroenergetsku mrežu (neto proizvedena električna energija) i električne energije koja je preuzeta sa mreže, mjerenje i registracija proizvedene električne energije na stezaljkama generatora (bruto proizvedena električna energija), mjerenje i registracija električne energije utrošene za vlastitu potrošnju, mjerenje i registracija električne energije utrošene kao potrošnja za vlastite potrebe, mjerenje i registracija utroška primarne energije, Jednopolna šema i deklaracije za mjerna mjesta koja služe za mjerenje električne energije moraju biti ovjerene od strane operatora sistema čime on potvrđuje da su:
- posjeduje ugovor o priključenju i deklaraciju o priključku na distributivnu mrežu, odnosno ugovor o priključku i odobrenje za priključenje na prenosnu mrežu, za

novoizgrađeno proizvodno postrojenje ukoliko je priključeno na elektroenergegtsku mrežu,

- posjeduje ugovor o koncesiji u skladu sa propisima o dodjeli koncesije,
- posjeduje dokaz o upisu projekta u registar projekata iz obnovljivih izvora energije i u efikasnoj kogeneraciji

Certifikat za proizvodno postrojenje izdaje se na periodvaženj aod:

- 15 godinaza hidroelektrane, vjetroelektrane i solarne elektrane
- Pet godina za proizvodno postrojenje koje koristi ostale vidove obnovljivih izvora energije,
- godinu dana za efikasno kogenerativno postrojenje

Pribavljeni certifikat neophodan je uslov za ostvarivanje prava na podsticaj proizvodnje električne energije iz OIE(ako su ispunjeni drugi, propisima utvrđeni uslovi, i ako su na raspolaganju količine energije koja se podstiče) i za izdavanje garancije o porijeklu električne energije.

Izdavanje certifikata uređeno je Pravilnikom o izdavanju certifikata koje proizvodi električnu energije iz OIE ili efikasnoj kogeneraciji.[354]

11.5.2.5. Izdavanje rješenja o odobravanju prava na podsticaj

Izdavanje rješenja o odobravanju prava na podsticaj propisano je Pravilnikom o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije (OIE) i u efikasnoj kogeneraciji (EK)[355]i Akcionim planom Republike Srpske o korištenju obnovljivih izvora energije.

Nakon izgradnje proizvodnog postrojenja koje koristi obnovljive izvore energije, investitor/proizvođač pribavlja rješenje o odobravanju prava na podsticaj.

Osnovni preduslovi za izdavanje rješenja su: da proizvodno postrojenje spada u grupu postrojenja za koje se, u skladu sa relevantnim propisima, može ostvariti podsticaj (*navedeno pod tačkom 5.1*)(i); da je za to proizvodno postrojenje pribavljen Certifikat (ii); da postoje raspoložive količine energije za podsticanje što se potvrđuje potvrdom o količinama koje OSP dostavlja Regulatornoj komisiji (*količine mogu biti unaprijed rezervisane rješenjem i predugovorom o preliminarnom pravu ili su raspoložive zato što nisu rezervisane niti iskorištene*) (iii); dokaz od nadležnog ministarstva o upisu u registar projekata(iv); ugovor o priključenju na distributivnu mrežu i/ili ugovor o priključku i odobrenje za priključenje na prenosnu mrežu (v); dokazi koji potvrđuju da se radi o novom postrojenju u koje nije ugrađena već korištena oprema(vi); da su dostavljeni provjerljivi podaci o ukupnoj vrijednosti investicije i ukupnoj vrijednosti primljene državne pomoći (ako je primjenljivo).

Rješenje izdaje Regulatorna komisija za energetiku na zahtjev investitora/proizvođača.

Rješenja o pravu na podsticajsadrži podatke o:proizvođaču,proizvodnom postrojenju,vrsti podsticaja,planiranoj godišnjoj proizvodnji električne energije,količini električne energije koja se podstiče u skladu sa potvrdom o energiji,mjernom mjestu, odnosno mjernom slogu za mjerenje proizvodnje i/ili potrošnje električne energije koja se podstiče, period trajanja prava na podsticaj.

[354] Sližbeni gl. RS br. 112/13, 60/16
[355] Sl. Glsasnik RS br.

Pravo na obavezan otkup električne energije po garantovanoj otkupnoj cijeni ili pravo na premiju,po pravilu, traje 15 godina.

Proizvođač električne energije obavezan je u roku od 15 dana od dana prijema rješenja Regulatorne komisije o pravu na podsticaj podnijeti zahtjev za zaključenje ugovora o garantovanom otkupu električne energije ili ugovora o premiji Operatoru sistema podsticaja

11.5.2.6. Zaključenje ugovora o garantovanom otkupu električne energije ili premiji

Zaključenje ugovora o garantovanom otkupu električne energije ili ugovora o isplati premije za električnu energiju proizvedenu iz OIE propisano je Pravilnikom o podsticanju proizvodnje električne energije iz OIE i EK, Pravilima rada za sprovođenje sistema podsticanja i Odlukom o visini garantovanih otkupnih cijena i premija za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji[356]

Proizvođač električne energije iz obnovljivih izvora ili u efikasnoj kogeneraciji koji je pribavio rješenje Regulatorne komisije o pravu na podsticaj zaključuje sa Operatorom sistema podsticaja jedan od ugovora:

- Ugovor o obaveznom otkupu po garantovanoj otkupnoj cijeni za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora energije ili
- Ugovor o isplati premije za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora energije;

Ugovori se zasnivaju na podacima iz rješenja Regulatorne komisije o odobravanju prava na podsticaj.

Rok važenja ugovora o obaveznom otkupu u toku koga proizvođač električne energije iz obnovljivih izvora ili u efikasnoj kogeneraciji ima pravo na nepromijenjenu garantovanu otkupnu cijenu utvrđuje se u rješenju o pravu na podsticaj.

Ugovor o isplati premije zaključuje se na period trajanja prava na podsticaj utvrđen rješenjem o pravu na podsticaj, pri čemu se visina premije redovno (po pravilu jednom godišnje) usklađuje sa odlukom Regulatorne komisije o visini premije.

Prilikom zaključenja ugovora o obaveznom otkupu po garantovanim otkupnim cijenama primjenjuju se cijene iz odluke koja je na snazi u vrijeme zaključenja ugovorai ostaju nepromijenjene u periodu važenja ugovora, osim u slučaju većih promjena kursa konvertibilne marke u odnosu na kurs evra u Bosni i Hercegovini.

Prilikom zaključenja prvog ugovora o isplati premije za električnu energiju realizovanu na tržištu ili potrošenu za vlastite potrebe, primjenjuju se cijene iz odluke koja je na snazi u vrijeme zaključenja ugovora,pri čemu se visina premije u narednom periodu redovno usklađuje sa važećom odlukom RERS-a o visini garantovanih otkupnih cijena i premija.

Operator sistema podsticaja je izradio i objavio na svojoj internet stranici tipske obrazacesvih ugovora koje zaključuje.

11.5.2.7. Izdavanje garancija o porijeklu električne energije

Izdavanje garancija o porijeklu električne energije propisano je Pravilnikom o izdavanju garancija o porijeklu električne energije[357]

Garancija o porijeklu električne energije je dokument u elektronskom obliku čija je osnovna funkcija obezbjeđenje dokaza da je električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora

[356] Sl. Glasnik RS br. 88/14
[357] Službeni gl. RS br. 1/14

električne energije, a ne koristiti se u svrhu utvrđivanja bruto finalne potrošnje električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora.

Garancije o porijeklu električne energije na teritoriji Republike Srpske izdaje Regulatorna komisija za energetiku (REERS)

Garanciju o porijeklu električne energije može dobiti proizvođač ako:

- električnu energiju proizvodi u postrojenjima koja koriste:energetski potencijal vodotoka,energiju vjetra,energiju koja se dobija iz biomase,energiju koja se dobija iz biogasa, neakumulisanu energiju sunca i energiju iz geotermalnih izvora
- posjeduje sertifikat za proizvodno postrojenje izdat od strane Regulatorne komisije,
- prodaje električnu energiju na tržištu električne energije, a za koju nije stekao pravo na obavezan otkup po garantovanoj otkupnoj cijeni ili pravo premiji.

Garancija o porijeklu izdaje se za jediničnu količinu električne energije od 1 MWh i samo jednom za proizvodnju u određenom periodu.

Garancije o porijeklu se izdaju na period važenja od godinu dana, a nakon isteka perioda ivaženja ili nakon upotrebe se poništava.

Početna („upisna“) garancija o porijeklu električne energije se izdaje u formi rješenja na zahtjev, a proizvođač koji pribavi rješenje stiče pravo upisa u registar garancija o porijeklu električne energije, odnosno pravo da učestvuje u sistemu izdavanja, prenosa i poništenja garancija o porijeklu za određeni vremenski period u elektronskom obliku.

Izdavanje garancija o porijeklu električne energije za određeni vremenski period, vrši se na zahtjev proizvođača u elektronskoj formi.Vremenski period za koji se traži izdavanje garancija o porijeklu precizira se u obrascu zahtjeva i ne može biti kraći od jednog kalendarskog mjeseca. Zahtjev za izdavanje garancija o porijeklu može se podnijeti najkasnije u roku od tri mjeseca od dana očitanja mjernih uređaja za mjerenje energetskih veličina u proizvodnom postrojenju, u protivnom se gubi pravo na njihovo izdavanje.

Garancije o porijeklu električne energije se izdaju na osnovu izvještaja nadležnog operatora sistema koji se dostavlja Regulatornoj komisiji na mjesečnom nivou.

Garancija o porijeklu električne energije sadrži:

- jedinstveni identifikacioni broj garancije o porijeklu električne energije,
- mjesec i godinu proizvodnje električne energije
- naziv proizvođača kojem se izdaje garancija o porijeklu,
- kapacitet proizvodnog objekta,
- datum početka rada proizvodnog objekta,
- zemlju izdavanja garancije o porijeklu i
- naziv tijela koje je izdalo garanciju o porijeklu.

Registar garancija o porijeklu električne energije vodi se u elektronskoj formi(REERS)

Proizvođači dobijene garancije o porijeklu električne energije prenose ostalim učesnicima na tržištu električne energijekoji su evidentirani u registru garancija o porijeklu električne energije. Prenos garancija obavlja Regulatorna komisija na zahtjev imaoca garancije elektronskim

putem, a nakon izvršenog prenosa novi imalac garancije o porijeklu stiče pravo raspolaganja prenijetom garancijom.

Snabdjevači koji snabdijevaju krajnje kupce na teritoriji Republike Srpske mogu koristiti garancije o porijeklu električne energije da dokažu krajnjim kupcima da je dati udio ili količina električne energije proizvedena iz obnovljivih izvora električne energije. (Niko od proizvođača električne energije nije zatražio izdavanje garancija o porijeklu)

Regulatorna komisija vrši poništenje upotrebljenih garancija o porijeklu električne energije, apo automatizmu, i poništenje garancija o porijeklu električne energije kojima je istekao period važenja.

11.6. ZAKLJUČCI

- Propisi koji se primjenjuju u Republici Srpskoj za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora sadrže neophodne odredbe kojima se uređuje postupanje nadležnih institucija i proizvođača električne energije iz OIE radi izdavanja/pribavljanja dokumenata neophodnih za ostvarivanje prava na podsticaj. Manjkavosti evidentirane u pojedinim dijelovima izvještaja odnose se, uglavnom, na odsustvo konkurentnosti kod izbora subjekata kojima se odobrava pravo na podsticaj i netržišnu orijentaciju oblika podsticanja i daju se u nastavku.

- Odlukom Ministarskog savjeta Energetske zajednice od oktobra 2012. godine definisan je obavezujući cilj udjela energije iz OIE u bruto finalnoj potrošnji energije u 2020. godini za BiH u iznosu od 40%, dobiven proračunomprema jedinstvenoj metodologiji iz namjenske studije[358] koja je rađena za Energetsku zajednicu. Koristeći istu metodologiju utvrđen je ciljni udio za Republiku Srpsku za 2020. u iznosu od 48%. Kao bazna, referentna godina uzeta je 2009. godina, a kod određivanja udjela OIE u baznoj 2009. godini, korišten je podatak o potrošnji biomase dobijen na osnovu *Studije o potrošnji biomase u energetske svrhe u Energetskoj zajednici*[359] koja je rađena 2012. godine, koristeći metodologije Eurostata. (*Republički zavod za statistiku nije imao kredibilne podatke usklađene sa Eurostatom*). Prema podacima iz navedenih studija udio energije iz obnovljivih izvora energije u 2009. godini u bruto finalnoj potrošnji energije u Republici Srpskoj iznosi 42%, a planirani ciljni udio 2020. godine 48%, što je znatno više nego u bilo kojoj zemlji Evropske unije i Energetske zajednice.

  Nedovoljno razvijena *energetska statistika u Republici Srpskoj prepreka je za provjeru ovih naprijed navedenih podataka, tim više što je u Odluci Ministarskog savjeta Energetske zajednice kojom su definisani udjeli energije iz OIE za 2009. i 2020. godinu za BIH (i sve ostale zemlje, ugovorne strane) ostavljena mogućnost korištenja kredibilnih statističkih podataka za preispitivanje odredbi same Odluke*[360].

  Inače, stanje energetske statistike u RS koja se nalazi u fazi razvoja, otežava prikupljanje podataka za izradu energetskog bilansa, te može predstavljati problem prilikom praćenja ostvarenja cilja, odnosno redovnih izrještavanja premai Energetskoj zajednici.[361]

- Princip „first come, first served“ je zasnovan na vrsti podsticaja koja je dominantn au EU. Njegova specifičnost je u tome što nema konkurentski karakter, odnosno ne sadrži

[358]Study on the calculations of 2020 renewable energy targets in the Energy Community jun 2010
[359]Study on the Biomass Consumption for Energy Purposes in the Energy Community februar 2012
[360]Član 16. Odluke Ministarskog vijeća En.Z. od 18. oktobra 2012. godine (D/2012/04/MC-EnC) o implementaciji Direktive 2009/28/EC
[361]Ovo je navedeno u Akcionom planu RS

elemente za nadmetanje budućih proizvođača električne energije iz OIE u pogledu nižih troškove podsticanja, bolje lokacije izgradnje proizvodnih postrojenja i zaštite životne sredine,brže izgradnje i sl.

- Postojeći sistem podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije u Republici Srpskoj je podsticaj u vidu garantovanog otkupa energije po feed-in tarifi. Proizvođači električne energije iz OIE su motivisani da izaberu ovaj vid podsticaja, jer im se garantuje otkup sve proizvedene energije bude od strane poznatog kupca po unaprijed određenoj nepromjenljivoj cijeni (15 godina) i potpuno su zaštićeni od uticaja tržišta. Nemotivisanost proizvođača koji ostvaruju pravo otkupa električne energije po feed-in tarifama da prilagođavaju svoju proizvodnju uslovima tržišta može dovesti do distorzije tržišta, posebno u uslovima kada je udio energije koja se podstiče na ovaj način u ukupnim količinama energije na tržištu značajan, kao što je slučaj u Republici Srpskoj (cca 20% u 2020. godini). Proizvođači koji ostvaruju pravo garantovanog otkupa imaju dodatnu pogodnost jer su oslobođeni balansne odgovornosti, a troškovi balansiranja su im subvencionisani 75%, što ih dovodinu situaciju da nisu motivisani da vode računa da planiraju proizvodnju na način da budu što manja odstupanja planirane od ostvarene proizvodnje. Za razliku od proizvođača koji ostvaruju pravo obaveznog otkupa po feed-in tarifama, proizvođači koji ostvaruju pravo na premiju i prodaju električnu energiju na tržištu su izloženi uticaju tržišta i moraju riješiti balansnu odgovornost, snoseći troškove balansiranja u potpunosti. Pored toga što proizvodnja električne energije podsticana feed-in premijama u odnosu na feed-in tarife doprinosi konkurentnosti tržišta, može doprinijeti i smanjenju troškova balansiranja i smanjenju ukupnih troškova podsticanja, posebno u uslovima kada tržišna cijena raste.
- Operator sistema podsticanja raspoređuje energiju koju otkupljuje od proizvođača koji ostvaruju pravo na obavezan otkup po feed-in tarifama na snabdjevače koji snabdijevaju električnom energijom kupce u Republici Srpskoj srazmjerno njihovom udjelu u ukupnom tržištu električne energije u Republici Srpskoj. Snabdjevačima se, praktično, određuju obavezujuće kvote energije po cijeni koja se administrativno određiuje (referentna cijena). U uslovima kada je udio energije iz OIE koja se podstiče u ukupnoj potrošnji energije značajan, kao što je to u RS, i kad je tržište otvoreno, kombinacija administrativno određenih cijena i tržišnih cijena može dovesti do distorzije tržišta.
- Rješenje definisano Zakononom o OIE i EK po kome poslove Operatora sistema podsticanja do njegovog uspostavljanja kao nezavisnog subjekta obavlja Mješoviti holding Elektroprivreda RS omogućava brže i jeftinije početno uspostavljanje sistema podsticanja, zahvaljujući činjenici da Elektroprivreda RS raspolaže sa stručnim kadrom koji ima iskustva u obavljanju sličnih poslova i svom neophodnom infrastrukturom. Međutim, u praksi su se pojavili problemi punjenja fonda za podsticanje zbog finansijske nediscipline, odnosno neblagovremenog plaćanja snabdjevača prema OSP po osnovu preuzete električne energije i prikupljene premije. Ovdje se radi o plaćanjima između pravno povezanih lica, Elektroprivrede RS koja je Mješoviti holding i „elektrodistribucija“ u ulozi snabdjevača kupaca električnom energijom kao zavisnih privrednih društava u okviru holdinga, a ta povezanost utiče na spremnost, odnosno nespremnost da se aktiviraju istrumenati obezbjeđenja plaćanja, koji su predviđeni u sistemu podsticanja.
- S obzirom da je Uputstvo o vođenju registra projekata za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji javni dokument koji se objavljuje na internet stranici Ministarstva inrustrije, energetike i rudarstva RSi da je Uputstvom o

vođenju Registra predviđeno njegovo ažuriranje svaka tri mjeseca, postavlja se pitanje aktuelnosti Registra sa takvim rokovima ažuriranja.

11.7. PREPORUKE

- Energetsku statistiku u Republici Srpskoj (za električnu energiju, energiju za grijanje i hlađenje i energiju u transportu) razviti na način koji će obezbijediti podatke za planiranje, praćenje, analiziranje, i izvještavanje, kao i podloge za propise o korištenju obnovljivih izvora energije.
- Razmotriti uslove i rokove za izmjenu propisa o budućim šemama podsticaja (nakon 2020. godine), na način da se izbor subjekata koji ostvaruju pravo na podsticaj dodjeljuju u procesu konkurentskog nadmetanja (aukcija) na osnovu jasnih, transparentnih i nediskriminirajućih kriterijuma.[362]
- Razmotriti mogućnost izmjena propisa o šemama podsticanja tako da osnovni vid podsticaja bude feed-in premija za proizvodnju električne energije iz OIE i prodaju te energije na tržištu i/ili za potrošnju za vlastite potrebe), uz preuzimanje odgovornosti proizvođača električne energije iz OIE za balansiranje. Podsticanje u vidu garantovanog otkupa po feed-in tarifama postepeno napustati, uz zadržavanje feed-in tarifa samo za mala postrojenja koja koriste OIE. Obrazloženje za ovakvu preporuku dato je u Zaključcima (četvrti paragraf). Slične preporuke date su dokumentima Evropske unije i Energetske Zajednice kojise bave šemama podsticanja proizvodnje električne energije iz OIE. Radni dokument Evropske komisije pod nazivom „Uputstvo Evropske komisije za dizajniranje šema podsticanja za obnovljive izvore“ SWD(2013) 439 final, od 5.11.2013., analizira razloge zašto treba dati prednost šemama podsticaja sa feed-in premijama u odnosu na šeme sa feed-in tarifama i šeme sa obavezujućim kvotama i zelenim certifikatima, navodeći primjere najbolje prakse. U Smjernicama Komisije (EU) o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine ienergetiku 2014-2020 (2014/C 200/01), u dijelu koji se odnosi na državnu pomoćza proizvodnju električne energije iz OIE, eksplicitno se navodi da je od posebnog značaja motivisati integrisanje električne energije iz OIE u tržište električne energije i propisuju uslovi za nove šeme podsticanja u smislu da se podsticaj dodjeljuje kao premija (dodatak na tržišnu cijenu), a korisnik podsticaja prodaje električnu energiju na tržištu. Tačka 4. Smjernica politike Sekretarijata Energetske zajednice o reformi šema podsticanja za promociju energije iz obnovljivih izvora (PG 05/2015 / 21.decembar 2015.) glasi:“Uvesti šeme podsticanja bazirane na feed-in premijama“, a tačka 7. Smjeernica glasi: „Uvesti balansnu odgovornost za velike proizvođače energije iz OIE“.
- Realizacija iznad navedenih preporuka odvija se u okviru projekta „Poticanje obnovljivih izvora energije u BiH“ u komponenti „Reforma sistema poticaja u BiH“, a koji implementira GIZ u BiH. U okviru reformskog procesa u BiH planirano je da se do juna 2019. godine izradi detaljni koncept shema poticaja zasnovanim na tržišnim principima, a koji će biti dostavljen svim nadležnim organima na razmatranje i usvajanje.

[362]Vidi **tačku 3**. Smjernica politike Sekretarijata Energetske zajednice o reformi šema podsticanja za promociju energije iz obnovljivih izvora (PG 05/2015 / 21.decembar 2015.)