

UTICAJ ZAKONODAVNOG OKVIRA NA KORIŠTENJE I RAZVOJ OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE U BOSNI I HERCEGOVINI – INVESTICIJSKI AMBIJENT

Doc. dr.sc. Maida Bećirović, email: becirovic.maida@hotmail.com

Ana Kvesić, email: anna.kvesic@fipa.gov.ba

Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH – FIPA

Azra Bećirović, Sarajevo, Grbavička 44, tel.: +387 61 355 378

Sažetak: Energetski sektor u BiH je jedan od najznačajnijih privrednih sektora, sa dugom tradicijom i značajnim potencijalom za daljnji razvoj i investiranju predstavlja najveći dugoročni razvojni potencijal obzirom na činjenicu da BiH proizvodi višak električne energije i spada među dvije zemlje u regiji jugoistočne Europe koja izvozi električnu energiju, ta posjeduje prirodne kapacitete i resurse za iskoristavanje obnovljivih izvora energije. Na žalost, prema navodima investitora, ovaj resursni potencijal ne prati i zakonodavni okvir, koji trenutno otežava i usporava razvoj investicija u ovom segmentu. Privatni investitori navode, da je proces investiranja u BiH do te mjere nejasan da imaju problem odrediti koji su to tačni koraci koje je potrebno poduzeti u pribavljanju dozvola i odobrenja. U ovom radu akcent se stavlja na postupak pribavljanja dozvola i odobrenja u svrhu instaliranja investicija u obnovljive izvore energije, a u svrhu sagledavanja uticaja zakonodavnog okvira na razvoj i korištenje obnovljivih izvora energije.

Ključne riječi: obnovljivi izvori energije, okolišne tehnologije, investicije, pravni okvir, dozvole

IMPACT OF LEGAL FRAMEWORK TO USE AND DEVELOPMENT OF RENEWABLE ENERGY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA - INVESTMENT ENVIRONMENT

Abstract: The energy sector in BiH is one of the most important economic sectors, with a long tradition and significant potential for further development and investment, and is the largest long-term growth potential due to the fact that BiH produces a surplus of electricity and is one of two countries in the region to export electricity, this has a natural capacity and resources of renewable energy. Unfortunately, according to the investor, this resource potential does not follow the legislative framework, which is currently hard time and slows down the development of investment in this segment. Private investors stated that the investment process in Bosnia and Herzegovina to the extent unclear that they have a problem to determine which are the exact steps to be taken in obtaining permits and approvals. In this paper, the focus is on the process, we sought permission and approval for the purpose of installing investment in renewable sources of energy however, the purpose of sagledavanja influence the legislative framework on the development and use of renewable energy sources.

Keywords: renewable energy sources, environmental technologies, investment, legal framework, permits

1. UVOD

U skladu sa Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice, Ministarski savjet je 18. Oktobra 2012. godine usvojio Odluku o implementaciji Direktive 2009/28 o promociji proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, kojom je za Bosnu i Hercegovinu utvrđen obavezujući cilj od 40% udjela obnovljivih izvora energije (u daljem tekstu: OIE) u potrošnji električne energije do 2020. godine. Članom 16. navedene odluke omogućena je revizija iznosa ciljeva na inicijativu Ugovorne strane u slučaju da se mogu dokazati drugačiji polazni

statistički pokazatelji, imajući u vidu da je prilikom određivanja cilja od 40% za Bosnu i Hercegovinu na nivou radne grupe Sekretarijata Energetske zajednice, kao polazni element uzet podatak za 2009.godinu u iznosu od 34% učešća OIE.

2. INVESTICIJSKI AMBIJENT

Iako Bosna i Hercegovina posjeduje značajan potencijal i brojne druge faktore, koje je čine atraktivnim odredištem za ulaganja, poput konkurentnih troškova rada, povoljnih poreznih stopa, posebno stope poreza na dobit, kao i pristup, odnosno blizina velikih europskih tržišta, trenutno je broj privatnih investitora u BiH mali. Tokom proteklih godina bilo je i određenih investicija u proizvodna postrojenja za obnovljive izvore energije, kao što su solarne elektrane, male i srednje hidroelektrane i vjetroelektrane. Neki investitori su uspjeli završiti svoje projekte, dok su se drugi suočili sa višegodišnjim odlaganjima (npr. Solarna elektrana „Hodovo“ u blizini Stoca i vjetroelektrana „Mesihovina“ u blizini Tomislavgrada, obje u Federaciji Bosne i Hercegovine).¹⁵⁷ Privatni investitori navode da je proces investiranja u BiH do te mjere nejasan da imaju problem odrediti koji su to tačno koraci koje je potrebno poduzeti u pribavljanju dozvola i odobrenja budući da se oni razlikuju od regije do regije, od slučaja do slučaja ili čak ovise od toga koji je službenik zadužen unutar jedne te iste institucije. Izgradnja određenih novih tipova proizvodnih postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije, kao što su elektrane na biogas, otvara dodatne probleme zbog primjene novih tehnologija za koje skoro da i ne postoji stručno znanje u zemlji.¹⁵⁸ U skladu sa strategijom EU u oblasti energije i zaštite okoline, Bosna i Hercegovina mora da provede opsežnu akciju pripreme strateških planova za održivu energiju koja podrazumjeva maksimalno iskorištenje obnovljivih izvora energije i unapređenje energetske efikasnosti, tj inteligentno korištenje energije, kao i unaprijediti, usaglasiti sa EU i drugim međunarodnim propisima i jasno precizirati zakonodavni okvir u ovoj oblasti. Ističemo Direktivu EIA¹⁵⁹ koja nalaže uključivanje organa vlasti na koje se predmetni projekt može odnositi zbog njihovih nadležnosti u odnosu na okoliš ili lokalnih i regionalnih nadležnosti. S ciljem osiguravanja učešća javnosti na koju se projekat odnosi, neophodno je odgovarajućim sredstvima informisati javnost „u ranoj fazi postupaka donošenja odluka o okolišu“¹⁶⁰

2.1.Regulatorni okvir – postupak pribavljanja dozvola i odobrenja

U skladu sa ustavnim uređenjem Bosne i Hercegovine, nadležnost za provođenje procesa i koraka u sklopu procesa odobravanja projekata obnovljivih izvora energije je podijeljena između različitih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini (državni nivo, entitetski i Brčko distrikt).¹⁶¹ Na nivou entiteta je moguće identifikovati tipičan proces odobravanja na način kako je to definirano Berger studijom¹⁶², a koji podrazumijeva četiri koraka: 1) definiranje projekata od javnog interesa; 2) prostorno planiranje; 3) postupak ishoda dozvola; i 4) obezbjeđivanje zemljišta ili prava na korištenje zemljišta. Stoga je postupak ishoda

¹⁵⁷ Izvor: Agencija za unapređenje stranih investicija u Bosni i Hercegovini: www.fipa.gov.ba

¹⁵⁸ USAID: Nacr Izvještaja o režimu ishoda dozvola i preprekama za ulaganje u energetske infrastrukturne projekte u Bosni i Hercegovini

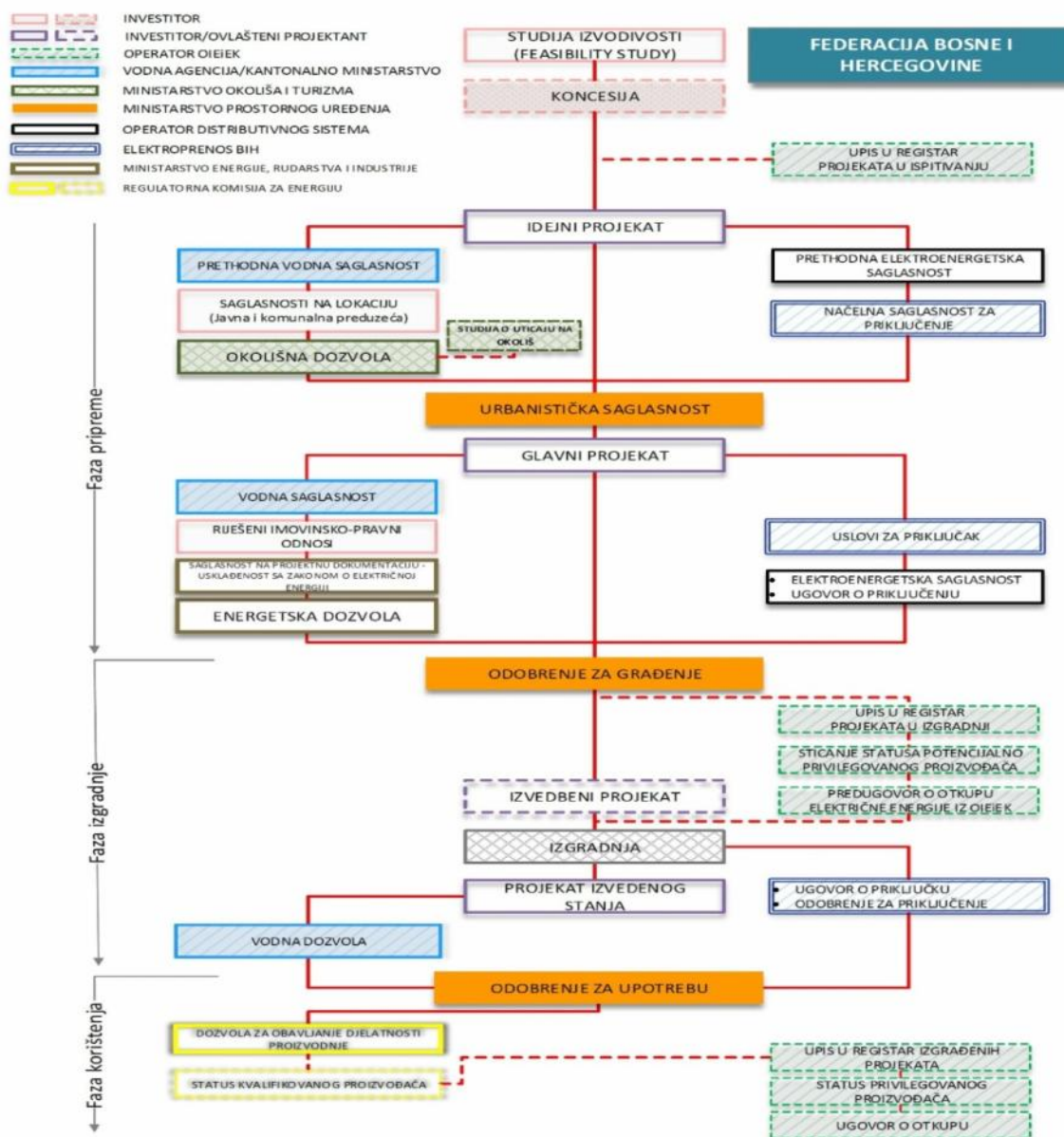
¹⁵⁹ Direktiva 2011/92/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 13. decembra 2011. godine o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, dopunjena Direktivom 2014/52/EU od 16. aprila 2014. godine.

¹⁶⁰ *Ibid.*, član 6.

¹⁶¹ *Ibidem*, str.11

¹⁶² Roland Berger, Postupci ishoda 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.

dozvola za izgradnju energetskih infrastrukturnih projekata, koji predstavlja glavni dio procesa odobravanja, prevashodno uređen na entitetskom nivou: Federacija BiH (FBiH) i Republika Srpska (RS). Nadalje, zbog podjele nadležnosti između Federacije BiH i njenih deset (10) kantona uspostavljenih na osnovu Ustava FBiH 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 je više centraliziran. Lokalne vlasti u oba entiteta su također uključene u određene specifične procese i korake u ishođenju dozvola.¹⁶³ Kako bi prikazali svu kompleksnost pravnog okvira u postupku dobijanja raznih dozvola i odobrenja u svrhu instaliranja energetskih postrojenja iz obnovljivih izvora energije, dajemo pregled stanja u Federaciji Bosne i Hercegovine.



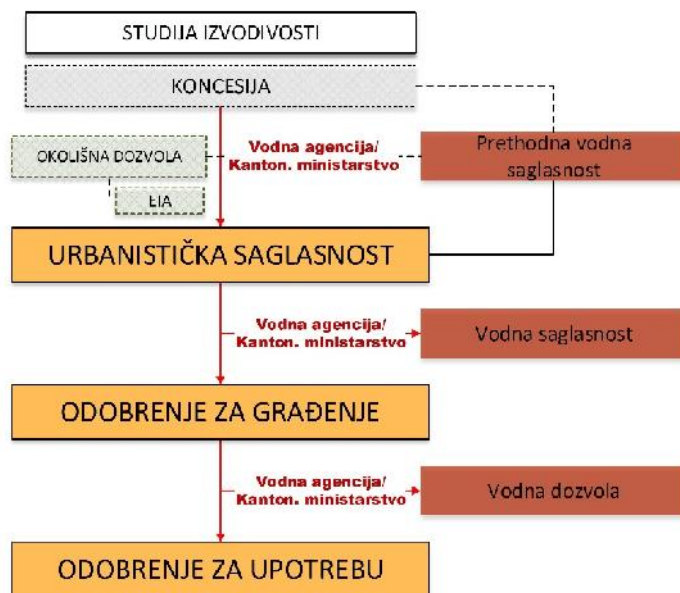
Slika1: FBiH – Dozvole i nadležne institucije¹⁶⁴

¹⁶³ USAID: Nacrtni Izvještaji o režimu ishođenja dozvola i preprekama za ulaganje u energetske infrastrukturne projekte u Bosni i Hercegovini, str.24

¹⁶⁴ Ibidem str.25

Tipični procesi i koraci u standardnom postupku ishoda za izgradnju proizvodnog objekta u FBiH prikazani su na slici 1. Premda su svi opisani procesi i koraci obavezni prema zakonima i propisima, dvije najvažnije dozvole su: 1) urbanistička saglasnost i 2) odobrenje za građenje. Većina drugih dozvola/odobrenja i saglasnosti mora se pribaviti kao preduslov za izdavanje ove dvije dozvole. Za izdavanje nekih dozvola potrebno je poduzeti čitav niz koraka i/ili etapno pribavljati upravne odluke/akte kroz postupak ishoda dozvola koje će onda u konačnici dovesti do izdavanja finalne dozvole u toj kategoriji.¹⁶⁵

Oblast dobijanja odobrenja i dozvola za projekte obnovljivih izvora energije pokriva više različitih propisa, često različitih nivoa vlasti. Tako za izgradnju određene vrste energetskog objekta u FBiH, može biti neophodno da investitor dobije koncesiju. U zavisnosti od kapaciteta objekta, koncesiju je moguće dobiti na federalnom nivou, ili, kao što je navedeno u Zakonu o koncesijama FBiH iz 2002. godine,¹⁶⁶ na kantonalnom nivou, gdje je na snazi 10 zakona o koncesijama, koji nisu usklađeni posebno u odnosu na zahtjeve za izgradnju proizvodnih postrojenja na obnovljive izvore energije. Od kantona do kantona stoga postoje razlike da li će koncesija biti potrebna za izgradnju vjetroelektrane, solarne elektrane, elektrane na biomasu ili biogas.¹⁶⁷ Nadalje znatan broj kantona su donijeli i kantonalne propise kojima se uređuje postupak dodjele koncesije, definiraju institucije i druga pitanja koja se tiču koncesija. Kao posljedicu toga, svaki kanton ima strukturu i postupak dodjele koncesija različit od onog u drugim kantonima. Treba naglasiti da i opštine također, imaju svoje lokalne propise koji utiču na određene aspekte postupka dodjele koncesija. U Federaciji BiH ne postoji registar izdatih koncesija te je stoga nemoguće egzaktno utvrditi broj izdatih koncesija. Da bi stekao pravo na korištenje vode za novi proizvodni objekat, investitor mora proći nekoliko različitih koraka kako biti pribavio upravne akte koji će mu u konačnici omogućiti dobijanje vodne dozvole.



Slika 2: FBiH –Vodni akti – saglasnosti i dozvole¹⁶⁸

¹⁶⁵Ibidem, str.26

¹⁶⁶Izmjene i dopune učinjene su 2006. godine

¹⁶⁷Na primjer, investitor mora dobiti koncesiju za izgradnju solarne elektrane u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, ali ne i u Kantonu Sarajevo. Tuzlanski kanton je također inicijalno zahtijevao posjedovanje koncesije za vjetroelektrane i solarne elektrane, ali je kasnije izmijenio zakon i ukinuo ove zahtjeve.

¹⁶⁸Ibidem, str.29

Slika 2. prikazuje faze i redoslijed izdavanja vodnih akata u odnosu na urbanističku saglasnost i odobrenje za građenje. Vodni akti su upravni dokumenti koji definišu korištenje vode i ispuštanje otpadnih voda. Izdavanje ovih vodnih akata uređeno je Zakonom o vodama FBiH¹⁶⁹ i Pravilnikom o sadržaju, obliku, uslovima i načinu izdavanja i čuvanja vodnih akata (Pravilnik o vodnim aktima FBiH).¹⁷⁰

U postupku ishođenja dozvola za izgradnju novog proizvodnog postrojenja, investitor mora pribaviti i sljedeće vodne akte:

- a. Prethodnu vodnu saglasnost
- b. Vodnu saglasnost
- c. Vodnu dozvolu

Institucije/tijela nadležna za izdavanje vodnih akata definirane su Članom 139. Zakona o vodama FBiH određene su institucije/organi za izdavanje vodnih akata. Nadležnosti su podijeljene između dvije agencije za upravljanje vodama u FBiH¹⁷¹ (Agencija za vodno područje rijeke Save i Agencija za vodno područje Jadranskog mora) na jednoj strani i kantonalnih ministarstava nadležnih za izdavanje vodnih akata s druge. Agencije za upravljanje vodama su, nadležne za izdavanje vodnih akata koji se odnose na izgradnje HE na velikim rijekama iz kategorije I (na primjer, Bosna, Neretva, Drina i Una),¹⁷² dok su kantonalna ministarstva nadležna za izgradnju HE na rijekama iz kategorije II (manje rijeke) i instalisane snage do 5 MW.¹⁷³ Potom, kako bi podnio zahtjev za urbanističku saglasnost, investitor mora pribaviti pisana odobrenja (saglasnosti) svih korisnika prostora na određenoj lokaciji (korisnici zemljišta i prostora iznad zemljišta) gdje će se proizvodni objekat graditi.

Prije izdavanja Odobrenja za građenje za proizvodno postrojenje niskog ili srednjeg napona, investitor mora pribaviti dvije dozvole za priključenje na distributivnu mrežu: prethodnu elektroenergetsku saglasnost i elektroenergetsku saglasnost. Okolišna dozvola predstavlja nužan preduslov za izdavanje urbanističke saglasnosti za sva proizvodna postrojenja za koja je obavezna procjena uticaja na okoliš.¹⁷⁴ Urbanistička saglasnost predstavlja jednu od najvažnijih (ključnih) dozvola u postupku ishođenja dozvola za izgradnju proizvodnog postrojenja. Izdavanjem urbanističke saglasnosti, nadležni organ na odgovarajućem nivou vlasti (federalni, kantonalni, opštinski) potvrđuje da je izgradnja datog pogona ili postrojenja u skladu sa prostorno-planskim dokumentima i drugim uslovima za to područje (lokaciju), kao i sa drugim relevantnim zakonima i propisima.¹⁷⁵ Prilikom podnošenja zahtjeva za urbanističku saglasnost, investitor je dužan priložiti idejni projekat, kao i prethodno pribavljene dozvole.¹⁷⁶ Urbanistička saglasnost utvrđuje urbanističke i tehničke uslove za određeno proizvodno postrojenje koje investitor mora ispuniti, uključujući uslove i odredbe navedene u ranije pribavljenim dozvolama, kao što su prethodna vodna saglasnost, okolišna dozvola, prethodna elektroenergetska saglasnost, saglasnost na lokaciju i načelna saglasnost za priključenje. Zakon o prostornom planiranju na nivou FBiH i kantonalni zakoni o prostornom uređenju i gradnji dopuštaju nadležnim organima da traže dostavljanje dodatne

¹⁶⁹ Zakon o vodama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 70/06).

¹⁷⁰ Pravilnik o sadržaju, obliku, uslovima i načinu izdavanja i čuvanja vodnih akata („Službene novine FBiH“, br. 31/15).

¹⁷¹ Nadležnosti dvije Agencije za upravljanje vodnim područjima su podijeljene prema vodnim područjima.

¹⁷² Član 139 (1), Zakon o vodama FBiH.

¹⁷³ Član 139 (2), Zakon o vodama FBiH.

¹⁷⁴ Član 54, Zakon o zaštiti okoliša FBiH („Službene novine FBiH“, br. 33/03 i 38/09).

¹⁷⁵ Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH.

¹⁷⁶ USAID: Nacrt Izvještaja o režimu ishođenja dozvola i preprekama za ulaganje u energetske infrastrukturne projekte u Bosni i Hercegovini, str.35

dokumentacije, ukoliko je potrebno. Zakon o prostornom planiranju na nivou FBiH navodi da ministarstvo može zahtijevati „i druge priloge u zavisnosti od složenosti građenja“.¹⁷⁷

Odobrovanje projektne dokumentacije¹⁷⁸ – **Usklađenost za Zakonom o električnoj energiji u FBiH:** Ovo je novi korak u postupku ishoda izgradnje dozvola za izgradnju proizvodnih postrojenja koji je uveden Zakonom o električnoj energiji u FBiH¹⁷⁹ usvojenim 2013. godine. Član 101, stav 2. Zakona o električnoj energiji u FBiH navodi da je investitor dužan pribaviti odobrenje projektne dokumentacije od Ministarstva energije, rudarstva i industrije FBiH (FMERI) u smislu njene usklađenosti sa Zakonom o električnoj energiji i drugim propisima. Za nove proizvodne elektroenergetske objekte, koji kao primarni energent koriste obnovljivu energiju, prilikom pregleda vrši se provjera usklađenosti sa Akcionim planom korištenja obnovljivih izvora energije u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji je Ministarstvo energije, rudarstva i industrije FBiH donijelo u maju 2014. godine.¹⁸⁰ Investitor može podnijeti zahtjev za izdavanje odobrenja za građenje nakon što pribavi urbanističku saglasnost, vodnu saglasnost, energetska dozvolu, elektroenergetsku saglasnost i nakon što pripremi glavni projekat za izgradnju energetskog postrojenja. Odobrenje za građenje, uz urbanističku saglasnost, je jedna od najvažnijih dozvola u postupku ishoda izgradnje dozvola. Pored gorenavedene dokumentacije, riješeni imovinsko-pravni odnosi na nekretnini na kojoj se namjerava graditi predstavljaju jedan od preduslova za dobijanje odobrenja za građenje.¹⁸¹ Izgrađeno proizvodno postrojenje ili njegov dio koji predstavlja ekonomsko-tehničku cjelinu, koja se kao takva može samostalno koristiti, može se početi koristiti, odnosno staviti u pogon, nakon što investitor pribavi odobrenje za upotrebu. Uz zahtjev za izdavanje odobrenja za upotrebu podnosi se prethodno pribavljeno odobrenje za građenje. Odobrenje za upotrebu izdaje se nakon izvršenog tehničkog pregleda. Nadležni organi dužni su u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva izvršiti tehnički pregled.¹⁸² Građevina za koju nije izdato odobrenje za građenje i odobrenje za upotrebu ne može se upisati u zemljišne knjige. Konačno, odluka o izdavanju dozvole za proizvodnju električne energije, donosi se u roku od 60 dana od dana podnošenja kompletnog zahtjeva i period važenja dozvole je 30 godina. Dozvola, između ostalog, sadrži identifikacione podatke imaoца dozvole, registarski broj, kod koji predstavlja identifikaciju imaoца dozvole na tržištu električne energije i period važenja.

ZAKLJUČAK

Razvoj energetskog sektora iz obnovljivih izvora u Bosni i Hercegovini, zahvaljujući prije svega prirodnim resursima, ima ogroman potencijal. U skladu sa strategijom EU u oblasti energije i zaštite okoline, Bosna i Hercegovina mora da provede opsežnu akciju pripreme strateških planova za održivu energiju koja podrazumjeva maksimalno iskorištenje obnovljivih izvora energije i unapređenje energetske efikasnosti, tj inteligentno korištenje energije. Veliku prepreku razvoju ovog sektora predstavlja komplikovan i u velikoj mjeri neujednačen i neprecizan zakonski okvir. Brojna tijela na različitim nivoima vlasti uključena su u postupak (organi vlasti imaju značajne diskrecione ovlasti), pitanje nadležnosti, pa i saradnje organa vlasti različitih nivoa, nije regulisano na adekvatan način. Zakoni i propisi se u praksi nejednako primjenjuju. Nema institucionalnog pristupa pružanju svih potrebnih

¹⁷⁷ Član 39, stav 2. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH.

¹⁷⁸ USAID: Nacrt Izvještaja o režimu ishoda izgradnje dozvola i preprekama za ulaganje u energetske infrastrukturne projekte u Bosni i Hercegovini, str.36.

¹⁷⁹ Zakon o električnoj energiji u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 66/13).

¹⁸⁰ USAID: Nacrt Izvještaja o režimu ishoda izgradnje dozvola i preprekama za ulaganje u energetske infrastrukturne projekte u Bosni i Hercegovini, str.36.

¹⁸¹ Ibidem, str.3

¹⁸² Član 68, Zakon o prostornom planiranju FBiH.

informacija o postupku i načinu pribavljanja dozvola za izgradnju postrojenja obnovljivih izvora energije. Potencijalni investitori nisu u mogućnosti dobiti informacije o mogućnostima za investiranje, postupku dobijanja dozvola, nadležnim institucijama/organima i rokovima na jednom mjestu ili u jednoj instituciji na bilo kojem nivou vlasti u BiH. Za izgradnju energetskog postrojenja iz obnovljivih izvora potrebno je prikupiti niz dozvola, saglasnosti, odobrenja i drugih upravnih akata. Sve ovo koči i usporava razvoj i korištenje obnovljivih izvora energije, putem inovativne tehnologije, a koja bi u konačnici mogla doprinijeti i bržem ekonomskom razvoju Bosne i Hercegovine.

Literatura

Brošure/izvještaji

- [1] United Nations Environment Program (UNEP) (2011): *Desk Review of the Legal and Institutional Framework of Environmental Protection in Bosnia and Herzegovina (Final draft)*, Bosnia and Herzegovina, April 2011
- [2] USAID: Nacrt Izvještaja o režimu ishođenja dozvola i preprekama za ulaganje u energetske infrastrukturne projekte u Bosni i Hercegovini, decembar 2015.
- [3] *Regular Review of Energy Efficiency Policies 2008*, Energy Charter Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects PEEREA
- [4] Annual implementation report Energy Community Secretariat, August 2014
- [5] Agencija za unaprjeđenje stranih investicija u Bosnu i Hercegovinu (FIPA), *Bosnia and Herzegovina Energy sector 2016*
- [5] Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine, Izvjestaj o stanju okoliša u Bosni i Hercegovini 2012. godine

Zakoni:

- [1] Zakon o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije („Službene novine FBiH“, br. 70/13 i 05/14).
- [2] Zakon o vodama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 70/06).
- [3] Zakon o električnoj energiji u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 66/13).
- [4] Zakon o koncesijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32/02 i 56/04).
- [5] Zakon o električnoj energiji u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 66/13).
- [6] Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH („Službene novine FBiH“, br. 02/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10 i 45/10).
- [7] Uredba o postupku, kriterijima, formi i sadržaju zahtjeva za izdavanje energetske dozvole za izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih proizvodnih postrojenja („Službene novine FBiH“, br. 27/14).