

**- KNJIGA 1 -**

**ANALIZA I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE  
PREPREKA ZA INVESTIRANJE U SEKTOR  
ENERGIJE NA NIVOU BOSNE I HERCEGOVINE**

Decembar, 2018. godine

Stajališta iznesena u ovom izvještaju ne odražavaju nužno stajališta Agencije za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

## Sadržaj

<b>1. UVOD</b> .....	<b>4</b>
1.1. Opće napomene .....	4
1.2. Svrha i sadržaj .....	5
1.3. Pravni okvir za investiranje u energetska infrastrukturu u BiH .....	5
1.4. Metodologija .....	6
<b>2. PREPORUKE</b> .....	<b>8</b>
2.1. PREPORUKE ZA ZAKONE I POSTUPKE NA NIVOU BiH .....	9
2.1.1. JAVNI INTERES .....	9
2.1.2. PRIKLJUČENJE NA MREŽU .....	10
2.2. PREPORUKE RADNE GRUPE IZ FBiH ZA NIVO BiH .....	12
2.2.1. ZAŠTITA OKOLIŠA .....	12
2.2.2. KONCESIJE .....	12
2.2.3. JAVNI INTERES .....	13
2.2.4. UPRAVLJANJE VODAMA .....	14
2.3. PREPORUKE RADNE GRUPE IZ REPUBLIKE SRPSKE ZA NIVO BiH .....	15
2.3.1. PROSTORNO PLANIRANJE .....	15
2.3.2. JAVNI INTERES .....	15
<b>3. DODJELJIVANJE STATUSA “JAVNOG (OPŠTEG) INTERESA” NA NIVOU BiH</b> .....	<b>17</b>
3.1. UVOD .....	18
3.2. ZAKLJUČAK .....	18
3.3. PREPORUKE .....	18
<b>4. PREGLED I ANALIZA SEKTORA KONCESIJA NA NIVOU BiH</b> .....	<b>19</b>
4.1. UVODNE NAPOMENE .....	20
4.2. MEĐUNARODNA PRAKSA I EVROPSKI OKVIR SEKTORA KONCESIJA .....	21
4.3. PRAVNI OKVIR U OBLASTI KONCESIJA U BiH .....	23
4.4. ZAKLJUČCI .....	26
4.5. PREPORUKE .....	27
<b>5. PRIKLJUČENJE NA PRENOSNU MREŽU</b> .....	<b>28</b>
5.1. PRAVNA STEČEVINA EVROPSKE UNIJE U KONTEKSTU PRIKLJUČENJA NA ELEKTROENERGETSKU MREŽU .....	29
5.1.1. Direktiva 2009/72/EC od 13. jula 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju van snage Direktive 2003/54/EC (Direktiva o unutrašnjem tržištu električne energije) .....	29
5.1.2. Direktiva 2009/28/EC od 23. aprila 2009. o promicanju upotrebe energije iz obnovljivih izvora, te o izmjeni i kasnijem stavljanju van snage direktiva 2001/77/EC i 2003/30/EC (RES Direktiva) .....	29

5.1.3. Pravila za rad mreža u vezi priključenja (mrežna pravila EU).....	30
5.2. DRŽAVNI NIVO: DERK, NOSBIH I “ELEKTROPRENOS - ELEKTROPRIJENOS BIH” I PRIKLJUČENJE NA PRENOSNU MREŽU .....	30
5.3. POSTUPAK PRIKLJUČENJA NA PRENOSNU MREŽU.....	33
5.3.1. Načelna saglasnost za priključenje .....	33
5.3.2. Uvjeti/uslovi za priključak.....	34
5.3.3. Ugovor o priključku .....	35
5.3.4. Odobrenje za priključenje visokonaponskog (VN) postrojenja i priključka i puštanje u pogon.....	36
5.3.5. Saglasnost za puštanje u pogon VN postrojenja i priključka .....	36
5.3.6. Saglasnost za privremeni pogon.....	36
5.3.7. Saglasnost za trajni pogon.....	37
5.3.8. Priključenje vjetroelektrana i solarnih elektrana na prenosnu mrežu .....	37
5.4. ZAKLJUČCI.....	37
5.5. PREPORUKE .....	38
<b>6. MEĐUENTITETSKA I MEĐUDRŽAVNA KOORDINACIJA I SARADNJA U PROCESU ODOBRAVANJA</b>	<b>39</b>
6.1. UVOD .....	40
6.2. ZAKLJUČAK.....	40
6.3. PREPORUKE .....	40

# 1. UVOD

## 1.1. Opće napomene

Pored definisanja dugoročne vizije razvoja energetike u Bosni i Hercegovini (BiH) kao važnog preduvjeta za jačanje investicijskih aktivnosti u sektoru energetike, uspostava brzog i jednostavnog postupka izdavanja dozvola je bitan faktor većeg investiranja u prijeko potrebne nove energetske objekte. Ispunjavanje međunarodnih obaveza BiH koje utječu na energetske sektor i investiranje, a od kojih je najvažniji Ugovor o uspostavi Energetske zajednice (Ugovor)<sup>1</sup>, također implicira postojanje transparentnog i efikasnog postupka izdavanja dozvola za izgradnju energetske infrastrukture za projekte od interesa za Energetsku zajednicu (PECI)<sup>2</sup>. Kao zemlja koja je jedna od devet Ugovornih strana u Energetskoj zajednici, BiH je dužna postepeno preuzimati dijelove pravne stečevine, *acquis-a*, tako što će u zakone u BiH transponirati zahtjeve i pravila odgovarajućih direktiva i uredbi Evropske unije i u oblast energetske infrastrukture, pored drugih energetske oblasti koje uključuju energetske efikasnost, sigurnost snabdijevanja i promovisanje energije iz obnovljivih izvora. Primjer je obaveza BiH da u svoj pravni okvir transponira i potom implementira Uredbu (EU) 347/2013 o smjernicama za transevropsku energetske infrastrukturu, u skladu sa Odlukom Ministarskog vijeća Energetske zajednice iz oktobra 2015. godine, kojom je sadržaj Uredbe 347/2013 prilagođen institucionalnom okviru Energetske zajednice.<sup>3</sup>

Izgradnja energetske infrastrukture<sup>4</sup> je po svojoj prirodi tehnički složen proces u svakoj zemlji, a u BiH je dodatno usložen na ustavnim strukturu zemlje jer nadležnost za izdavanje pojedinih dozvola imaju brojni i različiti nivoi vlasti – općine, kantoni, entiteti i BiH. Zato i investitori i nadležne institucije naglašavaju potrebu za organizovanijim i jednostavnijim postupkom, kao i harmonizacijom zasebnih postupaka u okviru “procesa odobravanja”.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine – Međunarodni ugovori”, broj 9/06.

<sup>2</sup> U kontekstu PECI projekata i Uredbe 347 termin “energetska infrastruktura” znači svaka fizička oprema ili objekti koji pripadaju kategorijama energetske infrastrukture, a nalaze se unutar teritorije ugovornih strana ili povezuju ugovorne strane ili povezuju ugovorne strane i države članice. Trenutno se na PECI listi uglavnom nalaze projekti izgradnje dalekovoda i gasovoda.

<sup>3</sup> Prilagođena Uredba (EU) br. 347/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. aprila 2013. o smjernicama za transevropsku energetske 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 (u daljem tekstu “Prilagođena Uredba EZ 347”) dostupna je na [https://www.energy-community.org/dam/jcr:767961e3-9ef5-4072-bd69-e670361b2815/Regulation\\_347\\_2013\\_INF.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:767961e3-9ef5-4072-bd69-e670361b2815/Regulation_347_2013_INF.pdf)

<sup>4</sup>U smislu ove Analize, termin “izgradnja energetske infrastrukture” odnosi se na izgradnju proizvodnih energetske objekata kao što su hidroelektrane, termoelektrane, vjetroelektrane, elektrane na biomasu i druge elektrane, kao i izgradnju dalekovoda i gasovoda.

<sup>5</sup> 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 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. godine. [http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/Permitting\\_procedures\\_for\\_energy\\_infrastructure\\_projects\\_in\\_the\\_EU\\_evaluation\\_and\\_legal\\_recommendations\\_2011.pdf](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 ishoda 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.

Smatraju da bi se na ovaj način ubrzao i uvezao postupak prikupljanja pojedinačnih dozvola te unaprijedila komunikacija brojnih aktera u kompleksnom postupku izgradnje nekog energetskeg postrojenja. Zato je identifikacija prepreka i mjera koje za cilj imaju uspostavu bržeg, bolje organizovanog i transparentnog procesa odobravanja na svim nivoima vlasti u BiH imperativ za sve sudionike u postupku. Upravo na temelju ovih potreba su USAID EIA i GIZ ProRE sačinili ovaj dokument – Analizu i preporuke za otklanjanje prepreka za investiranje u sektor energije na nivou Bosne i Hercegovine (Analiza i preporuke za nivo BiH). Pored Analize i preporuka za nivo BiH, pripremljeni su zasebni dokumenti za entitete – Analiza pravnog okvira i preporuke za otklanjanje prepreka za investiranje u energetskom sektoru u Republici Srpskoj (Analiza i preporuke za RS) i Analiza pravnog okvira i preporuke za otklanjanje prepreka za investiranje u Federaciji Bosne i Hercegovine (Analiza i preporuke za FBiH). Objedinjena ova tri dokumenta čine Analizu pravnog okvira i preporuke za otklanjanje prepreka za investiranje u sektor energije u Bosni i Hercegovini, koji trenutno ne uključuju analizu i preporuke za Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine (BD) jer organi BD nisu učestvovali u postupku izrade ovih dokumenata.

## **1.2. Svrha i sadržaj**

Analiza i preporuke za nivo BiH, kao i analize i preporuke za RS i FBiH temelje se na nalazima *Izveštaja o režimu ishoda dozvola i preprekama za ulaganje u energetske infrastrukturne projekte u Bosni i Hercegovini* (USAID EIA Izveštaj), koji je sačinio USAID EIA u decembru 2015. godine. Ovaj Izveštaj je, između ostalog, identificirao tipične dozvole u postupku, redosljed izdavanja dozvola, nadležne institucije i relevantne sektore u “procesu odobravanja” izgradnje elektroenergetskih objekata na svim nadležnim nivoima vlasti u BiH.

U stvari, USAID EIA Izveštaj je bio početna osnova za pripremu detaljne analize pravnog okvira, identifikacije pravnih i drugih preporuka za otklanjanje prepreka iz svih sektora relevantnih za izdavanje dozvola u procesima odobravanja za nivoe BiH, FBiH i RS. Tako ova tri dokumenta analiza i preporuka za otklanjanje prepreka za investiranje u energetski sektor u BiH sadrže pregled, analizu i identifikaciju ključnih pitanja, koja utiču na proces odobravanja u oblastima ili sektorima relevantnim za odnosni nivo vlasti 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. energetska dozvola; 9. akt o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima (u FBiH); 10. dozvola za obavljanje djelatnosti proizvodnje; 11. priključenje na mrežu i 12. sistem podsticaja za proizvođače iz OIE.

## **1.3. Pravni okvir za investiranje u energetske infrastrukturu u BiH**

Nadležnost pojedinih nivoa vlasti u BiH za vođenje postupaka i izdavanje dozvola u procesu odobravanja detaljno je objašnjena u USAID EIA Izveštaju. Podsjećanja radi, u relevantnom dijelu Izveštaja navodi se sljedeće: “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 ishodaženja dozvola i 4) obezbjeđivanje zemljišta ili prava na korištenje zemljišta. Stoga je postupak ishodaženja dozvola za izgradnju energetskih infrastrukturnih projekata, koji predstavlja glavni dio procesa odobravanja, prevashodno uređen na entitetskom nivou: Federacija BiH (FBiH) i Republika Srpska (RS), kao i na nivou Brčko Distrikta BiH (BD). Nadalje, zbog podjele nadležnosti između Federacije BiH i njenih deset (10) kantona uspostavljenih na osnovu Ustava FBiH<sup>6</sup>, brojne relevantne oblasti koje se odnose na ishodaženje dozvola u FBiH su uređene i federalnim i kantonalnim zakonodavstvom (npr. koncesije, prostorno planiranje). Shodno tome se postupak ishodaženja dozvola u FBiH odvija i na federalnom i/ili na kantonalnom nivou. Za razliku od FBiH, postupak ishodaženja 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 ishodaženju dozvola”.<sup>7</sup>

Institucije i tijela na nivou BiH imaju nadležnost za vođenje postupaka – i) dodjele koncesija u slučajevima kada zakon ovlašćuje državni nivo za davanje koncesije i ii) priključenja na prenosnu mrežu (110 kV, 220 kV i 400 kV).

#### **1.4. Metodologija**

Broj postupaka i dozvola za koje nadležnost u procesu odobravanja izgradnje energetske infrastrukture imaju institucije i tijela na nivou BiH je puno manji od onih koji se pribavljaju u entitetima. Tako, Analiza i preporuke za nivo BiH obrađuje sljedeća pitanja: i) dodjeljivanje statusa javnog (općeg) interesa na nivou BiH; ii) pregled i analizu sektora koncesija; iii) priključenje na prenosnu mrežu; iv) međuentitetska i međudržavna koordinacija i saradnja u procesu odobravanja. Dalje, poglavlje “Pregled i analize sektora koncesija” sadrži informacije o međunarodnoj praksi i evropskom okviru sektora koncesija, obrazloženje pravnog okvira u oblasti koncesija u BiH sa posebnim osvrtom na rješenja u Zakonu o koncesijama BiH. Isto tako, poglavlje “Priključenja na prenosnu mrežu” pruža informacije o pravnoj stečevini Evropske unije u oblasti priključenja na elektonergetsku mrežu, ključnim institucijama na nivou BiH, kao i sam postupak priključenja na prenosnu mrežu.

Analiza i preporuke za nivo BiH pripremljeni su u saradnji sa Ministarstvom vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (MVTiEO) i kroz bilateralnu saradnju sa nadležnim institucijama/tijelima sa nivoa BiH: Državnom regulatornom komisijom za električnu energiju (DERK), Elektroprenosom BiH, Nezavisnim operatorom sistema u BiH (NOS BiH) i Komisijom za koncesije BiH.

Shodno nadležnostima, ključni dio analiza i preporuka odnosi se na analizu pravnog okvira i identifikaciju legislativnih, regulatornih i drugih prepreka u svim relevantnim sektorima za proces odobravanja u entitetima – FBiH i RS-u.

Analiza i preporuke za FBiH, kao i Analiza i preporuke za RS, pripremljene su od strane entitetskih radnih grupa, koje su u svoj rad uključile sve nadležne institucije i tijela za vođenje

---

<sup>6</sup>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).

<sup>7</sup>“Nacrt Izvještaja o režimu ishodaženja dozvola i preprekama za ulaganje u energetske infrastrukturne projekte u Bosni i Hercegovini” – USAID EIA, strana 11.

postupaka i izdavanje dozvola sa tog nivoa vlasti. Analiza i preporuke za nivo FBiH pripremljene su u okviru FBiH Radne grupe, koja je radila pod pokroviteljstvom Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije (FMERI) i podgrupa za relevantne sektore. Kako kantoni u FBiH imaju svoje vlastite zakone i nadležni su za izdavanje određenog broja dozvola u procesu odobravanja, u radu podgrupa učestvovali su i predstavnici četiri “pilot” kantona za koje je FBiH Radna grupa ocijenila da imaju najveće energetske potencijale i u kojima su u proteklim godinama bile izražene investicijske aktivnosti u proizvodne energetske objekte. Četiri “pilot” kantona, čiji su predstavnici učestvovali u radu podgrupa u FBiH su: Srednjobosanski kanton (SBK), Zeničko-dobojski kanton (ZDK), Tuzlanski kanton (TK) i Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK). Analiza i preporuke za RS pripremljene su u okviru RS Radne grupe, koja je radila pod pokroviteljstvom Ministarstva industrije, energetike i rudarstva Republike Srpske (MIER) i podgrupa za relevantne sektore u RS-u.

Entitetske radne grupe su pored preporuka za otklanjanje prepreka u odnosnom entitetu, također, dale i preporuke za otklanjanje prepreka za nivo BiH, koje su zasebno navedene u Tački 2. Preporuke.

Tehničku podršku u realizaciji ovih aktivnosti i radu radnih grupa i podgrupa na svim nivoima vlasti, pružali su USAID Projekat Investiranje u sektor energije (USAID EIA) i GIZ Projekat poticanja obnovljivih izvora energije u BiH (GIZ ProRE).

## 2. PREPORUKE

U daljem tekstu navedene su sve ključne preporuke za sve oblasti procesa odobravanja koje su relevantne za nivo BiH i to: i) preporuke koje su rezultat analize zakona i postupaka koje vode institucije/tijela na nivou BiH; ii) preporuke koje su date u okviru FBiH Radne grupe, a odnose se na oblasti i postupke za koje nadležnost imaju institucije i tijela na nivou BiH; iii) preporuke koje su date u okviru RS Radne grupe za oblasti i postupke za nadležnosti institucija i tijela na nivou BiH.

Svim preporukama su dodijeljena tri indikatora, kako slijedi:

**1. Nivo preporuke (strateški, zakonski ili podzakonski):** Preporuka je 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 okarakterisane kao zakonske ili podzakonske.

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

**3. Uticaj (1–3):** Dodjeljivanje indikatora uticaja na skali od 1 do 3 za pojedinu preporuku znači ocjena njenog uticaja na šire investicijsko okruženje ili postupak odobravanja izgradnje energetske objekata u BiH. 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 uopće i na postupak odobravanja, te bi se njenom implementacijom uveliko promijenilo ukupno okruženje, a sam proces ubrzao i olakšao. Priprema i usvajanje prostornih planova na svim nivoima vlasti svakako potpada u ovu kategoriju preporuka. Opći zaključak jeste taj da što je odluka teža za implementaciju po kriteriju težine, to je i njen uticaj veći.



## 2.1. PREPORUKE ZA ZAKONE I POSTUPKE NA NIVOU BiH

### 2.1.1. JAVNI INTERES

1. Donijeti akt kojim će se definisati postupak dodjeljivanja statusa “javnog interesa” na nivou BiH, odnosno postupak, nadležna tijela, rokovi, pravni učinak i pitanje koordinacije postupka sa drugim nivoima vlasti u zemlji.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

2. Potrebno je postupak donošenja akta o dodjeli statusa javnog (općeg) interesa na nivou BiH koordinirati sa postupkom donošenja istih akata na nivou entiteta kako bi se usvojila komplementarna rješenja i osigurali potrebni efekti u praksi.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3. Definirati ulogu MVTiEO u pogledu koordiniranja i izvještavanja o provedbi PEI projekata na teritoriji BiH Sekretarijatu EZ kroz akte na nivou BiH, kojim se transponira Prilagođena Uredba EZ 347.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

4. Potrebno je Zakon o koncesijama BiH uskladiti sa EU Direktivom 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama i u njega ugraditi iste principe koji su predloženi i za entitetske zakone, čime bi se osigurao jednak tretman investitora poput: i) jedinstvene definicije predmeta koncesija u energetsom sektoru i jasne podjele nadležnosti za davanje koncesija; ii) jednakog transparentnog postupka dodjele koncesije; iii) jednakog tretmana učesnika u postupku; iv) istih pravnih lijekova i zaštite ponuđača u postupku dodjele koncesije; v) istog nivoa zaštite postojećih koncesionara; vi) jednake metodologije obračuna koncesione naknade; vii) jasno definisane raspodjele prihoda od koncesionih nakanda i transparentnog sistema naplate; viii) vođenje i redovno ažuriranje registra koncesija koji je dostupan svima; ix) istih obrazaca i forme koji se koriste u postupku dodjele.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

5. Postupak usklađivanja Zakona o koncesijama BiH sa Direktivom 2014/23/EU treba voditi paralelno sa postupcima usklađivanja Zakona o koncesijama u entitetima i BD, kako bi se osigurala kompatibilnost ukupnih rješenja i time omogućila provedba postupka dodjele koncesija u praksi.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

## 2.1.2. PRIKLJUČENJE NA MREŽU

1. Transponirati odgovarajuće odredbe RES Direktive o integraciji obnovljivih izvora energije u prenosnu mrežu (prioritetni ili garantirani pristup prenosnoj mreži energiji iz obnovljivih izvora i prioritet u dispečiranju) na nivou BiH, a ne samo kroz entitetske zakone kako je to trenutno slučaj.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

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



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

## 2.2. PREPORUKE RADNE GRUPE IZ FBiH ZA NIVO BiH

### 2.2.1. ZAŠTITA OKOLIŠA

U oblasti zaštite okoliša potrebno je:

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



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:



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



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:



### 2.2.2. KONCESIJE

U oblasti koncesija potrebno je:

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



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:



### 2.2.3. JAVNI INTERES

Po pitanju proglašenja javnog interesa potrebno je:

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



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

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



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

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



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

## 2.2.4. UPRAVLJANJE VODAMA

U oblasti upravljanja vodama potrebno je:

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



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

## 2.3. PREPORUKE RADNE GRUPE IZ REPUBLIKE SRPSKE ZA NIVO BiH

### 2.3.1. PROSTORNO PLANIRANJE

U oblasti prostornog planiranja potrebno je:

1. 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:

### 2.3.2. 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 prioritnog 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 općeg interesa u toku cjelokupnog postupka odobravanja projekta omogućava drugačiji, prioritniji 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 energetska infrastrukturalna projekta čija se izgradnja planira na teritoriji oba entiteta ili teritoriji BiH i susjednih država.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:





### **3. DODJELJIVANJE STATUSA “JAVNOG (OPĆEG) INTERESA” NA NIVOU BiH**

### 3.1. UVOD

Postupak dodjeljivanja statusa “javnog (općeg) interesa” nekom energetsom infrastrukturnom projektu na državnom nivou (ili bilo kojem drugom projektu) nije precizno definisan propisom na nivou BiH, kao ni tijelo ili institucije koje su ovlaštene da dodjeljuju ovakav status. Zakon o koncesijama BiH<sup>8</sup> propisuje obavezu da se izvrši procjena da li “javni (opći) interes postoji” i navodi to kao odgovornost nadležnog državnog ministarstva u slučaju kada ponuđač podnese prijedlog za koncesiju za koju javni poziv nije objavljen (samoinicijativna ponuda).<sup>9</sup> Međutim, ovim Zakonom nije definisano nadležno tijelo ili institucija koja takav status dodjeljuje niti je propisana procedura za takav postupak. U smislu efekata koje dodjela ovog statusa proizvodi u praksi poput provođenja postupka eksproprijacije ili “bržeg izdavanja dozvola”, pitanje koje treba definisati jeste i pitanje pravnog dejstva dodjele ovog statusa, odnosno da li je dodjelu statusa “javnog (općeg) interesa” na nivou BiH potrebno koordinirati i sa nekim drugim nivoom vlasti u BiH.

### 3.2. ZAKLJUČAK

- Postupak i druga važna pitanja vezana za dodjelu statusa “javnog (općeg) interesa” nisu regulisana niti jednim propisom na nivou BiH. Samo Zakon o koncesijama BiH sadrži štire i nedovoljno precizne odredbe o obavezi izvršenja “procjene” postojanja javnog interesa.

### 3.3. PREPORUKE

- Donijeti akt kojim će se definisati postupak dodjeljivanja statusa “javnog interesa” na nivou BiH, odnosno postupak, nadležna tijela, rokovi, pravni učinak te pitanja koordinacije postupka sa drugim nivoima vlasti u zemlji;
- Potrebno je postupak donošenja akta o dodjeli statusa “javnog (općeg) interesa” na nivou BiH koordinirati sa postupkom donošenja istih akata na nivou entiteta kako bi se usvojila komplementarna rješenja i osigurali potrebni efekti u praksi.

---

<sup>8</sup>Zakon o koncesijama BiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 32/02 i 56/04).

<sup>9</sup>Član 25, Zakon o koncesijama BiH.

## **4. PREGLED I ANALIZA SEKTORA KONCESIJA NA NIVOU BiH**

## 4.1. UVODNE NAPOMENE

Koncesije su, pored javno-privatnog partnerstva (JPP), široko prepoznate kao koncept i pravni osnov za poticanje investicija.<sup>10</sup> Značaj koncesija u energetske sektoru može biti veliki, s obzirom na to da je energetska infrastruktura često povezana sa iskorištavanjem određenog prirodnog resursa (npr. vodotoka, uglja, nafte/plina) ili sa pružanjem javnih usluga (npr. opskrbljivanje toplotnom/električnom energijom). Koncesije su i važan instrument u dugoročnom razvoju druge infrastrukture i strateških usluga u zemlji. Također, one doprinose razvoju tržišne konkurencije i omogućavaju iskorištavanje stručnog znanja iz privatnog sektora, kao i podsticaj učinkovitosti i inovacija.

Koncesije se različito definišu u različitim pravnim režimima širom svijeta. Uglavnom se odnose na oblast iskorištavanja prirodnih resursa radi ostvarivanja prihoda, ali se i često dovode u vezu sa JPP. Sljedeća definicija koncesija se može, na primjer, naći na web stranici EU: “Koncesioni ugovor koriste javna tijela za pružanje usluga ili izgradnju infrastrukture. Koncesije podrazumijevaju ugovorni odnos između organa javne vlasti i privrednih subjekata (koncesionar). Privredni subjekti pružaju usluge ili izvode radove i data im je dozvola da pružaju usluge ili izvode radove”.<sup>11</sup> Međutim, “koncesije” nisu definirane u Ugovoru o Evropskoj zajednici ili drugim izvorima primarnog zakona EU. U relevantnom sekundarnom pravu EU<sup>12</sup>, koncesije se smatraju javnim ugovorima i usko su povezane sa javnim nabavkama, gdje se spominju dvije vrste koncesija: koncesije za javne radove i koncesije za usluge. Iako se ne smatraju koncesijama u pravom smislu riječi, već više kao dozvolama, koncesije na iskorištavanje prirodnih resursa, s obzirom na to da su već duboko uvriježene u pravnu i praktičnu terminologiju velikog broja zemalja, su zadržane u sekundarnom pravu EU.

U Bosni i Hercegovini, koncesije se uglavnom tumače i primjenjuju u tom bazičnom smislu iskorištavanja prirodnih resursa, a u toku su postupci usaglašavanja zakonskih okvira kako na nivou Federacije BiH tako i kantona. Sa rastućim interesom za oblast JPP, koncesije se često pogrešno tumače kao jedan od oblika JPP ili čak kao i sinonimi. Ustvari su koncesije jedan od pravnih osnova za JPP model u kojem se plaćanje privatnom partneru, djelimično ili u potpunosti, vrši na osnovu korištenja predmetne javne usluge, odnosno u kojem se rizik potražnje prenosi na privatnog partnera.<sup>13</sup> U Hrvatskoj se, nakon usaglašavanja Zakona o koncesijama sa EU pravnim naslijeđem, uspostavila jasna veza između koncesija i JPP na način da se koncesije na javne usluge i koncesije na javne radove, smatraju “koncesijama sa obilježjima JPP” i dodjeljuju se u skladu sa pravnim okvirom iz oblasti JPP.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup>SIGMA (2009), Strukovni pregled: Koncesije i javno-privatna partnerstva u Bosni i Hercegovini, Finalni izvještaj.

<sup>11</sup>[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/concessions\\_en](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/concessions_en)

<sup>12</sup> Directive 2014/23/EU on the Award of the Concession Contracts; Directive 2014/24/EU on Public Procurement; Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors; Regulation (EU) 2015/2172 amending Directive 2014/23/EU; and Regulation (EU) 2015/1986 on establishing standard forms for the publication of notices in the field of public procurement.

<sup>13</sup>Zakon o javno-privatnom partnerstvu (2016) Službeni glasnik ZDK br. 06/16, dostupan na [www.zdk.ba](http://www.zdk.ba)

<sup>14</sup>Zakon o koncesijama (2017) Narodne novine Republike Hrvatske br. 69/17, dostupan na [www.zakon.hr](http://www.zakon.hr)

## 4.2. MEĐUNARODNA PRAKSA I EVROPSKI OKVIR SEKTORA KONCESIJA

S obzirom na ubrzan razvoj i sve veće korištenje koncesija i drugih oblika javno-privatnog partnerstva za realizaciju velikih i značajnih projekata u protekla dva desetljeća<sup>15</sup>, vodeće međunarodne finansijske organizacije sačinile su nekoliko dokumenata koji predstavljaju sublimaciju najbolje međunarodne prakse iz ove oblasti i smjernica za zakonodavce u zemljama u razvoju za izradu vlastitih zakonodavnih okvira.

Tako je Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) pripremila i objavila u 2001. godini *Legislativni vodič o privatno finansiranim infrastrukturnim projektima* (Vodič)<sup>16</sup>, a potom i *Model legislativnih odredbi o privatno finansiranim infrastrukturnim projektima* (Model zakona)<sup>17</sup>, koji je objavljen u julu 2003. godine. Vodič daje općenite preporuke zakonodavcima kako uspostaviti učinkovit zakonodavni i institucionalni okvir za koncesije, a Model zakona sadrži 51 “ogledni član” kojim se praktično razrađuju osnovne preporuke i principi iz Vodiča.

Polazeći od ova dva UNCITRAL-ova dokumenta kao osnove, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) objavila je dokument pod nazivom *Osnovni elementi zakona o koncesijama* (OECD Model zakon)<sup>18</sup>. OECD Model zakona je dizajniran za primjenu u zemljama Istočne Evrope i Centralne Azije i uključuje koncesije za korištenje prirodnih bogatstava. Najznačajniji ciljevi OECD-ovog Modela zakona su: i) uspostava transparentnog okvira za postupak izbora koncesionara; ii) jasno i precizno definisanje postupka dodjele koncesija, ako se odvija putem direktnih pregovora ili samoinicijativne ponude; iii) mogućnost da kreditor preuzme poslovanje koncesionara; iv) pravna sigurnost, odnosno osiguranje zaštite interesa koncesionara u slučaju promjene zakona.

Važnost koncesija i njihovu sve veću upotrebu prepoznala je i Evropska unija. Tako je u okviru ukupnog legislativnog paketa<sup>19</sup>, donešena i Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama (Direktiva)<sup>20</sup> koja je stupila na snagu 28. marta 2014. godine. Države članice bile su dužne transponirati je u domaće zakonodavstvo do 18. aprila 2016. godine.

Osnovna svrha Direktive je provedba glavnih načela Ugovora o funkcionisanju EU<sup>21</sup> (transparentnost, nediskriminacija, jednako postupanje prema svim učesnicima i uzajamnosti) u

---

<sup>15</sup> Green Paper on Public-private Partnerships and Community law on Public contracts and Concessions, European Commission, 2004.

<sup>16</sup> UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, 2001., dostupno na: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/pfip/guide/pfip-e.pdf>

<sup>17</sup> UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects, 2003., dostupno na: [https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/pfip/model/03-90621\\_Ebook.pdf](https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf)

<sup>18</sup> OECD Basic Elements of a Law on Concession Agreements, 1999-2000.

<sup>19</sup> Isti dan na snagu su stupile i Direktiva 2014/24/EU o javnoj nabavi i Direktiva 2014/25/EU o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga.

<sup>20</sup> Direktiva 2014/23/EU Evropskog Parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji (OJEU L 94, 28/03/2014, p. 1).

<sup>21</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, OJEU C 202, 7. June 2016.

oblasti koncesija, te organizacija postupka dodjele koncesija na ujednačen način u svim državama članicama uz smanjenje birokracije i administrativnih procedura.

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

EU Direktiva koncesije definira kao teretne<sup>22</sup>, pisane ugovore za obavljanje javnih radova ili javnih usluga na osnovu kojih koncesionar pruža određene javne usluge ili izvršava javne radove, a naknada koncesionara se sastoji u pravu da naplaćuje potrošačima usluge ili radove. U ovom odnosu koncesionar preuzima rizik nemogućnosti povrata uloženog kapitala u projekat. Direktiva upravo ovaj prenos rizika na koncesionara smatra ključnim elementom za određivanje da li se jedan ugovor može smatrati ugovorom o koncesijama.<sup>23</sup>

Direktiva nadalje određuje da ugovor o koncesiji mora imati ograničen rok trajanja kako se tržišna konkurencija ne bi trajno narušila.<sup>24</sup> 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 povрати uloženi kapital. Ograničavanje trajanja koncesije je, između ostalog, izvršeno i iz razloga što su javni ugovori u pojedinim zemljama članicama EU potpisivani na neograničeni rok, što je dovodilo do narušavanja unutaršnjeg tržišta EU.

Primjena Direktive obavezna je samo na veće koncesione projekte čija vrijednost prelazi 5.186.000 EUR.<sup>25</sup> Svakako, ne postoji prepreka da se odredbe Direktive primjenjuju i na dodjelu ugovora o koncesijama ispod navedenog praga, ali ovakva odredba ostavlja mogućnost primjene jednostavnije procedure dodjele koncesija za manje koncesione projekte, ali koja mora poštivati osnovna načela Ugovora o funkcionisanju EU.

I na kraju, Direktiva propisuje izričitu primjenu “Direktiva o pravnim lijekovima”<sup>26</sup> i na sektor koncesija. U osnovi, ove direktive propisuju obavezu uspostavljanja učinkovitog i neovisnog sistema preispitivanja odluka putem kojeg neuspjeli učesnici u postupku imaju pravo izjaviti žalbu protiv bilo koje odluke donesene u proceduri dodjele koncesija. Odluku po žalbi mora donijeti nezavisno tijelo koje posjeduje dovoljno kapaciteta da osigura učinkovitost i efikasnost cjelokupnog sistema. Ugovor o koncesiji se ne smije zaključiti prije isteka “perioda mirovanja” koji ne može biti kraći od 10 dana.

---

<sup>22</sup> Ugovori koji sadrže finansijsku obavezu.

<sup>23</sup> Recital 18. uvodnog dijela Direktive.

<sup>24</sup> Recital 52. u vezi sa Članom 18. Direktive.

<sup>25</sup> Član 8. Direktive.

<sup>26</sup> Direktiva Vijeća 89/665/EEC od 21. decembra 1989. godine (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).

### 4.3. PRAVNI OKVIR U OBLASTI KONCESIJA U BiH

Zakon o koncesijama BiH je jedan od četrnaest (14) zakona o koncesijama u BiH. Pored Zakona o koncesijama BiH, postoje još dva (2) entitetska zakona o koncesijama, deset (10) kantonalnih zakona i Zakon o koncesijama BD. Ovi zakoni nisu usklađeni i često su proturječni. U sveobuhvatnoj analizi koju je uradila OECD/SIGMA uz finansijsku podršku EU (OECD/SIGMA/EU izvještaj)<sup>27</sup> postojanje ovako velikog broja zakona o koncesijama navedeno je kao krupna prepreka za razvoj oblasti koncesija u BiH. Premda je analiza rađena za razdoblje 2008–2009, njeni nalazi su još uvijek aktuelni budući da su zakonski okvir i praksa koji se odnose na dodjelu koncesija od tada pretrpjeli minimalne izmjene. U OECD/SIGMA/EU izvještaju identifikovani su nedostaci u sistemu koncesija u BiH i istaknute neusaglašenosti sa direktivama EU.

*Zakon o koncesijama BiH* je donesen 2002. godine. Ovaj državni zakon posebno je važan kod dodjele koncesija za izgradnju velikih energetske projekata, poput hidrocentrala na pograničnim rijekama, čija izgradnja ima uticaj na režim voda u BiH (oba entiteta) i u susjednim državama, u kojim slučajevima je nivo BiH nadležan za dodjelu koncesije. Provedba projekata od interesa za Energetsku zajednicu (Project of Energy Community Interest – PECE) na teritoriji BiH i realizacija projekata kroz WB6<sup>28</sup> 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<sup>29</sup>, Bosna i Hercegovina je dobila dosta visoke ocjene za učinkovitost i usklađenost domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima i praksom.<sup>30</sup> 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 također bila predmet ocjene.<sup>31</sup> Međutim, zbog izostanka konsenzusa vladajućih struktura da se koncesije dodjeljuju na nivou BiH, odsustva dijaloga i strateške vizije korištenja zajedničkih energetske kapaciteta u zemlji i regiji, do danas nije dodijeljena ni jedna koncesija na nivou BiH.

Pojam koncesije je članom 3. Zakona o koncesijama BiH veoma široko definisan pojam kao “pravo koje koncedent<sup>32</sup> dodjeljuje u cilju osiguravanja izgradnje infrastrukture i/ili pružanja

---

<sup>27</sup> OECD/SIGMA, Finalni izvještaj: Strukovni pregled, Koncesije i javno-privatna partnerstva u BiH, novembar 2008 – septembar 2009 (radni prevod), str. 19,

[http://www.koncesijebih.ba/home/images/Strukovni\\_pregled\\_Koncesije\\_javno-privatna\\_partnerstva\\_BiH.pdf](http://www.koncesijebih.ba/home/images/Strukovni_pregled_Koncesije_javno-privatna_partnerstva_BiH.pdf).

<sup>28</sup> Inicijativa za 6 zemalja Zapadnog Balkana (Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Albanija, Kosovo (bez prejudiciranja pozicije ili statusa i u skladu sa UNSCR 1244/1999 i mišljenjem ICJ-a o proglašenju nezavisnosti Kosova).

<sup>29</sup> EBRD, Concession / PPP Laws Assessment 2011 – Cover Analysis Report, maj 2012. godine.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Zakon o javno-privatnom partnerstvu nije donesen na nivou BiH tako da je ova oblast isključena iz ocjene koja je data za BiH.

<sup>32</sup> Član 3, Zakon o koncesijama BiH: „Koncedent“ – znači ministarstvo ili drugi organ Bosne i Hercegovine koji odredi Vijeće ministara Bosne i Hercegovine da dodjeljuje koncesije u skladu sa članom 4. stav 1. Zakona o koncesijama BiH.

usluga, iskorištavanja prirodnih resursa, u rokovima i pod uslovima o kojima se koncedent i koncesionar dogovore”. Dalje, Zakon o koncesijama BiH propisuje dva metoda za dodjelu koncesija: 1) javni tender i 2) samoinicijativnu ponudu.

Član 4. Zakona o koncesijama BiH propisuje nadležnost Vijeća ministara BiH da donosi odluke o vrsti i predmetu koncesije koja se dodjeljuje, s tim da ih potvrđuje Parlamentarna skupština BiH. U institucionalnom smislu, na nivou BiH postoji Komisija za koncesije BiH.

*Komisija za koncesije BiH* je uspostavljena i djeluje kao nezavisno regulatorno tijelo koje, u skladu sa Zakonom o koncesijama BiH, ima važnu ulogu u postupku dodjeljivanja koncesija i svoje nadležnosti obavlja u svojstvu Komisije za dodjelu koncesija BiH ili u svojstvu Zajedničke komisije za koncesije. Kada djeluje u svojstvu Komisije za dodjelu koncesija BiH (ako su u pitanju isključive nadležnosti BiH), Komisija se sastoji od sedam članova od kojih tri dolaze iz FBiH, tri iz RS-a i jedan iz BD. Komisija ima predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg. Kada Komisija djeluje u svojstvu Zajedničke komisije (dodjela koncesija koje nisu u isključivoj nadležnosti BiH) tada se Komisija sastoji od sedam članova, od kojih su četiri člana predsjedavajući Komisije BiH i još tri člana koje imenuje predsjedavajući Komisije za koncesije BiH, dok ostala tri člana imenuju predsjedavajući entitetskih i BD komisija za koncesije ovisno od predmeta koncesije. Zakon o koncesijama BiH usvojen je 2002. godine, a Komisija za koncesije BiH počela je sa radom 2005. godine. BiH do sada nije dodijelila niti jednu koncesiju.

Pored složene političke strukture i konstantnih rasprava o nadležnostima države i entiteta, brojna druga neriješena pitanja također doprinose neefikasnosti procesa dodjele koncesija na državnom nivou. Uvriježeno je da se kao izgovor koriste nedovoljno precizne formulacije Zakona o koncesijama BiH i da se nepostojanje dogovora prelama na tumačenju njegovih pojedinih odredbi, što je u proteklom periodu onemogućilo postupak dodjele koncesije na nivou BiH i onda kada je za projekte bilo zainteresiranih investitora. Sljedećih nekoliko primjera ilustrira ovakvu situaciju.

Na primjer MVTiEO je primio samoinicijativnu ponudu za izgradnju dvije male hidroelektrane putem vlasti RS-a, međutim koncesija nije dodijeljena zato što nije bilo moguće odrediti koje tijelo je nadležno da utvrdi da predloženi projekti zadovoljavaju “test javnog interesa” – Vijeće ministara BiH ili nadležno ministarstvo.<sup>33</sup> Zatim, pitanje koje je najviše osporavano u ranijim postupcima odnosi se na nadležnost za dodjelu koncesija, odnosno da li država ili entiteti imaju nadležnost za dodjelu koncesija. Nedovoljno precizna formulacija člana 1(2), a u vezi sa članom 6. Zakona o koncesijama, dodatno doprinosi različitim tumačenjima.

Član 1(2) Zakona o koncesijama BiH definiše nadležnosti države na sljedeći način: “Ovim Zakonom utvrđuju se uslovi po kojim se domaćim i stranim pravnim osobama mogu dodjeljivati koncesije u sektorima koji su, po Ustavu Bosne i Hercegovine<sup>34</sup> i zakonima Bosne i Hercegovine, u nadležnosti Bosne i Hercegovine, i u slučaju predstavljanja međunarodnog

<sup>33</sup> OECD/SIGMA, op. cit., str. 36.

<sup>34</sup>Opšti okvirni sporazum: Aneks 4, član III (1) Ustav Bosne i Hercegovine; Dejtonski mirovni sporazum potpisan 12. decembra 1995. godine, [http://www.ohr.int/?page\\_id=63255&lang=en](http://www.ohr.int/?page_id=63255&lang=en).



subjektiviteta Bosne i Hercegovine, kao i kada se koncesiono dobro prostire na Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku i to: za osiguravanje infrastrukture i usluga, eksploatacije prirodnih resursa i objekata koji služe njihovom iskorištavanju, finansiranju, projektovanju, izgradnji, obnovi, održavanju i/ili rukovođenju radom infrastrukture i za nju vezanih objekata i uređaja”.

Član 6. Zakona o koncesijama BiH propisuje da Komisija za koncesije BiH djeluje u svojstvu Komisije za dodjelu koncesija Bosne i Hercegovine kada obavlja funkcije i vrši ovlaštenja u vezi s dodjelom koncesija koje su u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine. Nadalje, Komisija za koncesije BiH djeluje u svojstvu Zajedničke komisije za koncesije kada obavlja funkcije i ovlaštenja u vezi s dodjelom koncesija koje nisu u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine<sup>35</sup> ili u slučaju spornih pitanja koja nastanu u vezi s dodjelom koncesija između Bosne i Hercegovine i/ili Republike Srpske.<sup>36</sup>

Član 1(2) Zakona o koncesijama BiH ne navodi razliku između “isključivih nadležnosti BiH” i onih koje to nisu. Unatoč tome, u skladu sa odredbama člana 6, to predstavlja osnov za definiranje djelovanja Komisije za koncesije BiH. Premda se isključive nadležnosti BiH mogu implicitno izvesti čitanjem člana 1(2) i dovoljno su jasne, investicijski projekti pokretani u prošlosti pokazali su da nije postojalo zajedničko razumijevanje šta su u stvari “isključive nadležnosti” države u dodjeljivanju koncesija. Do nesporazuma je prvo došlo kada je Elektroprivreda BiH podnijela samoinicijativnu ponudu za dodjelu koncesije MVTEO za izgradnju hidroelektrana na rijeci Drini (HE Tegare i HE Kozluk). Pokrenut je upravni spor koji je okončan odlukom Suda BiH da je država nadležna za izdavanje koncesija u tom slučaju. Ovo pitanje je ponovo pokrenuto kada se u pregovore o istom projektu sa vlastima RS-a i BiH uključio italijanski investitor SECI ENERGIA.

Još izraženije je različito razumijevanje koje proizilazi iz tumačenja člana 2(1) u odnosu na nadležnosti države da dodjeljuje koncesije koje “nisu u isključivoj nadležnosti države” ili u odnosu na “zajedničke nadležnosti BiH i drugih nivoa vlasti”. Pitanje razumijevanja značenja onoga što bi trebalo potpadati pod formulaciju “kada se koncesiono dobro prostire na Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku...”<sup>37</sup> je u fokusu rasprave. Prema jednom tumačenju tu formulaciju treba čitati na način da obuhvata izgradnju svih proizvodnih postrojenja na rijekama koje protiču kroz oba entiteta. Prema zagovornicima takvog tumačenja izgradnja hidroelektrane na bilo kojem dijelu rijeke koja protiče kroz oba entiteta utiče na tok cijele rijeke i na oba entiteta te bi stoga institucije BiH trebale imati nadležnost da dodjeljuju koncesije u takvim slučajevima. Zagovornici drugog tumačenja, pak, podržavaju usko tumačenje prema kojem institucije BiH trebaju imati nadležnost da dodjeljuju koncesije samo ako će se proizvodno postrojenje graditi neposredno na međuentitetskoj liniji ili na nekoliko metara udaljenosti od međuentitetske linije; u svim drugim slučajevima dodjeljivanje koncesija treba biti u nadležnosti entiteta. Iz navedenog moguće je zaključiti da

---

<sup>35</sup>Član 6, Zakon o koncesijama BiH.

<sup>36</sup>Član 4, Zakon o koncesijama BiH, zanimljivo je primijetiti da član 4. ne propisuje nadležnost Zajedničke komisije za sporove između BiH i FBiH.

<sup>37</sup>Član 1 (2), Zakon o koncesijama BiH.

će se koncesioni projekat, za koji je pored odobrenja sa državnog nivoa potrebno i odobrenje drugih nivoa vlasti, vjerovatno suočavati sa dugogodišnjim kašnjenjima.

Na kraju je neophodno navesti da su i brojna druga pitanja usko povezana sa nefunkcionisanjem sistema koncesija na nivou BiH. Neka od tih pitanja su političke prirode, kao što je nedostatak saradnje između države i entiteta; otpor postizanju konsenzusa u vezi projekata koji bi bili locirani na teritoriji oba entiteta; nepostojanje strategija i/ili paralelnih i često proturječnih strategija na nivou države i entiteta; te nedefinisana međuentitetska i međudržavna granica. Pored toga, bitno je uzeti u obzir kao značajne faktore i neriješena pitanja vezana za državnu imovinu, neažurirane zemljišne knjige, organizaciju struktura na državnom nivou i nedostatak kapaciteta, stručnosti i finansijskih resursa u institucijama.

#### **4.4. ZAKLJUČCI**

- Iako je izostanak konsenzusa i strateške vizije korištenja zajedničkih kapaciteta od strane vladajućih struktura glavna kočnica nedodjeljivanju koncesija na nivou BiH, postoji potreba za stručnim tumačenjem pojedinih odredbi Zakona o koncesijama BiH.
- Iako je Zakon o koncesijama BiH (iz 2002. godine) dobio dosta dobru ocjenu za učinkovitost i usklađenost sa međunarodnim standardima i praksom u postupku ocjene koncesionog sistema, koji je provela Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) u 2012. godini, potrebno je imati u vidu da je nova EU Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama stupila na snagu 2014. godine. Stoga je u Zakon o koncesijama BiH potrebno ugraditi standarde iz EU Direktive 2014.
- Da bi sistem koncesija na nivou BiH mogao funkcionisati i da bi Komisija za koncesije BiH, kada djeluje u funkciji Zajedničke komisije za dodjelu koncesija koje nisu u isključivoj nadležnosti BiH, mogla biti uspostavljena u skladu sa članom 6. Zakona o koncesijama BiH, potrebno je da entitetski zakoni o koncesijama i Zakon o koncesijama BD budu usaglašeni u institucionalnom smislu sa Zakonom o koncesijama BiH, odnosno da su uspostavljene entitetske komisije za koncesije u entitetima i BD.

## 4.5. PREPORUKE

- Potrebno je Zakon o koncesijama BiH uskladiti sa EU Direktivom 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama i u njega ugraditi iste principe koji su predloženi i za entitetske zakone čime bi se osigurao jednak tretman investitora poput: i) jedinstvene definicije predmeta koncesija u energetsom sektoru i jasne podjele nadležnosti za davanje koncesija; ii) jednakog transparentnog postupka dodjele koncesije; iii) jednakog tretmana učesnika u postupku; iv) istih pravnih lijekova i zaštite ponuđača u postupku dodjele koncesije; v) istog nivoa zaštite postojećih koncesionara; vi) jednake metodologije obračuna koncesione naknade; vii) jasno definisane raspodjele prihoda od koncesionih nakanda i transparentnog sistema naplate; viii) vođenje i redovno ažuriranje registra koncesija koji je dostupan svima; ix) istih obrazaca i forme koji se koriste u postupku dodjele.
- Postupak usklađivanja Zakona o koncesijama BiH sa Direktivom 2014/23/EU trebalo bi voditi paralelno sa postupcima usklađivanja zakona o koncesijama u entitetima i BD kako bi se osigurala kompatibilnost ukupnih rješenja i time omogućila provedba postupka dodjele koncesija u praksi.

## **5. PRIKLJUČENJE NA PRENOSNU MREŽU**

## **5.1. PRAVNA STEČEVINA EVROPSKE UNIJE U KONTEKSTU PRIKLJUČENJA NA ELEKTROENERGETSKU MREŽU**

Bosna i Hercegovina ratificirala je Ugovor o uspostavi Energetske zajednice<sup>38</sup>, te je shodno tome i u obavezi transponirati i implementirati odgovarajuće direktive i uredbe Evropske unije (EU) koje su preuzete u *acquis* Energetske zajednice.

Pitanja pristupa, održavanja i upravljanja elektroenergetskom mrežom uređena su kroz više EU direktiva i uredbi, ali je u ovom dijelu teksta dat pregled samo onih direktiva i uredbi koje su preuzete u zakonodavstvo Energetske zajednice i koje je BiH u obavezi transponirati u svoje zakonodavstvo i implementirati ih, u skladu sa definiranom dinamikom.

### **5.1.1. Direktiva 2009/72/EC od 13. jula 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju van snage Direktive 2003/54/EC (Direktiva o unutrašnjem tržištu električne energije)**

Direktiva o unutrašnjem tržištu električne energije<sup>39</sup> je dio Trećeg energetskeg paketa Evropske unije čiji je cilj nastavak uređenja unutarnjeg tržišta električne energije koje se u Evropskoj uniji postepeno razvija od 1999. godine. Osnovni zadatak unutrašnjeg tržišta električne energije je da potrošačima omogući izbor po pitanju snabdijevanja električnom energijom, kako bi se postigla veća učinkovitost, konkurentne cijene i bolji standardi usluga, te kako bi se doprinijelo sigurnosti snabdijevanja i održivosti elektroenergetskog sistema.

Konkretno, Direktivom o unutrašnjem tržištu električne energije:

- uspostavljaju se zajednička pravila za proizvodnju, prenos, distribuciju i snabdijevanje električnom energijom;
- uspostavlja se obaveza snabdijevanja električnom energijom kao univerzalnom uslugom, osnovna potrošačka prava te se pojašnjavaju zahtjevi konkurentnosti na tržištu.

Sa aspekta priključenja i odobrenja pristupa prenosnoj mreži, ključan je član 32. Direktive o unutrašnjem tržištu električne energije, kojim je propisana obaveza omogućavanja pristupa trećim stranama prenosnim i distributivnim sistemima. Istim članom propisano je i da operator prenosnog (i distributivnog) sistema može odbiti pristup mreži trećoj strani, samo u slučaju da ne raspolaže nužnim kapacitetima, u tom slučaju takvo odbijanje mora i pravilno obrazložiti.

### **5.1.2. Direktiva 2009/28/EC od 23. aprila 2009. o promicanju upotrebe energije iz obnovljivih izvora, te o izmjeni i kasnijem stavljanju van snage direktiva 2001/77/EC i 2003/30/EC (RES Direktiva)**

RES Direktiva<sup>40</sup> postavlja obavezne nacionalne ciljeve za ukupan dio energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije i za udio energije iz obnovljivih izvora u

---

<sup>38</sup> Ugovor o uspostavi Energetske zajednice (“Službeni glasnik BiH” – “Međunarodni ugovori” br. 09/06).

<sup>39</sup> Direktiva je inkorporirana i prilagođena Odlukom Ministarskog Vijeća 2011/02/MC-EnC od 6. oktobra 2011. godine o implementaciji Direktive 2009/72/EC, Direktive 2009/73/EC, Regulative (EC) 714/2009 i Regulative (EC) 715/2009 i izmjenama članova 11 i 59 Ugovora o Energetskoj zajednici.

<sup>40</sup> Direktiva je inkorporirana i prilagođena Odlukom Ministarskog Vijeća 2012/04/MC-EnC od 18. oktobra 2012. godine o implementaciji Direktive Vijeća 2008/28/EC i izmjeni člana 20. Ugovora o Energetskoj zajednici.

transportu. Za utvrđivanje nacionalnih ciljeva korištena je slična metodologija definisana RES Direktivom, kao i za države članice Evropske unije.

Član 16. RES Direktive uređuje pitanje priključenja elektrana koje proizvode električnu energiju iz obnovljivih izvora energije na elektroenergetsku mrežu. Ovim članom, između ostalog, propisana je obaveza davanja prioriteta ili garantovanog pristupa prenosnoj i distributivnoj mreži proizvođačima koji električnu energiju proizvode iz obnovljivih izvora energije, kao i prioritet u dispečiranju električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora.

### 5.1.3. Pravila za rad mreža u vezi priključenja (mrežna pravila EU)

Odlukom o transponiranju pravila za rad mreža u vezi priključenja<sup>41</sup>, koju je donio DERK u junu 2018. godine (Odluka DERK-a), definirani su načini i rokovi transponiranja uredbi Evropske komisije, prilagođene pravnom okviru Energetske zajednice u sektoru električne energije u BiH. Pravila i smjernice za rad mreža su tehnički propisi donijeti u cilju utvrđivanja zajedničkih pravila za siguran rad sistema, te funkcioniranje i integraciju tržišta. Ovi pravni akti dopunjuju postojeći *acquis* EU o električnoj energiji i direktno se primjenjuju u zemljama članicama EU. Skup ovih pravila u domenu električne energije obuhvata veći broj uredbi.<sup>42</sup>

Gore navedena Odluka DERK-a odnosi se na transponiranje onih uredbi koje su kroz odluke Stalne grupe na visokom nivou (PHLG) od 12. januara 2018. godine, već postale dio *acquis-a* Energetske zajednice, i to:

- Odluka br. 2018/03/PHLG-EnC o inkorporiranju Uredbe Komisije (EU) 2016/631 od 14. aprila 2016. o uspostavljanju mrežnih pravila za zahtjeve za priključivanje proizvođača električne energije na mrežu;
- Odluka br. 2018/04/PHLG-EnC o inkorporiranju Uredbe Komisije (EU) 2016/1447 od 26. augusta 2016. o uspostavljanju mrežnih pravila za zahtjeve za priključivanje na mrežu sistema za prenos istosmjernom strujom visokog napona i istosmjerno priključenih modula elektroenergetskog parka;
- Odluka br. 2018/05/PHLG-EnC o inkorporiranju Uredbe Komisije (EU) 2016/1388 od 17. augusta 2016. o uspostavljanju mrežnih pravila za priključak kupca.

Odlukom o transponiranju pravila za rad mreža u vezi priključivanja, DERK je zadužio NOS BiH da mu dostavi na odobrenje novi Mrežni kodeks i da istovremeno pristupi inoviranju i drugih akata kojima će biti uvažene obaveze definirane gore navedenim uredbama. Rok za transponiranje uredbi je bio 12. juni 2018. godine, dok je 12. juni 2021. godine konačni rok za ažuriranje i potpunu primjenu svih relevantnih pravnih akata, usklađenih za zahtjevima iz preuzetih uredbi.

## 5.2. DRŽAVNI NIVO: DERK, NOS BIH I “ELEKTROPRENOS – ELEKTROPRIJENOS BIH” I PRIKLJUČENJE NA PRENOSNU MREŽU

Upravljanje, održavanje i reguliranje pristupa prenosnoj mreži, kao i izgradnja i proširenje prenosne mreže, u nadležnosti je organa i institucija na nivou države BiH. Prenosna mreža je visokonaponski povezani sistem za isporuku električne energije krajnjim korisnicima,

<sup>41</sup><https://www.derk.ba/DocumentsPDFs/Odluka-o-transpon-pravila-za-rad-mreza-u-vezi-prikljucivanja-b.pdf>

<sup>42</sup>*Izveštaj o radu za 2017*, DERK, st.14; <https://www.derk.ba/DocumentsPDFs/DERK-Izvjestaj-o-radu-2017-b.pdf>

distribucijama i susjednim elektroenergetskim sistemima.<sup>43</sup> Prenosna mreža se sastoji od dalekovoda nazivnog naponskog nivoa 400 kV, 220 kV i 110 kV te trafostanica i rasklopnih postrojenja 400/x kV, 220/x kV i 110/x kV u vlasništvu kompanije “Elektroprenos – Elektroprijenos BiH”.

Državna regulatorna komisija za električnu energiju (DERK) ima nadležnost nad prenosom električne energije, operacijama prenosnog sistema i međunarodnom trgovinom električne energijom, kao i nad proizvodnjom, distribucijom i snabdijevanjem kupaca električne energije u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine.<sup>44</sup>

Zakonom o prenosu, regulatoru i operatoru sistema električne energije<sup>45</sup> utvrđen je niz nadležnosti DERK-a, a ovdje su navedene samo nadležnosti koje se odnose na reguliranje pristupa prenosnoj mreži:

- izdavanje, promjene, suspenzija, ukidanje i praćenje, te provođenje poštivanja licenci za prenos i drugih licenci;
- odobravanje, nadziranje i stavljanje na snagu tarifa i tarifnih metodologija za prenos i regulacije pomoćnih usluga;
- u skladu sa Zakonom o prenosu, regulatoru i operatoru sistema električne energije i politikom koju uspostavi Ministarstvo, izdavanje pravila i propisa u okviru njegove nadležnosti, među koje spada i revizija i usvajanje tržišnih pravila i mrežnih kodeksa, koje pripremi NOS, i norme i uvjeti za priključak i pristup mrežama;
- uspostavljanje, praćenje i provođenje pravila vezanih za fer i nediskriminirajući pristup trećih strana prenosnoj mreži.

Nezavisni operator sistema u BiH (NOSBiH) zadužen je za upravljanje sistemom prenosa električne energije u BiH. NOSBiH je osnovan Zakonom o osnivanju nezavisnog operatera sistema za prenosni sistem u BiH<sup>46</sup> kao neprofitna kompanija u zajedničkom vlasništvu FBiH i RS-a, čiji rad nadzire i regulira DERK.

NOSBiH ima nekoliko važnih uloga, uključujući ali ne ograničavajući se na:

- upravljanje radom svih visokonaponskih prenosnih uređaja u Bosni i Hercegovini naponskog nivoa 110 kV ili više kako bi se osigurala pouzdanost;
- rukovođenje uređajima i sredstvima centralnog kontrolnog centra i bilo kojim sredstvima za daljinsku kontrolu;
- rukovođenje balansnim tržištem;
- pružanje sistemskih usluga;
- nabavka pomoćnih usluga;

---

<sup>43</sup> Član 3. Zakona o osnivanju kompanije za prenos električne energije u Bosni i Hercegovini.

<sup>44</sup> Član 4. Zakona o prenosu, regulatoru i operatoru sistema električne energije u Bosni i Hercegovini.

<sup>45</sup> Zakon o prenosu, regulatoru i operatoru sistema električne energije u Bosni i Hercegovini (“Službeni glasnik BiH”, br. 07/02, 13/03, 76/09 i 1/11).

<sup>46</sup> Zakon o osnivanju Nezavisnog operatera sistema za prenosni sistem u BiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 35/04).

- utvrđivanje Indikativnog plana razvoja proizvodnje, te pregled, odobravanje i direktna revizija Dugoročnog plana razvoja prenosne mreže.<sup>47</sup>

Kompanija “Elektroprenos – Elektroprijenos BiH” a.d. Banja Luka osnovana je Zakonom o osnivanju Kompanije za prenos električne energije u BiH.<sup>48</sup> Kompanija je zadužena za prenos električne energije i obavljanje djelatnosti povezane sa prenosom električne energije što je propisano članom 7. Zakona. Istim članom je također propisano da sve aktivnosti “Elektroprenosa BiH” moraju biti u potpunosti u skladu sa tehničkim standardima NOSBiH-a, operativnim planovima, uputama za dispečiranje, rasporedima održavanja, planovima proširenja, kao i odredbama DERK-a gdje je to primjenjivo. “Elektroprenos BiH”, također, provodi i postupak priključenja novih objekata na prenosnu mrežu. Kompanija se sastoji od četiri operativna područja koja pokrivaju cjelokupnu teritoriju BiH.

---

<sup>47</sup> Član 7. Zakona o osnivanju Nezavisnog operatora sistema za prenosni sistem u BiH.

<sup>48</sup> Zakon o osnivanju Kompanije za prenos električne energije u BiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 35/04, 76/09 i 20/14).

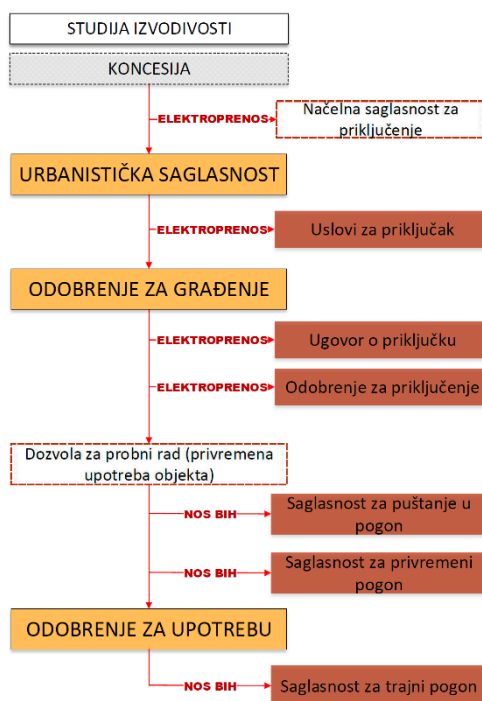


### 5.3. POSTUPAK PRIKLJUČENJA NA PRENOSNU MREŽU

Postupak priključenja na prenosnu mrežu<sup>49</sup> primarno je regulisan sljedećim podzakonskim aktima:

- 1) Pravilnik o priključku<sup>50</sup> kojim je uređena sama procedura priključenja na prenosnu mrežu, a kojeg je donio DERK u skladu sa svojim nadležnostima;
- 2) Mrežni kodeks<sup>51</sup> koji sadrži tehničke uslove za priključenje na prenosnu mrežu, a kojeg je donio NOS BiH, također u skladu sa svojim zakonskim ovlaštenjima, a zatim odobrio DERK. Mrežni kodeks, pored navedenog, definiše i generalnu proceduru priključenja na prenosnu mrežu.

Na Slici 1, dat je generalni prikaz postupka priključenja elektrane na prenosnu mrežu, u odnosu na tri glavne dozvole iz oblasti građenja: urbanističku saglasnost, odobrenje za građenje i odobrenje za upotrebu.



Slika1: Shema postupka priključenja na prenosnu mrežu

#### 5.3.1. Načelna saglasnost za priključenje

Načelna saglasnost za priključenje uvedena je izmjenama i dopunama Pravilnika o priključku iz 2010. godine, jer je u praksi dolazilo do slučajeva da upravni organi nadležni za odobravanje građenja u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti ili lokacijskih uslova traže i dokument kojim se potvrđuje mogućnost priključenja na prenosnu mrežu, za objekat koji se gradi.

<sup>49</sup>Postupak priključenja na prenosnu mrežu, koji je predmet ove Analize, odnosi se samo na priključenje proizvodnih objekata. Međutim, potrebno je imati u vidu da je Pravilnikom o priključku i Mrežnim kodeksom propisano i priključenje objekata potrošača.

<sup>50</sup> Pravilnik o priključku ("Službeni glasnik BiH", br. 95/08, 79/10, 60/12 i 83/17).

<sup>51</sup> Mrežni kodeks ("Službeni glasnik BiH", br. 66/18).

Načelna saglasnost za priključenje označava prethodnu saglasnost, koja Korisniku<sup>52</sup> potvrđuje mogućnost priključenja na prenosnu mrežu pod uvjetima i po proceduri definiranoj Pravilnikom o priključku, uključujući i eventualne uvjete utvrđene u načelnoj saglasnosti.

Kompanija “Elektroprenos BiH”, u skladu sa odredbama Pravilnika o priključku, može izdati Načelnu saglasnost za priključenje na zahtjev korisnika ili nadležnog organa uprave. Dakle, izdavanje ove saglasnosti nije obligatorno, a zahtjev za njeno izdavanje sadržajno je jednak zahtjevu za izdavanje Uvjeta za priključak.<sup>53</sup>

Načelna saglasnost za priključenje važi godinu dana od dana izdavanja, a izuzetno se može produžiti za još jednu godinu dana.

### 5.3.2. Uvjeti/uslovi za priključak

U članu 2. Pravilnika o priključku data je definicija Uvjeta za priključak:

*“Uvjeti za priključak korisnika na prijenosnu mrežu” označavaju dokument koji definira minimum tehničkih, konstruktorskih i operativnih kriterija koje moraju zadovoljiti postojeći i budući korisnici priključeni na prijenosnu mrežu”.*

Članom 3. Pravilnika o priključku definirano je da Korisnik mora obavezno podnijeti zahtjev za izdavanje Uvjeta za priključak u slučaju namjere izgradnje novog objekta, kao i u slučaju povećanja instalirane snage, dogradnje ili rekonstrukcije objekta u slučajevima povećanja odobrene snage, razdvajanja ili spajanja instalacije unutar objekta, promjene tehničkih parametara priključka, promjene kategorije potrošnje ili priključenja novih ili povećanja snage postojećih vlastitih izvora napajanja.

Svrha Uvjeta za priključak jeste sagledavanje mogućnosti i uvjeta priključenja objekta na prenosnu mrežu i definiranje uvjeta korištenja prenosne mreže.<sup>54</sup>

Pravilnikom o priključku je propisano da se zahtjev za izdavanje Uvjeta za priključak podnosi pismeno, na propisanom obrascu, koje je utvrdio i objavio “Elektroprenos BiH”. Obrazac zahtjeva je dostupan na web stranici ove kompanije.<sup>55</sup>

Uz zahtjev za izdavanje Uvjeta za priključak za proizvođača i/ili potrošača, odnosno korisnika, prilaže se Urbanistička saglasnost, Lokacijski uvjeti ili Lokacijska informacija ili neko drugo odobrenje u skladu sa propisima koji reguliraju pitanja gradnje.<sup>56</sup>

Sastavni dio Uvjeta za priključak čini Elaborat tehničkog rješenja priključka kojim se obrađuje izgradnja priključka na prenosnu mrežu i utjecaj Korisnika na prenosni sistem. “Elektroprenos BiH” je odgovoran za izradu Elaborata o čemu sa Korisnikom zaključuje

---

<sup>52</sup> U skladu sa definicijom sadržanom u Mrežnom kodeksu, termin “Korisnik” definiran je kao “svako fizičko ili pravno lice ili više udruženih pravnih lica koja predaju i/ili preuzimaju električnu energiju i čiji su objekti fizički priključeni na prenosnu mrežu, kao i svako fizičko ili pravno lice ili više udruženih pravnih lica čiji će objekti biti priključeni na prenosnu mrežu”. Termin “Korisnik” u smislu ove Analize odnosi se na priključenje proizvodnih objekata na prenosnu mrežu, a ne i za objekte potrošača.

<sup>53</sup> Član 5a. Pravilnika o priključku.

<sup>54</sup> Član 3. stav 3. Pravilnika o priključku.

<sup>55</sup> Dostupno na: <http://www.eleprenos.ba/BS/PrikljucakObrasciBS.aspx>

<sup>56</sup> Član 5. stav 2. Pravilnika o priključku.

zaseban Ugovor o izradi Elaborata. Korisnik snosi troškove izrade i revizije Elaborata. NOSBiH vrši pregled, odobravanje i direktnu reviziju Elaborata koju izrađuje “Elektroprenos BiH”. Korisnik može zahtijevati i da Elaborat izradi druga stručna institucija što odobrava “Elektroprenos BiH” uz konsultacije sa NOSBiH-om.

NOSBiH, uz aktivno učešće “Elektroprenosa BiH”, vrši pregled, odobravanje i direktnu reviziju Elaborata koju izrađuje druga stručna institucija za Korisnika.<sup>57</sup>

“Elektroprenos BiH” dužan je dostaviti Uvjete za priključak zajedno sa Elaboratom podnosiocu zahtjeva u roku od 90 dana od dana podnošenja zahtjeva, odnosno 30 dana nakon revizije Elaborata ukoliko isti radi druga stručna institucija.<sup>58</sup>

Uvjeti za priključak važe tri godine od dana izdavanja.<sup>59</sup> Korisnik je dužan pisanom izjavom prihvatiti Uvjete za priključak.<sup>60</sup> Pravilnikom o priključku nije propisana mogućnost neprihvatanja Uvjeta za priključak, kao ni postupak u slučaju odbijanja pristupa mreži. Također, nedostaje i jasan sistem pravnih lijekova koji stoje na raspolaganju Korisniku mreže.

Generalno, članom 35. Pravilnika o priključku definirano je: “*Za rješavanje sporova nastalih u primjeni ovog Pravilnika nadležan je DERK*”. Međutim, ova odredba je širokog karaktera, te nisu precizirani konkretni rokovi za izjavljivanje žalbe ili drugog pravnog lijeka, žalbeni razlozi, te postupak drugostepenog organa po žalbi.

Energetska zajednica je u godišnjem implementacionom izvještaju konstatovala da Bosna i Hercegovina nije transponirala “*odredbe koje se odnose na odbijanje pristupa i žalbene procedure propisane članom 32. Direktive 2009/72/EC (Direktiva o unutrašnjem tržištu električne energije op.a.)*”.<sup>61</sup>

### 5.3.3. Ugovor o priključku

Na osnovu Uvjeta za priključak i izdatog odobrenja za građenje, Korisnik i “Elektroprenos BiH” pristupaju zaključenju Ugovora o priključku.

Ugovorom o priključku uređuju se tehnički, pravni i ekonomski uvjeti priključenja na prenosnu mrežu, te sve pojedinosti izgradnje priključka, budući vlasnički odnosi, kao i budući odnosi u radu i održavanju između Korisnika i “Elektroprenosa BiH” nad izgrađenim objektima priključka Korisnika.

Jedno od ključnih pitanja u postupku izgradnje priključka i odobravanja priključenja na prenosnu mrežu jeste plaćanje naknade za priključenje. Ugovorom o priključku utvrđuje se iznos naknade za priključak te rok i dinamika plaćanja ove naknade.

Naknada za priključenje sastoji od fiksnog i varijabilnog dijela. Fiksni dio naknade za priključenje dobiva se množenjem jedinične cijene priključne snage Korisnika sa odobrenom

---

<sup>57</sup> Član 10. Pravilnika o priključku.

<sup>58</sup> Član 8. Pravilnika o priključku.

<sup>59</sup> Član 8. stav 2. Pravilnika o priključku.

<sup>60</sup> Član 9. Pravilnika o priključku.

<sup>61</sup> Energy Community Secretariat, Annual Implementation Report, 1 september, 2017, dostupno na: [https://www.energy-community.org/dam/jcr:b03950a0-9367-4618-961b-3efad53b79fd/EnC\\_IR2017.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:b03950a0-9367-4618-961b-3efad53b79fd/EnC_IR2017.pdf)

instaliranom snagom. Jedinična cijena priključne snage definirana je Cjenovnikom usluga za priključak korisnika koji je izradio “Elektroprenos BiH” a odobrio DERK.

Članom 16. Pravilnika o priključku propisano je da objekti za proizvodnju električne energije koji koriste obnovljive izvore energije plaćaju 50% fiksnog dijela naknade za priključenje. Ova povlastica važi i za hidroelektrane ali pod uslovom da instalirana snaga ne prelazi 10 MW.

#### **5.3.4. Odobrenje za priključenje visokonaponskog (VN) postrojenja i priključka i puštanje u pogon**

Po završetku radova, Korisnik (investitor) o tome obavještava “Elektroprenos BiH” koji vrši kontrolu završenih radova na dijelu visokonaponskog postrojenja (VN postrojenja) koji je u funkciji prenosa električne energije i priključka<sup>62</sup>. Nakon izvršene kontrole, “Elektroprenos BiH” dostavlja NOSBiH-u i Korisniku (investitoru) zapisnik o izvršenoj kontroli i spremnosti puštanja u pogon.<sup>63</sup>

“Elektroprenos BiH” na osnovu Ugovora o priključku i izvršene kontrole izdaje Odobrenje za priključenje. Odobrenje za priključenje sadrži sve relevantne podatke, kao na primjer: podaci o Korisniku, broj građevinske dozvole za VN postrojenje, broj građevinske dozvole za priključak, nominalni napon priključka, namjenu instaliranih kapaciteta Korisnika, mjesto i tehničke karakteristike priključka, tehničke karakteristike obračunskog mjernog mjesta i drugo.

Na osnovu Odobrenja za priključenje i zahtjeva Korisnika, NOSBiH izdaje Saglasnost za puštanje u pogon VN postrojenja i priključka.<sup>64</sup>

#### **5.3.5. Saglasnost za puštanje u pogon VN postrojenja i priključka**

Da bi postrojenje moglo biti pušteno u trajni pogon, investitor je dužan pribaviti Saglasnost za puštanje u trajni pogon objekta. Procedura izdavanja saglasnosti za puštanje u pogon objekta Korisnika sastoji se od:

- Saglasnosti za privremeni pogon i
- Saglasnosti za trajni pogon.<sup>65</sup>

#### **5.3.6. Saglasnost za privremeni pogon**

Saglasnost za privremeni pogon daje pravo Korisniku za priključenje na prenosnu mrežu u svrhu provođenja svih potrebnih funkcionalnih ispitivanja, a u skladu sa Mrežnim kodeksom i

---

<sup>62</sup> Tačka 5.3. stav 1. Mrežnog kodeksa.

<sup>63</sup>Tačka 5.3. stav 3. Mrežnog kodeksa.

<sup>64</sup>Tačka 5.3. stav 4. Mrežnog kodeksa.

<sup>65</sup>Tačka 5.4. stav 2. Mrežnog kodeksa.

Testovima usaglašenosti.<sup>66</sup> Saglasnost za privremeni pogon izdaje NOS na zahtjev Korisnika i na osnovu Odobrenja za priključenje.<sup>67</sup>

U periodu važenja Saglasnosti za privremeni pogon, Korisnik je dužan provesti sva funkcionalna ispitivanja i ispitivanja u skladu sa Testovima usaglašenosti, te rezultate dostaviti NOSBiH-u na odobrenje.<sup>68</sup>

Saglasnost za privremeni pogon izdaje se na period od 12 mjeseci<sup>69</sup>.

### **5.3.7. Saglasnost za trajni pogon**

Nakon provođenja testiranja, NOSBiH na zahtjev Korisnika (investitora) i verificiranih rezultata Testova usaglašenosti izdaje Saglasnost za trajni pogon objekta Korisnika.

Saglasnost za trajni pogon izdaje se na osnovu:

- rezultata Testova usaglašenosti koje je verificovao NOSBiH;
- upotrebne dozvole;
- dozvole za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije koju izdaje nadležna regulatorna komisija (samo za proizvodne jedinice).<sup>70</sup>

### **5.3.8. Priključenje vjetroelektrana i solarnih elektrana na prenosnu mrežu**

Pravni osnov za priključenje vjetroelektrana (VE) na prenosnu mrežu uspostavljen je tokom 2012. godine. Tako je NOSBiH u 2012. godini najprije sačinio, a potom DERK odobrio, dokument pod nazivom “Procjena granične snage integracije vjetroelektrana za priključak na prenosnu mrežu”, kojim je procijenjen limit od 350 MW instalirane snage dobijene iz VE za integraciju u prenosni sistem u BiH. Potom je usaglašena raspodjela granične snage za VE po entitetima od strane entitetskih ministarstava i to 230 MW za prostor FBiH i 120 MW za prostor RS-a, a DERK je usvojio Pravilnik o dopunama Pravilnika o priključku.<sup>71</sup>

Na osnovu dosadašnjih iskustava “Elektroprenosa BiH”, pitanje priključenja VE na prenosnu mrežu u proteklom periodu, bilo je praćeno i nedovoljnom preciznošću propisa kojim su definisani određeni koraci u procesu priključenja, te su stoga do danas više puta mijenjani Mrežni kodeks i Pravilnik o priključku.

Za sada nije definisana maksimalna moguća snaga prihvata proizvodnje električne energije iz solarnih elektrana (SE). Maksimalno moguća snaga prihvata treba biti predložena od NOSBiH i odobrena od DERK-a, na isti način kao i električna energija iz VE. Do tada “Elektroprenos BiH” nije u mogućnosti započeti proceduru priključenja SE na prenosnu mrežu.

## **5.4. ZAKLJUČCI**

---

<sup>66</sup>Testovi usaglašenosti su procedure ispitivanja usaglašenosti proizvodnih objekata sa tehničkim zahtjevima Mrežnog kodeksa.

<sup>67</sup>Tačka 5.4. stav 2. Mrežnog kodeksa.

<sup>68</sup>Tačka 5.4. stav 3. Mrežnog kodeksa

<sup>69</sup>Tačka 5.4. stav 4. Mrežnog kodeksa

<sup>70</sup>Tačka 5.4.2. stav 1. Mrežnog kodeksa

<sup>71</sup> url: [www.derk.ba/DocumentsPDFs/Pravilnik-o-dopunama-Pravilnika-o-prikljucku26Jul2012-b.pdf](http://www.derk.ba/DocumentsPDFs/Pravilnik-o-dopunama-Pravilnika-o-prikljucku26Jul2012-b.pdf)

- U elektroenergetskom sektoru, upravljanje, održavanje i odobravanje pristupa prenosnoj i distributivnoj mreži je podijeljeno u skladu sa ustavnom strukturom Bosne i Hercegovine. Tako je prenos električne energije u nadležnosti organa i institucija na nivou Bosne i Hercegovine, dok je upravljanje, održavanje i reguliranje pristupa distributivnim mrežama u nadležnosti entiteta.
- Bosna i Hercegovina je retificirala Ugovor o uspostavi Energetske zajednice, što znači da je u obavezi transponirati i primijeniti EU direktive i uredbe koje su preuzete u *acquis* Energetske zajednice. U domenu električne energije, a u kontekstu odobravanja priključenja na prenosnu i distributivnu mrežu, najvažnije su Direktiva 2009/72/EC (Direktiva o unutrašnjem tržištu električne energije) i Direktiva 2009/28/EC (RES Direktiva). Energetska zajednica u svojim godišnjim implementacionim izvještajima kontinuirano ističe da Bosna i Hercegovina zaostaje u pogledu transponiranja odredbi ovih Direktiva u svoje zakonodavstvo, a naročito u smislu pravilne implementacije odredbi o operatoru prenosnog sistema. Isto tako, tri uredbe iz domena električne energije, a u kategoriji pravila za rad mreža u vezi priključenja (mrežnih pravila), također, čine *acquis* Energetske zajednice u ovom momentu. Odlukom DERK-a u junu 2018. definirani su načini i rokovi transponiranja tri uredbe Evropske komisije prilagođene pravnom okviru Energetske zajednice kroz odluke Stalne grupe na visokom nivou od 12. januara 2018. godine. Ažuriranje i primjena svih pravnih akata koji treba da sadrže zahtjeve iz ovih uredbi treba da otpočne do 12. juna 2021. godine.
- U pogledu pravila o pristupu trećih strana prenosnoj mreži, legislativa na nivou BiH zadovoljava zahtjeve EU direktiva, što je potvrdila i Energetska zajednica. Međutim, nedostaju jasno propisana pravila u slučaju odbijanja pristupa prenosnoj mreži te preciznije uređen sistem pravne zaštite.
- Odredbe o integraciji obnovljivih izvora energije u prenosnu mrežu u skladu sa zahtjevima RES Direktive (prioritetni ili garantirani pristup prenosnoj mreži energiji iz obnovljivih izvora i prioritet u dispečiranju) nisu transponirane na državnom nivou.

## 5.5. PREPORUKE

- Potrebno je transponirati odgovarajuće odredbe RES Direktive o integraciji obnovljivih izvora energije u prenosnu mrežu (prioritetni ili garantirani pristup prenosnoj mreži energiji iz obnovljivih izvora i prioritet u dispečiranju) na nivou BiH, a ne samo kroz entitetske zakone kako je to trenutno slučaj.
- Potrebno je detaljnije i preciznije propisati postupak u slučaju odbijanja pristupa prenosnoj mreži trećim stranama, a paralelno sa tim i detaljnije urediti žalbeni postupak i pravne lijekove koji stoje na raspolaganju trećim stranama.

## **6. MEĐUENTITETSKA I MEĐUDRŽAVNA KOORDINACIJA I SARADNJA U PROCESU ODOBRAVANJA**

## 6.1. UVOD

U skladu sa Ustavom BiH nadležnosti koje nisu izričito povjerene institucijama BiH pripadaju entitetima. Tako su, na primjer, izdavanje okolišnih i vodnih dozvola u procesu odobravanja izgradnje energetskih infrastrukturnih objekata u nadležnosti entiteta. Međutim, određene nadležnosti u oblasti zaštite okoliša i upravljanja vodama na državnom nivou su Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH<sup>72</sup> dodijeljene Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTiEO), kao i u oblastima koncesija i energetike. Član 9. ovog zakona glasi:

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

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

## 6.2. ZAKLJUČAK

U skladu sa gore navedenom zakonskom odredbom, MVTiEO ima vrlo važnu ulogu u oblasti energetike i u koordinaciji i saradnji u postupku izdavanja dozvola za izgradnju energetskih infrastrukturnih objekata u entitetima i sa susjednim državama. Svi učesnici u postupku naglašavaju potrebu za efikasnijom koordinacijom i većim stepenom međusobne saradnje. Stoga se u svjetlu realizacije budućih projekata nameće potreba procjene postojećih resursa u okviru MVTiEO i internih procedura za uspješno obavljanje zadataka koordinacije i izvještavanja u svim relevantnim sektorima, u kojima MVTiEO ima nadležnost za koordinaciju i saradnju. Uloga MVTiEO u postupku koordinacije i implementacije PECEI projekata na teritoriji BiH trebala bi biti precizno definisana kroz provedbene akte na nivou BiH kojim će se transponirati Prilagođena EZ Uredba 347.

## 6.3. PREPORUKE

- Potrebno je ojačati kapacitete i unaprijediti interne procedure u okviru MVTiEO, koji će osigurati kontinuiranu razmjenu informacija i efikasnu koordinaciju brojnih nadležnih institucija za izdavanje dozvola na različitim nivoima vlasti u BiH i susjednim državama;
- Definirati ulogu MVTiEO u pogledu koordiniranja i izvještavanja o provedbi PECEI projekata na teritoriji BiH Sekretarijatu EZ kroz akte na nivou BiH, kojim se transponira Prilagođena Uredba EZ 347.

---

<sup>72</sup> Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13 i 19/16).