

# ZABRANA IZGRADNJE MALIH HIDROELEKTRANA NA ZAPADNOM BALKANU

Uporedna analiza moratorijuma i zabrane izgradnje malih hidroelektrana  
u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji



foto vijesti.me



foto RERI MHE Međureja

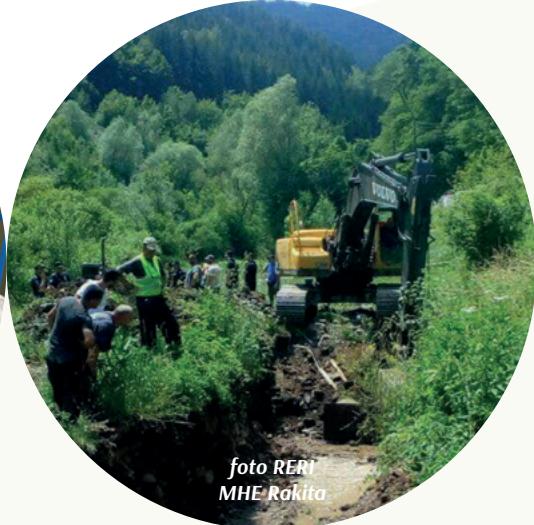


foto RERI  
MHE Rakita



Renewables and Environmental  
Regulatory Institute

2021. godine



Izradu analize podržao je  
Evropski fond za Balkan

# SADRŽAJ

UVOD	3
BOSNA I HERCEGOVINA moratorijum na izgradnju malih hidroelektrana	4
Opšti kontekst izgradnje malih hidroelektrana u Bosni i Hercegovini	4
Posljedice	5
Pravni okvir za izgradnju MHE	6
Učinkovitost moratorija u BiH	9
Zaključci i preporuke	10
CRNA GORA moratorijum na izgradnju malih hidroelektrana	13
Uvodne napomene	13
Pravni okvir za izgradnju MHE	14
Promena narativa i državne strategije	15
Raskid ugovora o koncesiji za 7 malih hidroelektrana	16
Informacija Vlade Crne Gore iz januara 2021. godine	16
Trenutni status	17
Zaključci i preporuke	18
REPUBLIKA SRBIJA Zabrana izgradnje malih hidroelektrana u zaštićenim područjima	19
Planski okvir	20
Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije	23
Zakon o zaštiti prirode	24
Zabrana izgradnje MHE na nivou jedinica lokalne samouprave	25
Arije	26
Opština Vlasotince	26
Grad Bor	27
Grad Pirot	27
Opština Dimitrovgrad	27
Opština Ćićevac	28
Opština Svilajig	28
Grad Užice	28
Zaključci i preporuke	29

# UVOD

Izgradnja velikog broja malih hidroelektrana u državama na Zapadnom Balkanu pokrenula je široku javnu diskusiju o doprinosu malih hidroelektrana iskorišćenju obnovljivih izvora energije, negativnim uticajima na životnu sredinu i održivi razvoj lokalnih zajednica. Istraživanja koja su sprovedena u poslednjih nekoliko godina pokazala su da male hidroelektrane nanose ozbiljnu štetu prirodnim resursima i ekonomijama država Zapadnog Balkana. Izgradnja malih hidroelektrana pokrenula je talas protesta širom Zapadnog Balkana i organizovani otpor lokalnih zajednica izgradnji ovih postrojenja.

U poslednjih nekoliko godina pojedine države (pa i gradovi i opštine) donele su odluke, različite sadržine i pravne prirode, kojima se ograničava ili zabranjuje izgradnja malih hidroelektrana. U okviru analize koja je pred Vama RERI je izvršio uporednu analizu odluka o zabrani izgradnje malih hidroelektrana u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji.

Na ovaj način RERI doprinosi argumentovanoj raspravi o učincima politika unapređenja upotrebe obnovljivih izvora energije, uticajima tih politika na društva i ekonomije na Zapadnom Balkanu i oceni efekata mera zabrane izgradnje malih hidroelektrana.

Analizu je izradila grupa autora, saradnika RERI-ja iz Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Srbije i ovom prilikom RERI im se srdačno zahvaljuje.

Ova analiza je izrađena u okviru projekta „Regionalna saradnja za bolju životnu sredinu na Zapadnom Balkanu“. Projekat se realizuje uz podršku Evropskog fonda za Balkan. Svi izneti argumenti i stavovi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove Evropskog fonda za Balkan i za sve informacije i zaključke iznete u ovoj publikaciji, kao i za njihovu tačnost, isključivu odgovornost snosi RERI.

# BOSNA I HERCEGOVINA

## moratorijum na izgradnju malih hidroelektrana

### Opšti kontekst izgradnje malih hidroelektrana u Bosni i Hercegovini

Bosna i Hercegovina (**BiH**) je jedna od posljednjih evropskih zemalja koja može biti ponosna na svoje divlje i prirodne rijeke. Više od četvrtine svih ugroženih evropskih ribljih vrsta koje žive u tekućim vodama svoje posljednje utočište pronalaze u BiH.

#### Preko 120 brana i malih hidroelektrana (MHE) je

**već izgrađeno i koristi se na 240 vodenih tokova u Bosni i Hercegovini.** Predlažu se projekti za nekoliko stotina drugih; mnogi od njih se pripremaju u sijenci, isključujući učešće javnosti u procesu donošenja odluka.

Za BiH je karakteristično da je ukupna proizvodnja električne energije daleko veća od domaće potrošnje i da značajan dio proizvodnje, čak do jedne četvrtine, ide u izvoz. U BiH proizvodnja električne energije iz uglja se odvija u 5 termoelektrana od kojih su 4 u većinskom državnom vlasništvu, a jedna je privatna. Privatna termoelektrana je u vlasništvu kompanije EFT, dok državne kompanije Elektroprivreda Republike Srpske (**ERS**) i Elektroprivreda BiH (**EPBiH**) u svom vlasništvu imaju po dvije termoelektrane<sup>1</sup>. Tri termoelektrane u svom sastavu imaju rudnike uglja iz kojih se snabdijevaju, dok se dvije termoelektrane snabdijevaju iz 8 rudnika, od kojih se 7 nalazi u vlasništvu EPBiH<sup>2</sup> i posluju kao samostalni privredni subjekti (d.o.o.) u okviru EPBiH.

Po potencijalu MHE izgrađenih i onih koje planiraju graditi, BiH zauzima osmo mjesto u Evropi. Entitetske vlade su se odlučile da podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije (**OIE**) finansiraju kroz uvođenje naknade za OIE koju je svaki potrošač električne energije u zemlji dužan da plati po utrošenom kWh. S druge strane, prema

proizvođačima električne energije iz OIE vlade su koristile model subvencioniranja proizvodnje zasnovan na FIT tarifama (eng. Feed in Tariffs) koji garantuje bezuslovni otkup cijelokupnih količina proizvodnje na 12 godina u Federaciji BiH (**FBiH**), odnosno 15 godina u Republici Srpskoj (**RS**) i to po garantovanoj cijeni koja je nepromjenljiva u cijelokupnom periodu važenja ugovora o garantovanom otkupu. Bez obzira što se izgradnjom MHE pravi značajna društvena šteta, kako ekomska tako i šteta po okoliš i biodiverzitet, izdavanje koncesija za MHE i potpisivanje ugovora o garantovanom otkupu po garantovanoj cijeni se nastavlja bez obzira na sve veći otpor lokalnog stanovništva, lokalnih zajednica, nevladinih organizacija i negodovanje velikog dijela stručne javnosti.

U BiH je u prethodnom periodu izgrađeno 108 malih hidroelektrana, od čega je 65 u FBiH, 43 u RS i u pripremi je izgradnja dodatnih 338 MHE. Najviše ih je na području Srednjobosanskog kantona (**SBK**) čije vlasti su dodijelile koncesije za 35 MHE, dok su planirane i desetine novih.

<sup>1</sup> ERS – RITE Ugljevik i RITE Gacko, EPBiH TETO Tuzla i TETO Kakanj

<sup>2</sup> Rudnici u vlasništvu EPBiH su: Rudnik uglja „Kreka“ Tuzla, Rudnik mrkog uglja „Đurđevik“ -Đurđevik, Rudnik mrkog uglja „Kakanj“ Kakanj, Rudnik mrkog uglja „Breza“ Breza, Rudnik mrkog uglja „Zenica“ Zenica, Rudnik uglja „Gračanica“ Gornji Vakuf i Rudnik mrkog uglja „Abid Lolić“ Travnik. Pored navedenog, EPBiH se ugljem snabdijeva i od Rudnika mrkog uglja „Banovici“ koji posluje kao samostalno akcionarsko društvo u kojem većinski kapital (69,5%) ima Vlada Federacije BiH.

Iz dostupnih podataka i analiza o doprinosu MHE kao OIE je vidljivo da MHE nisu, niti mogu biti značajan faktor u proizvodnji električne energije. Učešće MHE u instaliranim kapacitetima za proizvodnju električne energije u BiH iznosi svega 3,6 %, dok je učešće u ukupnim hidro kapacitetima dostiglo tek 7,25 %. Kapaciteti MHE ukupnoj proizvodnji električne energije doprinose sa svega 3,10 %, dok u alimentiranju ukupne bruto potrošnje električne energije u BiH učestvuju sa 4,04%. Na osnovu navedenog potpuno je jasno da odabrani koncept pro-

mocije proizvodnje iz OIE, a time i iz MHE, kao ni uspostavljeni sistem podsticaja, nema gotovo nikakav značajan efekat ni na povećanje ukupnih kapaciteta OIE, niti na značajno povećanje proizvodnje iz OIE. U prilog ovome govori i činjenica da su samo dvije izgrađene i u rad puštene vjetroelektrane u BiH (Mehovina i Jelovača) u 2019. godini proizvele 253,9 GWh električne energije odnosno 51% ukupne proizvodnje svih MHE u BiH<sup>3</sup>.

## Posljedice

Izgradnja MHE i politika produžavanja životnog vijeka postojećih termoelektrana ima višestruke posljedice koje se direktno odražavaju na ekonomiju, zdravlje stanovništva, životnu sredinu i biodiverzitet:

- Postojeće termoelektrane u državnom vlasništvu BiH su opterećene visokim troškovima proizvodnje i nisu u mogućnosti da izvezu električnu energiju po konkurentnim cijenama, čime direktno vrše pritisak na povećanje cijena električne energije na domaćem tržištu<sup>4</sup>, otežavajući već slabu i nekonkurentnu privredu. Radi investiranja u nova postrojenja radi proizvodnje jeftinije i konkurentnije električne energije iz OIE, elektroprivrede će preko povećanja cijena troškova proizvodnje prebaciti na potrošače. To znači da se ukupna šteta za društvo koja će nastati daljom primjenom ovog modela podsticanja proizvodnje u MHE u narednih 10 godina samo po osnovu podsticanja sadašnjeg broja MHE koje su u pogonu, može procijeniti na preko 100 miliona KM.
- Izgradnja MHE na velikim i malim rijekama izrazitog bujičnog toka pravi **velike štete po ekosisteme** i živi svijet u vodama i uz vodotoke, a hercegovačke rijeke se odlikuju značajnim endemizmom, naročito životinjskog svijeta. Istraživanjima je utvrđeno da bi izgradnja MHE dovela do potpunog uništenja i eks tremne degradacije zeljaste vegetacije, akvatičnih staništa i potpuno isušivanje korita povremenih rijeka i izmjenu postojećeg raznovrsnog biljnog pokriva u njima, direktno ili indirektno uništavanje obalne šibljačke, šikaraste ili galerijske šumske vegetacije<sup>5</sup>.
- **Promjena hidrološkog režima bi dalje utjecala i na kvalitet dinarskih sedrenih barijera i vodopada**, koje se kao takve kvalificirane prema Direktivi o staništima EU. Degradacija jednog takvog tipa, koji treba da bude internacionalni brend, te bilo kakva izmjena u smanjenu količine voda na impozantnim sedrenim slapovima Kravice, Kočuše i drugih (kao što su slap kod Stoca ili ušće Bune) bi značajno utjecala na turizam u ovom kraju Hercegovine, s obzirom da su ovi slapovi već skoro desetljeće nezaobilazne turističke destinacije u BiH<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Izvještaj o radu za 2020 Državne regulatorne komisije za električnu energiju BiH (DERK)

<sup>4</sup><https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/ekonomija/biznis-plus/poskupljenje-struje-privredi-na-kraju-ce-platiti-gradani-706032>

<sup>5</sup> "Biodiverzitet Bune, Bunice, Bregave i Trebižata. Istraživanje biodiverziteta i identifikacija problema", Centar za životnu sredinu

<sup>6</sup> Isto, str. 41

- **Životinjske vrste vezane za tekućice** često su ugroženje od onih vrsta koje naseljavaju stajaće vode kao što su brojne vrste insekata, jer su staništa, kao i same vrste osjetljivije na uslove ekoloških promjena u staništu, ali i zbog toga jer su ovi tipovi staništa izloženi sve većem utjecaju čovjeka. Primarne prijetnje slatkovodnim vrstama vilinih konjica su suše, zatim pretjerano isušivanje površinskih i podzemnih voda, kao i zagodenje voda različitim otpadnim materijama<sup>7</sup>.
- Prema mišljenjima aktivista i eksperata iz oblasti, MHE su prijetnja ne samo za biljni i životinji svijet nego i za **ograničene količine pitke vode**<sup>8</sup>.
- Česti su slučajevi ugrožavanja i **nanošenja štete lokalnom stanovništvu** zbog dotrajale opreme kao i zbog prekomjerne buke koje proizvode. Na primjer, u Fojnici zbog enormno visokog napona električne energije došlo je do nesreće u kojoj je više od 500 kućanstava kao i privrednih subjekata pretrpilo višemilionsku štetu. Zatim zbog pucanja cijevi i naleta vodene bujice došlo do urušavanja lokalnog puta, te plavljenje i uništavanje privatnog zemljišta<sup>9</sup>.
- Pražnjenjem mulja na rijeci Lašvi i Drinjači kod Zvornika došlo je do pomora ribe, te su od rijeke napravili kanal za otpad<sup>10</sup>.

## Pravni okvir za izgradnju MHE

Prihvatanjem Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, BiH se obavezala na pristupanje jedinstvenom evropskom energetskom tržištu i prihvatanje EU pravila koja se odnose na elektro- energetski sektor i sistem, te potpisivanjem Pariškog sporazuma uz okvirnu Konvenciju Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama, preuzela je na sebe obavezu aktivnog učešća u borbi protiv klimatskih promjena i smanjenju zagadenja. Bilo je za očekivati da će i elektroenergetski sektor BiH snažno ući u energetsku tranziciju koja, pored ostalog, podrazumijeva i prelazak s upotrebe fosilnih goriva proizvodnji električne energije na obnovljive izvore energije, povećanje energetske efikasnosti, smanjenje zagadenja i veći stepen zaštite životne sredine. Nažalost, to se nije desilo i BiH

značajno zaostaje na svim područjima u ispunjavanju zadanih ciljeva i preuzetih obaveza.

Utvrđivanje javnog interesa, a time i definisanje projekata od javnog interesa kao osnove za izdavanje koncesija za MHE kao i samo regulisanje ukupne problematike izdavanja koncesija za MHE regulisano je zakonima o koncesijama, odnosno regulisana je s 14 zakona o koncesijama (BiH, Republika Srpska, Federacija BiH, 10 kantona i Brčko Distrikt BiH). **Državni nivo BiH** je nadležan za dodjelu koncesije<sup>11</sup> samo u slučajevima izgradnje energetskih objekata kada se koncesiono dobro nalazi na međudržavnoj granici i kada se prostire na teritoriji FBiH i RS.

<sup>7</sup> Orlja. Hotspot biodiverziteta, Eko BiH „Očuvanje i zaštita izvora i kanjona rijeke Orlje“

<sup>8</sup> Posljedice izgradnje malih hidroelektrana u BIH (1): Strujni udari, pomor ribe i milionske štete za lokalno stanovništvo, 2019, Centar za zaštitu životne sredine, [dostupno ovdje](#)

<sup>9</sup> Posljedice izgradnje malih hidroelektrana u BIH (1): Strujni udari, pomor ribe i milionske štete za lokalno stanovništvo, 2019, Centar za zaštitu životne sredine, [dostupno ovdje](#)

<sup>10</sup> Posljedice izgradnje malih hidroelektrana u BIH (1): Strujni udari, pomor ribe i milionske štete za lokalno stanovništvo, 2019, Centar za zaštitu životne sredine, [dostupno ovdje](#)

<sup>11</sup> Zakon o koncesiji BiH (Službeni glasnik BiH br. 32/02, 56/04)

**U RS-u izdavanje koncesija<sup>12</sup>** je centralizovano i postupak za davanje koncesije se može pokrenuti na tri načina: (i) na osnovu inicijative nadležnog organa, (ii) na inicijativu zainteresovanog lica (samoinicijativna ponuda) (iii) na osnovu ponude u pregovaračkom postupku. Prema istraživanjima Centra za životnu sredinu, utvrđeno je da su gotovo sve koncesije za MHE u RS u prethodnom periodu dobivene na osnovu inicijative zainteresovanih lica tj. na osnovu samoinicijativnih ponuda<sup>13</sup>. Također, zakonskim rješenjima omogućeno je prenošenje i ustupanje ugovora o koncesiji i promjena vlasničke strukture koncesionara, što je otvorilo mogućnost za nebrojene špekulacije s koncesijama za MHE, tako da je dobar dio ovih koncesija dodijeljen licima čija namjera nikada i nije bila da se bave proizvodnjom električne energije, nego su u čitav proces ušli sa namjerom da u nekoj fazi procesa ostvare zaradu prodajom koncesije. U **FBIH**, federalnim Zakonom o koncesijama<sup>14</sup> nadležnost za izdavanje koncesija za MHE je podijeljena između FBIH i kantona<sup>15</sup>, tako da su kantoni nadležni za izdavanje koncesija za MHE instalirane snage do 5MW, te svaki kanton ima

svoju kompleksnu zakonsku i podzakonsku regulativu. U FBiH postupak za davanje koncesija se može pokrenuti na dva načina: (i) na osnovu inicijative nadležnog organa, (ii) na inicijativu zainteresovanog lica (samoinicijativna ponuda), te kao i u RS-u, podnošenje samoinicijativnih ponuda je uglavnom bila praksa u prethodnom periodu. S obzirom na diverzificiranost sistema izdavanja koncesija za MHE u FBIH, nepostojanje sistematiziranih i ažurnih registara i evidencija na nivou FBiH, pa ni po pojedinim kantonima, teško je utvrditi tačan broj do sada izdanih koncesija za MHE u FBIH<sup>16</sup>. Velika neu jednačenost i nedoslijednost praksi u kombinaciji sa širokim diskrecionim ovlastima, ostavlja dosta prostora za manipulaciju, nejednak tretman pojedinačnih investitora, favoriziranje i otežavanje položaja investitora, a u prilog tome govori i činjenica da samo dva inostrana investitora imaju u svom posjedu čak 12 MHE u BiH koje rade, a u planu im je ili u izgradnji još 5 MHE<sup>17</sup>. U Brčko Distriktu BiH (**BD BiH**) isključivu nadležnost za izdavanje koncesija<sup>18</sup> ima BD BiH.

<sup>12</sup> Zakon o koncesijama RS (Službeni glasnik RS br. 59/13, 16/18, 70/20)

<sup>13</sup> "Analiza ekonomске opravdanosti koncesionih naknada i podsticaja za male hidroelektrane na teritoriji Bosne i Hercegovine", Inovirana analiza, Mr.sc. Damir Miljević, Centar za životnu sredinu Banja Luka, novembar 2020. godine, [dostupna ovdje](#)

<sup>14</sup> Zakon o koncesijama FBIH (Službene novine FBiH br. 40/02, 61/06, 80/13,-52 O.U.S.)

<sup>15</sup> Zakon o koncesijama Kantona Sarajevo (Službene novine KS br.27/11,15/13)

Zakon o koncesijama Zeničko-dobojskog kantona (Službene novine ZDK br. 5/03,12/13, O.U.S. 5/14- prečišćeni tekst)

Zakon o koncesijama Tuzlanskog kantona (Službene novine TK br. 5/04,7/05,6/11,1/13,11/14,12/16,14/17,10/18)

Zakon o koncesijama Srednjobosanskog kantona (Službene novine SBK br. 8/09, 6/13, 9/15,7/20)

Zakon o koncesijama Unsko-sanskog kantona (Službene novine USK br. 10/03,7/09, 19/13,9/17,18/19)

Zakon o koncesijama Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (Službene novine BPKG br. 7/17)

Zakon o koncesijama Hercegovačko-neretvanskog kantona (Službene novine HNK br. 1/13, 7/16, 6/18, 9/19)

Zakon o koncesijama Posavskog kantona (Službene novine ŽP br. 6/14, 12/17, 2/19- O.U.S. 6/10-200 O.U.S.)

Zakon o koncesijama Kantona br. 10 (Službene novine HBŽ br. 14/03, 8/08)

Zakon o koncesijama Zapadno-hercegovačkog kantona (Službene novine ŽZH br. 13/13, 24/16)

<sup>16</sup> Na primjer, u Srednjobosanskom kantonu prema podacima vlade izdato je 67 koncesija, dok je prema registru projekata OIEiEK izdato 46, te se procjenjuje se da je do sada na području FBiH sklopljeno oko 160 koncesionih ugovora za izgradnju i korištenje MHE.

<sup>17</sup> "Analiza ekonomске opravdanosti koncesionih naknada i podsticaja za male hidroelektrane na teritoriji Bosne i Hercegovine", Inovirana analiza, Mr.sc. Damir Miljević, Centar za životnu sredinu Banja Luka, novembar 2020. godine, str. 32

<sup>18</sup> Zakon o koncesijama Brčko Distrikta BiH (Službeni glasnik BD BiH br.21/06, 19/07, 2/08)

Postupak izgradnje elektroenergetskog objekta grubiše se oko ishođenja tri "osnovne" dozvole iz oblasti građenja, a to su: (i) urbanističke saglasnosti ili lokacijske informacije (FBiH) odnosno lokacijskih uslova (RS); (ii) pribavljanje odobrenja za građenje (FBiH) odnosno građevinske dozvole (RS); (iii) pribavljanje odobrenja za upotrebu (FBiH) odnosno upotrebe dozvole (RS). Sve ostale dozvole i saglasnosti pribavljaju se u postupcima ishođenja jedne od ove tri glavne dozvole i u skladu s tim, proces razvoja projekta MHE dodatno obuhvata legislativu na svim administrativnim nivoima<sup>19</sup> iz četiri ključne oblasti: (i) upravljanje vodama, (ii) prostorno planiranje, (iii) ekologiju voda, (iv) zaštitu prirode.

Zbog velika broja MHE u FBiH je učinjen institucionalni korak ka zaustavljanju izgradnje MHE 24. juna 2020. godine kada je Zastupnički dom Parlamenta Federacije BiH, usvojio **Deklaraciju o zaštiti rijeka i Zaključak o zabrani daljnje gradnje malih hidroelektrana na cijeloj teritoriji Federacije BiH**, te reviziju do sada izgrađenih. Tim zaključkom Vlada Federacije BiH zadužena je da, u roku od tri mjeseca, izvrši analizu i predloži zakonske izmjene koje će to omogućiti. Nažalost, na 7. sjednici od 15. oktobra 2020. godine, Dom naroda Parlamenta FBiH nije usvojio tekst Deklaraciju o zaštiti rijeka u FBiH

jer nije dobila potrebnu većinu glasova izaslanika. Dana 26. novembra 2020. godine, Vlada FBiH usvojila je **Informaciju o zabrani izgradnje malih hidroelektrana** kojom je zadužila resorna ministarstva, agencije i komisije da u roku od 30 dana pripreme sve neophodne prijedloge izmjena i dopuna svih propisa iz svojih nadležnosti a u vezi sa zabranom izgradnje malih hidroelektrana, te da ih upute u daljnju proceduru izmjena i dopuna. Federalna Vlada je tada zadužila Ministarstvo okoliša i da koordinira i prati provođenje ovih aktivnosti i o tome, po potrebi, obavijesti Vladu FBiH. Također, Vlada je zadužila ministarstvo energije, rudarstva i industrije da od deset kantona u FBiH zatraži informaciju o ukupnom broju izdanih koncesija na vodna dobra s ciljem proizvodnje električne energije iz hidropostrojenja. To uključuje i informacije o predviđenim snagama postrojenja i pregled dosadašnjih aktivnosti na razvoju tih projekata. Za razliku od FBIH, RS je usvojila **Deklaraciju o zaštiti rijeka u Republici Srpskoj**<sup>20</sup> 17. februara 2021. godine uz obavezu Vlade RS da obustavi razmatranje zahtjeva za dodjelu koncesije za izgradnju i korištenje MHE dok se ne izvrše analize u roku od šest mjeseci svih zaključenih ugovora o dodjeli koncesija za izgradnju i korištenje MHE u periodu od 2005. do 2020. godine.

<sup>19</sup> Postupak se odvija u brojnim i međusobno zavisnim postupcima koji se vode pred različitim institucijama na svim nivoima vlasti – resornim ministarstvima i drugim nadležnim organima uprave. Organi/institucije na državnom nivou BiH imaju nadležnost za izdavanje samo dvije dozvole (i) koncesije – kada su u pitanju međuentitetski i međudržavni projekti za koje su nadležna odgovarajuća ministarstva i državna Komisija za koncesije; (ii) priključenje na prijenosnu mrežu za koju je nadležan "Elektroprenos BiH". Sve ostale dozvole za izgradnju elektroenergetskih postrojenja pribavljaju se na nivou entiteta ili Brčko Distrikta BiH (BD BiH). U FBiH koja se sastoji od 10 kantona, nadležnost je podijeljena između institucija FBiH i kantona, odnosno općinskih organa ovisno od vrste i veličine energetskog postrojenja. U RS-u nadležnost je podijeljena između entitetskog i opštinskog nivoa. U BD BiH isključivu nadležnost za izdavanje svih potrebnih dozvola ima BD BiH. Pored komisija za koncesije nadležnih za primjenu zakona o koncesiju, u cijeli proces razvoja projekta MHE uključeni su i sljedeći organi zavisno od administrativnog nivoa: Državna regulatorna komisija za električnu energiju, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS, Ministarstvo energetike i rudarstva RS, Ministarstvo prostornog planiranja, građevinarstva i ekologije RS, Regulatorna komisija za energetiku RS, JU Vode RS, Operator za obnovljive izvore RS, Elektroprivreda RS, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, Federalno ministarstvo prostornog uređenja, Federalno ministarstvo okoliša i turizma, Regulatorna komisija za energiju F BiH, Operator za obnovljive izvore energije i efikasnu/učinkovitu kogeneraciju, Agencija za vodno područje Jadranskog mora, Agencija za vodno područje Save, Elektroprivreda BiH, Elektroprivreda Hrvatske Zajednice Herceg Bosne (HZHB), WWF – Adria BiH.

<sup>20</sup> Službeni glasnik RS br. 17/21

Navedenim deklaracijama je prethodilo usvajanje **Deklaracije o zaštiti rijeka Zapadnog Balkana**<sup>21</sup> donesena 28. novembra 2019. godine na Međunarodnoj konferenciji „Pravni i praktični alati za zaštitu rijeka Zapadnog Balkana i njihovih ljudi“ u organi-

zaciji organizacija Arnika iz Češke, Centra za životnu sredinu (Bih) i WWF Adria uz finansiranje Evropske unije, Programa za promociju tranzicije Češke Republike, Global Greengrants fonda i Heinrich Boll fondacije.

## Učinkovitost moratorija u BiH

Deklaracija o zaštiti rijeka u FBiH nije obavezujućeg karaktera i nije usvojena, jer nije prošla zakonodavnu proceduru u Parlamentu FBiH. Izglasani Zaključak o zabrani gradnje malih hidroelektrana i Informacija o zabrani gradnje malih hidroelektrana (neobavezujućeg karaktera) nisu ostvarile namjeravani učinak na nižim nivoima vlasti. Vlada FBiH nema pravnih instrumenata da onemogući izdavanje koncesionih dozvola. Vlada Federacije odlučuje o dodjeli koncesije za izgradnju hidroenergetskih objekata snage više od 5 MW, te je s tim u vezi sužena mogućnost njenog djelovanja, s obzirom na to da su koncesije za manje hidroenergetske objekte definisane kantonalnim zakonima. Niži nivoi vlasti izdaju dozvole za koncesije, vodne akte, ali i urbanističke i građevinske dozvole i Federalno ministarstvo okoliša i turizma je dužno da na osnovu dokumentacije nižih organa izda okolišnu dozvolu<sup>22</sup>. Kao pozitivni primjeri (uzimajući ih s određenim oprezom) se mogu navesti Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Zeničko-dobojskog kantona koje je odustalo od postupka dodjele koncesije za

MHE „Očevlja 1“ na području općine Vareš na osnovu Zaključka o potpunoj zabrani izgradnje MHE u FBiH, te u slučaju Hercegovačko-neretvanskog kantona, dok SBK s najvećim brojem izgrađenih MHE u cijelosti ignoriše zaključak federalnog parlamenta i trenutno provodi procedure javnih rasprava za izmijene Prostornog plana 2005-2025 kojim je planirana izgradnja 38 novih MHE<sup>23</sup>. U RS-u se također ne primjenjuje Deklaracija o zaštiti rijeka u RS-u, što je i očekivano obzirom da se radi o neobavezujućem instrumentu. Međutim, ono što je zabrinjavajuće jest što se ni pravosnažne sudske presude ne izvršavaju i izgradnja MHE se provodi unatoč nedostatku svih potrebnih dozvola koje su poništene u sudskim postupcima. Okružni sud u Banja Luci je u tri presude poništio ekološke dozvole za MHE „Podivič“, MHE „Slapi“ i MHE „SAMAR“. Međutim, nastavljeno je s izvođenjem radova na izgradnji navedenih MHE. Čak što više, u slučaju MHE „SAMAR“ produženo je preliminarno pravo na podsticaj za proizvodnju električne energije 28. oktobra 2021. godine.

<sup>21</sup> <https://czzs.org/wp-content/uploads/2020/03/DEKLARACIJA-O-ZASTITI-RIJEKA-ZAPADNOG-BALKANA.pdf>

<sup>22</sup> <https://zastone.ba/hoce-li-zazivjeti-zaključak-o-zabrani-izgradnje-mini-hidroelektrana/>

<sup>23</sup> <https://www.aa.com.tr/ba/balkan/koalicija-za-zaštitu-rijeka-bih-odustajanje-od-koncesija-za-male-hidroelektrane-u-zdk-veliki-korak-naprijed/2158003>

# Zaključci i preporuke

## Analizom pravnog okvira i primjene u praksi, mogu se izvući slijedeći zaključci:

- energetska tranzicija u BiH se provodi sporo i BiH je samo deklarativno prihvatile potrebu za tranzicijom elektroenergetskog sektora i njegovo prilagođavanja preuzetim obavezama u pogledu smanjenja emisija štetnih gasova, dekarbonizacije, razvoja tržišta i prelaska proizvodnje i potrošnje na obnovljive izvore energije;
- uspostavljeni sistem koncesionih naknada i podsticaja za MHE u BiH nema ekonomsku opravdanost; uspostavljeni sistem podsticaja je vrlo privlačan za investitore zbog čega vlada prava navala na koncesije za MHE i na sam sistem podsticaja, što za posljedicu ima ugrožavanje gotovo svih vodotokova u BiH bez obzira u kojoj se zoni nalaze;
- postojeći sistem dobivanja koncesija je složen, haotičan i neuravnotežen s puno prostora za diskreciono odlučivanje što stvara mogućnost za manipulacije, korupciju i nelojalnu konkureniju;
- postoji neusklađenost između dokumenata koji se izdaju (neusklađenost dokumenata koji se izdaju (koncesija, vodne dozvole, građevinske i upotreбne dozvole, ekološke dozvole, elektroenergetske saglasnosti) i gradnje objekata, odnosno pribavljanje građevinske dozvole od strane nadležnog ministarstva ili jedinice lokalne samouprave bez prethodno pribavljene dozvole za izgradnju od Regulatorne komisije, iako je to zakonska obaveza propisana Zakonom o energetici i Zakonom o električnoj energiji za objekte snage iznad 1 MW, te prilikom izdavanja upotreбne dozvole ne vrši se provjera ispunjenosti svih uslova za građenje (npr. obezbjeđenje ekološki prihvatljivog protoka, gradnja vodomjernih stanica i sl.);
- neujednačenost pristupa nadležnih organa prilikom određivanja potrebe izrade studije utjecaja na životnu sredinu i sve je češća izgradnja više hidroelektrana na jednom slivu u nizu, gdje se utjecaj objekta na životnu sredinu posmatra pojedinačno, a ne sveobuhatno, te se na ovakav način stvara slika da pojedinačni hidroenergetski objekti imaju "prihvatljiv" utjecaj na životnu sredinu, a značajniji dijelovi rijeka ili slivova su privedeni hidroenergetskom iskorištenju bez šireg razmatranja održivosti životne sredine i obezbjeđenja visokog stepena zaštite životne sredine cijelog sliva;
- veliki broj izdanih koncesija za izgradnju malih hidroelektrana odnosi se na područja koja predstavljaju zaštićena područja i područja koja su predviđena za dodatnu zaštitu te je neophodno dodatno povesti računa o svim aspektima zaštite i životne sredine;

## **Preporuke za unapređenje korišćenja OIE i zaštitu okoliša:**

- Reformisati sistem subvencionisanja obnovljivih izvora energije: ukinuti sve subvencije za komercijalna postrojenja za proizvodnju električne energije, preusmjeriti ih isključivo na projekte građanske energije (potrošači, energetske zadruge i drugi vidovi proizvodnje za vlastite potrebe);
- Odmah ukinuti postojeći sistem podsticaja za MHE zasnovan na FiT kako bi se spriječilo nastajanje većeg društvenog gubitka ulaskom novih MHE u sistem podsticaja i investitori doveli u položaj da kao i drugi sami procjenjuju i snose rizike svojih ulaganja i kretanja na tržištu električne energije. Podsticaje putem FiT treba ukinuti ne samo za MHE nego i za proizvodnju električne energije iz sunca i vjetra s obzirom da su sve tri tehnologije proizvodnje tržišno isplative;
- Zabraniti izdavanje koncesija za izgradnju novih derivacionih MHE na cijeloj teritoriji BiH uz poništavanje postojećih koncesionih ugovora investitorima koji još nisu započeli izgradnju odnosno dobili građevinsku dozvolu, a investitore obeštetiti za do sada učinjene troškove iz sredstava od prikupljene naknade za OIE;
- Izvršiti reviziju svih dosadašnjih procesa izdavanja koncesija i procesa izgradnje i puštanja u rad MHE s obzirom da je uočen čitav niz nezakonitosti i nepravilnosti;
- Za MHE koje još nemaju pravo na garantovani otkup po garantovanim cijenama onemogućiti dobivanje FiT statusa i ponuditi im garantovani otkup po tržišnim cijenama;
- U FBiH izmjeniti Zakon o koncesijama i precizno definisati pravila i raspone jednokratne koncesione naknade u zavisnosti od planirane snage MHE, te definisati koncesionu naknadu za korištenje po modelu koji je primjenjen u RS odnosno po kWh proizvedene električne energije;
- U FBiH zakonom obezbjediti uspostavljanje jedinstvene evidencije izdanih koncesija za MHE do 5 MW;
- U RS izmijeniti zakon o koncesijama tako da se precizno definišu kategorije za jednokratnu koncesionu naknadu u zavisnosti od instalirane snage kako bi se izbjegla mogućnost diskrecionog odlučivanja;
- U oba entiteta udvostručiti sadašnje koncesione naknade za korištenje što neće značajno uticati na profitabilnost rada postojećih MHE, a tako prikupljena dodatna sredstva preko Fondova za zaštitu okoline i energetsku efikasnost usmjeriti u saniranje štete nastale izgradnjom MHE i u očuvanje vodotokova;
- Obzirom da svi potrošači električne energije u BiH plaćaju naknadu za obnovljive izvore energije uz mjesечne račune za utrošenu električnu energiju, taj novac usmjeriti u podsticaje za smanjenje potrošnje energije i na taj način vratiti dio novca nazad građanima i privredi, umjesto što se novac troši na podsticanje proizvodnje iz MHE i na povlaštene investitore;
- Usvajanje prostornog plana Federacije BiH, koji trenutno ne postoji, ali i usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o koncesijama, sve postupke izdavanja prostorno-planskih dokumenata i koncesija preneti u nadležnost Parlamenta Federacije BiH;

- Povećati transparentnost, kao najvažniji princip u postupku dodjele koncesija. Ugovori o koncesijama su dugoročni ugovori kojima se samo jednom subjektu dodjeljuje pravo da obavlja određenu djelatnost i na izvjesno vrijeme se stvara monopol. Stoga je transparentan, fer i pravilan odabir koncesionara putem javnog poziva ključan s aspekta očuvanja tržišne konkurenциje i privlačenja investicija. Poštovanje ovog principa važno je unijeti u pravni (regulatorni) okvir na svim nivoima vlasti u FBiH;
- Jasno i precizno zakonom regulisati postupak dodjele koncesije putem samoinicijativne ponude u slučajevima kada on završava direktnim pregovorima, kako bi se otklonile sve sumnje u nepristrasnost i zakonitost postupka. Isto tako, nužno je osigurati da ponuđači ne mogu samostalno pripremati studije ekonomске opravdanosti u bilo kojoj vrsti postupka, već samo koncesori, odnosno nadležna ministarstva te je ovakva rješenja potrebno eliminisati iz postojećeg pravnog okvira na nivou FBiH i kantona.

# CRNA GORA

## moratorijum na izgradnju malih hidroelektrana

### Uvodne napomene

Crna Gora je, do 2013. godine imala svega sedam izgrađenih malih hidroelektrana („MHE“), ukupne instalisane snage od oko 8,5 MW<sup>24</sup>, koje su se, redom, nalazile u sastavu državne Elektroprivrede Crne Gore („EPCG“). Slično kao u Srbiji, manje od 1% ukupne proizvedene električne energije dolazi iz ovih postrojenja, dok se i šteta koju nanose životnoj sredini može porebiti sa onom koju ostavljaju u regionu i uopšte, tamo gde još uvek postoji praksa izgradnje ovih postrojenja. Pored ovoga, izgradnju MHE i u Crnoj Gori prate brojne kontroverze, zajedničke za čitavo područje Zapadnog Balkana: pravo na izgradnju dodeljuje se ljudima koji su bliski vlastima, kroz netransparentne i do kraja nedefinisane procese, izgradnju prate protesti lokalnog stanovništva prema kojima investitori (ali i država) pokreću prekršajne i krivične postupke, izostaje strateško viđenje i opredeljenje odgovornih institucija i organa prema energetskoj politici, dok se projekti realizuju *ad hoc* i, gotovo uvek, uz ogromnu štetu koju trpi priroda, ali i lokalno stanovništvo.

U skladu sa važećim propisima i Strategijom razvoja energetike Crne Gore do 2030. godine<sup>25</sup>, izrađene u maju 2014. godine, Vlada Crne Gore je donela Nacionalni akcioni plan korišćenja energije iz obnovljivih izvora do 2020. godine, a kao nacionalni cilj za Crnu Goru određeno je učešće energije iz obnovljivih iz-

vora u ukupnoj potrošnji na nivou od 33%. Ono što je svakako zanimljivo, jeste da je, prema dostupnim informacijama na sajtu Energetske zajednice (2021 Country Report Montenegro), Crna Gora u polaznoj 2009. godini (baseline year), već imala 39,4% ukupne energije proizvedene iz obnovljivih izvora u ukupnom energetskom miksu.

Prema istom izveštaju, Crna Gora je prethodnu godinu završila sa 37,4%<sup>26</sup>, a još 2019. godine, zadate ciljne vrednosti bile su premašene za oko 3%. Sve ovo dodatno potvrđuje tezu da MHE, posebno u Crnoj Gori, ne predstavljaju održivo, ali ni neophodno rešenje koje će povećati ukupan udeo obnovljivih izvora energije („OIE“) u ukupnom energetskom bilansu države, pa je iz tog razloga potpuno nejasno zbog čega su u prethodnom periodu uopšte razmatrane kao rešenje i alternativa bilo koje vrste.

Dodatno je, imajući sve navedeno u vidu, bila čudna strategija države koja je godinama podizala naknadu za *feed-in* tarife, mimo svih razumnih i tržišnih uslova, a tek je odlukom Vlade Crne Gore od 1. januara 2020. godine najavljeno postepeno ukidanje ove vrste podsticaja, kao i promena energetske orijentacije ka izgradnji vetroelektrana, solarnih elektrana i velikih hidroelektrana bez garantovanih podsticajnih cena.

<sup>24</sup><https://rs.boell.org/sites/default/files/2020-01/Brosura-%20MALE%20HIDROELEKTARNE%20-%20RJESENJE%201%20LI%20PROBLEM%20ZA%20CRNU%20GORU%20-%20unutrasnjost%20-%20COLOR.pdf>

<sup>25</sup><https://www.gov.me/dokumenta/eac811f8-4b13-46ce-97c4-412b8d1ebb8a>

<sup>26</sup><https://energy-community.org/implementation/Montenegro.html>

Nakon promene vladajuće strukture na državnom nivou, nova vlast je još glasnije najavila promenu kursa, zaustavljanje izgradnje projekata MHE (detalji u nastavku), ali i ukidanje uredbi o podsticajnim cenama za električnu energiju<sup>27</sup>, što se međutim, do današnjeg dana nije dogodilo. Ovo ukidanje, inače, ima uporište i u Zakonu o energetici kojim je predviđeno da Vlada prestane da podstiče izgradnju novih objekata za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.

jivih izvora, a da Regulatorna agencija za energetiku obustavi dodeljivanje statusa povlašćenog proizvođača, u slučaju dostizanja nacionalnog cilja, ako bi se izgradnjom tih objekata ostvario ideo energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj bruto finalnoj potrošnji energije viši od obaveznog, što se, kako je već i navedeno, u slučaju Crne Gore odavno i dogodilo.

## Pravni okvir za izgradnju MHE

Ono što je karakteristično za regulatorni okvir koji se odnosi na realizaciju projekata izgradnje MHE u Crnoj Gori, svakako jeste njegova neujednačenost, imajući u vidu isprepletanost više propisa koji uređuju ovo pitanje i sektorsku nepovezanost koja vrlo često ostavlja mogućnosti za različite interpretacije, ali, sa druge strane, i zloupotrebu u tumačenju prava i obaveza, koja se može odraziti i na zakonitosti sprovedenih procedura dodele koncesija.

Zavisno od kapaciteta, odnosno, instalisane snage postrojenja, izgradnja MHE u Crnoj Gori je omogućena kroz dva zakonska modela: **i) tenderska procedura**, koja se sprovodi kroz javno nadmetanje i shodno odredbama Zakona o koncesijama<sup>28</sup>, za postrojenja instalisane snage veće od 1 MW i sistem donošenja odluka o davanju koncesija od strane Vlade Crne Gore, a na osnovu prethodno izdatih **ii) energetskih dozvola**, shodno proceduri propisanoj Zakonom o energetici<sup>29</sup>, za postrojenja instalisane snage manje od 1 MW.

Citava priča oko izgradnje MHE u Crnoj Gori započela je još 2008. godine, kada je raspisan prvi javni poziv zainteresovanim investitorima za dodelu koncesija po tzv. DBOT (*Design, Build, Operate, Transfer*) sistemu, za istraživanje vodotoka i izgradnju malih hidroelektrana. Ovo je učinjeno na osnovu tada važećeg Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga<sup>30</sup> i pre donošenja Zakona o koncesijama. Indikativno je da je na kraju ovog inicijalnog postupka, dodeljeno svega 8 koncesija, od ukupno 43 vodotoka na koje se poziv odnosio.

Nedugo zatim, već 2009. godine, Crna Gora donosi Zakon o koncesijama, na osnovu koga država od tada raspisuje i sprovodi tendersku proceduru, najpre kroz pretkvalifikacioni proces u kome potencijalni investitori iskazuju interesovanje za učešće u projektu, a onda i kroz dvostepeni proces javnog nadmetanja za dodeljivanje koncesije.

<sup>27</sup> <https://balkangreenenergynews.com/rs/crna-gora-ukida-podsticaje-za-gradnju-elektrana-na-obnovljive-izvore-energije/>

<sup>28</sup> Zakon o koncesijama ("Službeni list Crne Gore", br. 08/09 i 73/19)

<sup>29</sup> Zakon o energetici ("Službeni list Crne Gore", br. 5/16, 51/17 i 82/20)

<sup>30</sup> Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga („Službeni list RCG“, br. 30/02)

Kako je gore navedeno, paralelno sa procesom koji se sprovodi kroz javno nadmetanje, određeni broj koncesija dodeljuje se i van tenderskog nadmetanja, odnosno, na osnovu prethodno izdatih *energetskih dozvola*, a na osnovu Zakona o energetici i pratećih pravilnika koji regulišu ovu proceduru, pri čemu treba imati na umu da je na ovaj način moguće dodeljivati dozvole postrojenjima koja imaju kapacitet maksimalno do 1 MW.

Crna Gora je, prema javno dostupnim informacijama, dodelila više od 40 koncesija za izgradnju MHE na vodotokovima širom zemlje<sup>31</sup>, a za još preko 10 dodeljenih koncesija, iz samog kataloga koncesija koji država objavljuje, nije moguće utvrditi sa pouzdanošću, da li se odnose na izgradnju MHE ili na neka druga postrojenja i/ili druge aktivnosti na vodotocima, od kojih su pojedini, kako će u nastavku biti objašnjeno, već unilateralno raskinuti.

## Promena narativa i državne strategije

Promenom vlasti na republičkom nivou, u letu 2020. godine, dolazi i do promene orijentacije kada je u pitanju odnos države prema izgradnji i realizaciji projekata MHE. Međutim, iako je važan deo predizborne kampanje pojedinih partija koje čine novu vladajuću većinu, bio zasnovan na obećanjima o moratorijumu na izgradnju MHE i sistemsko rešavanje ovog problema, kao i raskid postojećih ugovora o koncesijama, realnost je, vrlo brzo, ublažila retoriku kojom su predstavnici nove vlasti govorili o ovim pitanjima.

Naime, ubrzo nakon započinjanja analize postojećih ugovora o koncesijama i obaveza koje su, u ime države, predstavnici vlasti dali investitorima, postalo je jasno da bi jednostrani raskid mogao dovesti do višemilionskih odšteta koncesionarima, ne samo

imajući u vidu uložen novac i stvarnu vrednost investicije, već naročito, izgubljenu dobit za koju bi koncedent mogao biti tužen, uzimajući u obzir izvesnu zaradu u dužem vremenskom periodu kroz garantovane otkupne cene, za koju bi investitor bio uskraćen u slučaju raskida.

Nedugo nakon izbora nove Vlade Crne Gore, odnosno, na sednici održanoj 17. decembra 2020. godine, Vlada je zaključkom zadužila Ministarstvo kapitalnih investicija da formira radnu grupu, čiji će zadatak biti da sagleda stanje zaključenih ugovora o koncesijama za male hidroelektrane, te da, u zavisnosti od rezultata rada ove grupe, predloži dalje aktivnosti.

<sup>31</sup> <http://www.komisijazakoncessije.me/images/pdf/registar-ugovora-o-koncessijama.pdf>

## Raskid ugovora o koncesiji za 7 malih hidroelektrana

Zaključcima Vlade Crne Gore, već 29. decembra 2020. godine, jednostrano su raskinuti ugovori o koncesiji zaključeni na osnovu izdatih energetskih dozvola, za ukupno 7 (sedam) malih hidroelektrana na teritoriji čitave države: MHE „Raštak“, MHE „Raštak 2“, MHE „Rijeka Reževića“, MHE „Ljeviška rijeka – izvor Morače“, MHE „Đurička rijeka“, MHE „Bukovica“ i MHE „Bistrica“.

Razlozi za raskid predmetnih ugovora su različiti i odnose se na nedostavljanje bankarske garancije od strane koncesionara, smrtni slučaj jedinog člana

(osnivača) kod koncesionara, istekle uslove za prijavljivanje na mrežu i sl.

Iz javno dostupnih materijala sa sednica vlade, može se zaključiti da je raskidanje ugovora po ad hoc principu, a usled kršenja ugovornih obaveza, odabранo kao trenutno rešenje koje je, u ovom trenutku, jedino moguće, iako postoji (makar deklarativna) intencija nadležnih organa da se moratorijum na izgradnju novih MHE uvede kao princip i zakonsko rešenje, što bi zapravo jedino i bilo održivo i dugoročno prihvatljivo.

## Informacija Vlade Crne Gore iz januara 2021. godine

Na sednici Vlade od 15. januara 2021. godine, usvojena je Informacija o realizaciji projekata iz oblasti obnovljivih izvora energije, iz nadležnosti Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma („Informacija“), koja se odnosi na budući status projekata malih hidroelektrana na teritoriji Crne Gore. Informacija se odnosi na konkretan projekat – malu hidroelektranu na vodotoku reke Slatine, u opštini Kolašin, ali i na generalni stav u vezi sa svim budućim projektima izgradnje malih hidroelektrana na teritoriji Crne Gore.

Pozivajući se naročito na Zaključke sa sednice iz decembra prethodne godine, kojom je raskinuto sedam ugovora o koncesiji, a sve u vezi sa postupanjem urbanističko-građevinske inspekcije Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma po prijavi građenja objekta MHE „Slatina“, Vlada CG je dala **predlog** da se „prekine postupak odobravanja izgradnje male hidroelektrane „Slatina“ na vodotoku Slatina u opštini Kolašin, kao i novih malih hidroelektrana, do okončanja postupaka kontrole procedure i zakonitosti zaključenih ugovora o koncesiji za male hidroelektrane od strane radne grupe Ministarstva kapitalnih investicija“.

U skladu sa ovim informacijama, predloženo je da Vlada CG doneše zaključke koji se odnose na: i) usvajanje Informacije, ii) davanje **saglasnosti** da se prekine postupak odobravanja izgradnje MHE „Slatina“, kao i budućih novih malih hidroelektrana, do okončanja postupaka kontrole do sada zaključenih koncesionih ugovora od strane radne grupe Ministarstva kapitalnih investicija, kao i iii) zaduživanje Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, da preduzme potrebne aktivnosti i procedure *prekida postupka odobravanja izgradnje MHE „Slatina“, kao budućih novih malih hidroelektrana*.

Ono što jeste upitno sa praktičnog, ali pre svega, sa pravnog aspekta jeste pravna priroda donetih akata (Informacije), imajući u vidu da se odlukama Vlade bilo koje vrste, ne mogu derrogirati zakoni koje je usvojila Skupština, odnosno, ne može se aktima Vlade stavljati van snage ili izuzimati od primene bilo koji propis koji je formalno na snazi, pa tako i Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata<sup>32</sup> i Zakon o koncesijama, što znači da je pravno sporan osnov zabrane izdavanja dozvola i zaustavljanje projekata koji se događaju na bazi donošenja *ad hoc* odluka, u već započetim procedurama, a koje nije praćeno izmenama pozitivnog pravnog okvira.

<sup>32</sup> Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19 i 82/20);

Ovo bi, u praksi, značilo da investitor koji ima punovažan ugovor o koncesiji, energetsku dozvolu, kao i sve ostale dozvole i odobrenja koja su mu neophodna za rad, podnese formalni zahtev na osnovu koga bi mogao da započe sa proizvodnjom električne energije, a da nadležni organ, na osnovu prethodno opisane Informacije, odbije da mu izda to odobrenje ili da uopšte ne odgovori na njegov zahtev u propisanom roku.

Ovakvim postupanjem, došlo bi do kršenja pozitivnih propisa od strane nadležnih organa, ali dodatno, rizikovala bi se potencijalna tužba koncesionara, kome su uskraćena prava koja su mu garantovana pozitivnim propisima Crne Gore.

## Trenutni status

Prema javno dostupnim informacijama, u katalogu koncesija, država je do sada jednostrano raskinula jedan broj ugovora o koncesijama koji su koncesionarima dodeljeni za izgradnju MHE. Tačan broj ugovora koji se odnose na izgradnju, međutim, nije moguće utvrditi, jer informacije sadržane u katalogu ne omogućavaju jasnu sliku na šta se data koncesija odnosi (negde se govori o „korišćenju“ vodotoka bez navođenja svrhe, negde o „istraživanju“ ili „ispitivanju“, bez da se navodi da li je ugovorom obuhvaćena i izgradnja nakon ovog inicijalnog procesa).

Do sada je zbog jednostranog raskida, državu tužilo 6 koncesionara, za ukupnu odštetu od oko 60 miliona evra<sup>33</sup>. Nemoguće je u ovom trenutku predvideti ishode ovih postupaka, naročito imajući u vidu da nije javno dostupan ni pravni osnov, niti način

Imajući ovo u vidu, jedini način da se obustavi realizacija budućih projekata ove vrste jeste aktivnost na nivou izmene regulatornog okvira i planskih dokumenata, kojima bi bio uveden moratorijum na izgradnju MHE na teritoriji čitave države. Kada su u pitanju postojeći projekti, za koje su dozvole već izdate, upitan je način na koji se, bez finansijskih posledica po državu, može izaći iz ovih ugovora, obzirom da je jednostrani raskid, ukoliko nije posledica kršenja ugovornih obaveza, gotovo uvek na štetu (u finansijskom smislu) onoga ko ugovor na ovaj način raskida.

utvrđivanja visine odštete kojim su se koncesionari rukovodili prilikom koncipiranja svojih tužbenih zahteva.

Poslednji slučaj raskida s kraja 2021. godine jesu tri MHE, u Barama Kraljskim, opština Kolašin, projekti čija je izgradnja od samog starta izazvala velike kontroverze ne samo iz razloga potencijalnog uništavanja prirode, već i zbog neregularnosti koje su pratile dokumentacionu osnovu i indicije da se izgradnja planira na tri vodotoka, dok se koncesiono odobrenje odnosi samo na jedan. Upravo ovaj projekat jeste paradigma realizacije velike većine projekata izgradnje MHE na ovim prostorima, koji su praćeni nedefinisanim uslovima gradnje, netransparentnim procedurama dodele koncesionih prava i nejasnim načinom njihovog odabira.

<sup>33</sup> <http://www rtcg me/vijesti/drustvo/346321/nece-bititi-stete-po-drzavu-zbog-raskida-ugovora-o-mhe.html>

## Zaključci i preporuke

- Ukupan deo energije proizvedene iz MHE u energetskom miksu Crne Gore zanemarljiv je i nesrazmeran šteti koja nastaje izgradnjom MHE, kao i svuda gde se one grade.
- Crna Gora je odavno dospela do propisane zadate ciljeve, kada je u pitanju proizvodnja energije iz OIE, pa je dodatno neologično insistirati na MHE projektima, kao alternativi.
- Procedura dosadašnjeg dodeljivanja koncesija i način odabira ponuđača (kao i rezultat tih odabira) budi ozbiljnu sumnju u korupciju i dodeljivanje ozbiljnih i lukrativnih prava mimo jasnih i transparentnih kriterijuma.
- Nevezano za strateško opredeljenje, potrebno je ujednačiti i sinhronizovati pravni okvir, obzirom da njegova trenutna struktura ostavlja prostor za različite interpretacije, neujednačen tretman i postupanje na tržištu i ozbiljnu pretnju po pravnu sigurnost i javni interes.
- Pitanje moratorijuma na izgradnju MHE neophodno je rešiti sistemski, izmenom zakonskog i planskog okvira, imajući u vidu da ad hoc rešenja koja se odnose na pojedinačna postrojenja koja se već grade ili imaju dozvole za realizaciju dugoročno ne mogu biti odgovor na dalju zabranu izgradnje.

# REPUBLIKA SRBIJA

## Zabrana izgradnje malih hidroelektrana u zaštićenim područjima

U Republici Srbiji nije zabranjena izgradnja malih hidroelektrana. Međutim, izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode i usvajanjem Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije 2021. godine u Srbiji je zabranjena izgradnja hidroelektrana u zaštićenim područjima. Ova zabrana je uslovnog karaktera, odnosno, pod određenim uslovima izgradnja hidroelektrana je dozvoljena i u zaštićenim područjima. Sa druge strane, nekoliko jedinica lokalne samouprave je samoinicijativno donelo odluke o zabrani izgradnje derivacionih hidroelektrana na njihovom području.

Prema Izveštaju o radu Agencije za energetiku Republike Srbije za 2020. godinu na distributivni

sistem u 2020. godini bilo je priključeno 138 malih hidroelektrana ukupne instalisane snage 109 MW, što predstavlja 1,3% ukupne neto instalisane snage objekata za proizvodnju električne energije<sup>34</sup>.

Ukupna planirana proizvodnja primarne energije iz obnovljivih izvora u 2021. godini iznosi 2.063 Mtoe, a od toga je proizvodnja električne energije malih hidroelektrana u okviru sistema JP EPS, kao i malih hidroelektrana koje isporučuju električnu energiju JP EPS, u 2021. godini planirana u iznosu od 0,028 Mtoe<sup>35</sup>. U ukupnoj proizvodnji primarne energije iz obnovljivih izvora male hidroelektrane predstavljaju tek 0,001% proizvedene primarne energije.

Plan Republike Srbije bio je da kroz podsticaj proizvodnji električne energije iz MHE doprinese ostvarenju cilja od 27% obnovljivih izvora energije u bruto finalnoj potrošnji (BFPE)<sup>36</sup>. Naravno, nisu samo male hidroelektrane trebalo da doprinesu ostvarenju ovog cilja, ali, prema ciljevima za sektor električne energije, trebalo je da 2020. godine u proizvodnju električne energije učestvuju sa 16,2%<sup>37</sup>. Nakon deset godina ovaj plan se pokazao kao neuspešan. Srbija

je, prema poslednjem dostupnom Izveštaju Energetske zajednice za 2021. godinu, 2019. godine ostvarila udeo obnovljivih izvora u BFPE od 21,4%, tek nešto malo više od bazne 2009. godine. Od ukupnih instalisanih kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora (uključujući i grejanje i hlađenje) koji su 2020. godine iznosili 3.515 MW male hidroelektrane (<10 MW) doprinose sa 107 MW, odnosno tek oko 3%<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Agencija za energetiku Republike Srbije, Izveštaj o radu Agencije za energetiku za 2020. godinu, str. 13-14.

<sup>35</sup> Energetski bilans Republike Srbije za 2021. godinu ("Sl. glasnik RS", br. 156/2020), 2.6. Obnovljivi izvori energije

<sup>36</sup> Bruto finalna potrošnja energije (BFPE) predstavlja potrošnju energije sa gubicima u prenosu i distribuciji i sa sopstvenom potrošnjom u sektoru električne i toplotne energije, a koja ne uzima u obzir neenergetsku potrošnju, odnosno, BFPE se izračunava kao potrošnja finalne energije (PFE) uvećana za sopstvenu potrošnju u sektoru električne i toplotne energije i gubitke u distribuciji i prenosu.

<sup>37</sup> Republika Srbija, Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine, Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije Republike Srbije, str. 18, Beograd, 2013.

<sup>38</sup> Annual Implementation Report 2019, Energy Community Secretariat, 1 November 2021, pg. 164 – 165.

Male hidroelektrane, kao što se vidi iz navedenih podataka, nisu značajno doprinele povećanju udela obnovljivih izvora energije u BFPE, niti su doprinele ostvarenju nacionalnih ciljeva i obaveza prema Energetskoj zajednici. Ali jesu doprinele direktnim finansijskim i ekonomskim gubicima, ugrožavanju prirodnih resursa i životne sredine i društvenim tenzijama koje su, na kraju i rezultirale izmenama propisa i delimičnim prihvatanjem zahteva javnosti da se izgradnja MHE zabrani. Prema istraživanju WWF

Adria ekonomski podsticaji za male hidroelektrane su u 2017. godini doprineli ekonomskim gubicima u iznosu od 745.497.554 RSD odnosno 6.144.040 EUR. U 2018. godini gubitak je značajno veći i iznosi 1.102.611.847 RSD odnosno 9.322.710 EUR. U 2017. godini svaki otkupljeni kWh električne energije iz malih hidroelektrana u sistemu podsticaja po tada važećim podsticajnim otkupnim cenama generisao je 4,08 RSD/kWh društvenog gubitka<sup>39</sup>.

## Planski okvir

Planski okvir za izgradnju MHE u Srbiji postavljen je Zakonom o Prostornom planu iz 2010. godine (U daljem tekstu Prostorni plan RS). Prema Prostornom planu RS potencijal malih vodotokova procenjen je na ukupno 14% ukupnog potencijala obnovljivih izvora energije, te je zaključeno da bi iskorišćenjem ukupnog potencijala MHE bilo moguće proizvesti oko 4,7% od ukupne proizvodnje električne energije<sup>40</sup>. Prostorni plan RS zasnivao se na procenama iz prilično zastarelog Katastra malih hidroelektrana iz 1987. godine, koji je poslužio i kao osnova za utvrđivanje lokacija MHE u prostornim planovima jedinica lokalne samouprave. Već je u Prostornom planu RS primećeno da „podaci iz Katastra malih hidroelektrana često ne odgovaraju stvarnom stanju na terenu i ne bi ih trebalo striktno primenjivati u današnjim uslovima bez tehnološke i posebno ekološke evaluacije rešenja i saglasno optimal-

nom korišćenju raspoloživog potencijala vodotoka. Usled značajnog protoka vremena od izrade ovih katastara i nastalih promena u prostoru i hidrologiji, isti se mogu koristiti kao dokumentaciona podloga za pripremu izgradnje MHE uz neophodnost prethodne provere stanja u prostoru i hidrologiji.“<sup>41</sup>

Takođe, u Prostornom planu RS se zaključuje da „MHE nisu ekološki prihvatljive na delovima zaštićenih područja sa režimom zaštite I i II stepena što treba imati u vidu kao jedan od kriterijuma prilikom revizije lokacija malih hidroelektrana i proglašenja zaštićenih područja.“<sup>42</sup> Međutim, prema podacima Ministarstva zaštite životne sredine do avgusta 2019. godine u zaštićenim područjima izgrađeno je 18 MHE, u izgradnji je bilo 5 objekata a u planu je bila izgradnja još 51 objekta u zaštićenim područjima.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Mr. Damir Miljević, Analiza ekonomske opravdanosti koncesionih naknada i podsticaja za male hidroelektrane na teritoriji Republike Srbije, WWF ADRIA Udruga za zaštitu prirode i očuvanje biološke raznolikosti, Zagreb, septembar 2019.

<sup>40</sup> Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine (“Sl. glasnik RS”, br. 88/2010)

<sup>41</sup> Prostorni plan RS, 3.3.3. Korišćenje obnovljivih izvora energije

<sup>42</sup> Isto

<sup>43</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine, Obrazloženje Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode

Pre izmena i dopuna Zakona o zaštiti prirode iz 2021. godine izgradnja hidroelektrana bila je zabranjena samo u prvom režimu zaštite, dok je u drugom i trećem režimu zaštite izgradnja bila ograničena ali je moguća.

Prema Prostornom planu RS planski osnov za izgradnju MHE „se obezbeđuje direktnom primenom prostornih planova jedinica lokalne samouprave i prostornih planova područja posebne namene, na način da se pravilima uređenja i građenja za delove teritorije za koje nije predviđena izrada urbanističkog plana propisuje da se na vodotocima u obuhvatu plana dozvoljava izgradnja malih hidroelektrana i izdavanje urbanističkih akata za izgradnju malih hidroelektrana na osnovu tehničke dokumentacije izrađene od strane ovlašćenog projektanta uz pribavljanje uslova zaštite prirode i uslova vodoprivrede i neugrožavanje ostalih korisnika prostora.“<sup>44</sup> Ovo je važno imati u vidu zbog onih JLS koje su donele odluku o zabrani izgradnje MHE na njihovoj teritoriji. Takva je zabrana trebalo da podrazumeva i izmene prostornih planova, što zahteva i saglasnost ministarstva nadležnog za planiranje i izgradnju.

Prostorni plan RS je istekao 2020. godine ali, kako novi plan još uvek nije usvojen, Prostorni plan iz 2010. godine i dalje predstavlja nacionalni planski okvir za izgradnju MHE, kroz direktnu primenu prostornih planova JLS koji su nužno morali biti usklađeni sa nacionalnim prostornim planom. Na lokalnom nivou u prostornim planovima pretežno su preuzete lokacije iz Katastra malih hidroelektrana iz 1987. Međutim, u prostornim planovima se nisu našle sve lokacije utvrđene Katastrom a ima i

JLS koje su značajno proširile broj lokacija u odnosu na Katastra. Tako je, na primer, u opštini Arilje, Katastrom utvrđeno 6 lokacija, dok je u prostornom planu opštine Arilje predviđeno 15 lokacija za izgradnju MHE. Suprotan primer je opština Čajetina gde je prostornim planom predviđeno 7 lokacija za MHE, dok se u Katastru MHE iz 1987. nalazi 18 lokacija. Ipak, u navedene dve JLS izgrađeno je, ili je u izgradnji, tek nekoliko MHE, daleko manje broja mogućih lokacija utvrđenih lokalnim prostornim planovima.

Novi Zakon o prostornom planu, koji je u procesu izrade, trebalo bi da na drugaćijim osnovama postavi planski okvir za iskorišćavanje hidropotencijala malih vodotokova. Iza nadležnih planera stoji više od deset godina iskustva koje ukazuje na neophodnost drugaćijeg pristupa izgradnji MHE. U Nacrtu Prostornog plana postoje naznake da bi politika upravljanja hidroenergijom, u odnosu na manje rečne tokove, zapravo mogla da bude drugačija.

U Nacrtu novog Prostornog plana RS, koji je bio na javnoj raspravi u aprilu i maju 2021. godine ističe se već navedeni problem malog doprinosa MHE povećanju upotrebe energije iz obnovljivih izvora ali i zaključak da MHE sa dugačkim cevovodnim derivacijama izazivaju velike socijalne i ekološke probleme.<sup>45</sup> Što je još važnije, u ovom dokumentu ističe se da Srbija spada u vodom siromašne države (oko 1500 m<sup>3</sup> po stanovniku godišnje), sa veoma nepovoljnim i neravnomernim vodnim režimima. Među najnepovoljnijim u Evropi.<sup>46</sup> Ocena dosadašnjeg načina korišćenja hidroenergetskog potencijala nije zadovoljavajuća.

<sup>44</sup> Isto

<sup>45</sup> Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Prostorni plan Republike Srbije od 2021. do 2035. godine – Nacrt, str. 55, Beograd, mart 2021.

<sup>46</sup> Isto, str. 52 – 53.

U Nacrtu novog Prostornog plana ističe se da:

- regionalna ravnomernost MHE nije kontrolisana niti usmerena, a najviše se napadaju zaštićena prirodna dobra i izvorišta;
- neophodan ekološki proticaj nije propisan, a garantovan nije kontrolisan;
- prilikom planiranja, projektovanja i izgradnje MHE ne sagledavaju se uticaji i posledice na prostornom, socijalnom, ekološkom i ekonomskom planu, što se posebno odnosi na zaštićena područja.<sup>47</sup>

U Nacrtu novog Prostornog plana ne odustaje se od MHE, ali su u pitanju kaskadne MHE na Nišavi i Zapadnoj Moravi, koji se realizuju u kombinaciji sa drugim infrastrukturnim radovima, kao što je izgradnja autoputa u dolini Zapadne Morave. U Nacrtu su navedeni uslovi za realizaciju MHE koji se odnose na:

- izgradnju MHE uz postojeće i buduće višenamenske akumulacije, pri čemu će se energetski koristiti samo viškovi vode;
- realizaciju MHE sa otvorenim derivacijama koje ne ometaju druge infrastrukturne sisteme;
- izgradnju MHE na srednjim vodotocima na kojima se mogu graditi protočne MHE u koritu za veliku vodu;
- izgradnju MHE na prenosnim sistemima regionalnih i drugih vodovoda na mestima na kojima je neophodno oboriti pritisak;
- izgradnju MHE na kanalskim sistemima na kojima postoje denivelacije nivoa (primer kanal DTD);
- izgradnju MHE na mestima nekadašnjih vodenica, uz korišćenje njihovih dovodnih i odvodnih voda;
- rekonstrukciju MHE u vlasništvu Elektroprivrede Srbije i izgradnju na vodoprivrednim objektima Rovni i Čelije.<sup>48</sup>

U pogledu normativnih instrumenata Nacrt Prostornog plana predviđa i izmene zakonskog osnova u cilju sprečavanja i korišćenja MHE kojima se u neprihvatljivoj meri ugrožava životna sredina i proizvode druge posledice.<sup>49</sup>

Dakle, ni u novom konceptu prostornog razvoja, ako je sudeći prema nacrtu Prostornog plana koji još nije

usvojen, ne odustaje se od izgradnje MHE, ali se u značajnijoj meri uvažavaju negativna iskustva prethodne decenije. Otvoreno je pitanje kako će planeri i donosici odluka tumačiti izraz „neprihvatljiva mera ugrožavanja životne sredine“, odnosno, šta će se u budućem ciklusu prostornog planiranja smatrati prihvatljivim ugrožavanjem životne sredine.

<sup>47</sup> Isto, str. 111.

<sup>48</sup> Isto, str. 193; 363

<sup>49</sup> Isto, str. 366.

## Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije

Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije usvojen je u aprilu 2021. godine.<sup>50</sup> Ovim zakonom prvi put je u Srbiji zakonom uvedena zabrana izgradnje MHE u zaštićenim područjima. Zanimljivo je to što se ova zabrana nije nalazila u nacrtu zakona koji je izložen na javnu raspravu u februaru 2021. godine, niti je predlagač zakona, Ministarstvo rudarstva i energetike pitanje zabrane MHE razmatralo u fazi pripreme nacrta, bar ako sudimo prema javno dostupnom materijalu tokom javne rasprave. Važno je skrenuti pažnju da je u Obrazloženju predloga Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije navedeno da je članom 12. u potpunosti zabranjena izgradnja hidroelektrana sa zatvorenom derivacijom iako se takva odredba ne nalazi ni u predlogu zakona niti u verziji koja je objavljena u Službenom glasniku!<sup>51</sup>

Dakle, zabrana izgradnje MHE odnosi se samo na one koje se grade u zaštićenim područjima, kojih, kao što smo iz prethodno iznetih podataka videli, ima srazmerno manje u odnosu na one koje su planirane u zaštićenim područjima.

Član 5. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije utvrđene su vrste elektrana koje koriste obnovljive izvore energije, među kojima su u tački 1. stava 1. navedene hidroelektrane. U ovom članu zakonodavac ne pravi razliku između hidroelektrana ni po vrsti ni po kapacitetu. U stavu 3. ovog člana navedeno je da se „zabranjuje izgradnja hidroelektrana u zaštićenim područjima.“ Međutim, ova zabrana nije potpuna i zakon predviđa izuzetke. Naime, ovim zakonom je utvrđeno da „Vlada može, na predlog ministarstva nadležnog za rudarstvo i energetiku, uz prethodno pribavljeni mišljenje ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine, dozvoliti radove i aktivnosti, odnosno projekte na izgradnji hidroelektrane na zaštićenom području, ukoliko se radi o projektima od javnog i opštег interesa, odnosno o projektima od posebnog ili nacionalnog značaja za Republiku

Srbiju.“ Dakle, ministarstvu nadležnom za rudarstvo i energetiku ostavljena je mogućnost da predloži izgradnju hidroelektrane u zaštićenom području pod uslovom da je u pitanju projekta od opštег interesa ili od posebnog ili nacionalnog značaja za Republike Srbiju. Takav predlog potreбно je da odobri Vlada Republike Srbije.

Zakon navodi i u kojim slučajevima se smatra da su uslovi za odobravanje izgradnje hidroelektrane u zaštićenom području **naročito ispunjeni** te predviđa da se izgradnja hidroelektrane u zaštićenom području može odobriti ako se „izgradnjom hidroelektrane doprinosi sigurnosti rada elektroenergetskog sistema, odnosno obezbeđuju novi proizvodni kapaciteti za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora koji su neophodni za ostvarivanje planirane dinamike rasta proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije, za dostizanje nacionalnih ciljeva definisanih Integrисаним nacionalним energetskim i klimatskim planom ili kada su novi proizvodni kapaciteti za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije potrebni za ostvarivanje ciljeva energetske tranzicije ili ispunjavanje međunarodnih obaveza.“

Ovde je važno skrenuti pažnju da zakonodavac kaže da su uslovi za izgradnju hidroelektrane u zaštićenom području naročito ispunjeni ako se steknu navedene okolnosti, ali ne ograničava mogućnost izgradnje samo na slučajeve kada su okolnosti naročito ispunjene. Da nije tako u zakonu ne bi bilo ni navedeno da su ovo naročite okolnosti već bi odredba bila precizna i definitivna. Ovako, jasno nam je kada su okolnosti naročito ispunjene ali nije izričito utvrđeno da ministarstvo nadležno za rudarstvo i energetiku ne može u drugim slučajevima, kada se radi o projektima od opšteg interesa ili nacionalnog značaja, da predloži izgradnju hidroelektrane u područjima u kojim je to zakonom zabranjeno.

<sup>50</sup> Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije („Sl. glasnik RS“, br. 40/2021)

<sup>51</sup> Predlog Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije

Odredbe člana 5. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije neophodno je tumačiti u kontekstu odredbi člana 2, stav 1, ovog zakona koji utvrđuje da je korišćenje energije iz obnovljivih izvora u javnom interesu Republike Srbije i od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Dakle, može se zaključiti da je izgradnja hidroelektrana u zaštićenom području zabranjena osim ukoliko se radi o projektima od javnog i opštег interesa, odnosno o projektima od posebnog značaja za Republiku Srbiju a upravo se korišćenjem obnovljivih izvora ostvaruju ti interesi. Na taj način, po svemu sudeći, istim zakonom kojim je zabranjena izgradnja hidroelektrana u zaštićenim područjima stvorene su okolnosti da Vlada koristi diskreciono pravo da projekte izgradnje hidroelektrana u zaštićenim područjima proglaši projektima od javnog i opštег interesa i time, zapravo, ukine zabranu.

Razlika u odnosu na pravni okvir pre usvajanja ovog zakona je u tome što investitor koji namerava da gradi hidroelektranu u zaštićenom području mora prethodno da pribavi saglasnost Vlade, a na pred-

log Ministarstva rudarstva i energetike. Takođe, da bi Ministarstvo rudarstva i energetike predložilo izgradnju hidroelektrane u zaštićenom području potrebno je da pribavi mišljenje Ministarstva zaštite životne sredine.

U obrazloženju koje je priloženo uz predlog Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije navedeno je da su ovim zakonom, članom 12, iz sistema podsticaja isključene sve male hidroelektrane do 10 MW ako je njihova izgradnja predviđena u režimima zaštite I, II i III stepena u granicama zaštićenog područja međunarodnog, nacionalnog, odnosno izuzetnog značaja, a da je u potpunosti zabranjena izgradnja hidroelektrana sa zatvorenom derivacijom. Međutim, navedene odredbe se ne nalaze u članu 12!?

Članom 12. propisano je koje elektrane mogu biti predmet podsticaja. Prema ovom članu podsticajne mere mogu da steknu hidroelektrane odobrene snage do 30 MW i hidroelektrane na postojećoj infrastrukturi odobrene snage do 30 MW, ali se ne pominje ograničenje koje bi se odnosilo na hidroelektrane sa zatvorenom derivacijom.

## Zakon o zaštiti prirode

Zakon o zaštiti prirode, koji je usvojen u julu 2021. godine predstavlja drugi u nizu zakonodavnih akata kojima je u pravni sistem Republike Srbije uvedena zabrana izgradnje hidroelektrana u zaštićenim područjima.<sup>52</sup> I u slučaju ovog zakona primećujemo bitno različita rešenja koja se nalaze u nacrtu koji je stavljen na javnu raspravu i zakona koji je usvojen u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Takođe, i u ovom zakonu zabrana izgradnje hidroelektrana u zaštićenim područjima nije potpuna, jer prepoznaće izuzetke koji su već utvrđeni prethodno usvojenim Zakonom o korišćenju obnovljivih izvora energije. Obratimo pažnju najpre na nacrt zakona koji je

stavljen na javnu raspravu u periodu od 19. marta do 7. aprila 2021. godine.<sup>53</sup>

U Nacrtu Zakona o zaštiti prirode nisu bile predviđene izmene člana 35. kojim su uređeni režimi zaštite (I, II i III stepen zaštite), te predviđene zabrane i ograničenja izvođenja aktivnosti koje bi mogle da naruše režime zaštite zaštićenih područja. Prema, do jula meseca važećem zakonu, u režimu zaštite I stepena bilo je zabranjeno korišćenje prirodnih resursa i izgradnja objekata te je jasno da je izgradnja hidroelektrana u I režimu zaštite bila nezakonita i pre usvajanja novog zakona.

<sup>52</sup> Zakon o zaštiti prirode (“Sl. glasnik RS”, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010, 14/2016, 95/2018 i 71/2021)

<sup>53</sup> Nacrt Zakona o zaštiti prirode objavljen je na internet prezentaciji Ministarstva zaštite životne sredine 19. marta 2021. godine: <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/ministarstvo-zastite-zivotne-sredine-pripremljeno-je-nacrt-zakona-o-izmena-i-dopuna-zakona-o-zastiti-prirode>

Međutim, u II i III režimu zaštite izgradnja hidroelektrana bila je ograničena ali ne i zabranjena. Nacrt zakona nije predviđao izmene člana 35. već je uveden novi član, član 35a, kojim se, izuzetno od člana 35, zabranjuje izgradnja hidroelektrana u zaštićenom području, kao i korišćenje vode iz vodotokova zaštićenog područja, u svrhu izgradnje hidroelektrana. Novim članom 35a utvrđeno je da Vlada može, ukoliko se radi o projektima od opšteg interesa i nacionalnog značaja dozvoliti izgradnju hidroelektrana na zaštićenom području.

U Zakonu o zaštiti prirode koji je usvojen u julu 2021. godine zakonodavac je pristupio drugačijem rešenju, te je umesto dodavanja novog člana pribegao izmenama i dopunama člana 35. kojima je u režimu zaštite II i III stepena zabranjena izgradnja hidroelektrana i drugih hidrotehničkih objekata za zahvatanje i transport vode za potrebe izgradnje i rada hidroelektrana.

Međutim, i u ovom slučaju predviđeni su izuzeci. Najpre, od zabrana propisanih članom 35. izuzete su aktivnosti na rekonstrukciji hidroelektrana izgrađenih u skladu sa propisima. Kada je u pitanju izuzetak koji je uveden Zakonom o korišćenju obnovljivih izvora energije u Zakonu o zaštiti prirode samo je

konstatovano rešenje koje je već utvrđeno Zakonom o korišćenju obnovljivih izvora energije. Tako se u Zakonu o zaštiti prirode konstatiše da Ministarstvo zaštite životne sredine „izdaje u roku 15 dana od dana podnošenja zahteva nadležnog organa, mišljenje o izgradnji hidroelektrane u zaštićenom području koja se u skladu sa zakonom koji uređuje korišćenje obnovljivih izvora smatra projektom od javnog i opšteg interesa, odnosno o projektima od posebnog ili nacionalnog značaja za Republiku Srbiju.“ Ako imamo u vidu gore opisane odredbe Zakaona o korišćenju obnovljivih izvora energije možemo zaključiti da se Ministarstvo zaštite životne sredine, putem mišljenja, izjašnjava na predlog Ministarstva rудarstva i energetike. Važno je primetiti da Ministarstvo zaštite životne sredine ne daje saglasnost već mišljenje.

Kako će ovaj postupak funkcionišati u praksi ostaje da se vidi kada se pred nadležnim ministarstvima prvi put bude našao slučaj izgradnje hidroelektrane u zaštićenim područjima.

Dakle, ni Zakonom o zaštiti prirode nije u potpunosti zabranjena izgradnja hidroelektrana u zaštićenim područjima.

## Zabrana izgradnje MHE na nivou jedinica lokalne samouprave

Nekoliko jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji je u prethodnim godinama donelo odluke o zabrani ili ograničavanju izgradnje malih hidroelektrana na njihovoj teritoriji. Prema dostupnim podacima 8 gradova i opština donelo je odluke o zabrani izgradnje MHE. Navedene JLS su pretežno pristupale izmenama i dopunama prostornih planova kako bi revidirale spisak lokacija za izgradnju MHE. Možemo uočiti različita rešenja lokalnih skupština koja se kreću u okviru nadležnosti JLS – izmene i dopune prostornog plana, do potpunog izlaženja iz zakonskih okvira JLS – zabrana izdavanja lokacijskih uslova i građevinskih

dozvola za MHE. Može se zaključiti da su postupci lokalnih samouprava pretežno motivisani pritiskom javnosti zbog ekoloških i socijalnih posledica izgradnje MHE, a pre svega zbog sve češćih protesta lokalnog stanovništva. Može se naslutiti, iako definitivni zaključak nema čvrsto uporište u činjenicama, da je talas zabrana izgradnje MHE na lokalnom nivou zapravo bio manevar političke većine u Srbiji, kako bi se umirio talas protesta i nezadovoljstva građana širom zemlje. Na takav zaključak upućuje i sled događaja na polju izmene zakona koja je uvedena zabrana izgradnje MHE u zaštićenim područjima.

Zabranu izgradnje MHE u zaštićenim područjima predstavlja mali ustupak zahtevima lokalnih aktivista, civilnog društva i građana jer većina predviđenih lokacija za MHE u Srbiji zapravo i nisu u zaštićenim područjima. Izgradnja MHE u Srbiji zapravo nije zaustavljena. Sa druge strane neke odluke JLS ima-

ju samo deklarativni, odnosno, politički značaj, jer nisu usvojene u skladu sa zakonom. To se posebno odnosi na odluke kojima se zabranjuje izdavanja lokacijskih uslova i građevinskih dozvola jer lokalna skupština nema ovlašćenja da utvrđuje niti da sprovodi ovakve zabrane.

## Arilje

Opština Arilje je 5. marta 2020. godine donela odluku o izradi izmene i dopune Prostornog plana opštine Arilje. Predmet izmena i dopuna zapravo nije zabranu izgradnje MHE već je ova zabrana uvrštena u odluku o izmeni i dopuni Prostornog plana kao prateća mera.

Tako je, ovom odlukom, „*do usvajanja izmena i dopuna Prostornog plana zabranjena izrada planskih i urbanističko-tehničkih dokumenata za razradu novih lokacija za izgradnju mini hidroelektrana kao i izdavanje lokacijskih uslova odnosno građevinskih dozvola za mini hidroelektrane za sve lokacije koje nisu započele proceduru donošenja planskih dokumenata pred SO Arilje, odnosno, urbanističko-tehničkih dokumenata pred Komisijom za planove opštine Arilje.*“<sup>54</sup>

Ova odluka sadrži dva različita rešenja koja zavređuju pažnju. Naime, prvo rešenje se odnosi na odluku lokalne skupštine da započne izmene i dopune prostornog plana. Kako prostorni plan jedinice lokalne samouprave usvaja lokalna skupština ista ima zakon-

ska ovlašćenja da prostorni plan izmeni. Međutim, drugi deo ove odluke prilično je sporan. Naime, Skupština opštine Arilje ovom odlukom pokušala je da suspenduje odredbe Zakona o planiranju i izgradnji koji uređuje postupak izdavanja lokacijskih uslova i građevinskih dozvola. Lokacijski uslovi i građevinske dozvole izdaju se u skladu sa zakonom, koji uređuje i nadležnosti organa za izdavanje ovih akata. Lokalna samouprava ne može na svojoj teritoriji da suspenduje važeće zakone Republike Srbije, niti da obaveže organa lokalne uprave da odbiju izdavanje akata u objedinjenoj proceduri.

U tom smislu, odluka o pristupanju izmenama i dopunama Prostornog plana opštine u skladu je sa zakonom, dok je odluka o zabrani izdavanja lokacijskih uslova i građevinskih dozvola ništava jer je suprotna zakonu koji lokalna samouprava ne može po svom nahođenju da menja. Zakon je opšti pravni akt koji važi na čitavoj teritoriji Republike Srbije i njegova primena se ne može ograničiti na određenom delu teritorije Republike Srbije, odnosno, može se ograničiti aktom iste pravne snage – zakonom.

## Opština Vlasotince

Odlukom Skupštine opštine Vlasotince (01 br. 06-20-11/2021) od 18. marta 2021. godine zabranjena je dalja izgradnja MHE na teritoriji ove opštine do usvajanja izmena i dopuna planske dokumentacije u delu koji se odnosi na pravila uređenja i građenja, kao i drugih uslova za izgradnju MHE.

Kao i u slučaju grada Užica ovom odlukom ostavlje-

na je mogućnost razmatranja izgradnje pribranskih MHE, čijom izgradnjom se ne bi ugrozio ekosistem, vodosnabdevanje i slično. I opština Vlasotince odluku je dostavila Ministarstvu zaštite životne sredine i Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture sa zahtevom da navedeni organi ne planiraju izgradnju MHE na području opštine Sviljig u novom Prostornom planu Republike Srbije.

<sup>54</sup> Službeni glasnik opštine Arilje, Godina MMXX – Broj 5, od 6. marta 2020. godine.

## **Grad Bor**

Slično kao i opština Arilje grad Bor je 10. marta 2020. godine doneo odluku o izradi izmena i dopuna Prostornog plana grada Bora.<sup>55</sup> Pored odluke i izmenama i dopunama prostornog plana Skupština grada Bora je članom 15. ove odluke uvela zabranu izdavanja urbanističkih uslova i građevinskih dozvola ali, dodatno, uvela i zabranu izgradnje malih hidroelektrana do stupanja na snagu izmena i dopuna prostornog plana.

Kao i u prethodnom, Skupština grada Bora je svojom odlukom pokušala da zabrani primenu zakona na svojoj teritoriji, što je odluka koja ne može proizvoditi pravno dejstvo iz istih razloga koji su navedeni u obrazloženju odluke Skupštine opštine Arilje. Dodatno, Skupština grada Bora zabranila je i

izgradnju malih hidroelektrana, što je takođe veoma zanimljiva odluka. Naime izgradnju objekata uređuje Zakon o planiranju i izgradnji, a pod izgradnjom se podrazumeva skup radnji koji obuhvata: prethodne radove, izradu i kontrolu tehničke dokumentacije, pripremne radove za građenje, građenje objekta i stručni nadzor u toku građenja objekta.<sup>56</sup> Ukoliko bi ova odluka Skupštine grada Bora proizvodila pravno dejstvo to bi značilo da svi investitori koji su u skladu sa zakonom stekli pravo da grade male hidroelektrane moraju bez odlaganja obustaviti sve radove, do stupanja na snagu izmena i dopuna Prostornog plana. Jasno je da bi takva odluka, pre svega, negativno uticala na pravnu sigurnost, i suspendovala prava koja su investitori stekli u skladu sa zakonom.

## **Grad Pirot**

Na sednici Skupštine grada Pirot 20. septembra 2019. godine donet je zaključak da se u cilju zaštite i očuvanja životne sredine izbrišu lokacije za izgradnju derivacionih mini hidroelektrana sa teritorije Parka prirode i turističke regije "Stara planina" i da se predmetni zaključak dostavi Vladi Republike Srbije, Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i Ministarstvu zaštite životne sredine sa zahtevom da navedeni organi donešu moratorijum o daljoj zabrani izgradnje mini hidroelektrana na području teritorije Parka prirode i turističke regije "Stara planina", do donošenja novog Prostornog plana Grada Pirot. Prostornim planom grada Pirot predviđene su potencijalne lokacije za izgradnju mini hidroelektrana van teritorije Parka prirode i turističke

regije "Stara planina". Takođe, Planom je predviđena izgradnja potencijalnih mini hidroelektrana samo na reci Nišavi nizvodno od petlje Pirot zapad do izlaska reke Nišave sa teritorije administrativnog područja Grada Pirot u obavezu izrade Plana detaljne regulacije kojima će se definisati pravila građenja i ostali parametri za izgradnju MHE.<sup>57</sup>

Prostorni plan grada Pirot usvojila je Skupština grada 23. aprila 2021. godine. Prema dostupnim podacima grad Pirot nije uvodio opštu zabranu izgradnje MHE već je doneo odluku da iz Prostornog plana izbriše lokacije za derivacione MHE koje su bile predviđene na području Parka prirode i turističke regije „Stara Planina“.

## **Opština Dimitrovgrad**

Opštinsko veće opštine Dimitrovgrad je na sednici koja je održana 18. aprila 2019. donelo zaključak o usvajanju uslova za izradu Izmena i dopuna Prostornog

plana opštine Dimitrovgrad.<sup>58</sup> U ovoj odluci Opštinsko veće iskazalo je izričito protivljenje izgradnji MHE na teritoriji opštine Dimitrovgrad.

<sup>55</sup> Službeni list grada Bora, Godina III, broj 9, 10. mart 2020. godine.

<sup>56</sup> Zakon o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019, 9/2020 i 52/2021)

<sup>57</sup> Skupština grada Pirot I br. 06/29-21 od 23. aprila 2021. godine

<sup>58</sup> Zaključak Opštinskog veća opštine Dimitrovgrad broj 06-40/19-15/139-15/4 od 18. aprila 2019. godine

## Opština Ćićevac

Skupština opštine Ćićevac donela je 2. septembra 2021. godine odluku o zabrani izgradnje MHE bilo kog tipa na svojoj teritoriji, do usvajanja izmena i dopuna prostornog plana. Ovom odlukom predviđeno je da će novim prostornim planom biti izbrisane sve potencijalne lokacije za izgradnju MHE „*kako se ne bi ugrozila životna sredina, ekološki značajna i zaštićena područja, delovi ekološke mreže i ekoloških koridora, prirodna ravnoteža i raznovrsnost biljnog i životinjskog sveta, izmenile predeone, kulturne i pejzažne odlike i vrednosti, kao i spomenici kulture i arheološka nalazišta.*“<sup>59</sup>

Odluka je dostavljena Vladi Republike Srbije, Ministarstvu zaštite životne sredine i Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture sa zahtevom da se u novom Prostornom planu Republike Srbije ne

planira izgradnja MHE na teritoriji opštine Ćićevac, te da navedeni organi donešu moratorijum o zabrani izgradnje MHE na teritoriji opštine Ćićevac, kao i „*moratorijum na sve izdate dozvole za gradnju MHE, kao i one koje se nalaze u procesu izdavanja do donošenja izmena i dopuna Prostornog plana, odnosno, novog Prostornog plana opštine Ćićevac.*“

Kao i u prethodno opisanim slučajevima ova odluka deklarativnog je i uslovnog karaktera. Odluka je doneta nakon usvajanja zakona kojima je već, uslovno, zabranjena izgradnja MHE u zaštićenim područjima, te nije ni bilo potrebno da se zabrana utvrđuje opštinskom odlukom. Sa druge strane, izgradnja MHE u zaštićenim područjima moguća je u slučaju da Vlada donese takvu odluku, te jedinica lokalne samouprave ne može suspendovati odluke Vlade.

## Opština Sviljig

Zaključkom Skupštine opštine Sviljig (I Broj: 501-4/2020) od 27. februara 2020. godine naloženo je Odseku za urbanizam, stambene delatnosti i građevinarstvo da u postupku izrade budućeg prostornog plana izbriše sve potencijalne lokacije za izgradnju derivacionih mini hidroelektrana na području opštine. Opština je predmetni zaključak uputila Vladi Republike Srbije, Ministarstvu zaštite životne sredine i Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i in-

frastrukture sa zahtevom da navedeni organi usvoje zabranu izgradnje mini hidro elektrana na području opštine Sviljig, do donošenja novog prostornog plana opštine.

Opština Sviljig nije usvojila zabranu izgradnje MHE, već je od nadležnih republičkih organa zahtevala da to učine.

## Grad Užice

Skupština grada Užica je 4. februara 2020. godine donela odluku o zabrani dalje izgradnje MHE na teritoriji grada Užica do usvajanja izmena i dopuna planske dokumentacije u delu koji se odnosi na pravila uređenja i građenja, kao i drugih uslova za

izgradnju MHE.<sup>60</sup>

Ovom odlukom ostavljena je mogućnost razmatranja izgradnje pribranskih MHE, čijom izgradnjom se ne bi ugrozio ekosistem, uslovi za navodnjavanje i slično.

<sup>59</sup> 13. Sednica Skupštine opštine Ćićevac od 2. septembra 2021. godine

<sup>60</sup> Odluka Skupštine grada Užica 06-5/20 od 4. februara 2020. godine

## Zaključci i preporuke

- Republika Srbija nije zabranila izgradnju MHE. Zabрана, koja je uslovnog karaktera, odnosi se samo na proširenje zabrane izgradnje MHE u II i III režimu zaštite.
- MHE nisu značajno doprinele unapređenju korišćenja obnovljivih izvora energije u Republici Srbije ali su generisale društveni gubitak, u ekonomskom, socijalnom i ekološkom smislu. Doprinos MHE upotrebi obnovljivih izvora energije u Srbiji je zanemarljiv. Međutim, iako su se negativni efekti izgradnje MHE pokazali u praksi sve do 2021. godine nadležni organi nisu preduzeli nikakve konkretne korake da unaprede institucionalni okvir i zaustave izgradnju MHE koje mogu imati značajne negativne uticaje na životnu sredinu. Izmenama pravnog okvira u Srbiji nije zabranjena izgradnja MHE već je, pod određenim uslovima, izgradnja zabranjena samo u zaštićenim područjima. Međutim, nadležne institucije su prilikom usvajanja propisa, a posebno prilikom usvajanja Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije su propustile da MHE isključe iz sistema podsticaja za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora, što bi bila vrlo jednostavna a delotvorna mera za zaustavljanje izgradnje MHE koje nanose štetu ekonomiji države i životnoj sredini. Podsticaji za MHE pokazali su se kao nedelotvoran mehanizam za unapređenje upotrebe obnovljivih izvora energije, a, sa druge strane, ovi podsticaji ekonomski su neodrživi.
- Zabranom izgradnje MHE u zaštićenim područjima, koja je uslovnog karaktera, nisu otklonjeni ključni problemi. Od 138 MHE koje su, prema podacima iz 2020. godine bile priključene na elektro distributivnu mrežu svega 18 je izgrađeno u zaštićenim područjima a 5 je bilo u izgradnji (podaci iz avgusta 2019). To, naravno, ne znači da MHE ne predstavlja pretnju za zaštićena područja, ali je jasno da je neophodno, pre svega, rešiti problem izgradnje MHE izvan zaštićenih područja. Do ovog rešenja se ne dolazi zabranom već doslednom primenom propisa u postupku izdavanja dozvola za izgradnju MHE.
- Republika Srbija je izgubila deset ključnih godina tokom kojih nije uspela da poveća udeo obnovljivih izvora energije u BFPE. Finansijski i administrativni resursi koji su utrošeni kroz podršku izgradnji MHE, a bez rezultata, mogli su biti angažovani na unapređenje energetske efikasnosti domaćinstava i diversifikaciju izvora energije, što bi verovatno dalo daleko bolje rezultate. Od izgradnje MHE i podsticaja za ovakav način proizvodnje obnovljive energije korist su isključivo imali malobrojni investitori.
- Zabrana izgradnje MHE na nivou JLS deklarativnog je karaktera. JLS nemaju nadležnosti da zabrane izdavanje lokacijskih uslova i građevinskih dozvola, ali imaju mogućnost da dozvole za izgradnju izdaju u skladu sa zakonom i da u postupku izdavanja dozvola otklone sve moguće nedostatke zbog kojih kasnije i dolazi do negativnog uticaja na životnu sredinu i društveno okruženje. Izmene prostornih planova JLS, i brisanje lokacija za izgradnju MHE, ispravan je i zakonom dozvoljen način rešavanja ovog problema. Međutim, izmene prostornih planova lokalnih samouprava prethodno odobrava nadležno ministarstvo. U nacrtu novog Prostornog plana Republike Srbije postoje naznake da bi odnos države prema izgradnji MHE mogao u bliskoj budućnosti da se promeni.

# ZABRANA IZGRADNJE MALIH HIDROELEKTRANA NA ZAPADNOM BALKANU

Uporedna analiza moratorijuma i zabrane izgradnje malih hidroelektrana  
u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji



Renewables and Environmental  
Regulatory Institute

RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu  
Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd  
Republika Srbija

[www.reri.org.rs](http://www.reri.org.rs)



Izradu analize podržao je  
Evropski fond za Balkan

2021. godine

Dizajn: Marija Mraznica Dizajn