



***Analiza uticaja izgradnje  
termoelektrane „Štavalj“  
na vodne resurse i održivi razvoj  
opštine Sjenica***

- ***Pravni okvir za izgradnju i puštanje u rad  
energetskih objekata:  
Obaveze investitora i nadležnih organa***



## SADRŽAJ:

### UVOD

1. POSTOJI LI PROSTOR ZA TRANSFORMACIJU ENERGETSKE POLITIKE U PRAVCU VEĆEG USAGLAŠAVANJA SA POTREBAMA I MOGUĆNOSTIMA LOKALNIH ZAJEDNICA?

2. PRINCIPI UPRAVLJANJA VODAMA U REPUBLICI SRBIJI

3. POTENCIJALNI UTICAJI PROŠIRENJA KAPACITETA RUDNIKA ŠTAVALJ I IZGRADNJE TERMoeLEKTRANE

### PRILOG:

PRAVNI OKVIR ZA IZGRADNJU I PUŠTANJE U RAD ENERGETSKIH OBJEKATA:

Obaveze investitora i nadležnih organa

## UVOD

Ugalj je gorivo koje značajno zagađuje životnu sredinu u svim fazama proizvodnje energije. Spaljivanje uglja u termoenergetskim objektima dovodi do povećanja emisije ugljen dioksida, sumpor dioksida, azotnih oksida i teških metala u vazduh, vodu i zemljište.

Spaljivanje uglja doprinosi globalnom zagrevanju i predstavlja najveći izvor emisija ugljen dioksida u atmosferu. Kada je u pitanju Srbija emisije iz energetskog sektora čine 79,4% ukupnih emisija gasova sa efektom staklene bašte. Kao potpisnica Pariskog sporazuma, obavezujućeg međunarodnog sporazuma nastalog kroz delovanje Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama, Srbija se obavezala da smanji emisije gasova sa efektom staklene bašte i tako doprinese borbi protiv klimatskih promena. Ključna intervencija bi trebalo da se dogodi upravo u sektoru proizvodnje i potrošnje energije, kroz povećanje upotrebe obnovljivih izvora energije i povećanje energetske efikasnosti. Srbija je u okviru Energetske zajednice prihvatila obavezu da poveća udeo obnovljivih izvora energije do 27% u finalnoj potrošnji energije, i da postigne uštede energije od 9% do 2018. godine. Istovremeno, prema Energetskoj strategiji Republike Srbije planirana je izgradnja novih termoenergetskih kapaciteta instalisane snage oko 3 GW. Ovi podaci ukazuju na protivrečnosti razvoja energetske politike u Srbiji i zbog toga je neophodno da strateške promene u upravljanju energijom budu praćene i promenama načina donošenja odluka, a posebno uključivanjem lokalnih zajednica u proces donošenja odluka.

Realizacija krupnih energetskih projekata ne utiče samo na stanje životne sredine i zdravlje ljudi već i na socio-ekonomske odnose u lokalnim zajednicama. U ovom dokumentu je ukazano na moguće i identifikovane negativne uticaje izgradnje termoelektrane „Štavalj“ u opštini Sjenica, u jugozapadnoj Srbiji, na životnu sredinu i održivi razvoj lokalne zajednice. Posebno ukazujemo na uticaje na vodne resurse i kontroverze između razvojnih ciljeva lokalne zajednice i planova na nacionalnom nivou. Uticaji izgradnje termoelektrane na kvalitet vazduha, razvoj poljoprivrede i turizma, kao i na zaštićena prirodna dobra analizirani su u posebnim dokumentima.

Proizvodnja električne energije iz uglja ima značajan uticaj na vode u svim fazama proizvodnog ciklusa, iskopavanju, ispiranju, spaljivanju u termoelektranama i odlaganju pepela.

Na globalnom nivou termoelektrane godišnje potroše onoliko vode koliko je dovoljno da zadovolji osnovne potrebe više od milijardu ljudi na planeti. U proizvodnji električne energije iz uglja godišnje se u svetu potroši 22,7 milijardi m<sup>3</sup> vode. U proizvodnom ciklusu termoelektrana iz prirode se crpe velike količine vode iz prirode. Voda koja se nakon upotrebe u proizvodnom ciklusu vrati u vodni sistem, iako nije potrošena u procesu hlađenja, nije istog kvaliteta kao što je bila pre uzimanja iz vodnog tela.

Svrha ove analize je da ukaže na potrebu za održivim upravljanjem prirodnim resursima u jugozapadnoj Srbiji kako bi se, na taj način, doprinelo razvoju regiona, očuvanju prirodnih resursa, usaglašavanju lokalnih, regionalnih i nacionalnih strateških ciljeva i uticalo na unapređenje zaštite

životne sredine. Zaštita životne sredine i održivo korišćenje prirodnih resursa od izuzetnog je značaja za jugozapadnu Srbiju zbog bogatstva prirodnih resursa, a posebno zbog potencijala za korišćenje resursa kao obnovljivih izvora energije.

Ovim dokumentom se doprinosi javnoj debati o održivom razvoju regiona jugozapadne Srbije i Opštine Sjenica i unapređenju učešća javnosti u upravljanju prirodnim resursima. Na taj način doprinosi se stvaranju okruženja u kojem interesi, potrebe i specifičnosti lokalnih zajednica postaju važan činičac u procesu kreiranja javnih politika a javnost ima mogućnost da utiče na proces donošenja odluka. Participativni pristup je od posebnog značaja u situacijama kada projekti kojima se ostvaruju ciljevi politika na nacionalnom nivou imaju značajan uticaj na održivi razvoj lokalnih zajednica. Kao prilog ovom dokumentu izrađen je pregled pravnog okvira i obaveza nadležnih organa i investitora u procesu izgradnje i puštanja u rad energetskih objekata, sa posebnim osvrtom na ispunjavanje obaveza u pogledu zaštite vodnih resursa.

Region jugozapadne Srbije je posmatran kao jedinstven geografski i socio-ekonomski prostor na koji izgradnja termoelektrane može da ima značajne uticaje. U ovoj analizi pod jugozapadnom Srbijom se podrazumeva opština Sjenica i okolni gradovi i opštine (gradovi Užice i Novi Pazar, opštine Tutin, Priboj, Prijepolje, Nova Varoš, Ivanjica), odnosno gradovi i opštine Zlatiborskog i Raškog administrativnog okruga. Prekogranični uticaji nisu razmatrani u ovoj analizi.

Kao ključni izvori za izradu ove analize korišćeni su strateški dokumenti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, kao i izrađene strateške procene uticaja na životnu sredinu ovih dokumenata.

Dokument je nastao u okviru projekta „Politika klimatskih promena na putu ka EU – Uputstva i smernice za kampanje javnog zagovaranja na lokalnom nivou“ koji izvodi Beogradska otvorena škola uz podršku Evropske fondacije za klimu (European Climate Foundation). Stavovi i mišljenja izneta u ovom dokumentu isključiva su odgovornost autora i ne predstavljaju nužno stavove i mišljenja Evropske fondacije za klimu.

## 1. POSTOJI LI PROSTOR ZA TRANSFORMACIJU ENERGETSKE POLITIKE U PRAVCU VEĆEG USAGLAŠAVANJA SA POTREBAMA I MOGUĆNOSTIMA LOKALNIH ZAJEDNICA?

Pitanje upravljanja prirodnim resursima u jugozapadnoj Srbiji i opštini Sjenica prevazilazi potrebe za zaštitom čovekovog okruženja od zagađivanja. Kroz pitanje upravljanja prirodnim resursima prelamaju se različiti i međusobno povezani aspekti razvoja lokalne zajednice i čitavog regiona:

- *ekonomski aspekti* – odgovorno upravljanje prirodnim resursima omogućava korišćenje resursa kao ekonomskog dobra u funkciji održivog razvoja;
- *društveni* – uključivanje javnosti u proces odlučivanja o razvojnim projektima omogućava sagledavanje specifičnih potreba lokalnih zajednica, otklanjanje potencijalnih konflikata i usaglašavanje strateških prioriteta na nacionalnom i lokalnom nivou;
- *kulturni* – posmatrani region je bogat kulturno-istorijskim znamenitostima i vrednostima koje prevaziđu lokalni kontekst.

Većina opština u jugozapadnoj Srbiji spada u nerazvijena i nedovoljno razvijena područja, bez značajnih industrijskih kapaciteta i sa slabom infrastrukturnom povezanošću sa ostatkom zemlje. Zbog nerazvijene industrije, malog broja stanovnika i gustine naseljenosti (45 stanovnika na km<sup>2</sup>) životna sredina je prilično očuvana. Razvoj turizma i poljoprivrede su identifikovani kao razvojni prioriteti koji su ugrađeni u lokalne strategije održivog razvoja. Područje sliva reke Uvac, u koje spadaju i vodotokovi u opštini Sjenica, strateški je važno jer predstavlja potencijalni izvor snabdevanja pijaćom vodom šireg područja centralne Srbije.

Opština Sjenica je u centru pažnje u ovoj analizi, jer se rudnik „Štavalj“ i potencijalna lokacija za izgradnju termoelektrane nalazi na njenoj teritoriji. Međutim potencijalni uticaji su posmatrani u širem, regionalnom kontekstu, imajući u vidu sledeće činjenice:

- projekat izgradnje termoelektrane „Štavalj“ je državni projekat i kao takav je prepoznat u Strategiji razvoja energetike Republike Srbije;
- uticaji na životnu sredinu termoenergetskih postrojenja su mnogostruki i značajni i prevazilaze granice opština i gradova;
- izgradnja termoelektrane u Sjenici bi mogla da utiče na ekonomiju i društveni razvoj ne samo opštine Sjenica već i okolnih gradova i opština;
- turizam, održiva poljoprivreda i proizvodnja zdrave hrane prepoznati su kao razvojni potencijali opštine Sjenica i regiona jugozapadne Srbije i izgradnja termoelektrane može da dovede u pitanje ostvarenje strateških ciljeva gradova i opština u jugozapadnoj Srbiji;
- javnost ima pravo da učestvuje u odlučivanju o projektima koji imaju značajan uticaj na životnu sredinu i održivi razvoj.

Kapitalni projekti u oblasti energetike, u koje svakako spada izgradnja termoelektrane snage 300 MW, stvaraju nove ekonomske i društvene odnose, posebno u nerazvijenim područjima, utiču na preraspodelu i korišćenje resursa ali i na raspodelu društvene moći i uticaja. Dovoljno je

napomenuti da bi, u slučaju izgradnje termoelektrane „Štavalj“ eksploatacija uglja u istoimenom rudniku sa sadašnjih 70 – 80.000 tona porasla na 1.7 miliona tona godišnje.

U Strategiji održivog razvoja opštine Sjenica ostvarenje ciljeva privrednog razvoja, sa što većim stepenom finalizacije proizvoda, zasnovano je na modernizovanoj i visoko organizovanoj poljoprivrednoj proizvodnji i turističkoj ponudi koja obezbeđuje ekonomski prosperitet. Očuvanje životne sredine i prirodnih bogatstava uz održivo korišćenje prirodnih resursa je takođe navedeno među prioritetima Opštine. Iako se ne nalazi na listi identifikovanih prioriteta izgradnja termoelektrane u Štavlju je uočena kao razvojna mogućnost. Na protivrečnost između cijeva lokalnog razvoja i razvoja kapaciteta za proizvodnju energije na nacionalnom nivou ukazao je i predsednik opštine Sjenica u intervjuu dnevnom listu Danas.<sup>1</sup> Predsednik opštine Sjenica je naveo da se od izgradnje termoelektrane odustalo, jer bi taj projekat doneo više štete nego koristi. Izgradnja termoelektrane bi podrazumevala iseljavanje dela stanovnika mesne zajednice Štavalj proizvodnja zdrave hrane bi bila ugrožena.

Argument koji se ističe u raspravi o izgradnji termoelektrane je otvaranje novih radnih mesta, što je veoma značajno za Sjenicu. Za opštinu od 25.000 stanovnika u kojoj, prema statističkim podacima, ima 4568 registrovanih zaposlenih stanovnika, a 5408 registrovanih nezaposlenih, ovaj argument nije bez značaja. Međutim, prema Studiji izvodljivosti za izgradnju termoelektrane Štavalj ukupan broj zaposlenih u rudniku sa proširenim kapacitetima i termoelektrani ne bi bio veći od 700 ljudi. Prema podacima iz februara 2016. godine rudnik „Štavalj“ imao je 460 zaposlenih radnika. Sa druge strane u Sjenici je trenutno registrovano 5.500 poljoprivrednih domaćinstava.

Ugalj dominira elektro-energetskim sistemom u Srbiji. Opšta karakteristika ugljeva u Srbiji je relativno mala donja toplotna vrednost za svoje vrste, odnosno klase, sa izuzetkom nekih mrkih ugljeva. U rudniku Štavalj u podzemnoj eksploataciji vadi se tzv. mrko-lignitski ugalj. Podaci o energetskom miksu i udelu obnovljivih izvora u proizvodnji električne energije se razlikuju u zavisnosti od izvora informacija. Podaci o potencijalima za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora na nivou lokalnih zajednica pretežno ne postoje. Ulaganje u razvoj tehnologije i znanja koja će omogućiti povećanje upotrebe obnovljivih izvora energije ne prati iskazane ciljeve javnih politika. Međutim, na osnovu raspoloživih podataka mogu se izvući zaključci o pravcima i dinamici razvoja energetske politike:

- ugalj i fosilni izvori energije dominiraju u elektro-energetskom sistemu Republike Srbije;
- ugalj, odnosno lignit<sup>2</sup>, dugoročno predstavlja strateški izvor energije koji obezbeđuje energetsku sigurnost i stabilnost snabdevanja električnom energijom;
- razvoj tržišta obnovljivih izvora energije prvenstveno je određen potrebom da se ispune obavezujući ciljevi Energetske zajednice ali ne i da se odgovori na potrebe održivog razvoja lokalnih zajednica i zaštite životne sredine;

---

<sup>1</sup> [http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news\\_id=338958&title=Srbija+nam+nije+pomogla+ove+zime](http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=338958&title=Srbija+nam+nije+pomogla+ove+zime)

<sup>2</sup> Geološke rezerve lignita u odnosu na geološke rezerve svih vrsta uglja procenjene su na 97% ukupnih rezervi uglja u Srbiji.

- izgradnja malih hidroelektrana, uz nedovoljno uvažavanje potreba lokalnih zajednica i zahteva zaštite životne sredine, predstavljalo je prioritet u prethodnih pet godina u oblasti obnovljivih izvora energije;
- lokalne samouprave nedovoljno učestvuju u utvrđivanju prioriteta energetske politike Republike Srbije, a lokalni i regionalni razvojni prioriteti se nedovoljno uzimaju u obzir u procesu kreiranja energetske politike;
- građani su nedovoljno informisani o pravcima razvoja energetske politike dok je prostor za učešće u procesu donošenja odluka prilično sužen, zbog čega je konflikti potencijal u razvoju i sprovođenju kapitalnih energetskih projekata veoma izražen.

Termoelektrane na uglj su u elektro-energetskom sistemu Srbije zastupljene sa oko 4 GW snage na pragu postrojenja u proizvodnji električne energije<sup>3</sup>. Ukupna snaga termoelektrana-toplana je 336 MW. Velike hidroelektrane dominiraju kada je u pitanju hidroenergija sa 2.9 GW dok je snaga malih hidroelektrana u 2015. bila 52 MW a u 2016. je procenjena na 70 MW. Prema registru povlašćenih proizvođača električne energije iz obnovljivih izvora koji vodi Ministarstvo rudarstva i energetike ukupna instalisana snaga malih hidroelektrana (povlašćenih i privremenih ) je 46,5 MW.

Razvoj novih kapaciteta za proizvodnju električne energije predstavljen je u Strategiji razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. godine. Prema ovoj strategiji u narednih 5-7 godina predviđena je izgradnja novih termoenergetskih kapaciteta instalisane snage oko 2.85 GW, velikih hidroelektrana snage 1,65 GW i mini hidroelektrana predviđene snage 387 MW na 191 lokaciji.

Među ovim potencijalnim projektima nalazi se i projekat izgradnje termoelektrane „Štavalj“ snage 300 MW. Vrednost ove pojedinačne investicije, uključujući i investicije u rudnik, procenjena je na 650 – 750 miliona evra, a predviđeni period izgradnje je 5 godina. Strategija razvoja energetike usvojena je 4. decembra 2015. godine.

Udeo elektrana na vetar i solarnih elektrana u ukupnim kapacitetima za proizvodnju električne energije je daleko manji u odnosu na uglj i hidroenergiju. Ukupna instalisana snaga solarnih elektrana, prema Registru povlašćenih proizvođača je 8,8 MW. Procene iskazane u energetskim bilansima su drugačije

Kad je u pitanju vetroenergija procenjena snaga u energetskom bilansu za 2016. godinu je bila 25,5 MW, a u bilansu za 2017. godinu kapaciteti vetroelektrana su procenjeni na 45 MW. Registru je zabeležena ukupna instalisana snaga vetroelektrana od 17 MW povlašćenih proizvođača i 483 MW rezervnih proizvođača.

---

<sup>3</sup> Podaci o kapacitetima za proizvodnju električne energije su preuzeti iz energetskih bilansa Republike Srbije za 2015, 2016 i 2017, Registra povlašćenih proizvođača električne energije koji vodi Ministarstvo rudarstva i energetike i baze podataka koje vodi Energetska zajednica.

## **2. PRINCIPI UPRAVLJANJA VODAMA U REPUBLICI SRBIJI**

Kroz proces pristupanja Evropskoj uniji u Srbiji je prihvaćen koncept integralnog upravljanja vodama, što podrazumeva usaglašen razvoj i upravljanje vodama, zemljištem i povezanim resursima u cilju otvorenja maksimalne ekonomske i društvene dobiti na pravičan način bez ugrožavanja održivosti vitalnih ekosistema.

Osnovni princip upravljanja vodama, iskazan u Strategiji upravljanja vodama, je princip održivog razvoja. Upravljanje vodama u skladu sa principom održivog razvoja, između ostalog, podrazumeva:

- obezbeđenje dovoljne količine vode odgovarajućeg kvaliteta, pre svega za snabdevanje stanovništva vodom, pri čemu se ne sme ugroziti životna sredina;
- postizanje i održavanje dobrog statusa i dobrog ekološkog potencijala vodnih tela, površinskih i podzemnih voda, radi zaštite zdravlja ljudi, očuvanja vodnih i prioblatnih ekosistema i zadovoljavanja potreba korisnika voda;
- smanjenje rizika od štetnog dejstva voda;
- poboljšanje režima voda, odnosno, otklanjanje vremenske i prostorne neusklađenosti između raspoloživih vodnih resursa i potreba za vodom, zaštitom vode i zaštitom od voda, razvojem regionalnih i višenamenskih hidrosistema.

Navedeni nacionalni strateški ciljevi upravljanja vodama ukazuju da zaštita životne sredine i zdravlja ljudi, održavanje dobrog statusa i ekološkog potencijala voda i zadovoljavanje potreba stanovništva predstavljaju polaznu osnovu za kreiranje politike upravljanja vodama, odnosno, da politika upravljanja vodama u prvi plan stavlja zaštitu životne sredine i zdravlja ljudi i sigurnost snabdevanja vodom. U tom smislu strateški okvir na nacionalnom nivou određuje i pravce delovanja na nižim nivoima upravljanja.

## **3. POTENCIJALNI UTICAJI PROŠIRENJA KAPACITETA RUDNIKA ŠTAVALJ I IZGRADNJE TERMoeLEKTRANE**

Trenutna proizvodnja uglja u rudniku Štavalj iznosi oko 70.000 tona uglja godišnje dok bi za nesmetan rad termoelektrane od 320 MW instalisane snage bilo potrebno oko 1,7 miliona tona godišnje, što predstavlja povećanje eksploatacionih kapaciteta za više od 20 puta. Eksploatacija uglja u Štavlju realizuje se u podzemnim kopovima, a planirano je da se sa podzemnom eksploatacijom nastavi i u slučaju proširenja kapaciteta rudnika. Predstavnici lokalne zajednice iskazali su sumnju da bi, u slučaju izgradnje termoelektrane moglo da dođe do prelaska na površinsku eksploataciju. Pri površinskoj eksploataciji uglja dolazi do značajnog uticaja na režim podzemnih voda što može da ugrozi lokalna izvorišta u blizini otvorenih kopova.

U slučaju prekomernog crpljenja vode (over-withdrawal) zbog čovekovih potreba, dolazi do ugrožavanja životne sredine. Posledica prekomernog crpljenja vode jeste i situacija u kojoj



korisnici moraju da se nadmeću oko preostalih izvora vode za piće i za druge ljudske potrebe. U slučaju izgradnje termoelektrane, kao projekta od državnog značaja, možemo unared da zaključimo da će termoenergetsko postrojenje imati prednost u odnosu na ostale korisnike. U Strategiji upravljanja vodama navodi se da je obaveza investitora da obezbedi adekvantno snabdevanje vodom, a ne da ovu delatnost treba smanjiti kako ne bi dolazilo do narušavanja sistema za snabdevanje vodom. Ova situacija bi uticala na razvoj lokane zajednice jer bi bilo neophodno da se odrede prioriteti u korišćenju vode, za industriju, energetiku poljoprivrednu proizvodnju i proizvodnju hrane, očuvanje ekosistema ili u neke druge svrhe.

Posebno je značajno ukazati na predviđeni obim eksploatacije vode za hlađenje termoelektrane. Za termoelektranu snage 320 MW U Štavlju predviđa se potrošnja vode od 560 m<sup>3</sup> na sat.<sup>4</sup> Procenjen broj radnih sati termoelektrane varira od 6.400 sati u prvoj godini rada (2015) do 2.500 sati 2030. godine.<sup>5</sup> Iako potencijalni resurs za eksploataciju vode, za potrebe rada termoelektrane, nije naveden u studiji izvodljivosti, može se pretpostaviti da će za ove potrebe biti korišćena voda iz reke Vape. Izdašnost vrela reke Vape ima sledeće karakteristične veličine proticaja: Qmin oko 550 l/s, Qsr oko 2700 l/s, Qmax preko 9500 l/s. Budući da projektna dokumentacija nije izrađena navedeni podaci se mogu uzeti u obzir samo kao okvir za razmatranje potencijalnih uticaja.

U širem smislu region jugozapadne Srbije pripada Dunavskom slivu i vodnom području Sava. Tekuće vode Opštine Sjenica pripadaju Drinskom slivu. Kroz Sjenicu i u neposrednoj blizini Sjenice protiču četiri veće reke: Uvac, Vapa, Grabovica i Jablanica. Uvac je najduža desna pritoka reke Lim, izvire na teritoriji Opštine Nova Varoš, protiče kroz Sjenicu i uliva se u Lim. Vapa izvire na teritoriji Opštine Sjenica i uliva se u Sjeničko jezero. Grabovica i Jablanica su pritoke Vape. Akumulacije na reci Uvac, od kojih je za ovu analizu posebno značajno Uvačko jezero, predstavljaju značajan resurs za proizvodnju električne energije, ali su predviđene i kao potencijal za snabdevanje pijaćom vodom šireg regiona centralne Srbije. Strateški dokumenti ukazuju na neophodnost da se Uvačko jezero očuva kao izvoriste od republičkog značaja.

Otpadne vode iz rudnika Štavalj su identifikovane kao izvor zagađenja vode u strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Strategije upravljanja vodama u slivu reke Uvac. Ideja o izgradnji termoelektrane u Štavlju identifikovana je kao velika opasnost po kvalitet voda u uvačkom slivu.

O stanju kvaliteta voda, i uticaju eksploatacije uglja na vodotokove na posmatranoj teritoriji, podatke nalazimo i u Prostornom planu područja posebne namene specijalnog rezervata prirode „Uvac“.<sup>6</sup> Stanje kvaliteta voda na području sliva Uvca se različito procenjuje. Kvalitet vode u

---

<sup>4</sup> Čokorilo, Vojin; Lilić, Nikola; Denić, Miodrag; Milisavljević, Vladimir; "New "Štavalj" coal mine and thermal power plant"; Thermal science; Vol.13 No. 1; 2009. str. 165. – 174.

<sup>5</sup> "Pre-feasibility study for the Štavalj coal mine and thermal power plant"; Task Report III, , DMT GmbH – Montan Consulting, Faculty of Mining and Geology, University of Belgrade and Slovenské Energetické Strojárne, a.s on behalf of STEAG encotec GmbH (Framework Contract: 05SER01/03/005 LOT N° 4: Energy), 2007.

<sup>6</sup> Uredba o utvrđivanju Prostornog planu područja posebne namene specijalnog rezervata prirode „Uvac“, Službeni glasnik RS broj 83/10.

gornjim tokovima je ocenjen kao veom dobar, dok do pada kvaliteta vode dolazi u donjem toku gde su reke izložene zagađenju. Niz vodotoka, posebno po rubnim planinskim delovima sliva je u vrlo dobrom stanju. U vrlo dobrom stanju su vodotoci u izvorišnim delovima sliva Uvca. Izvorišni delovi reka Grabovice, Čemernice, Nošnice, Ivanjičke Moravice, Ljudske reke i Mileševske reke nalaze se u odličnom stanju i predstavljaju najbolje očuvane planinske vodotoke Srbije. Kvalitet voda znatno se pogoršava na platou Sjeničkog polja, zbog dva koncentrisana zagađivača – otpadnih voda Sjenice i rudnika uglja Štavalj, i više rasutih zagađivača – otpadnih voda sela u okruženju Sjenice. Zbog toga je reka Vapa u odličnom stanju samo od vrela do uliva Knešnice, kada dolazi do naglog narušavanja kvaliteta sve do ulivanja u Sjeničko jezero.

U procesu planiranja energetske projekata neophodno je uzeti u obzir vodne resurse, uticaj na vode, dugoročne potrebe za pijaćom, sanitarnom vodom, potrebe poljoprivrede i lokalne industrije. Posebnu opasnost u procesu planiranja i donošenja odluka predstavlja činjenica da se uticaji na vodotokove ne razmatraju sa dovoljnom pažnjom i da su ekonomski interesi često pretpostavljeni interesima zajednice za očuvanjem zdrave životne sredine. Potrebno je da prostorni planovi jedinica lokalne samouprave, urbanistični planovi i projekti budu usklađeni sa strateškim i planskim dokumentima na višem hijerarhijskom nivou, što je objašnjeno u pravnoj analizi koja se nalazi u prilogu. U pronalaženje rešenja koja ne utiču na povećanje zagađenja životne sredine, i ne sprečavaju lokalni održivi razvoj potrebno je uključiti lokalnu zajednicu i javnosti omogućiti da se u potpunosti informišu o koristima i potencijalnim opasnostima koje donosi izgradnja energetske objekata kako bi usvojene odluke bile u najboljem interesu lokalne zajednice.

**PRILOG**

**PRAVNI OKVIR ZA IZGRADNJU I PUŠTANJE U RAD ENERGETSKIH OBJEKATA:  
Obaveze investitora i nadležnih organa**

Advokatska kancelarija „Rajić“

## SADRŽAJ:

### UVOD

#### 1. IZGRADNJA ENERGETSKIH OBJEKATA – PLANSKI DOKUMENTI

##### 1.1 *Opšti deo*

##### 1.2 *Prostorni planovi*

##### 1.3 *Izrada izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*

##### 1.4 *Urbanistički planovi*

#### 2. PRIPREMA ZA IZGRADNJU

##### 2.1 *Uređenje građevinskog zemljišta*

##### 2.2 *Dozvole i dokumentacija koje prethode izgradnji*

##### 2.3 *Izgradnja objekta*

##### 2.4 *Energetski uslovi i dozvole*

#### 3. USLOVI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

##### 3.1 *Vodna akta*

##### 3.2 *Naknade za vode*

##### 3.3 *Integrisana dozvola*

##### 3.4 *Monitoring uticaja na životnu sredinu*

#### LISTA RELEVANTNIH PROPISA

## UVOD

Svrha ovog priloga je da pruži osnovne informacije i upozna zainteresovanu javnost sa pravnim okvirom koji reguliše postupak izgradnje i puštanja u rad postrojenja za proizvodnju energije. Kroz upoznavanje zainteresovane javnosti sa propisima kojima su utvrđeni koraci koji prethode samoj izgradnji postrojenja za proizvodnju energije stvaramo preduslove za delotvorno učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima od značaja za razvoj lokalnih zajednica. Takođe, ovaj dokument služi kao izvor saznanja o pravima građana i njihovim mogućnostima da utiču na razvoj energetske politike na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, kao i mogućnostima da preventivno deluju i zaštite životnu sredinu i prirodne resurse u svom neposrednom okruženju. Na kraju, povećanje nivoa znanja kod zainteresovane javnosti, kao i kvaliteta javne rasprave, doprinosi održivom razvoju i umanjuje mogućnost da energetske projekti izazovu konfliktnu situaciju u zajednici.

Dokument je namenjen organizacijama civilnog društva, medijima i zainteresovanoj javnosti i predstavlja kratak i pojednostavljen opis propisa i procedura koji utvrđuju postupanje i obaveze nadležnih organa i potencijalnih investitora, a, sa druge strane, omogućavaju zainteresovanoj javnosti da se pravovremeno uključuje u proces donošenja odluka o projektima od značaja za razvoj lokalne zajednice, zaštitu životne sredine i upotrebu prirodnih resursa. Radi potpunog upoznavanja sa pravima na pristup informacijama, učešće u procesima donošenja odluka i pravnu zaštitu neophodno je detaljnije upoznavanje sa domaćim i međunarodnim propisima, zajedničko delovanje i razmena znanja i iskustava između organizacija civilnog društva. Dobra i pravovremena komunikacija sa nadležnim organima, posebno na lokalnom nivou, takođe otvara prostor za učešće javnosti u procesu donošenja odluka.

U ovom dokumentu posebna pažnja je posvećena termoelektranama imajući u vidu da se ugalj u Srbiji i dalje prepoznaje kao ključni resurs za proizvodnju električne energije, ali i strateške planove za rekonstrukciju i izgradnju novih termoenergetskih postrojenja instalisane snage oko 2,85 GW u narednih pet godina.<sup>7</sup> Takođe, uzeli smo u obzir i kompleksnost i obim uticaja na životnu sredinu termoenergetskih postrojenja. Iako termoelektrane ne koriste vodu direktno u proizvodnji energije, potrošnja vode u proizvodnom procesu je prilično velika. Na globalnom nivou postojeće termoelektrane na ugalj godišnje potroše 22,7 milijardi m<sup>3</sup> vode, što predstavlja količinu vode koja zadovoljava minimalne godišnje potrebe 1,2 milijarde ljudi na planeti.<sup>8</sup>

U prvom delu priloga predstavljeni su propisi koji uređuju obaveze nadležnih organa da izrađuju i međusobno usklađuju planska dokumenta kojima se utvrđuju smernice u okviru kojih se potencijalni investitori moraju kretati prilikom izgradnje objekata za proizvodnju energije. Predstavili smo hijerarhiju planskih akata i obaveze nadležnih organa na republičkom i pokrajinskom nivou, kao i na nivou lokalnih samouprava.

U drugom delu priloga predstavljena su akta koja je investitor u obavezi da pribavi pre početka izgradnje objekata, procedure za njihovo izdavanje i uloga nadležnih organa. Posebno smo obratili pažnju na obaveze nadležnih organa da obavestavaju javnost i omoguće javnu raspravu u skladu

---

<sup>7</sup> Vlada Republike Srbije; *Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030.* 2015.

<sup>8</sup> Greenpeace International; *The Great Water Grab - How the Coal Industry is Deepening the Global Water Crisis*, March 2016, pg. 6.

sa propisima. Procedura za pribavljanje energetske dozvole i energetske licence prikazan je u ovom delu dokumenta.

U trećem delu priloga objašnjene su obaveze investitora da pribave dozvole i druga akta koje se odnose na korišćenje vodnih resursa i zaštitu voda.

Takođe, u ovom delu je objašnjena i procedura izdavanja integrisane dozvole, koja je utvrđena Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja. Značaj postupka izdavanja integrisane dozvole je u tome što obezbeđuje informisanje i učešće javnosti u procesu, kao i u tome što povezuje različite aspekte uticaja na životnu sredinu.

## 1. IZGRADNJA ENERGETSKIH OBJEKATA – PLANSKI DOKUMENTI

### 1.1 Opšti deo

Razvoj infrastrukture i izgradnja objekata svih vrsta i namena vrši se u skladu sa važećim planskim dokumentima. Planski dokumenti definišu uslove i granice u okviru kojih se investitori moraju kretati prilikom izgradnje objekata i predstavljaju osnov i polaznu tačku za svaki projekat. Zakon o planiranju i izgradnji<sup>9</sup> (u daljem tekstu ZPI) razlikuje dve grupe planskih dokumenata: *prostorne* i *urbanističke planove*.

Propisano je da svi dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja moraju biti usklađeni, tako da dokument užeg područja (niži planski dokument) mora biti u saglasnosti sa dokumentom šireg područja (viši planski dokument), a da svi planski dokumenti moraju biti u skladu sa Prostornim planom Republike Srbije. Takođe, svi urbanistički planovi moraju biti usklađeni sa važećim prostornim planovima.

Za izgradnju naročito kompleksnih objekata<sup>10</sup>, uključujući i termoelektrane snage 10 MW i više, ZPI predviđa obavezu donošenja prostornog plana područja posebne namene (najdetaljniji prostorni plan), koji bi predstavljao planski osnov za njihovu izgradnju.

### 1.2 Prostorni planovi

ZPI razlikuje sledeće vrste prostornih planova<sup>11</sup>:

- i) Prostorni plan Republike Srbije,
- ii) Regionalni prostorni plan,
- iii) Prostorni plan jedinice lokalne samouprave, i
- iv) Prostorni plan područja posebne namene.

*Prostorni plan Republike Srbije* jeste osnovni planski dokument prostornog planiranja u Republici Srbiji, strateškog i najopštijeg karaktera, i on zapravo predstavlja osnov za donošenje svih ostalih planskih dokumenta, koji sa njim moraju biti usklađeni. Donosi ga Narodna skupština (na predlog Vlade Republike Srbije), na period od najmanje 10, a najviše 25 godina. Trenutno važeći Prostorni plan Republike Srbije donet je 2010. godine<sup>12</sup> sa periodom trajanja do 2020. godine.

*Regionalni prostorni plan* se donosi za veće prostorne celine (poput AP Vojvodine, područja grada Beograda, itd.) administrativnog, funkcionalnog, geografskog ili statističkog karaktera, usmerene ka zajedničkim ciljevima i projektima regionalnog razvoja, uvažavajući pre svega specifične potrebe koje proizlaze iz regionalnih posebnosti.

*Prostorni plan jedinice lokalne samouprave* određuje smernice za razvoj i namenu površina u

---

<sup>9</sup> Zakon o planiranju i izgradnji; "Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014 i 145/2014

<sup>10</sup> Objekti za čiju izgradnju građevinsku dozvolu izdaje Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture („Ministarstvo“) ili nadležni organ autonomne pokrajine Vojvodine po prenesenoj nadležnosti;

<sup>11</sup> Redosled dat od višeg ka nižem prostornom planu, odnosno, od plana šireg ka planu užeg područja;

<sup>12</sup> Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine; „Službeni Glasnik RS“, br. 88/2010“

okviru te jedinice, kao i uslove za održivi i ravnomerni razvoj na njenoj teritoriji. Zakonom o lokalnoj samoupravi određeno je da se pod lokalnom samoupravom podrazumevaju „*opštine, gradovi i grad Beograd*“.

*Prostorni plan područja posebne namene* donosi se za područja koja zahtevaju poseban režim organizacije i uređenja prostora, projekte od značaja za Republiku Srbiju ili za područja za koja je to propisano višim prostornim planom, poput područja sa prirodnim ili kulturno-istorijskim vrednostima, područja bogatih mineralnim sirovinama ili hidropotencijalima, za realizaciju projekata za koje Vlada utvrdi da su od značaja za Republiku Srbiju, kao i za izgradnju objekata za koje građevinsku dozvolu izdaje nadležno Ministarstvo ili Pokrajinski organ. Ova vrsta prostornih planova sadrži, između ostalog, i mere zaštite, uređenja i unapređenja prirodnih i kulturnih dobara, mere zaštite životne sredine, itd.

*Izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu* je sastavni deo dokumentacione osnove svakog prostornog plana.

### **1.3 Izrada izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu**

Prilikom donošenja određenog prostornog plana, neophodna je izrada izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu<sup>13</sup> (u daljem tekstu ZSP) izričito predviđa obavezu izrade strateške procene za planove u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, ali i za realizaciju projekata iz oblasti energetike.

Odluku o potrebi izrade izveštaja o strateškoj proceni donosi organ<sup>14</sup> nadležan za donošenje konkretnog plana ili projekta, a on dalje odlučuje i o izboru nosioca njegove izrade<sup>15</sup>. Kada je izveštaj pripremljen, on po zakonu ulazi u postupak odlučivanja, kojem prethodi javna rasprava u kojoj zainteresovani organi i organizacije, kao i šira javnost iznose svoje mišljenje na izveštaj. U roku od 30 (trideset) dana od završetka javne rasprave organ nadležan za pripremu sastavlja *izveštaj* o učešću zainteresovanih organa, organizacija i javnosti i dostavlja ga zajedno sa izveštajem o strateškoj proceni nadležnom organu na usvajanje, a koji je dužan da o davanju saglasnosti odluči u roku od 30 (trideset) dana od dana podnošenja.

### **1.4 Urbanistički planovi**

Vrste urbanističkih planova prema ZPI-u su:

- i) Generalni urbanistički plan;
- ii) Plan generalne regulacije; i
- iii) Plan detaljne regulacije.

---

<sup>13</sup> Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu; „Službeni Glasnik RS“, br. 135/2004 i 88/2010

<sup>14</sup> Republički, pokrajinski ili lokalni;

<sup>15</sup> Nosilac izrade izveštaja o strateškoj proceni može biti pravno lice ili preduzetnik koje je upisano u odgovarajući registar za obavljanje delatnosti prostornog i urbanističkog planiranja i izrade planskih i drugih razvojnih dokumenata;



*Generalni urbanistički plan* se, kao najopštiji, strateški razvojni plan sa opštim elementima prostornog razvoja, donosi za naseljeno mesto, koje je u skladu sa Zakonom o teritorijalnoj organizaciji<sup>16</sup> utvrđeno kao grad, odnosno grad Beograd.

*Plan generalne regulacije* se obavezno donosi za naseljeno mesto koje je sedište jedinice lokalne samouprave, a može se doneti i za druga naseljena mesta na teritoriji opštine, grada, odnosno grada Beograda, kada je to predviđeno prostornim planom odnosno jedinice lokalne samouprave.

*Plan detaljne regulacije* se donosi za delove naseljenog mesta, uređenje neformalnih naselja, infrastrukturne koridore i objekte i područja za koja je obaveza njegove izrade određena višim planskim dokumentom. Izuzetno, može se doneti i na osnovu odluke nadležnog organa ili po zahtevu lica koje sa jedinicom lokalne samouprave zaključi ugovor o finansiranju izrade tog planskog dokumenta. Sadrži naročito podatke o obuhvatu građevinskog područja, nameni zemljišta, popis parcela i opis lokacija za javne površine, sadržaje i objekte, koridore i kapacitete za saobraćajnu, energetska, komunalnu i drugu infrastrukturu, mere zaštite kulturno-istorijskih spomenika i zaštićenih prirodnih celina, pravila uređenja i pravila građenja po celinama i zonama, itd.

Urbanistički plan donosi skupština jedinice lokalne samouprave. Na urbanistički plan koji se izrađuje u obuhvatu plana područja posebne namene unutar granica proglašenog ili zaštićenog prirodnog dobra, posle javnog uvida, pribavlja se saglasnost ministra građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, odnosno nadležnog organa autonomne pokrajine, u pogledu usklađenosti sa planskim dokumentima šireg područja, ZPI i ostalim relevantnim propisima, u roku koji ne može biti duži od 30 (trideset) dana od dana prijema zahteva za davanje saglasnosti.

## **2. PRIPREMA ZA IZGRADNJU**

### **2.1 Uređenje građevinskog zemljišta**

*Građevinsko zemljište* je zakonom ili planskim dokumentom određeno zemljište za izgradnju i korišćenje objekata, kao i zemljište na kojem su izgrađeni objekti u skladu sa zakonom<sup>17</sup>.

ZPI pravi razliku između *uređenog* i *neuređenog* građevinskog zemljišta, određujući pritom uređeno građevinsko zemljište kao zemljište koje je u skladu sa planskim dokumentom, komunalno opremljeno za građenje i korišćenje (izgrađen pristupni put, elektromreža, obezbeđeno snabdevanje vodom i obezbeđeni drugi uslovi).

Za uređivanje građevinskog zemljišta, investitor plaća *doprinos* jedinici lokalne samouprave na čijoj teritoriji je planirana izgradnja objekta, u iznosu koji se utvrđuje rešenjem o izdavanju građevinske dozvole<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije; "Službeni glasnik RS", br. 129/2007 i 18/2016

<sup>17</sup> Zakon o planiranju i izgradnji; Član 82

<sup>18</sup> Iznos se utvrđuje tako što se osnovica (prosečna cena kvadratnog metra stanova novogradnje u jedinici lokalne samouprave odnosno gradskoj opštini) pomnoži sa ukupnom neto površinom objekta koji je predmet gradnje (u m<sup>2</sup>) i sa koeficijentom zone i koeficijentom namene objekta, koje utvrđuje jedinica lokalne samouprave. Koeficijent zone ne može biti veći od 0.1, a koeficijent

## **2.2 Dozvole i dokumentacija koje prethode izgradnji**

### **2.2.1 Objedinjena procedura**

Poslednjim izmenama ZPI iz 2014. godine, uvedena je i *objedinjena procedura* u postupcima za izdavanje akata u ostvarivanju prava na izgradnju i korišćenje objekata. Izmenama je predviđeno da su organi nadležni za izdavanje ovih akata dužni da odrede „*posebnu organizacionu celinu u svom sastavu*“ koja sprovodi objedinjenu proceduru za, između ostalog, izdavanje lokacijskih uslova, građevinske dozvole, prijavu radova, upotrebne dozvole, i za pribavljanje ostalih isprava i dokumenata koji su uslov za izgradnju objekata<sup>19</sup>.

Objedinjena procedura zapravo za cilj ima pojednostavljeno podnošenje i izdavanje potrebne dokumentacije za izgradnju i korišćenje objekata, odnosno, ima za cilj da omogući komunikaciju sa samo jednim nadležnim organom u postupku pribavljanja ovih akata. Ovome u prilog idu i odredbe novog Zakona o opštem upravnom postupku<sup>20</sup>, kojim je izričito predviđena obaveza nadležnih organa da po službenoj dužnosti pribavljaju podatke o kojima se vodi službena evidencija.

### **2.2.2 Informacija o lokaciji**

Informacija o lokaciji predstavlja dokument koji pruža inicijalne podatke o mogućnostima i ograničenjima gradnje na određenoj katastarskoj parceli, u skladu sa usvojenim planskim dokumentima. Informaciju o lokaciji izdaje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, Pokrajinski organ ili Ministarstvo, u zavisnosti od vrste konkretnog objekta, a prema nadležnosti za izdavanje drugih dokumenata za izgradnju (npr. građevinske ili upotrebne dozvole). Izdavanje može tražiti svako pravno ili fizičko lice, bez dokazivanja pravnog interesa.

### **2.2.3 Lokacijski uslovi**

Lokacijski uslovi izdaju se za izgradnju objekata pre izdavanja građevinske dozvole (kao i za objekte koji se naknadno priključuju na komunalnu ili drugu infrastrukturu). Oni potencijalnom investitoru daju potrebne informacije o mogućnostima i ograničenjima gradnje i o uslovima za izradu tehničke dokumentacije. Sadrže, između ostalog, informacije o planskom dokumentu na osnovu koga se izdaju, pravila građenja za zonu u kojoj se nalazi parcela, uslove za priključenje na komunalnu i saobraćajnu infrastrukturu, podatke o postojećim objektima na parceli koje je potrebno ukloniti pre građenja, itd.

Uz zahtev za njihovo izdavanje, podnosi se i *idejno rešenje* budućeg objekta (skica, crtež, grafički prikaz i sl.), a lokacijskim uslovima se može predvideti i fazna izgradnja. Lokacijski uslovi važe 12 (dvanaest) meseci od dana izdavanja ili do isteka važenja građevinske dozvole izdate u skladu sa tim uslovima.

### **2.2.4 Energetska dozvola**

---

namene ne može biti veći od 1,5. Ove koeficijente jedinica lokalne samouprave utvrđuje najkasnije do 30. novembra svake godine.

<sup>19</sup> Ovo se ne odnosi na izdavanje energetske dozvole;

<sup>20</sup> Novi zakon u celosti počinje da se primenjuje od 01.06.2017. godine, ali se konkretne odredbe ovde navedene već primenjuju.

Zakon o energetici propisuje obavezno pribavljanje *energetske dozvole* za izgradnju energetskih objekata, a zahtev za njeno izdavanje podnosi se uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole.<sup>21</sup> ZPI ipak predviđa da se energetska dozvola ima pribaviti pre izdavanja građevinske<sup>22</sup>, a njeno pribavljanje neophodno je za izgradnju, između ostalog: objekata za proizvodnju električne energije snage 1 MW i više, objekata za kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije u termoelektranama - toplanama električne snage 1 MW i više i ukupne toplotne snage 1 MW i više, objekata za proizvodnju toplotne energije snage 1 MW i više, itd.

Zakonom o energetici izričito je propisano da energetska dozvola nije potrebna za izgradnju energetskih objekata koji se grade na osnovu javno-privatnog partnerstva ili koncesija.

Ministarstvo energetike nadležno je za njeno izdavanje, osim u izuzetnim slučajevima<sup>23</sup>. Da bi nadležni organ izdao energetska dozvolu, moraju se ispuniti određeni uslovi, koji se između ostalog odnose na pouzdan i siguran rad energetskog sistema, energetska efikasnost, zaštitu na radu i bezbednost ljudi i imovine, zaštitu životne sredine, ekonomsko-finansijsku sposobnost podnosioca zahteva da realizuje izgradnju energetskog objekta, itd.

Bliži uslovi i postupak za dobijanje energetske dozvole, propisani su Pravilnikom o energetske dozvoli.

Prilikom podnošenja zahteva za izdavanje energetske dozvole, investitor je naročito dužan da navede podatke o energetskom objektu, vrednosti investicije, načinu obezbeđenja finansijskih sredstava, predviđenom eksploatacionom veku objekta, načinu sanacije lokacije po završetku eksploatacionog veka, usklađenošću sa odgovarajućim planskim dokumentima, kao i o roku završetka gradnje energetskog objekta<sup>24</sup>.

Energetska dozvola se izdaje u roku od 30 (trideset) dana od dana podnošenja zahteva, a protiv rešenja se može izjaviti žalba Vladi Republike Srbije, u roku od 15 (petnaest) dana od dana njegovog prijema, odnosno Ministarstvu rudarstva i energetike u slučaju da je dozvolu izdao nadležni organ lokalne samouprave. Drugostepeno rešenje je konačno i protiv njega se može pokrenuti samo upravni spor.

Energetska dozvola se izdaje sa periodom važenja od 3 (tri) godine, računajući od dana pravosnažnosti i nije prenosiva. Izuzetno, na zahtev imaoca energetske dozvole, Ministarstvo energetike, odnosno jedinica lokalne samouprave, može produžiti rok važenja energetske dozvole najduže za još 1 (jednu) godinu<sup>25</sup>. Zahtev za produženje se podnosi najkasnije 30 (trideset) dana pre isteka roka važenja energetske dozvole.

Nakon isteka postojeće, novi postupak za izdavanje energetske dozvole može se pokrenuti samo ukoliko se prethodno iskoristi mogućnost produženja roka važenja izdate energetske dozvole.

---

<sup>21</sup> *Zakon o energetici*, „Službeni glasnik RS”, br. 145/2014; Član 30

<sup>22</sup> *Zakon o planiranju i izgradnji*; Član 135

<sup>23</sup> Za objekte za proizvodnju toplotne energije snage 1 MW i više, kao i za objekte za proizvodnju biogoriva kapaciteta preko 10t godišnje nadležan je organ jedinice lokalne samouprave;

<sup>24</sup> U slučaju kada se izgradnja energetskog objekta planira na eksploatacionom polju, uz zahtev je potrebno dostaviti i saglasnost Ministarstva rudarstva i energetike.

<sup>25</sup> Ovo pod uslovom da je podnosilac zahteva dostavio dokaz o pribavljenoj dokumentaciji potrebnoj za izgradnju energetskog objekta, odnosno da je pokrenuo odgovarajući postupak pred nadležnim organima za pribavljanje dokumentacije, kao i da je dostavio dokaz da je preduzeo sve mere pred nadležnim organima u skladu sa zakonom u cilju pribavljanja dokumentacije

### 2.2.5 Saglasnost Direktorata civilnog vazduhoplovstva

S obzirom da (u zavisnosti od visine i karakteristika konkretnog objekta) izgradnja objekta može uticati na bezbednost vazdušnog saobraćaja, te da po izgradnji i puštanju u rad, takav objekat može predstavljati prepreku koju je potrebno obeležiti za uočavanje danju, noću i u uslovima smanjene vidljivosti, a sve u smislu odredaba Zakona o vazdušnom saobraćaju, izgradnja takvog objekta može biti uslovljena pribavljanjem saglasnosti Direktorata civilnog vazduhoplovstva Republike Srbije. Ukoliko je to slučaj, investitor može da pristupi gradnji ovakvih objekata tek po pribavljanju saglasnosti, koju Direktorat izdaje ako utvrdi da se tim objektima, instalacijama ili uređajima ne ugrožava bezbednost vazdušnog saobraćaja.

### 2.2.6 Izrada tehničke dokumentacije

ZPI propisuje da se tehnička dokumentacija sastoji iz generalnog projekta, idejnog rešenja, idejnog projekta, projekta za građevinsku dozvolu, projekta za izvođenje i projekta izvedenog objekta. Tehničku dokumentaciju za izgradnju objekata može da izrađuje privredno društvo, odnosno drugo pravno lice ili preduzetnik koji su upisani u registar privrednih subjekata, a za izradu tehničke dokumentacije za određenu grupu objekata i u odgovarajući registar za izradu tehničke dokumentacije za tu vrstu objekata, kao i da ima zaposlena lica sa licencom za odgovornog projektanta i koja imaju odgovarajuće stručne rezultate u izradi tehničke dokumentacije za tu vrstu i namenu objekta.

Projekat za građevinsku dozvolu podleže *tehničkoj kontroli*, koju mogu da vrše privredna društva i preduzetnici koji ispunjavaju uslove za izradu tehničke dokumentacije propisane zakonom i koje odredi investitor, sa izuzetkom odgovornog projektanta koji je izradio taj projekat, odnosno koji je zaposlen u privrednom društvu koje je izradilo taj projekat ili u preduzeću koje je investitor. O izvršenoj tehničkoj kontroli sačinjava se *izveštaj* koji potpisuju projektanti koji su obavili tehničku kontrolu, a konačni izveštaj potpisuje zastupnik pravnog lica, odnosno preduzetnik koji je obavio kontrolu.

Generalni projekat i idejni projekat za objekte za koje odobrenje za izgradnju izdaje nadležno Ministarstvo, odnosno Pokrajinski organ, podležu *reviziji* (stručnoj kontroli) komisije koju obrazuje ministar nadležan za poslove građevinarstva<sup>26</sup>. Revizionu komisiju za stručnu kontrolu ovakvih objekata koji se u celini grade na teritoriji autonomne pokrajine Vojvodine obrazuje ministar nadležan za poslove građevinarstva, na predlog organa autonomne pokrajine Vojvodine.

Revizionu komisija sačinjava izveštaj sa merama koje se obavezno primenjuju pri izradi projekta za izvođenje u roku koji ne može biti duži od 30 (trideset) dana od dana podnošenja zahteva, a ukoliko revizionu komisija ne dostavi izveštaj u propisanom roku, smatraće se da komisija nema primedbe.

### 2.2.7. Procena uticaja na životnu sredinu

Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu<sup>27</sup> i Uredbom<sup>28</sup> predviđeno je da je za izgradnju

<sup>26</sup>Trenutno je to Ministar građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture;

<sup>27</sup> *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*; „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004 i 36/2009

<sup>28</sup> *Uredba o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može*

određene grupe objekata (uključujući ovde i termoelektrane sa snagom 50MW i više) *obavezno* izraditi procenu uticaja takvih projekata na životnu sredinu, odnosno pribaviti saglasnost nadležnog organa na ovakvu procenu, a sve pre započinjanja izgradnje tih objekata. Uredbom je određena i druga grupa objekata (uključujući ovde i termoelektrane sa snagom do 50MW), za koju nadležni organ *može proceniti da je neophodno* izraditi procenu uticaja na životnu sredinu. Kod ove grupe objekata, investitor je u obavezi da se obrati Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine, odnosno nadležnom pokrajinskom ili organu lokalne samouprave (u zavisnosti od nadležnosti za izdavanje građevinske dozvole), sa zahtevom da odluči o potrebi procene uticaja.

Nadležni organ obaveštava zainteresovane organe, organizacije i javnost o podnetom zahtevu o potrebi procene uticaja u roku od 10 (deset) dana od dana prijema urednog zahteva, a oni svoje mišljenje o podnetom zahtevu mogu dostaviti nadležnom organu u roku od 10 (deset) dana. Nadležni organ, u daljem roku od 10 (deset dana) od isteka roka za dostavljanje mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, odlučuje o podnetom zahtevu uzimajući u obzir specifičnosti projekta i lokacije, kao i dostavljena mišljenja. Nadležni organ dostavlja nosiocu projekta svoju odluku i o njoj obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost u roku od 3 (tri) dana od dana donošenja odluke, a odlukom kojom utvrđuje da je potrebna izrada procene uticaja projekta na životnu sredinu, može odrediti i obim i sadržaj studije o proceni uticaja.

Investitor je u obavezi da pripremi procenu uticaja na način (u obimu i sadržaju) određen od strane nadležnog organa i da je podnese nadležnom organu na saglasnost u roku od 1 (jedne) godine od dana prijema konačne odluke kojom je određen obim i sadržaj studije. Nadležni organ donosi odluku o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja ili o odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja, na osnovu sprovedenog postupka i izveštaja tehničke komisije i dostavlja je investitoru u roku od 10 (deset) dana od dana prijema izveštaja te komisije.

ZPI predviđa da su podaci o proceni uticaja projekta na životnu sredinu (odnosno saglasnost na procenu ili odluka da procena nije neophodna) sastavni deo glavnog projekta, te da kao takvi moraju biti deo dokumentacije koja se podnosi uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole.

## **2.3 Izgradnja objekta**

### **2.3.1 Izdavanje građevinske dozvole**

ZPI predviđa da izdavanje građevinske dozvole može biti u nadležnosti:

- i) Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (iznad i u nastavku definisano kao „Ministarstvo“);
- ii) nadležnog organa autonomne pokrajine Vojvodine, ili
- iii) jedinice lokalne samouprave.

Zakonom su izričito propisani objekti za koje odobrenje za izgradnju izdaje Ministarstvo, navodeći između ostalog tu i termoelektrane i termoelektrane-toplane, i druge objekte za proizvodnju električne energije snage 10 MW i više, postrojenja za tretman opasnog i bezopasnog otpada (kapaciteta preko 70t dnevno), itd. Za sve objekte za koje je Zakonom predviđena nadležnost

Ministarstva za izdavanje građevinske dozvole, a koji se u celini grade na teritoriji autonomne pokrajine Vojvodine, nadležnost za izdavanje poverena je nadležnom pokrajinskom organu. Za sve one objekte koji nisu izričito navedeni u ZPI kao objekti za koje dozvolu izdaje nadležno Ministarstvo (odnosno Pokrajinski organ), nadležni su organi jedinice lokalne samouprave.

Uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole, investitor podnosi i projekat za građevinsku dozvolu, dokaz o pravu na zemljište, kao i dokaz o isplaćenju administrativnoj taksi. Ako je zahtevom predviđeno i priključenje objekta na komunalnu ili drugu infrastrukturu koja u trenutku izdavanja lokacijskih uslova nije izvedena, uz zahtev se podnosi i ugovor između investitora i odgovarajućeg imaooca javnih ovlašćenja kojim se utvrđuju obaveze ugovornih strana da, najkasnije do isteka roka za završetak radova na objektu za koji se traži građevinska dozvola, izgrade infrastrukturu potrebnu za priključenje tog objekta na komunalnu ili drugu infrastrukturu.

Građevinska dozvola može biti izdata na ime investitora i *finansijera*<sup>29</sup>, pod uslovom da je uz zahtev za izdavanje priložen overeni ugovor između investitora i finansijera u kome se investitor saglasio da nosilac prava i obaveze iz građevinske dozvole bude i finansijer. Sastavni deo rešenja o građevinskoj dozvoli predstavljaju i podaci o iznosu i načinu plaćanja doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta, kao i sredstvu obezbeđenja u slučaju plaćanja na rate.

Građevinska dozvola se izdaje u formi *rešenja*, u roku od 5 (pet) radnih dana od podnošenja zahteva, a na njega se može uložiti žalba u roku od 8 (osam) dana od dana dostavljanja. Izuzetno, na rešenje koje donosi Ministarstvo (odnosno Pokrajinski organ) ne može se izjaviti žalba, ali se tužbom može pokrenuti upravni spor. U drugom stepenu, po žalbi na rešenje doneto od strane jedinice lokalne samouprave odlučuje Ministarstvo<sup>30</sup>, odnosno Pokrajinski organ. I protiv ovog, drugostepenog rešenja, moguće je pokrenuti upravni spor.

Ukoliko se sa izvođenjem radova na objektu ne otpočne u roku od 2 (dve) godine od dana pravnosnažnosti rešenja kojim je izdata građevinska dozvola, ona prestaje da važi. Prestanak važenja utvrđuje se *rešenjem* koje donosi isti organ koji je bio nadležan i za njeno donošenje.

Takođe, građevinska dozvola prestaje da važi i ukoliko se u roku od 5 (pet) godina od dana pravosnažnosti rešenja kojim se izdaje ne izda upotrebna dozvola za predmetni objekat. Izuzetno, ovaj rok se ne odnosi na objekte za koje odobrenje za izgradnju izdaje Ministarstvo i za još neke, zakonom propisane izuzetke. Rok od 5 (pet) godina može se izuzetno produžiti na zahtev investitora, za dodatni period od 2 (dve) godine, uz uslov da investitor pruži dokaze da je stepen završenosti objekta preko 80%, odnosno da je objekat ukrovljen, sa postavljenom spoljnom stolarijom i izvedenim razvodima unutrašnjih instalacija koje omogućavaju njegovo priključenje na spoljnu mrežu infrastrukture.

### 2.3.2 *Prijava i početak radova*

Najkasnije 8 (osam) dana pre početka izvođenja radova na izgradnji objekta, investitor je dužan

---

<sup>29</sup> Finansijer je nov institut, uveden poslednjim izmenama ZPI, čija uloga nije do kraja jasna. Naime, zakonom je propisano da on solidarno sa investitorom odgovara za sve obaveze prema trećim licima, koje su posledica radnji koje preduzme u skladu sa ovlašćenjima koja su mu preneti ugovorom sa investitorom. S druge strane, ZPI izričito negira pravo finansijera da stekne pravo svojine na objektu koji je predmet izgradnje, tako da namera zakonodavca nije u potpunosti jasna kada je razlog za uvođenje ovog instituta u pitanju.

<sup>30</sup> Na teritoriji Beograda, Gradu Beogradu se poverava rešavanje po žalbi protiv prvostepenog rešenja o građevinskoj dozvoli donetoj za građenje objekta do 800 m<sup>2</sup> bruto razvijene građevinske površine.

da podnese *prijavu radova* organu koji mu je izdao građevinsku dozvolu. Uz prijavu radova podnosi se i dokaz o izmirenoj obavezi u pogledu doprinosa za uređenje građevinskog zemljišta, kao i administrativne takse. Investitor je dužan da prilikom prijave radova naznači datum početka izvođenja radova, kao i rok za njihov završetak, koji počinje da teče od dana podnošenja prijave. Organ kome je izvršena prijava radova dužan je da o podnetoj prijavi obavesti građevinsku inspekciju po službenoj dužnosti.

Pre samog početka izvođenja radova investitor obezbeđuje obeležavanje građevinske parcele, obeležavanje gradilišta odgovarajućom tablom, koja sadrži podatke o objektu koji se gradi, investitoru, odgovornom projektantu, broj građevinske dozvole, izvođaču radova, početku građenja i roku završetka izgradnje i ispunjava druge tehničke uslove propisane zakonom.

### 2.3.3 Tehnički pregled objekta

Nakon završetka radova na izgradnji objekta vrši se njegov *tehnički pregled*, kojim se utvrđuje podobnost objekta za upotrebu. Tehničkim pregledom se utvrđuje usklađenost izvedenih radova sa građevinskom dozvolom i tehničkom dokumentacijom na osnovu koje je objekat građen, sa tehničkim propisima i standardima koji se odnose na pojedine vrste radova, materijale i opremu. U svakom slučaju, nije dozvoljeno vršenje tehničkog pregleda na objektima koji su izgrađeni bez građevinske dozvole.

Tehnički pregled objekta obezbeđuje investitor<sup>31</sup>, što praktično znači da on snosi troškove pregleda i bira ovlašćeno (pravno) lice upisano u odgovarajući registar za obavljanje poslova tehničkog pregleda. Kod objekata za koje je rađena studija uticaja na životnu sredinu, u vršenju tehničkog pregleda mora da učestvuje i lice koje je stručno iz oblasti koja je predmet studije<sup>32</sup>.

### 2.3.4 Probni rad

Ukoliko komisija za tehnički pregled utvrdi da postoje okolnosti koje trenutno onemogućavaju izdavanje upotrebne dozvole, može odrediti puštanje objekta u *probni rad*. Pod ovakvim okolnostima zakon naročito podrazumeva potrebu za vršenjem provere instalacija, uređaja, postrojenja ili stabilnosti objekta, uređaja i postrojenja za zaštitu životne sredine, uređaja za zaštitu od požara ili druga ispitivanja, itd. Ovakav probni rad može trajati najduže 1 (jednu) godinu, tokom kog perioda komisija proverava ispunjenost uslova za izdavanje upotrebne dozvole i izveštaj o tome dostavlja investitoru.

### 2.3.5 Priključenje objekta na prenosni sistem

Funkciju operatora prenosnog sistema u Republici Srbiji obavlja JP Elektromreža Srbije („Operator“). Operator je u obavezi da obezbedi priključak energetskog objekta na prenosni sistem, po pravilu, o trošku investitora – vlasnika objekta. Troškove priključenja utvrđuje Operator, u skladu sa Metodologijom.

Priključenje konkretnog objekta na prenosni sistem može se izvršiti na osnovu *odobrenja za priključenje*, koje izdaje Operator sistema po zahtevu zainteresovanog investitora. Uz zahtev se

---

<sup>31</sup> Izuzetno, tehnički pregled objekta može obezbediti i „*drugo lice koje za to ima interes*“, u kom slučaju to lice snosi troškove tehničkog pregleda. Zakon ne sadrži dodatne informacije o tome koje se lice ima smatrati za lice sa interesom, niti na koji način se taj interes dokazuje;

<sup>32</sup> Ovo lice mora imati stečeno visoko obrazovanje odgovarajuće struke, odnosno smeru, na studijama drugog stepena diplomske akademske studije - master, specijalističke akademske studije, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje pet godina.

prilaže i dokaz o pravu svojine (korišćenja) na predmetnom objektu, kao i građevinska dozvola. Odobrenje se izdaje *rešenjem*, u upravnom postupku, a Operator je dužan da odluči o podnetom zahtevu u roku od 60 (šezdeset) dana<sup>33</sup> od dana podnošenja takvog zahteva. Protiv rešenja Operatora može se podneti žalba Agenciji za energetiku Republike Srbije („Agencija“), u roku od 15 (petnaest) dana od dana dostavljanja rešenja, a odluka Agencije po žalbi je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor.

Operator je dužan da priključi predmetni objekat na prenosni sistem u roku od 15 (petnaest) dana<sup>34</sup> od dana ispunjenja sledećih uslova:

- i) uslova iz odobrenja za priključenje;
- ii) pribavljanja akta kojim se odobrava puštanje u probni rad ili upotrebna dozvola za objekat i priključak;
- iii) dostavljanja Operatoru sistema ugovora o snabdevanju (kod priključenja na prenosni sistem bez komercijalnih podataka);
- iv) da je za mesto primopredaje uređena balansna odgovornost i pristup sistemu.

Tehnički i drugi uslovi priključenja sadržani u odobrenju za priključenje određuju se u zavisnosti od vrste objekta koji se priključuje, sistema na koji se priključuje i naponskog nivoa sistema na koji se objekat priključuje, a ovi uslovi definisani su Pravilima prenosnog sistema.

Vlasnik objekta, odnosno proizvođač električne energije sa Operatorom prenosnog (odnosno Distributivnog) sistema može zaključiti i niz drugih ugovora komercijalne i tehničke prirode, poput ugovora o pružanju pomoćnih usluga, ugovora o učešću u balansnom mehanizmu, ugovora o eksploataciji elektrane sa operaterom na čiji se sistem priključuje, ali za potrebe pripreme ovog dokumenta, ovi ugovori i njihove karakteristike nisu obrađivani.

### 2.3.6 *Upotrebna dozvola*

Svi objekti za čiju izgradnju je predviđeno izdavanje građevinske dozvole, mogu se koristiti tek po pribavljanju upotrebne dozvole. Nadležni organ izdaje rešenjem upotrebnu dozvolu, u roku od 5 (pet) radnih dana od dana podnošenja zahteva za izdavanje upotrebne dozvole. Na ovo rešenje može se izjaviti žalba u roku od 8 (osam) dana od dana dostavljanja istog. Izuzetno, kada je donosilac rešenja Ministarstvo (odnosno Pokrajinski organ), ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor u roku od 30 (trideset) dana od dana dostavljanja rešenja. Sastavni deo rešenja o upotrebnoj dozvoli je i konačni obračun doprinosa za uređenje građevinskog zemljišta.

Uz zahtev za izdavanje upotrebne dozvole prilaže se i izveštaj komisije za tehnički pregled, kojim se utvrđuje da je objekat pogodan za upotrebu sa predlogom da se može izdati upotrebna dozvola. Pored ovoga, uz zahtev se podnosi i projekat za izvođenje ili projekat izvedenog stanja, elaborat geodetskih radova za izvedeni objekat i posebne delove objekta, kao i elaborat geodetskih radova za podzemne instalacije i sertifikat o energetske svojstvima objekta, ako je za objekat propisana obaveza pribavljanja sertifikata o energetske svojstvima. Ovaj sertifikat izdaje organizacija koja ispunjava propisane uslove za izdavanje sertifikata o energetske svojstvima

---

<sup>33</sup> 45 (četrdeset pet) dana kod priključenja na distributivni sistem;

<sup>34</sup> 8 (osam) dana kod priključenja na distributivni sistem;



svojstvima objekata, a za to je ovlaštena od strane nadležnog ministarstva.

Ako objekat podleže obavezi pribavljanja integrisane dozvole može se koristiti samo uz pribavljenu upotrebnu dozvolu i integrisanu dozvolu propisanu posebnim zakonom.

U roku od 5 (pet) radnih dana po pravosnažnosti izdate upotrebne dozvole, nadležni organ po službenoj dužnosti dostavlja nadležnom katastru upotrebnu dozvolu (uz prateću dokumentaciju) nakon čega je katastar u obavezi da izvrši upis prava svojine na predmetnom objektu i o tome obavesti investitora i nadležni organ uprave u roku od 7 (sedam) dana od dostavljanja upotrebne dozvole, a u daljem roku od 30 (trideset) dana izvrši odgovarajući upis u katastar vodova. Upisom prava svojine na objektu u nadležnom katastru, odnosno pravosnažnošću rešenja o upisu, konačno se stiče svojina na novoizgrađenom objektu.

## **2.4. Energetski uslovi i dozvole**

### *2.4.1. Energetske delatnosti*

Zakonom o energetici propisano je da *energetske delatnosti* može obavljati privredno društvo (odnosno drugo pravno lice ili preduzetnik) koje ima *energetsku licencu* za obavljanje određene energetske delatnosti.

Zakon dalje određuje takve energetske delatnosti, navodeći između ostalog, proizvodnju električne energije, kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije, prenos električne energije i upravljanje prenosnim sistemom, distribuciju električne energije i upravljanje distributivnim sistemom, distribuciju električne energije i upravljanje zatvorenim distributivnim sistemom, snabdevanje električnom energijom, itd<sup>35</sup>.

### *2.4.2. Energetska licenca*

#### *2.4.2.1 Izdavanje licence*

*Zahtev za izdavanje licence* podnosi domaće pravno lice ili preduzetnik (kao i strano pravno lice za obavljanje delatnosti snabdevanja električnom energijom na veliko) Agenciji, koja rešenjem odlučuje o dodeljivanju licence u roku od 30 (trideset) dana od podnošenja zahteva. Licenca sadrži naročito: naziv energetskog subjekta, energetsku delatnost, spisak energetskih objekata koji se koriste za obavljanje delatnosti, tehničke karakteristike tih objekata, podatke o lokaciji, odnosno području na kome će se energetska delatnost obavljati, period na koji se izdaje licenca i obaveze po pitanju neprekidnog obavljanja delatnosti, transparentnosti i izveštavanja.

Licenca se izdaje za svaku energetsku delatnost posebno, na period od 10 (deset) godina, izuzev za proizvodnju električne energije, kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije i proizvodnju toplotne energije, za koje delatnosti se licenca izdaje na 30 (trideset) godina. Rok važenja licence može se produžiti na zahtev nosioca, koji se podnosi Agenciji najkasnije 30 (trideset) dana pre isteka roka na koji je izdata licenca.

#### *2.4.2.2. Uslovi za izdavanje*

---

<sup>35</sup> Određen broj taksativno navedenih energetskih delatnosti izuzet je od obaveze pribavljanja licence, između ostalog, proizvodnja električne energije u objektima ukupne odobrene snage do 1 MW, osim ako isti energetski subjekat proizvodnju električne energije vrši u dva ili više energetskih objekata čija ukupna odobrena snaga prelazi snagu od 1 MW, bez obzira da li su povezani na sistem preko jednog ili više priključaka, zatim proizvodnja električne energije isključivo za sopstvene potrebe, itd.

Zakon propisuje uslove koji se odnose na podnosioca zahteva a koje on mora da ispuni kako bi licenca bila izdata navodeći sledeće uslove: i) da je podnosilac zahteva osnovan (registrovan) za obavljanje energetske delatnosti za koju se licenca izdaje; ii) da je za energetski objekat izdata upotrebna dozvola; iii) da energetski objekti i ostali uređaji, instalacije ili postrojenja neophodni za obavljanje energetske delatnosti ispunjavaju uslove i zahteve utvrđene tehničkim propisima, propisima o energetske efikasnosti, propisima o zaštiti od požara i eksplozija, kao i propisima o zaštiti životne sredine; iv) da podnosilac zahteva ispunjava propisane uslove u pogledu stručnog kadra za obavljanje poslova tehničkog rukovođenja, rukovanja i održavanja energetskih objekata, odnosno uslove u pogledu broja i stručne osposobljenosti zaposlenih lica za obavljanje poslova na održavanju energetskih objekata, kao i poslova rukovaoca u tim objektima; v) da podnosilac zahteva ispunjava finansijske uslove za obavljanje energetske delatnosti; vi) da direktor, odnosno članovi organa upravljanja nisu bili pravnosnažno osuđeni za krivična dela u vezi sa obavljanjem privredne delatnosti; vii) da podnosiocu zahteva nije izrečena mera zabrane obavljanja delatnosti ili ako su prestale pravne posledice izrečene mere; viii) da podnosilac zahteva poseduje dokaz o pravnom osnovu za korišćenje energetskog objekta u kojem se obavlja energetska delatnost; i ix) da nad podnosiocem zahteva nije pokrenut postupak stečaja ili likvidacije.

#### 2.4.2.3. *Privremeno oduzimanje licence*

Agencija može imaocu licence istu *privremeno* oduzeti rešenjem, i naložiti otklanjanje uočenih nedostataka u roku koji ne može biti kraći od 30 niti duži od 90 dana. Razlozi za takvo oduzimanje postoje ukoliko, između ostalog, privredni subjekat: i) prestane da ispunjava jedan ili više uslova za izdavanje licence (videti tačku iznad); ii) energetske objekte ne održava u ispravnom i bezbednom stanju i u skladu sa tehničkim propisima kojima se uređuju uslovi korišćenja sistema; iii) ne izvršava obaveze utvrđene rešenjem o izdavanju licence; iv) regulisane cene energije, energenata, odnosno usluga ne određuje u skladu sa metodologijama i pravilima o radu tržišta električne energije; v) ne pridržava se drugih propisanih uslova za obavljanje energetske delatnosti utvrđenih zakonom. Licenca se oduzima rešenjem Agencije, koja postupa po prijavi nadležnog inspektora. Zakonom o inspekcijском nadzoru<sup>36</sup> propisano je da fizička i pravna lica mogu inspekciji podnositi predstavke i zahteve, i od nje tražiti podatke i obaveštenja, u skladu sa zakonom. Takođe, predviđeno je i da predstavke imaju dejstvo inicijative za pokretanje postupka inspekcijског nadzora, ali da podnosioci tih inicijativa nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inicijative. Predstavka je definisana kao prijava, peticija, predlog i akt drugog naziva koga zainteresovano fizičko i pravno lice podnosi inspekciji u cilju iniciranja pokretanja postupka inspekcijског nadzora.

Ako je energetski subjekat u ostavljenom roku otklonio nedostatke zbog kojih je licenca privremeno oduzeta, rešenje o privremenom oduzimanju Licence se ukida, a ako ih nije otklonio, Agencija donosi rešenje kojim se licenca *trajno* oduzima. Podnosiocu zahteva kome je oduzeta licenca može se ponovo izdati licenca za obavljanje iste energetske delatnosti po isteku roka od 3 (tri) godine od dana oduzimanja.

### 3. USLOVI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I DOZVOLE

---

<sup>36</sup> *Zakon o inspekcijском nadzoru*; „Sl. glasnik RS“, br. 36/2015

### **3.1. Vodna akta**

#### **3.1.1. Opšti deo**

Iako se vodna dozvola i vodna akta koja se izdaju za izgradnju energetskih objekata mogu svrstati u odeljak koji govori o dozvolama neophodnim za izgradnju objekata, ipak će biti obrađeni na ovom mestu, upravo iz razloga zbog kojih i postoji obaveza pribavljanja vodnih akata za izgradnju ove vrste objekata.

Zakonom o vodama<sup>37</sup> *vodni objekti* su definisani kao građevinski i drugi objekti, koji zajedno sa uređajima koji im pripadaju čine tehničku, odnosno tehnološku celinu, a služe za obavljanje vodne delatnosti. Iako termoelektrane nisu objekti koji za proizvodnju energije koriste direktno vodu, one svakako vodu koriste indirektno tokom proizvodnog procesa (pokretanje turbina, ispuštanje otpadnih voda, itd.), pa se kao takvi mogu svrstati u objekte koji mogu trajno, povremeno ili privremeno uticati na promene u vodnom režimu, odnosno ugroziti ciljeve životne sredine i zbog toga su i zakonom prepoznati kao objekti za koje se izdaju vodna akta (videti objašnjenje iz člana 1.2 dole).

#### **3.1.2 Vodni uslovi**

*Vodni uslovi* izdaju se, između ostalog, u postupku pripreme tehničke dokumentacije za izgradnju novih i dogradnju i rekonstrukciju postojećih objekata i izvođenje drugih radova koji mogu trajno, povremeno ili privremeno uticati na promene u vodnom režimu, odnosno ugroziti ciljeve životne sredine. Njima se određuju tehnički i drugi zahtevi koji moraju da se ispune pri izgradnji, dogradnji i rekonstrukciji objekata, izradi planskih dokumenata i izvođenju drugih radova radi usklađivanja sa pozitivnim propisima.

Zakonom o vodama izričito je propisano da se vodni uslovi izdaju *za izgradnju, dogradnju, odnosno rekonstrukciju objekata, izvođenje radova, kao i izradu planskih dokumenata za termoelektrane.*

Nadležnost za izdavanje vodnih uslova ima nadležno ministarstvo<sup>38</sup> ili organ autonomne pokrajine. Vodni uslovi jesu jedan od dokumenata koji se izdaje u okviru objedinjene procedure.

#### **3.1.3 Vodna saglasnost**

Ovaj dokument izdaje se za one objekte, za koje građevinsku dozvolu izdaje nadležno Ministarstvo ili organ autonomne pokrajine van objedinjene procedure, u skladu sa odredbama ZPI.

Vodnom saglasnošću utvrđuje se da je tehnička dokumentacija za objekte, radove i planska dokumenta urađena u skladu sa izdatim vodnim uslovima, a ona nije uslov za izdavanje

---

<sup>37</sup> *Zakon o vodama*; „Sl. glasnik RS“, br. 30/2010, 93/2012 i 101/2016

<sup>38</sup> Trenutno Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine;

građevinske i upotrebne dozvole. Izdaje je organ nadležan za izdavanje vodnih uslova.

Vodna saglasnost prestaje da važi ako se u roku od dve godine od dana prijema vodne saglasnosti ne otpočne sa izgradnjom, rekonstrukcijom ili dogradnjom objekta, izvođenjem radova, odnosno izradom planskih dokumenata, a u slučaju rudarskih objekata ako se ne podnese zahtev za izdavanje dozvole za izgradnju rudnika.

### **3.1.4 Vodna dozvola**

Vodnom dozvolom se utvrđuju način, uslovi i obim korišćenja voda, način, uslovi i obim ispuštanja otpadnih voda, skladištenja i ispuštanja hazardnih i drugih supstanci koje mogu zagaditi vodu, kao i uslovi za druge radove kojima se utiče na vodni režim. *Vodna dozvola* za korišćenje podzemnih voda ne može se izdati bez *rešenja ministarstva* nadležnog za poslove geoloških istraživanja o utvrđenim i razvrstanim rezervama podzemnih voda.

Vodnu dozvolu izdaje organ nadležan za izdavanje vodnih uslova na određeno vreme, a najduže za period od 15 godina. Pre izdavanja vodne dozvole za termoelektranu, podnosilac zahteva je dužan da pribavi *izveštaj* javnog vodoprivrednog preduzeća o ispunjenosti uslova iz vodnih uslova, vodne saglasnosti ili vodne dozvole.

## **3.2. Naknade za vode**

Usvajanje tekovina prava zaštite životne sredine EU i principa „*zagađivač plaća*“ je svoj pojavni oblik u pozitivnim propisima RS, možda i najočiglednije dobilo upravo u Zakonu o vodama, odnosno, njegovom delu koji govori o naknadama za vode.

Naime, Zakon o vodama predviđa čak šest različitih naknada za vode koje su predviđene kao jedno od sredstava za finansiranje upravljanja vodama.

Predviđene su naknade za:

- i) korišćenje voda;
- ii) ispuštenu vodu;
- iii) zagađivanje voda;
- iv) odvodnjavanje;
- v) korišćenje vodnih objekata i sistema i
- vi) izvađeni rečni nanos.

Zakonom o vodama propisana je obaveza plaćanja *naknade za korišćenje voda*, i to „za zahvatanje površinskih i podzemnih voda, uključujući termalne i mineralne vode“, u skladu sa zakonom. Istim zakonom propisano je da se naknada plaća za proizvodnju električne energije - prema količini proizvedene električne energije (kWh) na pragu termoelektrane.

Propisana je i obaveza plaćanja *naknade za ispuštenu vodu* za ona pravna (i fizička) lica koja proizvode električnu energiju u termoelektranama sa otvorenim - protočnim sistemom za hlađenje, a koja se utvrđuje prema količini proizvedene električne energije (kWh).

*Naknada za zagađivanje voda* plaća se za neposredno ili posredno zagađivanje vode. Obveznici ove naknade jesu, između ostalih, lica koja ispuštaju otpadne vode u sopstvenu kanalizaciju, vodotok, kanale, jezero, akumulaciju i slično, kao i lica koja ispuštaju na poljoprivredno,

građevinsko ili šumsko zemljište zagađujuće supstance koje na neposredan ili posredan način zagađuju vode. Naknada za otpadne vode utvrđuje se prema količini (m<sup>3</sup>), vrsti, količini i osobini emisije iz izvora zagađivanja.

*Naknada za korišćenje vodnih objekata* i sistema u javnoj svojini plaća se, između ostalog, za korišćenje tih objekata za navodnjavanje i snabdevanje vodom industrije, ribnjaka i drugih korisnika, kao i za prijem i odvođenje otpadnih voda industrije, ribnjaka i drugih korisnika. Obveznik plaćanja ove naknade jeste vlasnik, odnosno korisnik industrijskih i drugih objekata koji vodne objekte i sisteme koriste za industriju i druge potrebe, kao i pravno lice, preduzetnik, odnosno fizičko lice koje vodne objekte i sisteme koriste za odvođenje otpadnih voda iz industrijskih i drugih objekata, kao i plovidbu kanalima i druge namene.

U zavisnosti od vrste naknade, obračun i zaduženje obveznika određuje nadležno ministarstvo, organ autonomne pokrajine ili javno vodoprivredno preduzeće. Po osnovu Zakona o vodama i Zakona o opštem upravnom postupku postoji obaveza državnih organa da međusobno sarađuju u smislu razmene podataka, kako bi visina naknade bila pravilno izračunata.

### **3.3. Integrisana dozvola**

#### ***3.3.1. Pojam integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja (Integrated Pollution Prevention and Control – IPPC) i integrisane dozvole***

Obaveza pribavljanja integrisane dozvole direktan je rezultat usklađivanja pravnog sistema Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije. Evropska unija je 1996. godine usvojila Direktivu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja. Ova direktiva zamenjena je 2010. godine Direktivom o industrijskim emisijama kojom je EU podigla standarde zaštite životne sredine na još veći nivo. Direktiva o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja transponovana je u pravni sistem Srbije Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja.<sup>39</sup>

Svrha ove Direktive je da, u procesu izdavanja integrisane dozvole, obezbedi visok stepen zaštite životne sredine kroz integrisan pristup. Integrisan pristup zaštiti životne sredine znači da integrisana dozvola mora da uzme u obzir sve uticaje postrojenja na životnu sredinu, uključujući emisije u vazduh, vodu i tlo, stvaranje otpada, upotrebu sirovina, energetske efikasnosti, buku, mere prevencije udesa i mera za zaštitu životne sredine posle prestanka rada i zatvaranja postrojenja.

Sastavni deo procesa izdavanja integrisane dozvole je učešće javnosti u procesu izdavanja integrisane dozvole i pravo na pristup informacijama o procesu izdavanja dozvole i rezultatima monitoringa sprovođenja obaveza zaštite životne sredine koje su dozvolom propisane.

Integrisana dozvola se izdaje za postrojenja i aktivnosti koja mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra. Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli

---

<sup>39</sup> Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine; „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004 i 25/2015

zagađivanja integrisana dozvola je definisana kao odluka nadležnog organa kojom se odobrava puštanje u rad postrojenja ili njegovog dela, odnosno obavljanje aktivnosti, čiji sastavni deo čini dokumentacija sa utvrđenim uslovima kojima se garantuje da takvo postrojenje ili aktivnost odgovaraju zahtevima predviđenim zakonom.

Integrisana dozvola izdaje se na period koji ne može biti duži od 10 (deset) godina, za jedno ili više postrojenja na istom mestu kojim upravlja isti operater.

### **3.3.2 Postrojenja i aktivnosti za koje se dozvola izdaje**

Integrisana dozvola izdaje se za postrojenja i aktivnosti koji se klasifikuju prema nivou zagađivanja i riziku koji te aktivnosti mogu imati po zdravlje ljudi i životnu sredinu, uključujući i druge tehnički srodne aktivnosti koje mogu proizvesti emisije i zagađenje životne sredine. Uredbom o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola izvršena je ova klasifikacija, kojom su obuhvaćena i postrojenja za proizvodnju energije. Zakonom je propisano i da se integrisana dozvola izdaje kako za postojeća (već izgrađena i operativna) tako i za nova (novoizgrađena) postrojenja.

Prema javno dostupnim podacima, u Srbiji postoji ukupno 198 postrojenja koja podležu izdavanju integrisane dozvole, pri čemu je zahtev podnelo 168 operatera, ali je na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou izdato ukupno samo 17 dozvola.

Izmenama zakona predviđeno je produženje roka za izdavanje dozvola od strane nadležnih organa do 31.12.2020. godine.

### **3.3.3. Zahtev i odlučivanje**

Zahtev za izdavanje integrisane dozvole nadležnom organu podnosi operater, koji je definisan kao svako fizičko ili pravno lice koje, u skladu sa propisima, upravlja postrojenjem ili ga kontroliše ili je ovlašćen za donošenje ekonomskih odluka u oblasti tehničkog funkcionisanja postrojenja i na čije ime se izdaje integrisana dozvola. Propisana je obaveza operatera da dostavlja informacije o promeni operatera, promenama u radu, odnosno funkcionisanju postrojenja ili o udesu, sa mogućim vidljivim uticajima na životnu sredinu ili zdravlje ljudi, dostavljanju godišnjeg izveštaja o vršenju aktivnosti za koje je dozvola izdata, ali i u dostavljanju rezultata sprovedenog monitoringa, koji se predaje uz zahtev za izdavanje dozvole.

U slučaju promene operatera, nadležni organ, u roku od 5 (pet) dana od dana prijema obaveštenja o promeni, izvršava promenu u dozvoli bez sprovođenja revizije i o tome obaveštava operatera, kao i nadležni organ na čijoj teritoriji operater ima sedište.

Zahtev za izdavanje integrisane dozvole podnosi se uz dostavljanje podataka o postrojenju i njegovim aktivnostima, materijama i energiji koji se koriste u postrojenju, izvorima emisija koje potiču iz postrojenja, predloženoj tehnologiji i drugim tehnikama kojima se sprečavaju ili, ako to nije moguće, smanjuju emisije, merama za efikasno korišćenje energije, itd.

Propisana je i prateća dokumentacija koja se uz sam zahtev za izdavanje dozvole podnosi od

strane operatera nadležnom organu, uključujući ovde različite vrste projekata, izveštaja i planova, kao i i) za *nova postrojenja* - saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu i saglasnost na procenu opasnosti od udesa i ii) za *postojeća postrojenja* - saglasnost na studiju uticaja zatečenog stanja, procenu opasnosti od udesa i program mera prilagođavanja rada postojećeg postrojenja ili aktivnosti uslovima propisanim ovim zakonom.

U roku od 5 (pet) dana od prijema urednog zahteva, nadležni organ obaveštava *zainteresovana lica* koja čine organi i organizacije u oblasti poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, planiranja, izgradnje, saobraćaja, energetike, rudarstva, zaštite kulturnih dobara, zaštite prirode i dr., kao i organe lokalne samouprave na čijoj teritoriji se planira aktivnost, odnosno nalazi postrojenje, kao i *zainteresovanu javnost*. U daljem roku od 15 (petnaest) dana, organi i organizacije i predstavnici zainteresovane javnosti dostavljaju svoja mišljenja o podnetom zahtevu, nadležnom organu koji ih je o istom obavestio. Rok teče od prijema obaveštenja o podnetom zahtevu.

Nadležni organ je dužan da *nacrt dozvole* izradi u roku od 45 (četrdeset pet) dana od dana prijema urednog zahteva za izdavanje dozvole. Prilikom izrade nacrtu dozvole nadležni organ razmatra mišljenja drugih organa i organizacija i zainteresovane javnosti, da bi nakon toga bio dužan da o nacrtu dozvole i o mogućnosti uvida u prateću dokumentaciju obavesti druge organe i organizacije i javnost i, po njihovom zahtevu, bez odlaganja dostavi kopiju nacrtu dozvole.

Nadležni organ će potom nacrt dozvole zajedno sa zahtevom operatera i pratećom dokumentacijom (uključujući i pristigla mišljenja na nacrt dozvole) dostaviti *tehničkoj komisiji* koja ocenjuje uslove utvrđene u nacrtu dozvole i razmatra sam nacrt. Po prijemu dokumentacije i svih dostavljenih mišljenja, tehnička komisija razmatra zahtev, a na osnovu svega zatim priprema *izveštaj* koji dostavlja nadležnom organu uz svoju ocenu o osnovanosti izdavanja dozvole.

Nadležni organ konačno odlučuje o izdavanju dozvole u roku od 120 (izuzetno 240) dana od dana prijema urednog zahteva za izdavanje, na osnovu analize svih dostavljenih dokumenata, mišljenja i informacija.

Nadležni organ konačno može odobriti izdavanje dozvole (*rešenje o izdavanju dozvole*) ili isto odbiti (*rešenje o odbijanju zahteva za izdavanje dozvole*). Odbijajuće rešenje donosi se u slučaju da postrojenje ne ispunjava propisane uslove, zatim ukoliko nisu ispunjeni uslovi za primenu propisanih standarda životne sredine, kao i kada zahtev sadrži netačne podatke koji su od uticaja na izdavanje dozvole. Protiv rešenja nadležnog organa nije dopuštena žalba (jednostepenost upravnog postupka), već stranka ima mogućnost da pokrene upravni spor pred nadležnim sudom.

### **3.4. Monitoring uticaja na životnu sredinu**

#### **3.4.1 Registar izvora zagađivanja**

Zakonom o zaštiti životne sredine propisana je obaveza vođenja *nacionalnih i lokalnih registara izvora zagađivanja životne sredine*, radi praćenja kvalitativnih i kvantitativnih promena u životnoj sredini i preduzimanja mera zaštite. Nacionalni registar vodi Agencija za zaštitu životne sredine („Agencija“), dok su za vođenje lokalnih nadležni organi jedinice lokalne samouprave. Zagađivač je dužan da o svom trošku dostavlja propisane podatke na način i u rokovima utvrđenim u skladu

sa zakonom.

Pravilnikom o registru zagađivanja propisana je obaveza dostavljanja određenih podataka, u svrhu vođenja nacionalnog registra, i to za termoelektrane sa izlazom toplote većim od 50 MW i najmanje 10 zaposlenih. Podaci koji se dostavljaju odnose se na opšte podatke o izvoru zagađivanja, emisijama u vazduh, u vode, u zemljište, kao i na upravljanje otpadom. Obrasci na kojima se tražene informacije i podaci dostavljaju propisani su Pravilnikom o registru zagađivanja.

Za termoelektrane kapaciteta od 1 do 50 MW postoji obaveza izveštavanja za lokalne registre izvora zagađivanja životne sredine.

## LISTA RELEVANTNIH PROPISA

- i) Zakon o planiranju i izgradnji; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014 i 145/2014; (ZPI)
- ii) Zakon o prostornom planu republike Srbije od 2010. do 2020. godine; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2010;
- iii) Zakon o energetici; „Službeni glasnik Republike Srbije“; br. 145/2014; (Zakon o energetici)
- iv) Zakon o lokalnoj samoupravi; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 129/2007, 83/2014 i 101/2016; (Zakon o lokalnoj samoupravi)
- v) Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 129/2007 i 18/2016; (Zakon o teritorijalnoj organizaciji)
- vi) Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004 i 88/2010; (ZSP)
- vii) Zakon o opštem upravnom postupku; „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010; (ZUP)
- viii) Zakon o opštem upravnom postupku; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 18/16;
- ix) Zakon o vazдушnom saobraćaju; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 73/2010, 57/2011, 93/2012, 45/2015 i 66/2015; (Zakon o vazдушnom saobraćaju)
- x) Zakon o vodama; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/10, 93/12 i 101/16; (Zakon o vodama)
- xi) Zakon o zaštiti životne sredine; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011 i 14/2016; (Zakon o zaštiti životne sredine)
- xii) Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu; Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004 i 36/2009; (Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu)
- xiii) Zakon o ratifikaciji konvencije o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima; „Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 11/86; (Konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha)
- xiv) Pravilnik o energetske dozvoli; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 15/2015; (Pravilnik o energetske dozvoli)



- xv) Pravilnik o sadržini i načinu vršenja tehničkog pregleda objekta, sastavu komisije, sadržini predloga komisije o utvrđivanju podobnosti objekta za upotrebu, osmatranju tla i objekta u toku građenja i upotrebe i minimalnim garantnim rokovima za pojedine vrste objekata; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 27/2015 i 29/2016;
- xvi) Pravilnik o metodologiji za izradu nacionalnog i lokalnog registra izvora zagađivanja, kao i metodologiji za vrste, načine i rokove prikupljanja podataka; „Službeni glasnik RS“, br. 91/2010, 10/2013 i 98/2016; (Pravilnik o registru zagađivača)
- xvii) Uredba o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu; Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 114/2008; (Uredba)
- xviii) Uredba o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 63/2013;
- xix) Pravila o radu prenosnog sistema JP Elektromreža Srbije, Beograd; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/2014; (Pravila prenosnog sistema)
- xx) Odluka o donošenju metodologije za određivanje troškova priključenja na sistem za prenos i distribuciju električne energije; „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 109/2015). (Metodologija)