

MAJ 2015.

HIDROENERGETSKI POTENCIJALI SRBIJE – DA LI JE REŠIV PROBLEM (NE)IZGRADNJE MALIH HIDROELEKTRANA?

Pera Marković, Centar za regionalna istraživanja
Zvezdan Kalmar, Centar za ekologiju i održivi razvoj (CEKOR)

Ovaj dokument nastao je u okviru zajedničkog projekta BIRN-a i CINS-a u saradnji sa Centrom za ekologiju i održivi razvoj (CEKOR), kao deo programa "Jačanje medijske slobode u Srbiji" koji finansira Evropska unija. Stavovi izrečeni u dokumentu predstavljaju stavove autora i ne oslikavaju stavove EU.



Jačanje medijske slobode u Srbiji

DRUŠTVENO EKONOMSKI KONTEKST:

Kao vrlo važne pokazatelje ekonomsko - tehnološko - društvene neodrživosti trenutnog stanja¹ u oblasti upravljanja energetskim sistemom RS, želimo da naglasimo da se u Srbiji a) preko 70% struje dobija iz fosilnih goriva (lignita) b) Preko 40% ukupne primarne energije se uvozi u obliku tečnih fosilnih goriva (https://www.iea.org/stats/balancetable.asp?COUNTRY_CODE=RS) c) Srbija je među najintenzivnijim državama u svetu po karbonskom intenzitetu po glavi stanovnika d) preko 186.000 dece potrebuje neki vid socijalne pomoći – oko 25 milijardi dinara je odvojeno za davanja deci i porodici, oko 57 milijardi dinara za ukupna socijalna davanja.

Osim pobrojanog još težu sliku prikazuju podaci da se u a) poslednjih 25 godina u Srbiji nije izgradio ni jedan objekat za proizvodnju energije, b) da se u poslednjih 30 godina od 160 mernih mesta na vodotokovima u Srbiji na samo 15 kvalitet vode nalazio na nivou zahtevanih klasa² dok su na ostalim vodotokovima vodotokovi stalno ili većinom izvan kategorija propisanih uredbom o kategorizaciji voda, c) na preko 85% vodotokova bakteriološki kvalitet voda je iznad dozvoljenih vrednosti, poplave i suše u Srbiji godišnje odnose između 200 miliona evra u „normalnoj godini“ odnosno i do preko 1,5 milijardi evra kao 2014. Osim toga u šumskim požarima je od 2000-2009 uništeno oko 16.500 hektara i naneta je šteta od preko 300 miliona evra. U Srbiji postoji preko 15.000 potencijalnih i preko 1.500 aktivnih bujičnih tokova a gotovo 90% teritorije je izloženo eroziji i navodnjava se samo nekoliko posto obradivih površina.

Iz svega gore rečenog je jasno da se u sredokraći velikog broja problema koje smo pobrojali nalazi istorijski uspostavljeno negativno stanje odnosa srbijanskog društva i ekonomije prema vodama odnosno upotrebi voda. U sklopu obaveze Srbije da dekarbonizuje svoju energetiku do 2050. kao jedan od važnih oblika snabdevanja energijom, Vodoprivredna osnova Republike Srbije bazira se na preostalih negde oko 7,2TWH tehničkog potencijala vodotokova (do sada je u upotrebi oko 10,3TWh od oko 18TWh tehničkog potencijala)³.

Regulacija odnosno upotreba voda u javnom interesu, te njihova zaštita odnosno pospešivanje ekoloških celina od visoke biološke vrednosti kroz integrisano upravljanje vodama predstavljaju jedan od civilizacijskih izazova koji se nalaze pred Srbijom i našim društvom. Stoga će zahtevati maksimalan socijalni i ekonomski napor, najširi društveni konsenzus i uspostavljanje sistema koji će omogućiti da se voda kao javno dobro od najvišeg značaja⁴ zaštiti, ali i upotrebljava. Ovo je jedan od ključnih društvenih problema: da se uspostavi sistem zaštite i korišćenja voda i **od voda** da bi se njihovi ekonomski potencijali distribuirali među svim građanima.

¹ Društvo i ekonomija Srbije se nalaze pred ogromnim izazovom borbe protiv siromaštva i društvene bezperspektivnosti koja se iskazuje na veliki broj načina: a) porast nezaposlenosti do nepodnošljivih razmera od oko 30%, b) depopulacija sela, c) broj siromašnih koji prelazi 30%, ali još i više broj energetski siromašnih od preko 60%, d) ogroman broj građana, osobito mladih koji napušta zemlju u potrazi za ekonomskom sigurnošću i perspektivom e) dug Srbije i njenih građana koji prevazilazi 80% BND.

² <http://www.waterworkshop.pmf.uns.ac.rs/dokumenti/ww2013/3/izazoviuupravljanjuresursimavode.pdf>, str 50

³ Ukupni hidroenergetski potencijal Srbije iznosi oko 25 TWh/god. (milijardikWh). Od toga oko 17,5 TWh/god. spada u tehnički iskoristiv potencijal. Iskorišćeno je oko 10,3 TWh/god. (od toga je oko 6,6 TWh/god. u sistemu "Đerdap"), tako da je za korišćenje (u HE većim od 10 MW) preostalo oko 7,2 TWh/god.

⁴ Srbija je jedna od retkih država koja definiše vodu kao javno dobro i u tom smislu smatramo da su uspostavljeni temelji da se na bazi tako visoko iskazane svesti problemu zaštite i korišćenja voda pristupi na najbolji mogući način.

UPRAVLJANJE VODAMA – DOMAĆI I MEĐUNARODNI OKVIR:

Gotovo cela teritorija Srbije se nalazi u dunavskom slivu i kao takva predstavlja veliki izazov za domaće potrebe jer se za svaku ekonomsku aktivnost moraju uzimati u obzir strateške obaveze prema ostalim korisnicima ovog sliva. Osim toga, Srbija se nalazi na putu ulaska u EU te se u tom kontekstu vrlo brzo očekuje da će domaće zakonodavstvo i institucije odnosno prakse korišćenja i zaštite voda morati usaglasiti sa obavezama koje proističu iz političkog i ekonomskog priključivanja EU.

Nakon analize postojećeg društvenog i ekonomskog stanja u Srbiji došli smo do nekoliko načelnih tačaka koje predstavljaju neuralgije koje je potrebno rešiti da bi se vode u Srbiji koristile na najbolji mogući način, a da se pri tome poboljša njihov ekološki status.

Vrlo je značajno da se naznači činjenica da su vode definisane kao prirodno dobro koje je u vlasništvu republike Srbije (član 9 stav 1 Zakona o javnoj svojini). Prema Zakonu o vodama Republika Srbija na osnovu stava 2 člana 24 ovog Zakona upravlja vodama u Republici Srbiji i to preko ministarstava i drugih nadležnih organa, odnosno organizacija koje Republika Srbija ovlasti. To znači da se u krajnjoj instanci o strateškoj upotrebi voda mora odlučivati u demokratskoj proceduri koja se odnosi na sve građane.

U kontekstu međunarodnih obaveza Republike Srbije izuzetno je bitno naglasiti da je u skladu sa važećim evropskim regulativama Republika Srbija, kao jedan od najvažnijih principa upravljanja vodama, usvojila princip integralnog upravljanja vodama koji na osnovu Zakona o vodama (član 24 stav 1) znači: „Integralno upravljanje vodama (u daljem tekstu: upravljanje vodama), u smislu ovog Zakona, čini skup mera i aktivnosti usmerenih na održavanje i unapređenje vodnog režima, obezbeđivanje potrebnih količina voda zahtevanog kvaliteta za različite namene, zaštitu voda od zagađivanja i zaštitu od štetnog dejstva voda.”

Da bi se integralno upravljalo vodama moraju se uspostaviti preduslovi razumevanja svih međusobnih uticaja raznih upotreba vode i njihovih interrelacija, odnosno analizirati ekonomske i socijalne posledice svih upotreba i da se tek na osnovu takvih strateških ekonomsko- ekološko- socijalnih i drugih analiza donose odluke o dugoročnoj najkorisnijoj upotrebi voda. Principi donošenja odluka su međutim bazirani na principima koje pobraja Zakon o vodama, predviđajući da se upravljanje vodama mora dešavati uz: a) načelo održivog razvoja, b) načelo celovitosti, c) načelo jedinstva vodnog sistema, d) načelo obezbeđivanja zaštite od štetnog dejstva voda, e) načelo “korisnik plaća”, f) načelo “zagađivač plaća”, g) načelo učešća javnosti, h) načelo uvažavanja najboljih dostupnih tehnika.

I pored tako visoko postavljenih principa Srbija se nalazi u teškoj, gotovo bezizglednoj poziciji što se tiče strateškog planiranja odnosno strateških principa upravljanja vodama. Učešće javnosti odnosno demokratska procedura i mehanizam odlučivanja o današnjici i sutrašnjici vodnih resursa se nalazi u trenutno vrlo teškoj situaciji i to ponajviše jer ne postoji nacionalni konsenzus o prioritetima ekonomske upotrebe resursa. Kao prioriteti se postavljaju interesi investitora (posebno stranih) i birokratskih- tehnokratskih struktura (tu mislimo na zaposlenike ministarstava i drugih institucija) koji se na neki način izdvajaju izvan polja demokratske procedure, odnosno postavljaju se iznad demokratskih procedura, donoseći odluke o upotrebi voda bez konsultacije o temeljnim pitanjima sa građanima Srbije.

Strateške odluke o upotrebi voda se donose bez uključivanja u dugoročne i strateške procese onih koji su najzainteresovaniji za njihovu upotrebu. Upravljanje vodama u interesu građana Srbije moguće je jedino ukoliko se odluči koji su prioriteti. U tom smislu vrlo je teško odlučiti, sa ekonomskog i socijalnog stanovišta, koji su najsvrsishodniji oblici upotrebe potencijala voda ukoliko se ne postave sve opcije, odnosno svi scenariji pred one koji odlučuju i čije strateške odluke je potrebno sprovesti.

Neoliberalni pristup u donošenju odluka gde se monetizacija prirodnih resursa smatra glavnim oblikom vrednovanja prirodnih resursa je pogrešna i dovodi do dugoročnih i strateški destruktivnih posledica.

Kada govorimo o donošenju odluka potrebno je pristupiti donošenju odluka na nivou čitavih slivova, podslivova i vodnih područja, a ne svoditi mogućnost učešća javnosti na nivo učešća u konsultacijama o procenama uticaja na konkretnim lokalizovanim projektima.

Osim toga, vrlo je visok stepen nepoznanica vezano za stvarnu dostupnost voda, odnosno uticaj drugih prirodnih, ekonomskih i socijalnih uticaja na vodni bilans.

U tom kontesktu potrebno je ispuniti nekoliko važnih preduslova da bi se građani Srbije mogli upustiti u donošenje strateških dokumenata o vodama koji će morati da budu uklopljeni u čitav kompleks strateških dokumenata:

Strategija upotrebe prirodnih resursa, Strategija upravljanja šumama, Strategija ekonomskog razvoja, Strategija energetike, Strategija poljoprivrede, ali i Strategija adaptacije na klimatske promene itd. Bez integracije na višem nivou smatramo da je nemoguće sve ove, često konfliktne, strategije i ciljeve uskladiti.

Pre nego što pređemo na konkretan predlog politike za izgradnju hidro centrala, pobrojmo nekoliko najtežih strateških problema koje je potrebno razrešiti da bi se vode na održiv i dugoročno isplativ način upotrebljavale u Srbiji:

Energetika je, kao što smo već rekli gotovo 70% zavisna od fosilnih goriva. U tom smislu je neophodno da se maksimalizuje proizvodnja iz obnovljivih izvora energije. U isto vreme neophodno je da razumemo da postoji nesrazmerno veliki pritisak na vode u kontekstu industrijske i komunalne (zlo)upotrebe, u elektro energetici koja koristi enormne količine vode za rashlađivanje energetskih postrojenja.

U isto vreme vrlo je bitno da se regulacija voda uskladi sa potrebom da se povećaju biološka dostupnost vode za zaštićena i buduća zaštićena područja, ali i da se omogući maksimalizacija upotrebe voda za navodnjavanje u poljoprivredi, a da se pri tome poljoprivreda maksimalno uskladi sa ciljevima smanjenja upotrebe hemikalija radi zaštite hemijskog i biološkog integriteta voda i podzemnih voda.

RADI OVOGA CILJA NEOPHODNO JE:

- a) uraditi detaljan bilans voda odnosno upotreba voda, da bi se omogućio jasan i nedvosmislen uvid u to koje upotrebe voda imaju koje količine dostupnih voda, odnosno koliki su pozitivni *i pre svega negativni* uticaji određenih upotreba voda, da bi se u skladu sa principom „zagađivač plaća“ određene upotrebe optimizovale i, ukoliko je potrebno, ukinule. Dakle neophodno je uspostaviti temeljno razumevanje najoptimalnijeg ekološkog nivoa voda neophodnog da bi se dovoljne količine voda obezbedile za sve suštinske upotrebe voda.
- b) uspostaviti trajan i otvoren demokratski proces u kome bi se svi zainteresovani slojevi društva uključili u razmatranje prioritizacije upotrebe voda u vidu foruma za vode, komisije za vode ili neke slične forme demokratske institucije koja bi imala takodje značajan uticaj na donošenje krajnjih odluka u parlamentu.
- c) uraditi detaljne analize uticaja erozije na bilans voda, odnosno potencijala pošumljavanja, odnosno prelaska na napredne metode regulacije poplava upotrebom prirodnih retenzija i to u kontekstu kako adaptacije na klimatske promene i snabdevanje vodom, tako i u kontekstu de-karbonizovane strategije energetike Republike Srbije.
- d) nemoguće je doneti ozbiljne i održive planove upotrebe voda u okviru tzv. Planova za upravljanje slivovima ukoliko se ne uzmu u obzir ograničenja i pritisci koje na njih vrše industrijske, elektro energetske i druge upotrebe voda, odnosno ukoliko se ne kvalifikuju precizno i detaljno negativne ekonomske vrednosti koje iz njih proističu.
- e) donošenje odluka o upotrebi vodnog potencijala za hidro energiju ne može se međutim svesti samo na bilansiranje voda odnosno tzv. dostupnost zainteresovanih investitora; moraju se interesi lokalnih zajednica i čitavih regiona postaviti u istu ravan, jer ekonomske procene ni u kom slučaju ne smeju da se donose na nivou otuđene centralne vlasti odnosno političkih i interesa velikih investitora.

KAKO DO NOVIH HIDRO CENTRALA:

Ministarstvo rudarstva i energetike Republike Srbije je 2013. godine pokrenulo projekat izgradnje malih hidroelektrana (MHE) i nakon dva javna poziva dodelilo zainteresovanim investitorima 293 lokacije predviđene Katastrom MHE (oko 1/3 od ukupnog broja lokacija iz ovog katastra)⁵. Dve godine kasnije, projekat se suočava sa ozbiljnom krizom: i pored velikog interesovanja iskazanog u masovnom odzivu investitora na javne pozive, ni jedna MHE još nije izgrađena.

Iskustva investitora u izradi dokumentacije za izgradnju MHE, koja su prikupljena i objavljena u različitim istraživačkim i novinarskim projektima⁶, pokazala su tri glavne grupe problema koje otežavaju realizaciju ovog projekta: 1) vodni režim; 2) imovinsko-pravni odnosi; i 3) dostupnost elektro-mreže.

Vodni režim

Katastar MHE Srbije izradili su 1987. godine „Energoprojekt“ i Institut „Jaroslav Černi“ za potrebe pravnog prethodnika EPS. Ovaj katastar, međutim, ima određenih ograničenja: u njemu nisu uzeti u obzir upravljanje režimom voda, vodosnabdevanje, kanalisanje i sanitarna zaštita voda, kao i zaštita prirodnih i kulturno-istorijskih vrednosti (što je delom posledica načina izrade Katastra, pošto je njegov značajan deo izrađen po osnovu geografskih karata, a ne terenskih istraživanja). Zbog ovih ograničenja, promena hidrologije rečnih tokova i izmena u korišćenju prostora u periodu od izrade Katastra, u Prostornom planu RS od 2010–20. utvrđeno je da Katastar MHE predstavlja dokumentacionu podlogu, a da se MHE grade na osnovu tehničke dokumentacije izrađene po pravilima gradnje prostornih planova područja posebne namene i opština, te u skladu sa vodnim uslovima i uslovima zaštite prirode. Vodni režim je od početka projekta bio ozbiljna nepoznanica i predstavljao potencijalno „usko grlo“ u realizaciji, jer se moglo pretpostaviti da će donošenje vodnih akata (vodnih uslova i vodne dozvole) biti mnogo zahtevnije, nego u slučaju tačnih podataka o vodnom režimu.

Problem vodnog režima na projektu izgradnje MHE je ispoljavanje drugog, strukturnog problema u upravljanju vodama. Lokacije za MHE se nalaze na malim rekama, koje celom dužinom teku na teritoriji jedne opštine. Ove reke su u smislu Zakona o vodama vodotoci II reda i upravljanje njima je u nadležnosti opština. Očekivalo da će opštine moći da prihvate poslove u vezi sa utvrđivanjem vodnih uslova i izdavanjem vodnih dozvola. Međutim, ovaj projekat otkrio je da opštine po pitanju upravljanja vodama iz svoje nadležnosti ne sprovode propisane zakonske obaveze i da za to nemaju administrativne kapacitete, kao i da im je u tom pogledu potrebna ozbiljna podrška. Ovaj strukturni problem naročito se pokazao u proleće 2014. godine, povodom bujičnih poplava koje su pogodile mnoge opštine u Srbiji: osim poplava od Kolubare, Morave i Save, sve ostale bujične poplave desile su se na malim rekama, dakle na vodotocima II reda. Tada se pokazalo da i veliki gradovi (npr. Leskovac, Čačak i Kraljevo) imaju iste nerešene probleme sa vodotocima II reda kao i male opštine (npr. Vladičin Han, Arilja i Raška).

⁵ Mapa lokacija i investitora može se videti na sajtu <http://www.javno.rs/baza-podataka/mini-hidroelektrane-u-srbiji>

⁶ Tekst u okviru programa Jačanje medijske slobode koji je bio glavni povod za ovu analizu možete pročitati na <http://www.cins.rs/srpski/news/article/propada-projekat-izgradnje-malih-hidroelektrana>

Postoji više mogućih načina za rešavanje ovog problema, ali je najlogičniji da se po pitanju vodnog režima mnogo više angažuje JP Srbijavode. To je jedno od tri vodoprivredna preduzeća koje je po Zakonu o vodama ovlašćeno za najvažnije poslove u upravljanju vodama, pri čemu se na teritoriji za koju je nadležno JP Srbijavode nalaze sve lokacije iz Katastra MHE. Srbijavode imaju i stručnog znanja i osoblja koje bi moglo da pomogne opštinama koje imaju veći broj lokacija da lakše obave administrativne poslove u postupku pripreme dokumentacije za izgradnju MHE. Uslov za to bi bila određena, makar privremena, za trajanja projekta, dekoncentracija poslova samog preduzeća.

JP Srbijavode sada ima tri glavne kancelarije: centralnu kancelariju i kancelariju za vodno područje Sava–Dunav, obe u Beogradu, kao i kancelariju za vodno područje Morava, u Nišu. Privremena dekoncentracija poslova sa ciljem podrške projektu izgradnje MHE bi mogla da izgleda kao sistem kancelarija JP Srbijavode u sedištimu okruga u kojima su predviđene lokacije za MHE. Dekoncentracija poslova u upravljanju vodama bi se mogla sprovesti projektnim finansiranjem kod međunarodnih finansijskih institucija – SB, EIB, EBRD i druge, kroz oblast izgradnje institucija. Ove kancelarije, sa jednim ili dvoje zaposlenih, mogle bi značajno da olakšaju donošenje vodnih akata i druge poslove u vezi sa upravljanjem vodama i pokažu investitorima da su Vlada RS i Ministarstvo energetike i rudarstva zaista ozbiljni u nameri da podrže izgradnju novih kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora (OIE). Na ovaj način bi se ojačali i administrativni kapaciteti opština u pogledu usluga za pripremu dokumentacija za izgradnju MHE, čime bi se multiplikovali efekti. Nije zanemarivo ni to što bi ove kancelarije mogle da pomognu opštinama u izvršenju njihovih nadležnosti u upravljanju vodama (upravljanje vodotocima II reda, zaštita od erozije i bujica i druge aktivnosti predviđene Zakonom o vodama), za čim postoji stvarna potreba.

Gore skicirani projekat jačanja institucionalnih kapaciteta u upravljanju vodama trebalo bi da bude veoma interesantan i drugim državnim organima i posebnim organizacijama koje imaju nadležnosti u upravljanju vodama – Ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Republičkoj direkciji za vode i drugim vodoprivrednim preduzećima, JVP Vode Vojvodine i JVP Beogradvode, što bi olakšalo donošenje odluke o realizaciji opisanog projekta i omogućilo da se jednim projektom rešava više neuralgičnih pitanja.

Imovinsko-pravni odnosi

U Srbiji su u proteklih 15 godina isplivali na površinu ozbiljni problemi u vezi sa planiranjem i izgradnjom, što se direktno odražava i na projekat izgradnje MHE. Postupci legalizacije građevinskih objekata, započinjani donošenjem novih Zakona o planiranju i izgradnji 2003. i 2009. godine, pokazali su da su nerešeni imovinsko-pravni odnosi glavna prepreka lakšoj i bržoj legalizaciji. Ako je to glavna prepreka u gradovima, u kojima se vlasnici i naslednici vlasnika zemljišta i građevina mogu identifikovati, logično je da to može biti još veći problem u retko naseljenim ili nenaseljenim područjima, na kojima se nalaze lokacije za MHE. Imovinsko-pravni odnosi kod izgradnje MHE su složeniji nego kod izgradnje kuća, jer su reke po pravilu granice parcela, a parcele za MHE po pravilu izdužene i za njihovo formiranje potrebno je otkupljivanje delova parcela od više različitih vlasnika (često i više od pet). Osim toga, lokacije za MHE zahtevaju koridore za pristupne puteve, cevovode i dalekovode i uspostavljanje prava službenosti za ove koridore u dužini od više kilometara i preko velikog broja parcela drugih vlasnika.

Ovde je u pitanju strukturni problem tržišta nekretnina i institucija neophodnih za njega, koji se kod izgradnje MHE ispoljava na četiri načina: a) ograničena vrednost podataka iz katastra neopokretnosti; b) pravni promet zemljišta potrebnog za izgradnju MHE; c) posebna pravila u vezi prava službenosti; i d) nedostatak osnova za izradu planske i tehničke dokumentacije za izgradnju MHE.

- a) Katastar nepokretnosti formiran je u reformskom projektu u periodu 2002–10. godine objedinjavanjem katastra vođenog u opštinama (evidencija o zemljištu, položaju, površini, načinu korišćenja, bonitetu zemljišta, visini katastarskog prihoda i korisnicima, odnosno posednicima zemljišta), zemljišnih knjiga vođenih u osnovnim sudovima (evidencija o nepokretnostima i stvarnim pravima na njima) i tapijskih knjiga. Osnovna svrha katastra nepokretnosti istorijski je bila utvrđivanje osnovice za naplatu poreza na imovinu, zbog čega je tačnost evidencije bila mnogo revnosnije praćena od državnih organa, dok su sticanje i dokazivanje prava svojine, što su osnovne funkcije katastra danas, po poreklu izvedene funkcije. Gubitkom relativnog značaja poreza na imovinu nakon 1945. godine, koji je kao najveći izvor prihoda države zamenjen porezom na promet (danas porezom na dodatu vrednost, kao usavršenom vrstom poreza na promet), i katastar je izgubio na značaju. Pošto se svi podaci u katastru nepokretnosti unose samo po osnovu zahteva nosilaca prava svojine, ukoliko vlasnici ne vrše prijave promene stanja, katastar kao evidencija gubi i funkciju sticanja i dokazivanja prava svojine, svodeći se samo na približno tačne podatke o obliku parcela i kvalitetu zemljišta. Reforma katastra nepokretnosti je svakako bila dobra, ali očekivanje da će reforma katastra i tržište nekretnina, kao i kredita, pokrenuti vlasnike nekretnina da izvrše upise izmenjenih stanja u pogledu oblika svojih parcela i posebno svojinskih prava pokazalo se kao nerealno, što je dovelo do toga da su podaci iz Katastra nepokretnosti ograničene vrednosti.
- b) Pravni promet zemljišta potrebnog za formiranje parcele za izgradnju MHE je kompleksan, jer zemljište o kojem se radi po pravilu nije poljoprivredno, nego šumsko, sa posebnim režimom dostupnosti i korišćenja, dok su vlasnici nad tim zemljištem jednako fizička lica i javna preduzeća ili drugi vršioci javnih ovlašćenja. Pribavljanje celih ili delova susednih parcela od fizičkih lica je otežano time što vlasnici nekretnina retko upisuju u katastar izmene u titularima svojine, što je običaj koji traje najmanje 50 godina, te je skoro nemoguće pregovarati o jednoj parceli samo sa jednim vlasnikom: prvo treba identifikovati naslednike vlasnika upisanog u katastar, a potom voditi pregovore sa suvlasnicima parcele, kojih zbog sistema nasleđivanja može biti i više od 10, pri čemu je za otuđenje dela ili cele parcele potrebna saglasnost svakog suvlasnika, dok su mnogi od njih trajno odsutni, a često i nedostupni. Pored toga, šumsko zemljište u ruralnim predelima ima specifični značaj najjeftinijeg izvora ogrevnog drveta, i mada nema veliku tržišnu vrednost, vlasnici ga retko otuđuju i uglavnom nisu skloni tome. Pribavljanje dela susednih parcela od javnih preduzeća je jednako komplikovano, ali na drugačiji način. I u pogledu podataka o obliku parcele i nosiocima svojine, katastar nepokretnosti je često netačan i kada su u pitanju javna preduzeća, što se sa postupkom denacionalizacije višestruko usložnjava. Sa druge strane, odluke o otuđenju bilo koje nekretnine, u celini ili delom, donose se u sedištima javnih preduzeća, koja su u Beogradu (Srbijavode, Srbijašume, Srbijagas, Železnice Srbije, Putevi Srbije, Seizmološki zavod Srbije, nacionalni parkovi, i druga). Bez obzira što se radi o minornim površinama za otuđenje i što one nemaju nikakav značaj za ova preduzeća, postupak otuđenja je jednak kao za otuđenje bilo koje druge nekretnine i veoma spor, a s obzirom da o otuđenju odlučuju politički formirani organi – upravni odbori, moguće su i dodatne komplikacije.
- c) Poseban problem je pravo službenosti, neophodno za pristupne puteve, cevovode i dalekovode za MHE. Razumljivo je da je za izgradnju objekata u nenaseljenom području neophodna izgradnja pristupnih puteva, ali kod izgradnje MHE se radi o izgradnji puteva, cevovoda i dalekovoda često u velikoj dužini, kroz slabo nastanjena ili nenastanjena područja i kroz veliki broj parcela. Pošto je pravo službenosti teret koji ograničava pravo svojine, prirodno je da svi vlasnici zemljišta izbegavaju njegovo ustanovljenje na njihovoj svojini. Sa druge strane, ustanovljavanje prava službenosti van gradskih područja je uglavnom retko, pa ne postoje ni merila za određivanje razumne cene, niti običaji koji bi omogućili pregovaranje. Poseban problem je ustanovljavanje prava službenosti na zemljištu u svojini javnih preduzeća – za ovu vrstu tereta važe ista pravila kao za otuđenje svojine, pri čemu je teško obrazložiti zašto bi preduzeće trebalo da prihvati ovakvu vrstu tereta.

d) Nedostatak planskih osnova za izradu tehničke dokumentacije za MHE je normalna posledica lokacija za MHE. Lokacije za MHE su u najvećem broju na području za koje se ne donose regulacioni planovi, udaljene od postojećih infrastrukturnih objekata (javnih puteva, srednje-naponske mreže i sl.), a i teren je nepovoljan za izgradnju pristupne infrastrukture. Na takvim lokacijama uglavnom nema izvedenih i planiranih pristupnih puteva do parcele, dok katastarske podloge nisu ažurne, što dodatno komplikuje izradu urbanističke i tehničke dokumentacije.

Očekivanje da bi opštine na čijoj teritoriji su lokacije za MHE mogle da reše navedene imovinsko-pravne probleme je nerealno iz mnogih razloga, od slabih institucionalnih i administrativnih kapaciteta opština, do jednostavne činjenice da za ovu problematiku (sa delimičnim izuzetkom nedostatka planske dokumentacije) nemaju nikakvu nadležnost.

Ukoliko Vlada i resorno Ministarstvo žele da podrže projekat izgradnje MHE, oni moraju da omoguće rešavanje imovinsko-pravnih odnosa na lakši i brži način. To se najlogičnije može uraditi tako što će za projekat izgradnje MHE važiti ista pravila kao i kada gradnju sličnih objekata vrše državni subjekti ili javna preduzeća – eksproprijacijom privatne ili državne svojine u javnom interesu. Mehanizam može biti donošenje *lex specialis* ili izmena Zakona o eksproprijaciji, koji bi vezali trajanje mogućnosti postupka eksproprijacije za izgradnju MHE sa Zakonom o prostornom planu Republike Srbije i Strategijom razvoja energetike. Ovlašćenje za pokretanje postupka trebalo bi da imaju investitori gradnje MHE, koji bi snosili troškove pripreme predloga za donošenje odluke o utvrđivanju javnog interesa. Osnov za utvrđivanje javnog interesa je proizvodnja električne energije, kao i obavljanje energetske delatnosti: proizvodnju električne energije prate javna ovlašćenja, tako da vršioци ove delatnosti mogu biti njegovi nosioci. Na kraju krajeva, i sam Zakon može propisati da vlasnici MHE mogu biti nosioci javnog interesa i time rešiti sva sporna pitanja. Rešenja iz predloženog zakonskog akta bi trebalo da omoguće utvrđivanje javnog interesa za otkup delova ili celih susednih parcela u cilju formiranja parcele za izgradnju MHE, kao i javnog interesa za upis prava službenosti za koridore za pristupne puteve, cevovode i dalekovode, uz logično zadržavanje uslova da se cena za otkup zemljišta i upis prava službenosti određuje prema tržišnim uslovima. Predlog o utvrđivanju javnog interesa i spisak delova ili celih parcela za sprovođenje eksproprijacije i upis prava službenosti bi usvajale opštine, dok bi Vlada davala saglasnost. Takođe, trebalo bi predvideti i maksimalne rokove za postupanje opštine nakon što investitori gradnje MHE podnesu inicijativu za donošenje odluke o utvrđivanju javnog interesa sa pratećom dokumentacijom.

Bez olakšavanja formiranja parcele za MHE i formiranja koridora za pristupne puteve, cevovode i dalekovode malo je verovatno da će investitori moći da izgrade nove energetske kapacitete. Opisana problematika se ne može rešavati normalnim mehanizmima pravnog prometa i tržišta, što je dvogodišnja praksa već potvrdila, pa se gore skicirano rešenje nameće kao najjednostavnije i najlogičnije.

Dostupnost elektro-mreže

Problem dostupnosti elektro-mreže je srodan problemima imovinsko-pravnih odnosa. U pogledu upisa prava službenosti za koridore za dalekovode je istovetan sa problemom upisa prava službenosti za koridore za puteve i cevovode. Razlika je, međutim, posledica odlika same elektro-mreže: povezivanje proizvođača električne energije sa mrežom nije postupak koji se može sprovesti aktivnostima jedne stranke uz eventualni nadzor druge stranke, već zahteva usklađene i delom istovremene aktivnosti obe stranke.

Nacionalna elektro-mreža u Srbiji, kao i u bivšoj Jugoslaviji, završena je u celini 80-ih godina i od tada je problem njene izgradnje i stabilnosti postao interni problem vršioca delatnosti prenosa i distribucije električne energije. Od donošenja Zakona o energetici 2005. godine nacionalna elektro-mreža je u celini, zajedno sa meračima potrošnje kod krajnjih korisnika, postala svojina vršioca delatnosti, dakle JP Elektromreža Srbije (EMS) (osim internih elektro-mreža, koje su kao takve u tehničkom i svojinskom smislu funkcionisale i pre donošenja Zakona). Time se promenio i mehanizam finansiranja dalje izgradnje i razvoja nacionalne elektro-mreže, pošto to više nije javno pitanje, bar ne u onom smislu u kojem je bilo do završetka njene izgradnje, već pre svega samog preduzeća i drugih vršilaca energetske delatnosti. Otuda je za vlasnike MHE bilo predviđeno da samostalno finansiraju izgradnju objekata (visoko-, srednje- i nisko-naponskih dalekovoda, zavisno od kapaciteta MHE) koji bi doveli električnu energiju sa budućih MHE do tački priključivanja na nacionalnu elektro-mrežu.

Ovaj trošak, u zavisnosti od lokacije MHE i njenih kapaciteta, može da bude prilično visok i to otvara pitanje da li je pravedno da sve troškove snose samo investitori? Ovo pitanje ima smisla bez obzira na povlašćenu cenu električne energije koju investitori dobijaju, jer je sama proizvodnja električne energije društveno značajna.

Ipak, najveći praktični problem je tačka priključenja na nacionalnu elektro-mrežu. Najčešće je najbliža tačka priključenja rubna, završna tačka nacionalne elektro-mreže, kod koje su transformatori (srednjenaponski) dotrajali i sa malim brojem priključnih mesta. Stoga je zamena ovih transformatora postao izvor najvećih problema kod priključenja nacionalnoj elektro-mreži. Pravilo koje se pojavilo u praksi jeste da lokalne elektrodistribucije koriste pojavu investitora koji grade MHE da na njih svale troškove zamene transformatora na mestima priključivanja ili da traže od njih ulaganja u revitalizaciju postojećeg transformatora kako bi priključio novu MHE. (Po tvrdnjama investitora, ovakvi zahtevi su bili redovni čak i ako ovakva investicija nije neophodna!) Ovo je posebno neprijatna vrsta sporova, jer zbog monopola lokalnih elektrodistribucija nema mnogo načina da se spor reši dogovorom, niti da se nađe posrednik.

Ovo nije strukturni problem, te bi bilo apsurdno očekivati da Vlada donosi odluke o ovim pitanjima, ali je jednako apsurdno da resorno Ministarstvo energetike i rudarstva ne reši ovu problematiku podzakonskim aktima koji bi utvrdili određena načela i obavezivali EMS i lokalne elektrodistribucije da opisane situacije rešava na način koji bi uvažio i interese investitora, ne samo u pogledu zamene transformatora, nego po potrebi i izgradnje interne elektro-mreže za priključivanje na nacionalnu elektro-mrežu.

Osim opisanog problema priključivanja na nacionalnu elektro-mrežu, skup problema dostupnosti elektro-mreže dobiće nove činioce kada i ako se izgrade MHE, u toku njihovog funkcionisanja. Zbog toga bi bilo logično da zainteresovani subjekti, što je pre svega EMS, ali i EPS, učestvuju u projektu izgradnje MHE formiranjem određenih timova na teritoriji distribucija na kojima se izgradnja planira ili barem okruza u kojima se nalaze lokacije za MHE. Ovi timovi bi vodili računa o problematici priključivanja na nacionalnu elektro-mrežu, ali i o drugim tehničkim pitanjima u vezi funkcionisanja MHE kao što je održavanje stabilnosti mreže. To je aktivnost koju bi trebalo da pokrene Ministarstvo energetike i rudarstva, kao znak podrške projektu i potencijalnim investitorima i kao meru ubrzanja realizacije projekta, predupređivanja nepotrebnih sporova i smanjenja troškova.

ZAKLJUČNE NAPOMENE

Kao što se vidi iz iznetog, od tri grupe problema dve grupe su strukturne, dok je jedna operativna. To znači da, u pogledu nadležnosti za rešavanje ovih problema, kod prve dve grupe problema mora biti uključena, pored resornog Ministarstva energetike i rudarstva, i Vlada kao organ, a potencijalno i druga ministarstva (npr. Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i rudarstva u vezi vodnog režima; Ministarstvo pravosuđa i Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu u vezi imovinsko-pravnih odnosa; i druga). Kod treće grupe problema neophodne su samo aktivnosti resornog ministarstva.

Problemi vodnog režima mogu se donekle rešiti na strukturnom nivou predloženom dekoncentracijom poslova JP Srbija vode. Za celovito rešenje ovog strukturnog problema bilo bi potrebno da sve opštine u celini izvršavaju svoje nadležnosti na vodotocima II reda, što bi bilo poželjno i samo po sebi, i rešivo povećanjem broja i produženjem funkcionisanja kancelarija za pitanja vodnog režima ustanovljenih kao podrška realizaciji projekta izgradnje MHE. Ovo su srednjoročne i stoga realne aktivnosti (do pet godina).

Problemi imovinsko-pravnih odnosa ne mogu se rešiti na strukturnom nivou u roku koji bi bio relevantan za projekat izgradnje MHE. Zbog toga je ovde skicirano rešenje korišćenja postupka eksproprijacije, kao vanrednog načina rešavanja. Sam strukturni problem je ne samo velik po obimu, nego i veoma dugotrajan i njegovo rešavanje će zahtevati jednako veliki obim aktivnosti i duge rokove.

Problemi dostupnosti elektro-mreže su operativni, sa kratkim rokovima za rešavanje i stoga najlakši. Otuda bi prvo trebalo početi sa njihovim rešavanjem, odnosno sa aktivnostima Ministarstva energetike i rudarstva.

NAPOMENE I ZAKLJUČCI SA JAVNE DEBATE „ZELENA ENERGIJA I DRŽAVNA POMOĆ: KAKO DO BOLJIH POLITIKA?“ ODRŽANE 15. 06. 2015. U MEDIJA CENTRU BEOGRAD

Zaštita životne sredine u analizi „Podsticanje projekta izgradnje malih hidroelektrana“ nije obrađena iz više razloga.

- 1. Kao MHE se smatraju hidroelektrane kapaciteta do 10 MW, a procena uticaja projekata MHE kapaciteta preko 2 MW na životnu sredinu nije obavezna, nego fakultativna, po odluci nadležnog organa. Imajući u vidu da su lokalne vlasti nadležne za izdavanje građevinske dozvole za energetske objekte kapaciteta do 1 MW, može se reći da je izgradnja MHE kapaciteta do 1 MW, što su zaista mali objekti, potpuno van regulative koja se odnosi na zaštitu životne sredine, te se zaštita životne sredine u njihovom slučaju ni ne može razmatrati. Pošto u ovom delu regulative praktično ne vidimo drugi način uključivanja osim promocijom demokratskog pristupa, odnosno zainteresovanosti lokalnih vlasti da obezbede konsenzus o pitanjima od velaikog značaja za lokalno građanstvo, jasno je da je nemoguće obezbediti ga bez uspostavljanja lokalnih interesnih foruma za donošenje odluka, ALI KOJI BI TAKOĐE OBEZBEĐIVALI POŠTOVANJE LOKALNIH EKONOMSKIH INTERESA, odnosno interesa građana lokalnih zajednica kao prima facie zainteresovanih korisnika ovih vodnih resursa.*
- 2. Cilj analize je da identifikuje glavne probleme koji su doveli do zastoja u izgradnji MHE i predloži rešenja kako bi se zastoj prevazišao. To znači da analiza uvažava važeće domaće propise (koji su usklađeni sa evropskom regulativom) po kojima MHE ne ugrožavaju životnu sredinu dovoljno da bi bila potrebna posebna društvena pažnja kroz sprovođenje postupka procene uticaja. Kao što je u komentaru 1 rečeno, ova društvena pažnja se ipak može obezbediti vanrednim i dobronamernim institucionalnim okvirom na lokalnom nivou čime bi se prigovor o INTRUZIVNOSTI SPOLJNOG INVESTITORA najlakše mogao premostiti. Osim toga, analiza uvažava i Strategiju razvoja energetike Republike Srbije, deleći stav da su MHE, budući da koriste vodenu energiju, potpuno u skladu sa ciljevima smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte i povećanja korišćenja obnovljivih izvora energije (OIE) i zbog toga izrazito poželjne.*
- 3. Srbija više od 40 godina razvija sistem regionalnog vodosnabdevanja, preko izgradnje regionalnih vodoprivrednih sistema (najpoznatiji su Uvac, Gruža i Rasina), što je sastavni element važeće Vodoprivredne osnove. Ovaj sistem podrazumeva izgradnju velikog broja brana, ustava, kanala i cevovoda naročito na manjim vodotocima i smatra se jednim rešenjem za vodosnabdevanje, pošto veći deo Srbije ima nedovoljno vode za piće. Izgradnja MHE se u okviru razvoja postojećih i izgradnje novih regionalnih vodoprivrednih sistema nudi kao logična. Jednako logično, smatramo da je bespredmetno razmatrati ugrožavanje životne sredine u projektima čiji je cilj snabdevanje vodom za piće ukoliko takvo razmatranje ima prikriveni cilj da potpuno i bespovratno onemogući pravo lokalnoj zajednici da kao prioritetni korisnik uspostavi dugoročno održivi sistem upotrebe javnog prirodnog dobra- VODE.*

Navedeni razlozi su suštinski za izostavljanje pitanja zaštite životne sredine u pogledu realizacije projekta izgradnje MHE Ministarstva energetike i rudarstva.

Generalno, smatramo da je izgradnja MHE u skladu sa opštim stavom da se time doprinosi borbi protiv klimatskih promena i ostvarenju drugih ciljeva koji se jednoznačno mogu označiti kao zaštita životne sredine.

Osporavanje projekata izgradnje MHE po osnovu zaštite životne sredine generalno je problematičan pristup. Pošto je rast potrošnje električne energije stalan, logično je da postoji i stalna potreba za izgradnjom novih proizvodnih kapaciteta. U takvim okolnostima aktivnosti na zaštiti životne sredine bi kao cilj trebale primarno da postavljaju smanjenje potrošnje električne energije ili barem promenu trenda u njenoj potrošnji. Osporavanje korišćenja hidroenergije kao najrasprostranjenijeg i najdostupnijeg OIE, jednako u smislu prirodnih uslova, kao i tehnologije, u najmanju ruku budi sumnju u namere takvog pristupa zaštiti životne sredine.

***Prvo:** bez izgradnje novih kapaciteta za proizvodnju struje iz OIE, od kojih je u datim uslovima u Srbiji hidro energija najpovoljnija, neće biti moguće ni poštovanje rokova za eliminaciju termo-sektora, kao najvećeg postojećeg zagađivača. **Drugo:** kada bi ovakav pristup bio državna strategija već srednjoročno bi doveo do ozbiljnog deficita električne energije u Srbiji, koji bi se mogao zadovoljiti samo velikim uvozom, što otvara mnoga pitanja, uključujući i neprijatna politička pitanja. **Treće:** problem sa ovakvim pristupom je što on potencijalno vodi promeni jednog od strateških opredeljenja Srbije – ukidanju moratorijuma na primenu nuklearne energije za proizvodnju električne energije. Ovo je pravac koji smatramo neprihvatljivim, ne samo zbog formalnog važenja moratorijuma, nego i zbog toga što nuklearne elektrane smatramo za apsolutno najveći mogući izvor zagađenja životne sredine.*

Zbog svega navedenog, ne osporavajući stavove iz diskusije, ne vidimo nikakve potrebe da analiza na bilo koji način obrađuje pitanja zaštite životne sredine.