

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ
ЗАКОНА О ГАСОВОДУ „ЛУЖНА ИНТЕРКОНЕКЦИЈА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА И
РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА“

I УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Закона о гасоводу „Јужна интерконекција Босна и Херцеговина и Република Хрватска“ садржан је у члану III.1. тачка ф), који је измијењен амандманима VIII, LXXXIX и CVI на Устав Федерације Босне и Херцеговине, и члану IV. А. 20. (1) д) Устава Федерације Босне и Херцеговине према којима је у искључивој надлежности Федерације утврђивање енергетске политике, укључујући расподјелу између кантона, те осигурање и одржавање потребне инфраструктуре, а Парламент Федерације Босне и Херцеговине, уз остала овлаштења предвиђена Уставом, одговоран је за доношење закона о обављању дужности федералне власти.

II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Федерација Босне и Херцеговине се тренутно снабдијева природним гасом из само једног правца и само једног извора, користећи транспортни гасовод који прелази границу Србије и Босне и Херцеговине у мјесту Шепак и наставља се до Зворника, Кладња, Сарајева, Зенице и Травника. Осим чињенице да је Федерација Босне и Херцеговине овисна о само једном извору и правцу снабдијевања, потребно је истаћи и то да постојећи гасовод, који је изграђен 1979. године, карактеризира застарјелост те велика оптерећеност током зимских периода када је потрошња гаса највећа.

Стога је изградња нове гасне интерконекције - „Јужна интерконекција Босна и Херцеговина и Република Хрватска“ (у даљем тексту: Јужна интерконекција), на правцу Загвозд (Република Хрватска) – Посушје (Босна и Херцеговина) – Томиславград – Шуица – Купрес – Бугојно – Нови Травник/Травник са одвојком за Мостар, препозната као пројекат од највећег приоритета за Федерацију Босне и Херцеговине. Овај пројекат уврштен је у све кључне стратешке, планске и развојне документе донесене на нивоу Федерације Босне и Херцеговине и Босне и Херцеговине, укључујући и *Оквирну енергетску стратегију Босне и Херцеговине до 2035. године, Оквирну енергетску стратегију Федерације Босне и Херцеговине до 2035. године, те Програм јавних инвестиција Федерације Босне и Херцеговине 2020.-2022.*

Реализација пројекта Јужна интерконекција кључна је за одржавање сигурности снабдијевања природним гасом на подручју цијеле Федерације Босне и Херцеговине као и за диверсификацију извора и праваца снабдијевања природним гасом, због чега је пројекат Јужне интерконекције један је од најважнијих стратешких инфраструктурних пројеката у области енергетике у Федерацији Босне и Херцеговине.

Надаље, према тренутно важећем правном оквиру у области природног гаса у Федерацији Босне и Херцеговине (*Уредба о организацији и регулацији сектора гасне привреде број 778/07 од 31. 10. 2007. године, објављена у „Службеним новинама Федерације БиХ“, број 83/07*), сви учесници у сектору гаса „*дужни су планирати и подузимати мјере за сигурно снабдијевање гасом у складу с прописаним стандардима снабдијевања гасом и одговорни су за сигурност снабдијевања гасом у оквиру своје дјелатности*“.

Гасовод Јужна интерконекција у грађевинском смислу спада у категорију линијских инфраструктурних објеката који су специфични по томе што се простиру на широј географској

територији, тј. пролазе кроз велики број земљишних парцела и прелазе преко различитих врста земљишта (шумско, пољопривредно, водно, итд.). Из тог разлога, одобравање грађења оваквих објеката подразумијева комплексне поступке експропријације и сложене управне поступке у којима надлежни органи издају велики број дозвола и других управних аката. Детаљне анализе поступка издавања дозвола за изградњу енергетске инфраструктуре у Федерацији Босне и Херцеговине које је усвојила Влада Федерације Босне и Херцеговине, указале су да постојећи законодавни оквир за изградњу енергетске инфраструктуре не осигурава брзу реализацију пројекта ове врсте.

Из тог разлога, било је потребно приступити изради посебног закона који би уредио питање изградње Јужне интерконекције кроз прописивање посебних управних поступака за издавање дозвола са скраћеним роковима чиме би се осигурала ефикасна реализација овог стратешког пројекта. Исту потребу препознала су оба дома Парламента Федерације Босне и Херцеговине који су закључцима задужили Владу Федерације Босне и Херцеговине да изради, и у законодавну процедуру упути текст овог закона (видјети Закључак Заступничког дома Парламента Федерације Босне и Херцеговине број 01-02-02450/19 од 21.01.2020. године и Закључак Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине број 02-18-1835/19 од 03.03.2020. године).

На основу тога, министар Федералног министарства енергије, рударства и индустрије је донио Рјешење о именовању Комисије за израду Закона о Јужној гасној интерконекцији Федерације БиХ са Републиком Хрватском број 03-30-2-315/20 од 27.05.2020. године која је имала задатак да сачини текст предметног закона. Комисија је израдила *Преднацрт Закона о гасоводу „Јужна интерконекција Босна и Херцеговина и Република Хрватска“*, чијим доношењем ће се створити неопходни предуслови за реализацију овог пројекта.

III УСКЛАЂЕНОСТ СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Након увида у прописе Европске уније и анализе одредби овог закона, утврђено је да се овим законом не врши усклађивање са прописима Европске уније.

IV ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПОЈЕДИНИХ ОДРЕДАБА

Чланом 1. Нацрта закона прописан је предмет овог закона.

Чланом 2. Нацрта закона дефинисано је да појмови кориштени у закону имају значења утврђена прописима који уређују области просторног планирања, грађења и употребе земљишта, заштите околиша, управљања водама, енергије и гасне привреде у Федерацији Босне и Херцеговине. Није било потребе за новим дефинисањем појмова, обзиром да се Нацртом закона не уводе нови појмови који нису већ дефинисани прописима који уређује наведене области. Такођер, сви појмови који се користе у овом закону имају уобичајено значење које није потребно додатно дефинисати.

Чланом 3. Нацрта закона дефинисана је инфраструктура гасовода која се састоји од гасне инфраструктуре, пратеће енергетске инфраструктуре и путне инфраструктуре за приступ надземним објектима и траси гасовода током градње и након пуштања у погон.

Чланом 4. Нацрта закона дефинисано је да ће се тачка интерконекције транспортних система одредити посебним споразумом између два сусједна оператора транспортних система и то Привредног друштва за производњу и транспорт гаса “БХ-Гас” д.о.о. Сарајево из Босне и Херцеговине и “Плинацро” д.о.о. из Републике Хрватске. Тиме је дато задужење компанији “БХ-Гас” д.о.о. Сарајево да подузме потребне активности како би се осигурала имплементација

пројекта Јужна интерконекција. Такођер, обзиром на надлежности државног нивоа власти за одобравање нових интерконекција, ставом (2) овог члана прописано је да ће споразум два сусједна оператора транспортних система бити саставни дио Међудржавног споразума између Босне и Херцеговине и Републике Хрватске који ће се закључити у складу са одговарајућим процедурама.

Чланом 5. Нацрта закона за носитеља инвестиције пројекта одређено је привредно друштво за производњу и транспорт гаса „БХ-Гас“ д.о.о. Сарајево, те су прописане његове дужности и обавезе како би се створили технички предуслови за сигурно повезивање предметног гасовода са постојећим гасним системом Федерације Босне и Херцеговине.

Чланом 6. Нацрта закона прописане су обавезе привредног друштва „БХ-Гас“ д.о.о. Сарајево и његовог оснивача Владе Федерације Босне и Херцеговине како би се осигурала довољна финансијска средства за изградњу и пуштање у погон предметног гасовода.

Чланом 7. Нацрта закона утврђен је јавни интерес за изградњу гасовода што је неопходан предуслов за провођење поступка експропријације, те одређен начин измјене елабората о експропријацији, корисник експропријације, изузимање некретнина у јавном власништву без накнаде и приоритетан рад комисија на предметима експропријације. Овај члан формулисан је како би се створили потребни предуслови за провођење поступка експропријације ради изградње, управљања и одржавања инфраструктуре предметног гасовода.

Наиме, раније споменутим анализама поступка издавања дозвола за изградњу енергетске инфраструктуре, установљено је како је рјешавање имовинско-правних односа (посебно кроз поступак експропријације некретнина) један од највећих проблема са којима се инвеститори суочавају приликом изградње објеката енергетске инфраструктуре. Рјешавање имовинско-правних односа претходи издавању одобрења за грађење и често представља најдуготрајнији, најскупљи и најкомпликованији дио поступка исхођења дозвола. Додатно, обзиром да трошкови експропријације могу значајно оптеретити инвеститоре и довести у питање реализацију пројекта, прописано је да се некретнине које су власништву Федерације Босне и Херцеговине, кантона, града, општине, јавних предузећа или јавних установа, а које су потребне за изградњу, рад и одржавање предметног гасовода, експропришу без накнаде у корист инвеститора. Слично рјешење већ постоји у *Закону о експропријацији* (*“Службене новине Федерације БиХ”, бр. 70/07, 36/10, 25/12, 8/15 – Пресуда Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине број У-64/14 и 34/16*) али само за потребе изградње објеката цестовне инфраструктуре. Обзиром на важност предметног пројекта гасовода, ова могућност проширена је и на поступак експропријације за потребе реализације пројекта Јужне интерконекције.

Чланом 8. Нацрта закона уређен је поступак промјене намјене земљишта. Наиме, у складу са прописима из области просторног планирања и грађења, грађење се може одобрити само на земљишту које је одређено као грађевинско земљиште. Стога је потребно извршити промјену намјене свих других врста земљишта (нпр. шумско или пољопривредно) на којима се планира градња гасовода. Посебан проблем представљају поступци промјене намјене шумског земљишта и промјене намјене пољопривредног земљишта због неусклађеног или недостајућег законодавног оквира. Ово је у пракси узроковало одлагања у реализацији великих инфраструктурних пројеката. Како би се осигурала ефикасна реализација предметног пројекта, било је потребно прописати да одобравање промјене намјене земљишта у конкретном случају врши Влада Федерације Босне и Херцеговине.

Чланом 9. Нацрта закона прописан је посебан поступак издавања водних аката. Обзиром да се гасоводи, као објекти линијске инфраструктуре, простиру већом територијом то повећава шансе

да ће они својом трасом прелазити преко површинских вода. Према постојећем законодавству из области заштите вода у Федерацији Босне и Херцеговине, површинске воде подијељене су у двије категорије (прва и друга категорија) а у складу са тим категоријама извршена је и подјела надлежност за управљање и одобравање грађења у близини или преко површинских вода, односно издавање водних аката. Тако су за површинске воде прве категорије надлежне федералне агенције за водна подручја, док су површинске воде друге категорије дате у надлежност кантоналних министарстава за водопривреду на чијем територију се налази површинска вода. У случају изградње Јужне интерконекције, овакво законско рјешење могло би довести до потребе прибављања водних аката од чак шест надлежних органа на различитим нивоима власти (четири кантонална министарства и двије федералне агенције за водна подручја). Стога је одредбом овог члана прописана надлежност агенција за водна подручја (као органа федералног нивоа власти) за издавање водних аката, неовисно о категорији површинских вода.

Чланом 10. Нацрта закона прописан је поступак одобравања пројекта са аспекта заштите околиша. Законом о заштити околиша (“Службене новине Федерације БиХ”, бр. 33/03 и 38/09) и одговарајућим подзаконским актима прописана је обавеза провођења поступка процјене утицаја на околиш као и обавеза прибављања околишске дозволе за изградњу гасовода промјера већег од 500мм. Додатно, законски оквир предвиђа и то да је рок важења околишске дозволе пет година, те не садржи довољно јасне одредбе о обнављању околишске дозволе због чега инвеститори у фази експлоатације имају обавезу да поново исходе ову дозволу. Овакво законско рјешење различито је од рјешења из најбоље међународне праксе, према којој изградња гасовода не подлијеже обавези прибављања околишске дозволе, већ само поступку процјене утицаја на околиш и изради студије о утицају на околиш. Обзиром на наведено, било је потребно прописати процедуру одобравања пројекта са аспекта заштите околиша која првенствено осигурава висок степен заштите околиша али и истовремено инвеститору олакшава изградњу предметног гасовода.

Чланом 11. Нацрта закона прописана је надлежност Федералног министарства просторног уређења за одобравање грађења предметног гасовода. Овакво рјешење у складу је са важећим прописима који уређују ову област.

Чланом 12. Нацрта закона прописан је поступак издавања урбанистичке сагласности, садржај захтјева за издавање урбанистичке сагласности, поступак прибављања посебних сагласности те скраћени рокови за издавање урбанистичке сагласности за предметни пројекат. Обзиром да се грађење уопштено може одобрити само уколико је у складу са просторно-планским документима донесеним за предметно подручје, као и на чињеницу да просторни план који се тренутно примјењује у Федерацији Босне и Херцеговине датира из 1981. године, те му је истекао плански период (Просторни план Босне и Херцеговине за период од 1981. до 2000. године), било је неопходно дефинисати основ за одобравање грађења гасовода Јужна интерконекција. Додатно, ставом (2) овог члана јасно је прописана потребна документација за издавање урбанистичке сагласности како би се смањило и прецизирао број потребних докумената, те како би се избјегле потребе за додатним допуњавањем захтјева. С тим у вези, у ставу (3) овог члана прописана је јасан рок у којем се морају издати посебне сагласности и мишљења, те је остављена могућност да их инвеститор прибавља сам или да то за њега учини Федерално министарство просторног уређења по службеној дужности. Ставом (4) прописан је механизам тзв. „прешутне сагласности“ којим је предвиђено да, уколико јавна предузећа и друге надлежне институције не издају тражена акта у остављеном року, сматра се да је тражена сагласност дата, чиме се значајно смањује могућност одлагања у реализацији пројекта. У ставу (5), прописан је дужи рок

важења урбанистичке сагласности, обзиром да је у пракси уочено да редовни рок важења урбанистичке сагласности од годину дана није довољан код изградње великих инфраструктурних објеката па су инвеститори били приморани тражити продужење исте или поново прибављати урбанистичку сагласност. Ставом (6) извршено је скраћивање рока за издавање урбанистичке сагласности са 30 на 15 дана од дана уредно поднесеног захтјева.

Чланом 13. Нацрта закона прописан је поступак издавања одобрења за грађење, те дефинисано да се одобрење за грађење може издати за објекат у цјелини или његов посебан дио, или појединачни објекат који чини грађевинску цјелину те је тачно прописан садржај захтјева за издавање одобрења за грађење. Такођер, овим чланом извршено је скраћивање рока за издавање одобрења за грађење са 30 на 15 дана, те је важење ове дозволе продужено до издавања одобрења за употребу.

Чланом 14. Нацрта закона прописан је поступак издавања одобрења за употребу, прецизиран је садржај захтјева за издавање одобрења за употребу, и извршено је скраћивање рока за њено издавање.

Чланом 15. Нацрта закона прописана је обавеза влада кантона којима пролази гасовод Јужна интерконекција да буду активно укључене у реализацију изградње предметног гасовода кроз доношење одговарајућих одлука. Ова укљученост посебно се огледа у обавези да владе ових кантона:

- проведу све потребне процедуре и донесу одговарајуће одлуке,
- подуму све потребне активности да надлежна тијела јединица локалне самоуправе у предметним кантонима све захтјеве за примљене у току реализације овог пројекта рјешавају по хитном поступку,
- сарађују са инвеститором у циљу хитне реализације предметног пројекта.

Чланом 16. Нацрта закона прописана је дужност федералних, кантоналних, градских и општинских органа власти и управе као и привредних друштава да дају пуни допринос рјешавању захтјева које подноси инвеститор, а све у циљу ефикасне реализације пројекта.

Чланом 17. Нацрта закона прописана је надлежност за вршење надзора над провођењем овог закона. Тако, надзор над провођењем закона врше Федерално министарство енергије, рударства и индустрије, Федерално министарство просторног уређења и Федерално министарство околиша и туризма, свако у оквиру својих надлежности, док надлежна грађевинска инспекција врши надзор над provedбом закона и аката донесених на темељу закона у дијелу који се односи на обавезе учесника у градњи.

Чланом 18. Нацрта закона прописана је супсидијарна примјена закона те рјешавање сукоба закона. На сва питања која нису уређена овим законом примјењују се прописи који регулишу дату област, а у случају да су одредбе других закона у супротности са одредбама овог закона, примјењују се одредбе овог закона. Такођер, прописана је и супсидијарна примјена Закона о управном поступку ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 2/98 и 48/99) на све поступке издавања акта.

Чланом 19. Нацрта закона прописан је рок за ступање на снагу овог закона.

V ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА

За провођење овог закона није потребно обезбиједити додатна новчана средства у Буџету Федерације Босне и Херцеговине.