

OBRAZLOŽENJE
ZAKONA O PLINOVODU “JUŽNA INTERKONEKCIJA BOSNA I HERCEGOVINA I REPUBLIKA HRVATSKA”

I USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje Zakona o plinovodu „Južna interkonekcija Bosna i Hercegovina i Republika Hrvatska“ sadržan je u članku III.1. točka f), koji je izmijenjen amandmanima VIII, LXXXIX i CVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, i članka IV. A. 20. (1) d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine prema kojima je u isključivoj nadležnosti Federacije utvrđivanje energetske politike, uključujući raspodjelu između županija, te osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture, a Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, uz ostala ovlaštenja predviđena Ustavom, odgovoran je za donošenje zakona o obavljanju dužnosti federalne vlasti.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Federacija Bosne i Hercegovine se trenutno snabdijeva prirodnim plinom iz samo jednog pravca i samo jednog izvora, koristeći transportni plinovod koji prelazi granicu Srbije i Bosne i Hercegovine u mjestu Šepak i nastavlja se do Zvornika, Kladnja, Sarajeva, Zenice i Travnika. Osim činjenice da je Federacija Bosne i Hercegovine ovisna o samo jednom izvoru i pravcu snabdijevanja, potrebno je istaknuti i to da postojeći plinovod, koji je izgrađen 1979. godine, karakterizira zastarjelost te velika opterećenost tijekom zimskih perioda kada je potrošnja plina najveća.

Stoga je izgradnja nove plinske interkonekcije - „Južna interkonekcija Bosna i Hercegovina i Republika Hrvatska“ (u daljem tekstu: Južna interkonekcija), na pravcu Zagvozd (Republika Hrvatska) – Posušje (Bosna i Hercegovina) – Tomislavgrad – Šuica – Kupres – Bugojno – Novi Travnik/Travnik sa odvojkom za Mostar, prepoznata kao projekt od najvećeg prioriteta za Federaciju Bosne i Hercegovine. Ovaj projekt uvršten je u sve ključne strateške, planske i razvojne dokumente donesene na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i Bosne i Hercegovine, uključujući i *Okvirnu energetske strategiju Bosne i Hercegovine do 2035. godine, Okvirnu energetske strategiju Federacije Bosne i Hercegovine do 2035. godine, te Program javnih investicija Federacije Bosne i Hercegovine 2020.-2022.*

Realiziranje projekta Južna interkonekcija ključno je za održavanje sigurnosti snabdijevanja prirodnim plinom na području cijele Federacije Bosne i Hercegovine kao i za diversifikaciju izvora i pravaca snabdijevanja prirodnim plinom, zbog čega je projekt Južne interkonekcije jedan je od najvažnijih strateških infrastrukturnih projekata u oblasti energetike u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Nadalje, prema trenutačno važećem pravnom okviru u oblasti prirodnog plina u Federaciji Bosne i Hercegovine (*Uredba o organizaciji i regulaciji sektora plinskog gospodarstva broj 778/07 od 31. 10. 2007. godine*, objavljena u „*Službenim novinama Federacije BiH*“, broj 83/07), svi učesnici u sektoru plina „*dužni su planirati i poduzimati mjere za sigurno snabdijevanje plinom u skladu s propisanim standardima snabdijevanja plinom i odgovorni su za sigurnost snabdijevanja plinom u okviru svoje djelatnosti*“.

Plinovod Južna interkonekcija u građevinskom smislu spada u kategoriju linijskih infrastrukturnih objekata koji su specifični po tome što se prostiru na širem zemljopisnom teritoriju, prolaze kroz veliki broj zemljišnih parcela kao i prelaze preko različitih vrsta zemljišta (šumsko, poljoprivredno, vodno, itd.). Iz tog razloga, odobravanje građenja ovakvih objekata podrazumijeva kompleksne postupke izvlaštenja i složene upravne postupke u kojima nadležni organi izdaju veliki broj dozvola i drugih upravnih akata. Detaljne analize postupka izdavanja dozvola za izgradnju energetske infrastrukture u

Federaciji Bosne i Hercegovine koje je usvojila Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, ukazale su da postojeći zakonodavni okvir za izgradnju energetske infrastrukture ne osigurava brzo realiziranje projekata ove vrste.

Iz tog razloga, bilo je potrebno pristupiti izradi posebnog zakona koji bi uredio pitanje izgradnje Južne interkonekcije kroz propisivanje posebnih upravnih postupaka za izdavanje dozvola sa skraćenim rokovima čime bi se osiguralo učinkovito realiziranje ovog strateškog projekta. Istu potrebu prepoznala su oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine koji su zaključcima zadužili Vladu Federacije Bosne i Hercegovine da izradi, i u zakonodavnu proceduru uputi tekst ovog zakona (vidjeti Zaključak Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine broj 01-02-02450/19 od 21.01.2020. godine i Zaključak Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine broj 02-18-1835/19 od 03.03.2020. godine).

Na osnovu toga, ministar Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije je donio Rješenje o imenovanju Povjerenstva za izradu Zakona o Južnoj plinskoj interkonekciji Federacije BiH sa Republikom Hrvatskom broj 03-30-2-315/20 od 27.05.2020. godine koja je imala zadatak da sačini tekst predmetnog zakona. Komisija je izradila *Prednacrt Zakona o plinovodu „Južna interkonekcija Bosna i Hercegovina i Republika Hrvatska“*, čijim će se donošenjem stvoriti neophodni preduvjeti za realiziranje ovog projekta.

III USKLAĐENOST SA PROPISIMA EUROPSKE UNIJE

Nakon uvida u propise Europske unije i analize odredbi ovog zakona, utvrđeno je da se ovim zakonom ne vrši usklađivanje sa propisima Europske unije.

IV OBRAZLOŽENJE POJEDINIH ODREDBA

Člankom 1. Nacrta zakona propisan je predmet ovog zakona.

Člankom 2. Nacrta zakona definirano je da pojmovi korišteni u zakonu imaju značenja utvrđena propisima koji uređuju oblasti prostornog planiranja, građenja i uporabe zemljišta, zaštite okoliša, upravljanja vodama, energije i plinskog gospodarstva u Federaciji Bosne i Hercegovine. Nije bilo potrebe za novim definiranjem pojmova, s obzirom da se Nacrtom zakona ne uvode novi pojmovi koji nisu već definirani propisima koji uređuje navedene oblasti. Također, svi pojmovi koji se koriste u ovom zakonu imaju uobičajeno značenje koje nije potrebno dodatno definirati.

Člankom 3. Nacrta zakona definirana je infrastruktura plinovoda koja se sastoji od plinske infrastrukture, prateće energetske infrastrukture i putne infrastrukture za pristup nadzemnim objektima i trasi plinovoda tijekom gradnje i nakon puštanja u pogon.

Člankom 4. Nacrta zakona definirano je da će se točka interkonekcije transportnih sustava odrediti posebnim sporazumom između dva susjedna operatora transportnih sustava i to Gospodarskog društva za proizvodnju i transport plina “BH-Gas” d.o.o. Sarajevo iz Bosne i Hercegovine i “Plinacro” d.o.o. iz Republike Hrvatske. Time je dato zaduženje tvrtki „BH-Gas“ d.o.o. Sarajevo da poduzme potrebne aktivnosti kako bi se osigurala sprovedba projekta Južna interkonekcija. Također, s obzirom na nadležnosti državnog nivoa vlasti za odobravanje novih interkonekcija, stavom (2) ovog članka propisano je da će sporazum dva susjedna operatora transportnih sustava biti sastavni dio Međudržavnog sporazuma između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske koji će se zaključiti u skladu sa odgovarajućim procedurama.

Člankom 5. Nacrta zakona za nositelja investicije projekta određeno je Gospodarsko društvo za proizvodnju i transport plina „BH-Gas“ d.o.o. Sarajevo, te su propisane njegove dužnosti i obveze kako

bi se stvorili tehnički preduvjeti za sigurno povezivanje predmetnog plinovoda sa postojećim plinskim sustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Člankom 6. Nacrta zakona propisane su obveze Gospodarskog društva „BH-Gas“ d.o.o. Sarajevo i njegovog osnivača Vlade Federacije Bosne i Hercegovine kako bi se osigurala dovoljna financijska sredstva za izgradnju i puštanje u pogon predmetnog plinovoda.

Člankom 7. Nacrta zakona utvrđen je javni interes za izgradnju plinovoda što je neophodan preduvjet za provođenje postupka izvlaštenja, a te određeni način izmjene elaborata izvlaštenju, korisnik izvlaštenja, izuzimanje nekretnina u javnom vlasništvu bez naknade i prioritetan rad povjerenstava na predmetima izvlaštenja. Ovaj članak formuliran je kako bi se stvorili potrebni preduvjeti za provođenje postupka izvlaštenja radi izgradnje, upravljanja i održavanja infrastrukture predmetnog plinovoda.

Naime, ranije pomenutim analizama postupka izdavanja dozvola za izgradnju energetske infrastrukture, ustanovljeno je kako je rješavanje imovinsko-pravnih odnosa (posebno kroz postupak izvlaštenja nekretnina) jedan od najvećih problema sa kojima se investitori suočavaju prilikom izgradnje objekata energetske infrastrukture. Rješavanje imovinsko-pravnih odnosa prethodi izdavanju odobrenja za građenje i često predstavlja najdugotrajniji, najskuplji i najkompliciraniji dio postupka ishođenja dozvola. Dodatno, s obzirom da troškovi izvlaštenja mogu značajno opteretiti investitore i dovesti u pitanje realiziranje projekta, propisano je da se nekretnine koje su vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, županija, grada, općine, javnih poduzeća ili javnih ustanova, a koje su potrebne za izgradnju, rad i održavanje predmetnog plinovoda, izvlaste bez naknade u korist investitora. Slično rješenje već postoji u *Zakonu o izvlaštenju* (*“Službene novine Federacije BiH”*, br. 70/07, 36/10, 25/12, 8/15 – *Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U-64/14 i 34/16*) ali samo za potrebe izgradnje objekata cestovne infrastrukture. Obzirom na važnost predmetnog projekta plinovoda, ova mogućnost proširena je i na postupak izvlaštenja za potrebe realiziranja projekta Južne interkonekcije.

Člankom 8. Nacrta zakona uređen je postupak promjene namjene zemljišta. Naime, u skladu sa propisima iz oblasti prostornog planiranja i građenja, građenje se može odobriti samo na zemljištu koje je određeno kao građevinsko zemljište. Stoga je potrebno izvršiti promjenu namjene svih drugih vrsta zemljišta (npr. šumsko ili poljoprivredno) na kojima se planira gradnja plinovoda. Poseban problem predstavljaju postupci promjene namjene šumskog zemljišta i promjene namjene poljoprivrednog zemljišta zbog neusklađenog ili nedostajućeg zakonodavnog okvira. Ovo je u praksi prouzročilo odlaganja u realiziranju velikih infrastrukturnih projekata. Kako bi se osiguralo učinkovito realiziranje predmetnog projekta, bilo je potrebno propisati da odobravanje promjene namjene zemljišta u konkretnom slučaju vrši Vlada Federacije Bosne i Hercegovine.

Člankom 9. Nacrta zakona propisan je poseban postupak izdavanja vodnih akata. S obzirom da se plinovodi, kao objekti linijske infrastrukture, prostiru većim teritorijem to povećava prilike da će oni svojom trasom prelaziti preko površinskih voda. Prema postojećem zakonodavstvu iz oblasti zaštite voda u Federaciji Bosne i Hercegovine, površinske vode podijeljene su u dvije kategorije (prva i druga kategorija) a u skladu sa tim kategorijama izvršena je i podjela nadležnosti za upravljanje i odobravanje građenja u blizini ili preko površinskih voda, odnosno izdavanje vodnih akata. Tako su za površinske vode prve kategorije nadležne federalne agencije za vodna područja, dok su površinske vode druge kategorije date u nadležnost županijskih ministarstava za vodoprivredu na čijem teritoriju se nalazi površinska voda. U slučaju izgradnje Južne interkonekcije, ovakvo zakonsko rješenje moglo bi dovesti do potrebe pribavljanja vodnih akata od čak šest nadležnih organa na različitim nivoima vlasti (četiri županijska ministarstva i dvije federalne agencije za vodna područja). Stoga je odredbom ovog člana propisana nadležnost agencija za vodna područja (kao organa federalnog nivoa vlasti) za izdavanje vodnih akata, neovisno o kategoriji površinskih voda.

Člankom 10. Nacrta zakona propisan je postupak odobravanja projekta sa aspekta zaštite okoliša. Zakonom o zaštiti okoliša ("Službene novine Federacije BiH", br. 33/03 i 38/09) i odgovarajućim podzakonskim aktima propisana je obveza provođenja postupka procjene utjecaja na okoliš kao i obveza pribavljanja okolišne dozvole za izgradnju plinovoda promjera većeg od 500mm. Dodatno, zakonski okvir predviđa i to da je rok važenja okolišne dozvole pet godina, te ne sadrži dovoljno jasne odredbe o obnavljanju okolišne dozvole zbog čega investitori u fazi eksploatiranja imaju obvezu da ponovno ishode ovu dozvolu. Ovakvo zakonsko rješenje različito je od rješenja iz najbolje međunarodne prakse, prema kojoj izgradnja plinovoda ne podliježe obvezi pribavljanja okolišne dozvole, već samo postupku procjene utjecaja na okoliš i izradi studije o utjecaju na okoliš. S obzirom na navedeno, bilo je potrebno propisati proceduru odobravanja projekta sa aspekta zaštite okoliša koja prvenstveno osigurava visok stupanj zaštite okoliša ali i istovremeno investitoru olakšava izgradnju predmetnog plinovoda.

Člankom 11. Nacrta zakona propisana je nadležnost Federalnog ministarstva prostornog uređenja za odobravanje građenja predmetnog plinovoda. Ovakvo rješenje u skladu je sa važećim propisima koji uređuju ovu oblast.

Člankom 12. Nacrta zakona propisan je postupak izdavanja urbanističke suglasnosti, sadržaj zahtjeva za izdavanje urbanističke suglasnosti, postupak pribavljanja posebnih suglasnosti te skraćeni rokovi za izdavanje urbanističke suglasnosti za predmetni projekt. S obzirom da se građenje općenito može odobriti samo ukoliko je u skladu sa prostorno-planskim dokumentima donesenim za predmetno područje, kao i na činjenicu da prostorni plan koji se trenutačno primjenjuje u Federaciji Bosne i Hercegovine datira iz 1981. godine, te mu je istekao planski period (Prostorni plan Bosne i Hercegovine za period od 1981. do 2000. godine), bilo je neophodno definirati osnov za odobravanje građenja plinovoda Južna interkonekcija. Dodatno, stavom (2) ovog članka jasno je propisana potrebna dokumentacija za izdavanje urbanističke suglasnosti kako bi se smanjio i precizirao broj potrebnih dokumenata, te kako bi se izbjegle potrebe za dodatnim dopunjavanjem zahtjeva. S tim u vezi, u stavu (3) ovog članka propisan je jasan rok u kojem se moraju izdati posebne suglasnosti i mišljenja, te je ostavljena mogućnost da ih investitor pribavlja sam ili da to za njega učini Federalno ministarstvo prostornog uređenja po službenoj dužnosti. Stavom (4) propisan je mehanizam tzv. „prešutne suglasnosti“ kojim je predviđeno da, ukoliko javna poduzeća i druge nadležne institucije ne izdaju tražena akta u ostavljenom roku, smatra se da je tražena suglasnost data, čime se značajno smanjuje mogućnost odlaganja u realiziranju projekta. U stavu (5), propisan je duži rok važenja urbanističke suglasnosti, s obzirom da je u praksi uočeno da redovni rok važenja urbanističke suglasnosti od godinu dana nije dovoljan kod izgradnje velikih infrastrukturnih objekata pa su investitori bili primorani tražiti produženje iste ili ponovno pribavljati urbanističku saglasnost. Stavom (6) izvršeno je skraćivanje roka za izdavanje urbanističke suglasnosti sa 30 na 15 dana od dana uredno podnesenog zahtjeva.

Člankom 13. Nacrta zakona propisan je postupak izdavanja odobrenja za građenje, te definirano da se odobrenje za građenje može izdati za objekt u cjelini ili njegov poseban dio, ili pojedinačni objekt koji čini građevinsku cjelinu te je točno propisan sadržaj zahtjeva za izdavanje odobrenja za građenje. Također, ovim člankom izvršeno je skraćivanje roka za izdavanje odobrenja za građenje sa 30 na 15 dana, te je važenje ove dozvole produženo do izdavanja odobrenja za uporabu.

Člankom 14. Nacrta zakona propisan je postupak izdavanja odobrenja za uporabu, preciziran je sadržaj zahtjeva za izdavanje odobrenja za uporabu, i izvršeno je skraćivanje roka za njeno izdavanje.

Člankom 15. Nacrta zakona propisana je obveza vlada županija kojima prolazi plinovod Južna interkonekcija da budu aktivno uključene u realiziranje izgradnje predmetnog plinovoda kroz donošenje odgovarajućih odluka. Ova uključenost posebno se ogleda u obvezi da vlade ovih županija

- provedu sve potrebne procedure i donesu odgovarajuće odluke,
- poduzmu sve potrebne aktivnosti da nadležna tijela jedinica lokalne samouprave u predmetnim županijama sve zahtjeve zaprimljene u toku realiziranja ovog projekta rješavaju po hitnom postupku,
- surađuju sa investitorom u cilju žurne realizacije predmetnog projekta.

Člankom 16. Nacrta zakona propisana je dužnost federalnih, županijskih, gradskih i općinskih organa vlasti i uprave kao i gospodarskih društava da daju puni doprinos rješavanju zahtjeva koje podnosi investitor, a sve u cilju učinkovitog realiziranja projekta.

Člankom 17. Nacrta zakona propisana je nadležnost za vršenje nadzora nad provođenjem ovog zakona. Tako, nadzor nad sprovođenjem zakona vrše Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, Federalno ministarstvo prostornog uređenja i Federalno ministarstvo okoliša i turizma, svako u okviru svojih nadležnosti, dok nadležna građevinska inspekcija vrši nadzor nad provedbom zakona i akata donesenih na temelju zakona u dijelu koji se odnosi na obveze učesnika u gradnji.

Člankom 18. Nacrta zakona propisana je supsidijarna primjena zakona te rješavanje sukoba zakona. Na sva pitanja koja nisu uređena ovim zakonom primjenjuju se propisi koji reguliraju datu oblast, a u slučaju da su odredbe drugih zakona u suprotnosti sa odredbama ovog zakona, primjenjuju se odredbe ovog zakona. Također, propisana je i supsidijarna primjena Zakona o upravnom postupku ("Službene novine Federacije BiH", br. 2/98 i 48/99) na sve postupke izdavanja akta.

Člankom 19. Nacrta zakona propisan je rok za stupanje na snagu ovog zakona.

V FINACIJSKA SREDSTVA

Za provođenje ovog zakona nije potrebno osigurati dodatna novčana sredstva u Proračunu Federacije Bosne i Hercegovine.