

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, kanalizacije 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).

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 nepokretnosti; 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 osnove 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 sedištim 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 vršiocima 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 okruga 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.

Izvor: Studija Hidropotencijali Srbije i resavanje problema izgradnje malih hidroelektrana (Birn, Cins, Cekor)