



Policy Paper

# Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora

Korak napred ili ne?



**Autor** | Jovan Rajić

**Izdavač** | Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

**Dizajn** | Marija Mraznica Design

**Fotografije i grafika** | canva.com

Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora - Korak napred ili ne? © 2024 by Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu is licensed under CC BY-NC-ND 4.0. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Oktobar 2024. godine

[www.reri.org.rs](http://www.reri.org.rs)



Regulatorni institut za obnovljivu  
energiju i životnu sredinu

A. Dositejeva 30/3, 11000 Beograd, Srbija

E-mail [office@reri.org.rs](mailto:office@reri.org.rs)

# Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora

## Korak napred ili ne?



---

Ova publikacija je nastala u okviru projekta "Građanska energija - unapređenje pravnog okvira" koji sprovodi Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) uz finansijsku podršku Heinrich Böll Stiftung. Stavovi i mišljenja izneta u ovoj publikaciji ne izražavaju neminovno stavove Heinrich Böll Stiftung i za njih je isključivo odgovoran Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu.

# Sadržaj

Usvajanje zakona – (upitna) transparentnost i strategija	5
Novine u zakonu	6
Građanska energija – prozjumeri	6
Tržišne premije	7
Garancije porekla	8
Energetsko skladište	8
Sporne odredbe	9
Pitanje „strateškog partnerstva” – već viđeno u Srbiji	9
Tri metode obračuna za kupce-proizvođače	10
Ključne preporuke	10

# Usvajanje zakona – (upitna) transparentnost i strategija



Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora<sup>1</sup> („Zakon“), Skupština Crne Gore usvojila je 19. avgusta 2024. godine, a na snagu je stupio 31. avgusta iste godine. Iako je dugo iščekivan, najavljivan i pripreman<sup>2</sup>, sama procedura javne rasprave, ako se uopšte i može tako nazvati, sprovedena je u vrlo kratkom roku,

čime je zainteresovana javnost ostala uskraćena za mogućnost da se na adekvatan način uključi u proceduru kreiranja ovog izuzetno važnog propisa.

Prethodno je Vlada Crne Gore na sednici održanoj 6. juna 2024. godine utvrdila tekst Predloga Zakona o korišćenju energije iz obnovljivih izvora, obrazlažući da će se usvajanjem ovog zakona izvršiti dalje usklađivanje zakonodavstva Crne Gore sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti energetike, pored uvođenja niza novih rešenja koja nisu predviđena i definisana krovnim Zakonom o energetici.

Kao razlog za izostanak adekvatne javne rasprave, resorni ministar naveo je u Skupštini (obrazlažući zakon) kašnjenje u njegovom usvajanju i veliki pritisak od strane Energetske zajednice, jer je on morao biti usvojen najkasnije do 31. decembra 2022. godine<sup>3</sup>. Kao dodatni razlog, navedena je i neophodnost usvajanja ovog zakona<sup>4</sup> kako bi se što pre stekli uslovi za dobijanje kredita od Svetske banke.

Čini se, međutim, da ni jedan od ovih izgovora ne može predstavljati valjano opravdanje za izostanak javne rasprave koja je propisana zakonom, a koja bi ovaj propis u svakom slučaju samo mogla učiniti boljim i efikasnijim, uz angažovanje zainteresovane javnosti, civilnog sektora i eksperata iz oblasti energetike.

Pored ovoga, postavlja se i pitanje vizije i strategije predlagača zakona, a u širem smislu i kreatora javnih politika, koji su, prilikom usvajanja ovog Zakona, čini se, propustili da u celosti sagledaju pravni sistem Crne Gore koji se odnosi na oblast energetike. Naime, neposredno nakon usvajanja, na javnu raspravu stavljen je i nacrt novog zakona o energetici, pa onda čudi zbog čega samo usvajanje propisa nije moglo da sačeka jednovremenu i paralelnu javnu raspravu za usvajanje krovnog propisa i *lex specialis*-a.

Konačno, poseban problem predstavlja i činjenica da se i dalje čeka na osnovni planski dokument na nivou republike – prostorni plan Crne Gore, koji bi trebalo da, makar u naznakama, skicira planove za realizaciju najvažnijih strateških projekata, uključujući ovde svakako i kapitalne energetske projekte.

Ako se ima sve navedeno u vidu, može se oceniti da sama ubrzana procedura usvajanja zakona i izostanak strateškog povezivanja javne rasprave i usvajanja povezanih propisa i dokumenata javnih politika, jeste nešto što u formalnom smislu baca senku na donošenje jednog ovako značajnog propisa.

1

Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora („Službeni list CG“, broj 82/2024).

2

Radna grupa inicijalno formirana još 2019. godine.

3

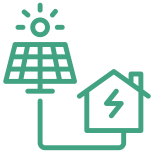
<https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/720276/gotova-rasprava-o-zakonu-o-energiji-iz-obnovljivih-izvora-kritike-opozicije-zbog-manjka-javne-rasprave>

4

Kao i Zakona o šumama i Zakona o upravljanju otpadom.

# Novine u zakonu

## Građanska energija – prozjumeri



Iako je Crna Gora država u kojoj je tokom prethodnih godina relativno ubrzano sproveden program razvoja prozjumeri, pre svega, u smislu rasta njihovog broja kroz projekte *Solari 3000+* i *Solari 500+*, koji su se realizovali uz podršku i *de facto* kreditiranje od strane države<sup>5</sup>, osnov za pravni okvir definisan je tek usvajanjem novog zakona. Ipak, za punu implementaciju ovog instituta, neophodno je usvojiti i adekvatne podzakonske akte, kako bi se u celosti mogla sagledati i oceniti primena ovih novih normi.

**Kupac-proizvođač** zakonom je definisan kao krajnji kupac koji deluje u svojim prostorijama koje se nalaze unutar ograničenog područja, koji proizvodi električnu energiju iz obnovljivih izvora za *sopstvenu potrošnju* i koji može *skladištiti* ili prodavati višak energije koju je sam proizveo, pod uslovom da krajnjem kupcu koji nije domaćinstvo te aktivnosti ne predstavljaju njegovu primarnu komercijalnu ili profesionalnu delatnost.

Zakon propisuje da instalisana snaga elektrane kupca-proizvođača ne sme biti veća od priključne snage objekta krajnjeg kupca na elektroenergetski sistem. Status kupca-proizvođača stiče se priključenjem elektrane na unutrašnje električne instalacije sopstvenog objekta i zaključenjem ugovora sa nadležnim mrežnim operatorom i snabdevačem.

Za elektrane instalisane snage do 16 KW<sup>6</sup> koje proizvode električnu energiju za sopstvene potrebe ili su deo demonstracionog projekta, operater distributivnog sistema<sup>7</sup> (ODS) propisuje akt o pojednostavljenom postupku priključenja, koji je dužan da objavi na svojoj veb-stranici i po kome rok za odlučivanje o podnetom zahtevu za priključenje ne može biti duži od 30 (trideset) dana.

Kupac-proizvođač zaključuje ugovor o kupoprodaji električne energije sa snabdevačem, koji je u obavezi da otkupi višak proizvedene električne energije po ceni koja je definisana tim ugovorom, a koja se određuje po jednom od tri različita metoda obračuna cene (videti dole), što dovodi do toga da nisu svi kupci proizvođači tretirani na jednak način.

Period za poravnanje potraživanja i obaveza između kupca-proizvođača i snabdevača iznosi godinu dana, a dospeva svakog 1. aprila za prethodnih 12 meseci.

ODS je dužan da prioritarno preuzima električnu energiju od kupca-proizvođača, osim u slučaju ugrožene sigurnosti rada sistema. Takođe, u obavezi je da na mestu primopredaje električne energije kupca-proizvođača postavi *obračunsko brojilo*, koje omogućava odvojeno merenje isporučene i preuzete električne energije, a na mestu konekcije instalacija za proizvodnju i

5

EPCG je u septembru 2021. godine osnovala posebno pravno lice EPCG – Solar gradnja, čija je osnovna delatnost nabavka, projektovanje, ugradnja i održavanje fotonaponskih sistema. Ovim projektom je predviđeno da prozjumeri otplaćuju svoju investiciju u mesečnim ratama u periodu od 5 (pet) do 7 (sedam) godina, sa idejom da rata bude manja od njihovog mesečnog računa za električnu energiju i uz subvenciju od 20% ukupne investicije koju dodeljuje Eko-fond.

6

Ili ekvivalentne snage priključka koji nije trofazni.

7

<https://cedis.me/>

potrošnju električne energije *kontrolno brojilo*, koje registruje ukupno proizvedenu količinu električne energije kupca-proizvođača.

Zakon prepoznaje i mogućnost *zajedničkog delovanja* kupaca iz kategorije domaćinstava i komercijalnih kupaca kao kupaca-proizvođača, na način definisan ugovorom koji reguliše njihove međusobne odnose, uključujući ovde i pripadajući udeo snage elektrane i proizvodnje svakog kupca pojedinačno.

Konačno, Zakonom su definisane i **zajednice** obnovljivih izvora energije kao pravno lice koje se zasniva na otvorenom i dobrovoljnom učešću, autonomno je i kontrolisano od strane akcionara ili članova koji se nalaze u blizini projekata koji se odnose na obnovljivu energiju koji su u vlasništvu i razvoju tog pravnog lica. Akcionari mogu biti fizička ili pravna lica, kao i jedinice lokalne samouprave. Primarna svrha ovakvih zajednica jeste obezbeđivanje ekološke, ekonomske ili društvene koristi za njihove članove ili lokalnu samoupravu. Zajednica obnovljivih izvora energije stiče status (privremenog) povlašćenog proizvođača i pravo na podsticajne mere u skladu sa Zakonom.

## Tržišne premije



Tržišna premija je Zakonom uvedena kao nova vrsta podsticaja (pored postojećih *feed-in* tarifa) i predstavlja finansijski doprinos koji se plaća kao razlika između referentne tržišne cene i ostvarene cene za proizvedenu električnu energiju, kada je referentna tržišna cena niža od ostvarene cene, za električnu energiju koju isporučuje povlašćeni proizvođač u šemi tržišne premije i koja se utvrđuje u evrocentima po kWh isporučene električne energije.

Ukoliko je u obračunskom periodu referentna tržišna cena veća od ostvarene cene, povlašćeni proizvođači električne energije dužni su da ovlašćenoj ugovornoj strani plate razliku između ovih cena (*negativna tržišna premija*) za proizvedenu električnu energiju, u skladu sa ugovorom o tržišnoj premiji.

Sistem tržišnih premija predviđen je za „veće” projekte i ne može se dobiti za mala postrojenja i demonstracione projekte.

Članom 13. Zakona propisano je da će se sistem tržišnih premija primenjivati *nakon isteka prelaznog perioda*, koji se završava spajanjem crnogorskog dan-unaprijed tržišta električne energije sa jedinstvenim evropskim organizovanim dan-unapred tržištem električne energije (ne pre kraja 2025. godine – prim. aut.), ili drugim tržištem, pod uslovom da godišnji obim trgovine preko interkonektora sa povezanim tržištem van Evropske unije iznosi najmanje 1 TWh.

Međutim, zakon propisuje i mogućnost da se u prelaznom periodu (do dostizanja uslova iz pasusa iznad) ipak zaključi ugovor o tržišnoj premiji, koji sadrži odredbu o pravu preuzimanja električne energije<sup>8</sup> i načinu na koji se to pravo zamenjuje pravom na tržišnu premiju.

8

Po ceni koju je taj povlašćeni proizvođač ostvario na aukciji za tržišnu premiju, u skladu sa ugovorom o tržišnoj premiji.

Nadležno ministarstvo raspisuje aukcije za dodelu prava na tržišne premije u skladu sa utvrđenim kvotama (kapacitetima), putem *javnog poziva*. Aukcije za tržišnu premiju mogu biti za unapred određene lokacije<sup>9</sup> ili za neodređene lokacije, pri čemu su ponuđači dužni da odaberu lokacije za koje su rešeni imovinsko-pravni odnosi. Aukcije se mogu sprovoditi za određena geografska područja i/ili za jednu ili više vrsta tehnologija elektrana koje koriste obnovljive izvore energije, u zavisnosti od mogućnosti priključenja i uticaja na stabilnost elektroenergetskog sistema.

## Garancije porekla



Zakon uvodi i garancije porekla, koje predstavljaju elektronski dokument čija je funkcija dokazivanje krajnjem kupcu, od strane proizvođača, da je određeni udeo ili određena količina energije proizvedena iz obnovljivih izvora. Odnose se na električnu energiju, gas (uključujući vodonik), kao i toplotnu energiju.

Garancija porekla izdaje se za proizvedenu količinu električne energije (iz obnovljivih izvora) izmerenu na mestu priključenja elektrane na elektroenergetski sistem, isključujući električnu energiju proizvedenu i korišćenu za sopstvenu potrošnju i električnu energiju kupljenu iz drugog izvora. Operator prenosnog ili distributivnog sistema na koji je priključen objekat za koji se izdaje garancija porekla dužan je da operatoru tržišta električne energije dostavi podatke o količini električne energije proizvedene pod ovim uslovima.

Zahtev za izdavanje garancije porekla može se podneti u roku od 6 (šest) meseci od poslednjeg dana perioda proizvodnje električne energije za koji se traži garancija porekla, a najkasnije do 15. marta tekuće godine za proizvodnju električne energije iz prethodne godine.

Garancija porekla važi godinu dana, počev od poslednjeg dana perioda proizvodnje za koji je izdata.

Ona se ne može izdati energetsom subjektu za električnu energiju proizvedenu u reverzibilnoj hidroelektrani za deo električne energije proizvedene u pumpnom režimu, kao ni subjektu koji proizvodi toplotu za daljinsko grejanje i/ili hlađenje u energetsom objektu snage ispod 1 MW.

## Energetsko skladište



Zakon definiše i energetsko skladište kao energetska postrojenja koje se koristi za *kratkoročno i dugoročno skladištenje energije* radi njenog daljeg korišćenja u energetske svrhe i uključuje reverzibilne hidroelektrane, baterijske sisteme za skladištenje električne energije, proizvodnju i upotrebu vodonika i amonijaka za energetske namene, kao i toplotna i mehanička skladišta energije.

9

Koje prethodno utvrđuje  
Vlada CG.



# Sporne odredbe

## Pitanje „strateškog partnerstva” – već viđeno u Srbiji



Zakonom je propisana mogućnost angažovanja **strateškog partnera** radi realizacije projekata u oblasti obnovljivih izvora energije, ukoliko su ispunjeni određeni preduslovi za to.

Strateški partner definisan je kao domaći ili strani privredni subjekt ili konzorcijum domaćih i/ili stranih privrednih subjekata, izabran u skladu sa Zakonom, za realizaciju strateškog projekta. Strateški partner dužan je da pripremi i/ili delimično ili u potpunosti finansira relevantne studije i tehničku dokumentaciju (ako su potrebni) za realizaciju strateškog projekta, realizuje strateški projekat izgradnje elektrane, kao i da finansira realizaciju samog strateškog projekta izgradnje elektrane ili posreduje u obezbeđivanju sredstava od međunarodnih finansijskih institucija, poslovnih banaka i drugih izvora finansiranja za realizaciju strateškog projekta.

Strateški partner u obavezi je da sprovede najmanje jednu od sledećih radnji: 1) obezbedi inovativne tehnologije i/ili opremu i/ili sirovine za realizaciju strateškog projekta; 2) pruži usluge upravljanja i/ili održavanja strateškog projekta nakon izgradnje i u periodu koji odredi Vlada CG; 3) izvrši prenos znanja u vezi sa upravljanjem i korišćenjem strateškog projekta; i/ili 4) preuzima i druge radnje radi ostvarivanja ciljeva ovog zakona koje su utvrđene podzakonskim aktom Vlade.

Vlada CG za svaki pojedinačni projekat strateškog partnerstva ovlašćena je da odredi način i postupak izbora strateškog partnera, sadržinu i opis projektnog zahteva i potreba, izbor lica koje će biti vlasnik i investitor, osnovne karakteristike strateškog projekta, način proizvodnje i/ili skladištenja i uslove preuzimanja električne energije i druge elemente od značaja za sprovođenje postupka.

Ono što je vrlo problematično u novom zakonu jeste činjenica da se prilikom izbora strateškog partnera i zaključivanja ugovora o realizaciji projekta sa strateškim partnerom izričito isključuje primena propisa kojima se uređuje postupak javnih nabavki, javno-privatnih partnerstava i koncesije, pre svega zato što se na ovaj način parcijalno suspenduje pravni poredak Crne Gore, a sa druge strane, što ovakvo rešenje vodi u arbitrarnost u postupanju Vlade CG i otvara mogućnosti i opasnost od koruptivnih aktivnosti kroz neposredne pogodbe sa investitorima.

Ovakvo rešenje je gotovo prepisano iz Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije u Srbiji<sup>10</sup>. Ovakvo zakonsko rešenje u praksi je već izazvalo kontroverze, budući da je prvi strateški projekat već ugovoren, odnosno, da je izbor prvog strateškog partnera već izvršen, a da su samu proceduru, uslove iz javnog poziva i izbor partnera pratili kontroverze i, u najmanju ruku, čudni uslovi za izbor partnera<sup>11</sup>.

10

Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije („Službeni glasnik RS”, br. 40/2021 i 35/2023).

11

<https://reri.org.rs/sumnjiv-tender-i-javni-poziv-ministarstva-rudarstva-i-energetike-za-izbor-strateskog-partnera-za-izgradnju-solarnih-elektrana/>

# Tri metode obračuna za kupce-proizvođače



Predstavnici struke i civilnog društva kao problematičnu ocenjuju i odluku da se za kupce-proizvođače uvedu 3 (tri) različite metode obračuna preuzete i isporučene električne energije, jer se na taj način kupci-proizvođači stavljaju u nejednak položaj, samim tim što se na sve njih ne primenjuje ista „matematika“.

Naime, zakonom je predviđeno da se obračun preuzete i isporučene električne energije kupca-proizvođača vrši primenom: 1) šeme neto merenja za elektrane instalisane snage do 16 kW; 2) šeme neto obračuna za elektrane instalisane snage od 16 kW do 50 kW; kao i 3) komercijalne šeme snabdevanja za elektrane instalisane snage veće od 50 kW.

## Ključne preporuke

Neophodno je što pre pristupiti izradi i usvajanju podzakonskih akata kako bi se zakon učinio u potpunosti funkcionalnim i primenljivim u praksi.

Potrebno je pre usvajanja novog zakona o energetici i ostalih zakona iz ove oblasti, kao i dokumenata javnih politika (uključujući ovde i prostorni plan Crne Gore) sprovesti horizontalnu i vertikalnu analizu, kako bi se izbegla ponavljanja, preklapanja, pravne praznine ili međusobne neusklađenosti između ovih dokumenata.

Treba razmotriti neophodnost postojanja tri različite metode obračuna za određivanje otkupne cene električne energije od kupaca-proizvođača.

Treba razmotriti mogućnost preciziranja odredbi koje se odnose na strateško partnerstvo, s obzirom na to da delimično suspenduju pravni okvir Crne Gore i otvaraju mogućnost za koruptivno delovanje.

Potrebno je razmotriti strateško opredeljenje kada je reč o izgradnji hidro-projekata manjeg kapaciteta, do 10 MW.





A. Dositejeva 30/3, 11000 Beograd, Srbija  
E-mail [office@reri.org.rs](mailto:office@reri.org.rs)

[www.reri.org.rs](http://www.reri.org.rs)