UNIJA POSLODAVACA
CRNE GORE

Broj: 2089/14

Podgorica, 15.septembar 2014.godine

MINISTARSTVO EKONOMIJE

Direktortat za energetiku

Predmet: Primjedbe i sugestije na Nacrt zakona o energetici

U povodu Nacrta zakona o energetici UPCG u ime članova realnog privrednog sektora ima potrebu saopštiti kako slijedi:

I. PREDHODNE NAPOMENE

1. Nacrt odnosnog Zakona je isuviše strukovan i s toga specifičan, manje razumljiv privrednim subjektima koji čine 98% privredne strukture u Crnoj Gori (mikro, mala i srednja privredna društva). Utoliko prije je i manje razumljiv i prosječnom građaninu koji iz svog budžeta izdvaja značajna sredstva uslijed korišćenja pojedinih vidova „energetskih dobara“ (el. energije, nafte, toplote i dr.).
   Kako navedeno ne bi trebalo da je sporno, čini se da je trebalo imati više volje da se umjeste krajnje pojednostavljenog obrazloženja (osim za dio saobražavanja propisima EU) učini napor i kroz obrazloženje ponuđeni tekst učini razumljivijim i dostupnijim.
2. Odnosni Nacrt je „bogatiji“ za ukupno 23 nova člana u odnosu na raniji Zakon, što mu daje volumen od 234 člana. Izvjesno je da to predstavlja iskaz nomo-tehničkog poboljšanja ranijeg Zakona i veće posvećenosti uređenju odnosa u energetici.
3. Iz obrazloženja se teško može nazrijeti da li se donošenjem novog Zakona „zatvaraju“ obaveze iz „Trećeg energetskog paketa EU“ uključiv i obaveze implementacije odluke Savjeta ministara Energetske zajednice iz oktobra 2012.godine. Ovim ne dovodimo u pitanje razvojni aspekt EU u ovoj oblasti.
4. Nacrt ne pominje odnos ovog Zakona sa Zakonom o ratifikaciji sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju... (Službeni list CG br.7/07) koji je stupio na snagu 01.05.2010.godine posebno u odnosu na čl.89 i 109 tog Zakona.
5. Iako, cijenimo, da nije bila namjera, stiče se utisak da je bilo važnije usaglasiti predmetni Zakon sa propisima EU, nego obezbjediti i kompatibilnost istog sa nizom domaćih zakona.
6. Značaj energetskih izvora za Crnu Goru, čini se, trebalo je da ponudi u tekstu ovog ili pak da uputi na poseban zakon o zaštite državnih interesa u „sektoru energetike“. To je izostalo. Zašto?
7. Pozdravljamo učinjeni napor u pravcu boljeg razumjevanja teksta kroz tzv. Pojmovnik, odnosno značenje izraza (čl.5) za koje je sada ponuđeno ukupno 121 u odnosu na ranije 81 definiciju. Primjetili smo da i ovaj bogatiji Pojmovnik treba dopuniti još pojedinim izrazima na koje ćemo ukazati našim pojedinačnim primjedbama i sugestijama.

II. OPŠTE PRIMJEDBE I SUGESTIJE

1. Odnosni Zakon mora biti korespodentan i konzistentan sa nizom drugih zakona od kojih markiramo samo sledeće:
   - Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (Sl. List CG br.51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13) – čl.4, 7, 71, 91, 100, 134
   - Zakon o energetskoj efikasnosti (Sl. List CG br. 29/10) – čl.2, 17, 39
   - Zakon o javnim nabavkama (Sl. List CG br.42/11) – čl.2 st.4, čl. 108, 109, 110, 111 i 113
   - Zakon o koncesijama (Sl. List CG br.8/09) – čl.6 i 19
   - Zakon o zaštiti potrošača (Sl. List CG br.2/14) – čl.2 tč.6, čl.24, 35, 36, 40, 104 i 108
   - Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza (Sl. List CG br.28/14) – čl.3, 4 i 5
   - Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Sl. List CG br. 39/11, 66/12, 14/14) – čl.3
2. I pored evidentnog napora, čini se da i dalje postoji potreba za otklanjanjem pojedinih nejsanoća, dvosmislenosti i sl. odnosno nerazumljivih odredaba kao što su: čl.5 tč.19 i 29, čl.24, 26, čl.27 st.2 tč.1 i st.3, čl.41 st.4 tč.5, čl.60 st.3 tč.4 i 6, čl.67 st.2, čl.68 st.1 tč.2 i 3 i neke druge.
3. I dalje ostaje, čini se, nejasno kako će jedinice lokalne samouprave, posebno one manje i one nove, nedavno ustanovljene, uspjeti donijeti lokalne energetske planove, koji su sada čak i prošireni novim elementima u odnosu na ranije elemente takvih planova. Sve ovo imajući u vidu kadrovske resurse u tim jedinicama lokalne samouprave. Pitanje je, s toga, šta ako se takvi planovi ne donesu. Da li će slijediti i čija institucionalna odgovornost, koju za sada „ne poznaje“ odsjek kaznene odredbe.
4. Zakon u osnovnim odredbama „ne poznaje“ kao energetske djelatnosti:
   - sunčevu (solarnu) energiju
   - energiju vjetra

   kao energetske resurse, mada je nešto od toga „promaklo“ u čl.69 st.1 Nacrta zakona. Podsjećamo, takođe da je Vlada Crne Gore donijela Uredbu o vjetroelektranama (Sl. List CG br.69/09), a Ministarstvo ekonomije Pravilnik o vrstama i klasifikaciji potrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora i visokoefikasne kogeneracije (Sl. List br.28/11) što treba prevasohdno u čl.2 dopuniti.

   Sve ovo, utoliko prije, što je dobro poznat interes privatnog sektora za ulaganje u ove resurse energetskih djelatnosti (primjer: Krnovo, primorje i dr.). To sve znači da bi na primjerenom mjestu u Zakonu trebalo „pokriti“ normama odrednice o odnosnim energetskim resursima. Jer, ovo je „matični zakon“ o energetici.
5. Visoko cijeneći „misiju“ Agencija za energetiku ne možemo, a da ne primjetimo:
   - ostalo je nejsano kako se ista konstituiše budući da je Skupština CG samo imenuje, ukoliko to nije i akt konstituisanja
   - u vezi rješenja iz čl.30 st.2 tč.4, da jednog člana u Agenciji imenuje Privredna komora Crne Gore, iz prostog razloga što je članstvo privrednih subjekata u toj instituciji obavezno, te da ista ima prerogative državnog organa, neophodno je propisati/omogućiti da jednog člana imenuje i UPCG, u svojstvu nezavisnog predstavnika realnog sektora privrede.
6. Nezavisno od činjenice što čl. Odbora, izvršni direktor i zamjenik izvršnog direktora nemaju atribute državnog, odnosno javnog funkcionera, jer tako nešto ne propisuje Zakon o zaradama državnih i javnih funkcionera koji jedino utvrđuje njihov status (Sl. List CG br.33/08, 76/09, 7/10) jasno je da ne može takav status i na njih biti proširen, odnosno da se smatraju bilo državnim bilo javnim funkcionerima iz čega bi proizašla i zaštitna mjera

u povodu prestanka funkcije na lični zahtjev ili isteka mandata, a koji se odnosi na naknadu zarade u visini njegove zarade iz mjeseca koji predhodi mjesecu u kojem je došlo do prestanka funkcije i to za period od jedne godine. Ovim Zakonom se ne mogu „proizvoditi“ novi državni ili javni funkcioneri izvan onih utvrđenih Zakonom o zaradama državnih i javnih funkcionera. Uostalom u čl.27 Nacrta ovog zakona je propisano da se na članove Odbora Agencije, izvršnog direktora i zamjenika izvršnog direktora, kao i na zaposlene u Agenciji u povodu prava i obaveza iz radnog odnosa ista ostvaraju u skladu sa opštim propisima o radu ukoliko ovim Zakonom nije drukčije uređeno. Podsjećamo da čl.3 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ne propisuje da se isti „prostire“ i na ovu Agenciju.

7. Pitanja odgovornosti, budući da Agencija ima niz diskrecionih ovlašćanja koja se teško mogu činjenično provjeravati otvara pitanje mogućeg sankcionisanja za slučaj nesavjesnog postupanja jer to sigurno proizvodi štete za čitavo društvo – realni privredni sektor, a naročito građane. Da li je odgovornost, s toga je pitanje, akomulirana samo u odrednici o razješenju članova, odnosnog organa.
8. Odredbe o gasu, nafti i toploti kao energetskim djelatnostima malo upućuju na dalju razradu podzakonskim aktima. Zašto?
9. Ima osnova pojačati norme o neovlašćenom korišćenju energije (čl.194 i 195) jer se čini da dosadašnji prostori inkriminacije za neovlašćeno korišćenje energije utvrđeni odgovorajućim članovima KZ nijesu dali djelotvorne rezultate, a raste obim neovlašćenog korišćenja energije.
10. Fenemom gubitaka u korišćenju prenosnih i distributivnih sistema, naročito el. energije i dalje je, čini se nedodirljiv – dogma. Ostaje i dalje nejasno zašto kupac el. energije, pored stvarno isporučenih i potrošenih količina el. energije treba da plati i gubitke na prenosnoj i distributivnoj mreži. Znači li ovo da prodavac, kao profitni subjekat, uvjek prebacuje problem svog razvoja (izgleda u cijelini) na kupce – korisnike el. energije koja je samo roba, istina roba „sui generis“. Trebalo je, s toga, obrazloženjem uz Nacrt ponuditi dobru argumentaciju, što je izostalo. Da se to desilo ova nedoumica bi bila manja ili bi bila eliminisana.

III. POSEBNE PRIMJEDBE

1. Čl.1 st.1
   Riječi „određuju se“ zamjeniti riječima „uređuje se“.
2. Čl.2
   Dodati saglasno našoj opštoj primjedbi pod 2.
3. Čl.4 st.1
   Za sintagmu „po realnim cijenama“ u Pojmovniku (čl.5) dati radnu definiciju. U tom slučaju odnosni izraz u ovom članu brisati.
4. Čl.5
   - tč.19 preispitati jer sintagma „derivati el. energije“ nijesu finansijski instrumenti.
   - tč.29 bliže pojasniti šta su to potrebe sistema.
   - tč.37 preispitati da li je energetska saglasnost korespodentna sa definicijom iz Zakona o energetskoj efikasnosti.
5. Čl.11
   Preispitati, saglasno našoj opštoj primjedbi pod 3.
6. Čl.24
   Nejasan, saglasno našoj opštoj primjedbi pod 2. posebno da li je, ako ostaje ovaj član, njemu mjesto u ovom odjeljku.
7. Čl.27 st.2 tč.1 i tč.4

- nejasan, saglasno našoj opštoj primjedbi pod 2.
- stavu 4 u ovom članu nije mjesto

8. Čl.29
   Preispitati, saglasno našoj opštoj primjedbi pod 5.
9. Čl.30 st.2
   Tč.4 izmjeniti da glasi „4) jednog člana Unija poslodavaca Crne Gore“. Ovo sa razloga saopštenih u našoj opštoj primjedbi pod 5. al.2.
10. Čl.34 st.1
    Pojasniti razloge uslijed kojih se za predsjednika ili člana Odbora Agencije traži, najmanje 7 godina rada u struci. Bilo bi korisno saobraziti predmetno sa nekim standardom koji se traži u pogledu radnog iskustva, ako takav postoji.
11. Čl.37
    Preispitati u cijelosti u kontekstu naše opšte primjedbe pod 6. i dati novo, drugačije, rješenje za ovaj član.
12. Čl.41
    Učiniti ga jasnijim saglasnoj našoj opštoj primjedbi pod 2.
13. Čl.45 st.7
    Utvrditi obavezu pokretanja postupka, a ne mogućnost kako je to predloženo, jer se time postiže autoritet sistema.
14. Čl.50 st.1
    Preispitati u odnosu na Zakon o tajnosti podataka (Sl. List CG br.79/08, 76/09, 41/10), posebno čl.3 ovog Zakona budući da Agencija teško može imati djelokrug iz kojeg proizilazi kapacitet tajnih i povjerljivih informacija.
15. Čl.51 st.5
    Čini se da ga treba brisati budući da je suvišan, a predloženo ne predstavlja zakonsku materiju. Sam statut Agencije bliže utvrđuje pitanja zastupanja i predstavljanja iste.
16. Čl.55
    U st.3 nedostaje tč.5 što treba otkloniti kako bi opstao st.8 ovog člana.
17. Čl.57
    Razmotriti saglasno našoj opštoj primjedbi pod 10.
18. Čl.60 st.3 tč. 4 i 6
    Razmotriti sagalsno našoj opštoj primjedbi pod 2.
19. Čl.65
    - razmotriti u kontekstu Zakona o nacionalnom okviru klasifikacija (Sl. List CG br.80/10)
    - st.5 preformulisati kako bi se jasno znalo da članovi komisije moraju imati najmanje isti stepen stručne spreme kao i oni koji pred istom treba da polažu stručni ispit.
20. Čl.67 st.2
    Razmotriti saglasno našoj opštoj primjedbi pod.2
21. Čl.68 st.1 tč.2 i 3
    Razmotriti saglasno našoj opštoj primjedbi pod 2.
22. Čl.70
    - st.1 preispitati budući da isti ne treba da bude predmet ovog Zakona
    - st.6 takođe preispitati pravo korišćenja obzirom na Zakon o državnoj imovini, kao i na Zakon o koncesijama
23. Čl.77
    Preispitati saglasno našoj opštoj primjedbi pod 4.
24. Čl.84 st.1
    Dati radnu definiciju sintagme „kupac - proizvođač“, koju locirati u čl.5 poslije tč.58.
25. Čl.86 st.1

Poslije riječi „garanciju porijekla“ dodati riječi „kao ispravu“.

26. Čl.87

Ostaje nejasno, što treba razjasniti, da li garancija porijekla može biti prenosiva pravnim poslom.

27. Čl.104

Nejasan uslijed čega treba učiniti napor na otklanjanju nejasnoća.

- st.1 razmotriti opciju po kojoj definiciju „zatvorenog distributivnog sistema ne treba vezivati za naponske nivoe“. Ovo sa razloga što se čl.28 EU Direktive 2009/72/EC ne poziva na naponske nivoe
- st.4 bilo bi primjerenije formulisati da glasi: „Operator zatvorenog distributivnog sistema je jedini operator sistema i jedini subjekat koji, u skladu sa ugovorom sa korisnikom, korisniku tog sistema izdaje račun i naplaćuje naknadu na korišćenje mreže u tom sistemu i naplaćuje utrošenu el. energiju na osnovu ugovora koji operator zatvorenog distributivnog sistema ima sa snadbjevačem“. Bitno je da ovakvom preraspodjelom operator ne ostvaruje profit.
- st.8 izmjeniti da glasi: „Pored iznosa iz st.7 ovog člana korisnik plaća korišćenje sistema na koji je zatvoreni distributivni sistem priključen, odnosno korišćenje prenosnog sistema i korišćenje distributivnog sistema u skladu sa naponskim nivoom, kao i druge naknade propisane ovim Zakonom“. Ovim se precizira da korisnik zatvorenog distributivnog sistema operatoru takvog sistema plaća naknadu za njegove korišćenje.
- u istom članu ima osnova dodati nove stavove 18 i 19 koji bi trebalo da glas:

„Čl.19

Operator zatvorenog distributivnog sistema je dužan da zaključi ugovore kojima reguliše:
- priključenje na sistem sa operatorom sistema na koji se priključuje
- korišćenje sistema sa operatorom sistema na koji se priključuje u slučaju da bar jedan od korisnika sistema ima drugog snadbjevača u odnosu na snadbjevača zatvorenog distributivnog sistema
- snadbjevanje električnom energijom sa licenciranim snadbjevačem.

Čl.20

Oporetar zatvorenog distributivnog sistema je dužan da utvrdi standardne obrasce i zaključi ugovore kojima se:
- sa korisnicima sistema uređuje priključenje na zatvoreni distributivni sistem
- uređuje korišćenje zatvorenog distributivnog sistema sa korisnicima sistema koji se odluče da u pogledu snadbjevanja ne koriste usluge snadbjevača zatvorenog distributivnog sistema već drugog licenciranog snadbjevača.“

28. Čl.105

Sugerišemo da se odnosni član dopuni sa tri nova stava koja bi trebalo da glase:

„Operator zatvorenog distributivnog sistema je dužan da se pridržava pravila za funkcionisanje sistema na koje je priključen.

Operator zatvorenog distributivnog sistema može zbog specifičnosti istog u svom djelokrugu da samostalno pravilima uredi funkcionisanje istog u pogledu:
- bezbjednosti pogona
- tehničkih uslova na priključenja na zatvoreni distributivni sistem
- pristupa zatvorenom distributivnom sistema
- mjerenju električne energije
- korišćenja i održavanja objekata
- postupaka u slučaju poremećaja u radu
- drugih pitanja neophodnih za rad zatvorenog distributivnog sistema“.

Na zahtjev korisnika zatvorenog distributivnog sistema, Agencija će preispitati pravila o radu zatvorenog distributivnog sistema i u slučaju da utvrdi da ista nijesu donijeta u skladu sa ovim Zakonom obustaviće primjenu istih ili naložiti izmjenu pravila operatoru zatvorenog distributivnog sistema.

29. Čl.120
    - nejasan naziv iznad samog člana
    - čini se da je greška u stavu 1, te da umjesto „120“ treba dati naznaku „118“
30. Čl.124
    Treba dodatno reći ko utvrđuje pravila za funkcionisanje prenosnog sistema gasa, jer se čl.141 to izričito ne pominje kao djelokrug Agencije.
31. Čl.150 st.1 tč.1
    Razmotriti u kontekstu važećih propisa Crne Gore.
32. Čl.153
    Razmotriti u kontekstu odredaba čl.91 i 121 Zakona o uređenju prostora i izgradnju objekata kako bi se izbjegla moguća nekonzistentnost ova dva zakona.
33. Čl.155
    St.3 razmotriti sa aspekta da li predloženi podzakonski propisi „pripadaju“ djelokrugu Ministarstva ekonomije.
34. Čl.172
    Definiciju „ugoženi“ (ranjivi) kupci prebaciti u čl.5, a st.1 ovog člana preformulisati.
35. Čl.176
    Zaštita kupaca, kada je u pitanju stav 3 ne smije se svesti na to da snadbjevač obavještava kupce na svojoj internet stranici. Ovo sa razloga što treba imati u vidu da značajan broj staračkih ili seoskih domaćinstava nije korisnik interneta, te da značajan broj preduzetnika ili ne koristi, ili slabo koristi internet.
36. Čl.179 i 180
    Izbjeći stanje, koje je sada prisutno u zbilji Crne Gore, da distributer toplote i snadbjevanja obavezuje na korišćenje iste i one subjekte koji neće da se priključe na njihov sistem. Aktom lokalne samouprave ne može se takav korisnik obavezati da bude konzument toplote na lokalnom nivou.
37. Čl.194 i 195
    Neovlašćeno korišćenje energije je vrlo aktuelan i dugotrajan fenomen koji treba svesti na najmanju moguću mjeru ili eliminisati. Uslijed toga odnosne članove treba „ojačati“ na način što će se povećati u st.4 visina štete na četvorogodišnju potrošnju što će biti „visoka“ opomena onim koji neovlašćeno koriste energiju.
38. Čl.208 st.1
    Čini se da predloženi rok od jedne godine teško da može biti realan, te bi, realnosti radi, isti trebao povećati na dvije godine.
39. Čl.209
    Dodatno provjeriti da li je rok od 90 dana realan rok, ili isti treba povećati.
40. Čl.216
    Razmotriti u kontekstu naše opšte primjedbe pod 3.
41. Čl.218 st.1
    Čini se da ima osnova provjeriti da li je predloženi rok – 01.01.2015.godine realni rok po kojem tarifni kupci – domaćinstva postaju kvalifikovani kupci.
42. Čl.221 st.4
    - provjeriti da li je mjesto ovoj materiji u odjeljku - Prelazne i završne odredbe
    - otkloniti nejasnoću o blanko pristupu – mogućnosti mjenjanja cijena i tarifa ako je izvjesno da mnogi investitori (domaći i strani) za određeni period računaju na stabilnost

cijena el. energija i tarifa za iste, a naročito što se učestalim izmjenama cijena i tarifa ozbiljno ugrožavaju egzistencije značajnog broja domaćinstava.

43. Čl.223
    Odnosni član treba preispitati:
    - uslijed čega je lociran u odjeljku Prelazne i završne odredbe
    - sa razloga što je Crna Gora donijela odgovarajući Zakon o retifikaciji... (Sl. List RCG br.66/06) i istim se obavezala da poštuje institucije Energetske zajednice.
44. Čl.224 st.1
    Čini se da, budući da je za sada nema, treba dati normu za predloženi „grijeh“ operatora prenosnog sitema.
45. Čl.228
    Za predloženi izuzetak bilo je elementarno potrebno dati argumentaciju u obrazloženju. Kako to nije učinjeno predložena norma ima obilježja sa skrivenim značenjem.
46. Čl.229
    Preispitati u odnosu na našu opštu odredbu pod 3.

IV. ZAKLJUČNE ODREDBE

1. Uprkos predviđenoj dinamici oportuno je ne žuriti sa donošenjem ovog izuzetno važnog Zakona, kako se uslijed nedovoljen artikulacije realnog sektora i građana ne bi došlo u situaciju da se isti vrlo brzo mjenja uz razne druge posljedice.
2. Vjerujemo da će saopšteno ovim prilogom, te individualno od strane subjekata realnog sektora, sve primjedbe na ovaj zakonski projekat biti sa visokim stepenom pažnje razmotrene.
3. Ne bi trebalo da izostane pažnja u pogledu ocjena korespodentnosti ovog Zakona sa nizom drugih domaćih zakona.
4. UPCG saopštenim primjedbama i sugestija samo i jedino je iskazala stav da budući Zakon bude precizan, djelotvoran za sve na koje se odnosi.

Pripremio:
Branislav Begović, pravni savjetnik