

CRNA GORA
SKUPŠTINA
Zakonodavni odbor
Broj: 00-14/18 – 14/2
EPA 433 XXVI
Podgorica, 27. april 2018. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE

Zakonodavni odbor, na sjednici koja je održana 27. aprila 2018. godine, razmotrio je Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 4 stav 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o energetici („Službeni list CG“, broj 51/17), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora „MANS“ iz Podgorice i, saglasno članu 205 Poslovnika Skupštine Crne Gore, predlaže da Skupština Crne Gore Ustavnom sudu Crne Gore uputi sljedeće

MIŠLJENJE

sa predlogom odgovora

Skupština Crne Gore 26. saziva, na Četrnaestoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2017. godini, dana 26. jula 2017. godine, donijela je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o energetici.

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora iz Podgorice (MANS) podnijela je Ustavnom sudu Crne Gore Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti člana 4 stav 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o energetici („Službeni list Crne Gore“, broj 51/17), kojim je u članu 62 osnovnog zakona, poslije stava 5 dodat novi stav 6, kojim je propisano da podsticaji, iz stava 1 tačka 8 ovog člana mogu biti naročito: 1) uključivanje investicija u toku u osnovicu za izračunavanje povrata na sredstva; 2) uključivanje planiranih investicija u osnovicu za izračunavanje povrata na sredstva; i/ili 3) utvrđivanje više stope povrata za investicije visokog rizika. Naime, osporenim članom je propisano da metodologije za utvrđivanje regulatorno dozvoljenog prihoda i cijena za korišćenje prenosnih i distributivnih sistema električne energije sadrže i način utvrđivanja podsticaja za privlačenje investicija u infrastrukturu koja služi za obavljanje djelatnosti prenosa i distribucije, kao i ograničenja za primjenu tih podsticaja iz člana 60 stav 8 ovog zakona.

Podnosilac Inicijative se poziva na odredbe Ustava Crne Gore kojima je

propisano: da država štiti potrošača (član 70 stav 1); da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru (član 16 tač. 1 i 5); da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17 stav 2); da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145) i da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima (član 149 stav 1 tačka 1).

S tim u vezi, u Inicijativi se ističe da su osporenim odredbom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o energetici, suprotno Ustavu, povrijeđena prava potrošača i da se istom omogućava proizvoljno i arbitrarno određivanje stope povrata za investicije visokog rizika, kao i procjenjivanje šta se smatra investijom visokog rizika, a iz razloga što nema elemenata i kriterijuma na osnovu kojih bi se odredila ta stopa povrata i na osnovu kojih bi se odredilo šta je investicija visokog rizika, kao i da Regulatorna agencija za energetiku nema ovlašćenja da to utvrđuje. Takođe je navedeno da se energetske kompanijama omogućava da proizvoljno ulaze u investicije najvećeg rizika, da se cio rizik i trošak takvog investiranja prebacuje na potrošače, a da potrošači treba da plaćaju samo opravdane investicije, a ne investicije visokog rizika.

Podnosilac Inicijative ukazuje i da se osporenim članom narušava princip jednakosti iz člana 17 stav 2 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se ista pravna i činjenična stanja normiraju na isti način, odnosno da se pod istim uslovima obezbijedi jednakost svih subjekata na koje se taj akt odnosi, na način da se energetske kompanije dovode u povlašćen položaj i da im se omogućava da ne snose rizik od bilo kakve investicije, već da sav rizik i teret svog poslovanja prenose na potrošača. Takođe se poziva i na član 145 Ustava, kojim je propisano da se pravni poredak države temelji na hijerarhiji pravnih akata, čiju osnovu čini Ustav kao pravni akt najviše pravne snage. Naime, načelom saglasnosti pravnih propisa utvrđena je supremacija Ustava u odnosu na zakon, tako da ovaj princip omogućava jedinstvenost i djelotvornost pravnog sistema i predstavlja jedan od bitnih elemenata ostvarivanja vladavine prava.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Zakon o energetici, kao lex specialis u ovoj oblasti, u potpunosti je uskladen sa Trećim energetske paketa propisa Evropske unije. Članom 4 stav 1 Zakona o energetici („Službeni list CG”, br. 5/16 i 51/17), propisano je da se javni interes ostvaruje kroz obezbjeđivanje dovoljnih količina energije koje su potrebne za život i rad građana i poslovanje i razvoj privrednih subjekata i njihovo snabdijevanje na siguran, bezbjedan, pouzdan i kvalitetan način, kao i obezbjeđivanje energetske razvoja, a članom 60 ovog zakona utvrđen je regulatorni okvir kojim se, između ostalog, propisuje pojam povrata na sredstva

energetskim subjektima, odnosno definiše osnovica za utvrđivanje tog povrata, u koju se uključuju i investicije. Takođe, članom 62 ovog zakona propisano je da se cijene za korišćenje prenosnih i distributivnih sistema električne energije utvrđuju na osnovu metodologije koja, između ostalog, treba da sadrži način utvrđivanja podsticaja za privlačenje investicija u infrastrukturu koja služi za obavljanje djelatnosti prenosa i distribucije, kao i ograničenja za primjenu tih podsticaja, a da podsticaji za privlačenje investicija u infrastrukturu mogu biti naročito:

- 1) uključivanje investicija u toku u osnovicu za izračunavanje povrata na sredstva;
- 2) uključivanje planiranih investicija u osnovicu za izračunavanje povrata na sredstva; i/ili
- 3) utvrđivanje više stope povrata za investicije visokog rizika.

Pored toga, čl. 112 i 116 Zakona o energetici, propisane su obaveze i odgovornosti operatora prenosnog i operatora distributivnog sistema da obezbijede rad, održavanje, unapređenje, razvoj sistema električne energije i povezuju iste sa drugim sistemima, u cilju obezbjeđivanja pouzdanosti, sigurnosti i efikasnosti funkcionisanja sistema za potrebe potrošača. Nadalje, članom 9 Ustava Crne Gore propisano je da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

S tim u vezi, ukazujemo da su se Zakonom o ratifikaciji Sporazuma između Evropske zajednice i Republike Crne Gore o formiranju Energetske zajednice („Službeni list RCG”, broj 66/06) potpisnice obavezale na implementaciju *acquis communautaire* u oblasti energetike, u skladu sa utvrđenim vremenskim rasporedom. Članom 2 stav 1 ovog zakona definisane su osnovne obaveze potpisnica Sporazuma, a naročito uspostavljanje stabilnog regulatornog i tržišnog okvira u cilju privlačenja investicija u sektor energetike, a kako bi se omogućilo stabilno snabdijevanje energijom, neophodno za ekonomski razvoj i socijalnu stabilnost.

Takođe, ističemo da je članom 43 Zakona o energetici propisano da se podzakonskim aktima obezbjeđuju uslovi da operatori prenosnog i distributivnog sistema budu adekvatno kratkoročno i dugoročno motivisani za povećanje efikasnosti, integraciju tržišta i obezbjeđenje sigurnosti snabdijevanja potrošača energijom. Navedena odredba je u skladu sa članom 37 stav 8 Direktive 2009/72/EZ o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije, kojim je propisano da pri utvrđivanju ili odobravanju tarifa ili metodologija i usluga balansiranja, regulatorna tijela osiguravaju da se operatorima prenosnih i distributivnih sistema dodjeljuju podsticaji, kratkoročni i dugoročni, u cilju povećanja efikasnosti.

Zakonom o energetici i Zakonom o prekograničnoj razmjeni električne energije i

prirodnog gasa ("Službeni list CG", broj 42/16), propisano je da se prilikom utvrđivanja cijena za korišćenje prenosnih i distributivnih sistema električne energije moraju uzeti u obzir i investicije u razvoj infrastrukture, što je u skladu sa Regulativom (EZ) br. 714/2009 o uslovima za pristup mreži za prekograničnu razmjenu električne energije.

Obezbjedivanje povrata na sredstva na vrijednost investicija u toku i planiranih Investicija i/ili utvrđivanje više stope povrata za investicije visokog rizika utvrđene članom 62 stav 6 Zakona o energetici, predstavlja osnovne podsticaje za investicije u energetski sektor, kako je propisano i članom 13 Regulative (EU) br. 347/2013 o smjernicama za transevropsku energetsku infrastrukturu. Naime, navedenim članom utvrđena je obaveza regulatornih tijela da odobre odgovarajući podsticaj za projekte u slučaju kada operator sistema snosi veće rizike razvoja, izgradnje, rada ili održavanja projekta. Propisivanje mogućnosti utvrđivanja više stope povrata na investicije visokog rizika treba da omogući realizaciju projekata koji su značajni i opravdani za funkcionisanje sistema, odnosno sigurno snabdijevanje potrošača energijom, a koju operator ne bi mogao da sprovede bez ove vrste podsticaja. Smatramo da je cilj navedenih zakonskih rješenja da se kroz podsticaje obezbijedi razvoj adekvatnih distributivnih i prenosnih kapaciteta i njihovo povezivanje sa drugim sistemima, a radi obezbjeđenja dugoročne sposobnosti elektroenergetskog sistema da zadovolji potrebe za distribucijom i prenosom električne energije na ekonomski opravdan način, odnosno osnovnih benefita za potrošače kao što su sigurnost snabdijevanja i unapređenje kvaliteta usluge.

Ukazujemo i da je, shodno članu 6 tač. 43 i 44 Zakona o energetici, obaveza i odgovornost operatora sistema da razvijaju sistem i povezuju isti sa drugim sistemima, kao i u smislu čl. 112 i 116 ovog zakona, da sve investicije koje su predmet podsticaja moraju biti obuhvaćene odobrenim razvojnim, odnosno investicionim planovima usklađenim sa Strategijom razvoja energetike Crne Gore i Akcionim planom za njeno sprovođenje, iz kog razloga ove podsticaje smatramo osnovanim.

Uzimajući u obzir navedeno, osporavana odredba Zakona o energetici samo pruža mogućnost primjene podsticaja propisanih relevantnom legislativom Evropske unije, sa kojom je u tom dijelu crnogorsko zakonodavstvo usklađeno. Članom 43 stav 1 tačka 1 alineja 1 Zakona o energetici određeno je da će se način utvrđivanja cijena definisati metodologijama Agencije, a članom 62 ovog zakona propisano je da će se tim metodologijama, pored ostalog, propisati bliži način utvrđivanja podsticaja. Na ovaj način postignuta je cjelovitost i usklađenost zakonodavnog i regulatornog okvira.

Navode podnosioca Inicijative da se osporavanom odredbom Zakona o

energetici, energetskim kompanijama omogućava da proizvoljnim određivanjem investicije stavljaju na teret potrošača, iako bi potrošači trebalo da plaćaju samo opravdane investicije, a ne one visokog rizika, smatramo, neosnovanim. Naime, članom 60 stav 7 Zakona o energetici propisano je da na cijenu koju plaćaju kupci utiču samo investicije koje su sadržane u investicionim planovima operatora prenosnog i operatora distributivnog sistema, odobrenim od strane Regulatorne agencije za energetiku. Pravilima Agencije, donijetim u skladu sa članom 43 stav 4 tačka 13 Zakona o energetici, kojima se uređuje odobravanje i praćenje investicija, način i postupak izrade, sadržaj, način i postupak odobravanja, uslovi i kriterijumi za utvrđivanje opravdanosti, postupak sprovođenja javne rasprave, način praćenja realizacije investicionih planova, obezbjeđuje se da investicioni planovi sadrže samo opravdane investicije i da isključivo one mogu imati uticaj na cijenu.

Takođe, neosnovani su navodi podnosioca Inicijative da Agencija nema ovlašćenja da utvrdi elemente i kriterijume na osnovu kojih bi se odredila stopa povrata i investicije visokog rizika. Shodno članu 62 Zakona o energetici, Agencija je ovlašćena da metodologijom propiše bliži način utvrđivanja podsticaja za privlačenje investicija u infrastrukturu koja služi za obavljanje djelatnosti prenosa i distribucije, kao i ograničenja za primjenu tih podsticaja. Ovako definisanim zakonskim ovlašćenjem, Agenciji je dato pravo da definiše, između ostalog, kriterijume na osnovu kojih se određuje šta se smatra investicijom visokog rizika, način na koji operator sistema dokazuje da se radi o takvoj vrsti investicije, a što je u skladu sa Regulativom (EU) br. 347/2013.

Metodologijama Agencije propisan je način utvrđivanja podsticaja za investicije u toku i planirane investicije. Svaka investicija nosi sa sobom rizik, što se imalo u vidu prilikom donošenja navedenih podzakonskih akata, kojima se na jasan način definiše uticaj rizika sadržanog u stopi povrata na kapital, a koja je ista za sve investicije. Smisao ovog metoda je utvrđivanje stope povrata koju je potrebno obezbijediti da bi realizacija investicija bila moguća. Navedenim podzakonskim aktima nije predviđena osporavana vrsta podsticaja, jer nije bilo potrebe za njenom primjenom u praksi, iz kojih razloga su neosnovani navodi podnosioca Inicijative da se proizvoljno i arbitrarno određuje stopa povrata na investicije visokog rizika, kao i proizvoljno i arbitrarno određivanje šta se smatra investicijom visokog rizika, a sve na teret krajnjih potrošača. Primjena ovog podsticaja je moguća uz prethodnu razradu kroz podzakonska akta. Pravilima za korekcije cijena, donijetim u skladu sa članom 43 stav 4 tačka 2 Zakona o energetici, kao i metodologijama za utvrđivanje regulatorno dozvoljenog prihoda operatora sistema i cijena, propisan je način vršenja korekcija po osnovu nerealizacije investicija u planiranom obimu, čime se obezbjeđuje da potrošači kroz cijenu usluga korišćenja sistema plaćaju samo opravdane investicije u obimu u kojem su i realizovane.

Smatramo da je važeći zakonski okvir, kojim se na precizan i transparentan način definiše proces odobravanja investicija, praćenje njihove realizacije i uticaj na cijene, u skladu sa Ustavom Crne Gore, iz kojih razloga je u potpunosti isključeno postojanje arbitrarnosti i proizvoljnosti u određivanju investicija koje treba reallzovati kako od strane energetske subjekata tako i od strane nadležnih otgana.

Na osnovu izloženog, mišljenja smo da su navodi podnosioca Inicijative da se osporenim članom zakona vrši povreda načela zaštite potrošača i principa jednakosti pred zakonom i omogućava proizvoljno i arbitrarno postupanje u korist energetskih kompanija a na štetu svih potrošača u Crnoj Gori, u cjelosti neosnovani.

Za izvjestioca Odbora prilikom razmatranja ovog mišljenja određen je poslanik dr Filip Vuković, član Odbora.

