

IZVJEŠTAJ IZ SJENKE ZA POGLAVLJE 15 - ENERGETIKA

Maj, 2025. godine

Ovaj izvještaj pruža analizu stanja usklađenosti zakonodavnog i institucionalnog okvira Crne Gore u oblasti energetike sa pravnom tekovinom EU, identifikujući ključne izazove i dajući preporuke za ubrzanje procesa pristupanja u okviru Poglavlja 15.

Barjaktarović, Danilo



Ovaj Izvještaj izrađen je u okviru projekta „*Jačanje učešća civilnog društva u reformama u oblasti životne sredine podržanim procesom pristupanja EU*“ koji finansira Evropska unija, a kofinansira Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama. Sadržaj Izvještaja je isključiva odgovornost Green Home-a i projektnih partnera i ni na koji način ne održava stavove EU.

Sadržaj

I Uvod	4
II Metodologija izrade Izvještaja iz sjenke za Poglavlje 15 – Energetika	6
1. Opšti pregled sektora energetike Crne Gore	8
1.1. Opšta ocjena napretka za 2025. godinu	10
2. Strateški okvir	12
2.1. Pregled i ocjena stanja strateškog okvira - Električna energija	12
2.1.1. Izazovi	14
2.1.2. Preporuke	15
2.2. Pregled i ocjena stanja strateškog okvira - Ugljovodonici	15
2.2.1. Godišnji plan formiranja i održavanja obaveznih rezervi naftnih derivata	16
2.2.2. Ažuriranje Akcionog plana formiranja obaveznih rezervi naftnih derivata	17
2.2.3. Krizni plan za rješavanje poremećaja u snabdijevanju	18
2.2.4. Izazovi	18
2.2.5. Preporuke	19
2.3. Pregled i ocjena stanja strateškog okvira – Energetska efikasnost	20
2.3.1. Izazovi	21
2.3.2. Preporuke	22
3. Zakonodavni okvir	23
3.1. Pregled stanja zakonodavnog okvira u oblasti u električne energije	23
3.1.1. Ocjena stanja zakonodavnog okvira u oblasti električne energije	26
3.1.2. Izazovi	45
3.2. Ocjena stanja zakonodavnog okvira u oblasti ugljovodonika	47
3.2.1. Izazovi	50
3.2.2. Preporuke	51
4. Ocjena stanja zakonodavnog okvira u oblasti energetske efikasnosti	52
4.1.1. Izazovi	54
4.1.2. Preporuke	55
5. Zaključci i ocjena napretka	57
6. Literatura	59

Skraćenica	Puni naziv
CO₂	Ugljen-dioksid
EE	Energetska efikasnost
EED	Direktiva o energetskej efikasnosti (Energy Efficiency Directive – 2012/27/EU)
EIA	Procjena uticaja na životnu sredinu (Environmental Impact Assessment)
EPBD	Direktiva o energetskej karakteristikama zgrada (Energy Performance of Buildings Directive)
EPC	Energetski pasoš zgrade (Energy Performance Certificate)
ESCO	Preduzeće za energetske usluge (Energy Service Company)
EU	Evropska unija
EZ	Energetska zajednica
GCF	Zeleni klimatski fond (Green Climate Fund)
IFC	Međunarodna finansijska korporacija (International Finance Corporation)
IPA	Instrument pretprijetne pomoći (Instrument for Pre-accession Assistance)
KfW	Njemačka razvojna banka (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
LCDS	Strategija niskokarbonskog razvoja (Low-Carbon Development Strategy)
mHE	Male hidroelektrane
NEKP	Nacionalni energetske i klimatske plan
NVO	Nevladina organizacija
OIE	Obnovljivi izvori energije
SE	Solarne elektrane
SEA	Strateška procjena uticaja na životnu sredinu (Strategic Environmental Assessment)
TE	Termoelektrana
VE	Vjetroelektrana
WBIF	Zapadnobalkanski investicioni okvir (Western Balkans Investment Framework)

I Uvod

Energetika predstavlja jedno od kompleksnijih i zahtjevnijih poglavlja u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Pregovaračko Poglavlje 15 – Energetika, obuhvata električnu energiju, naftu, gas, obnovljive izvore energije i energetske efikasnost. S obzirom da je Crna Gora članica Energetske zajednice, obaveze koje proizlaze iz ovog članstva značajno oblikuju i obim pravne tekovine koju država mora da prenese i implementira.

Cilj ovog Prvog izvještaja iz sjenke za Poglavlje 15 je da se, iz ugla civilnog društva, pruži pregled stanja, analizira usklađenost zakonodavstva i politike sa pravnom tekovinom EU, identifikuju ključni izazovi u implementaciji i formulišu preporuke za unapređenje reformskog procesa. Ovaj izvještaj izrađen je u okviru projekta Koalicije 27, kao doprinos širem procesu praćenja reformi u kontekstu zaštite životne sredine i klimatskih promjena.

Posebna pažnja posvećena je strateškim dokumentima kao što su Nacionalni energetski i klimatski plan (NEKP) i Dugoročna strategija niskougljeničnog razvoja (LCDS), zatim zakonodavnom okviru uključujući najnovije verzije Zakona o energetici, Zakona o korišćenja obnovljivih izvora energije, Zakona o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima, kao i statusu obaveznih rezervi nafte, tržišta električne energije, energetske siromaštva i transparentnosti procesa. Svi zaključci i preporuke temelje se na zvaničnim izvorima, EU regulativi (CELEX), izvještajima Evropske komisije i Energetske zajednice, kao i sektorskoj ekspertizi i dokumentima koji su bili javno dostupni.

U skladu sa ciljevima EU u ovoj oblasti, Crna Gora je postavila prioritete u pogledu energetske politike. Crna Gora je u Poglavlju 15 imala jedno početno mjerilo za otvaranje pregovora, koje je ispunila nakon što je Vlada 23.04.2015. usvojila Akcioni plan za sprovođenje Direktive o obaveznim strateškim rezervama nafte i/ili naftnih derivata.

Pregovaračko poglavlje 15 - Energetika otvoreno je na Međuvladinoj konferenciji održanoj 21.12.2015. godine. Crna Gora je tražila prelazni period za sprovođenje Direktive 2009/119/EZ koja nameće obavezu državama članicama da održavaju minimalne rezerve nafte i/ili naftnih derivata. Energetska zajednica je Odlukom Savjeta ministara br. 2008/03 obavezala članice Energetske zajednice da primjenjuju odredbe EU koje se odnose i na pitanje nafte i/ili naftnih derivata, dok je članom 1 Odluke Savjeta ministara Energetske zajednice br. 2012/03 proklamovano da ugovorne Energetske zajednice implementiraju Direktivu 2009/119/EZ do 01.01.2023.

U okviru pregovaračkog poglavlja 15, Crna Gora ima obavezu da ispuni sljedeća završna mjerila:

1. Crna Gora da završi zakonodavno usklađivanje s pravnom tekovinom o obaveznim naftnim rezervama, uspostavi administrativnu strukturu za upravljanje naftnim rezervama i započne s uspostavljanjem rezervi u skladu s Akcionim planom.

2. Crna Gora da se uskladi s pravnom tekovinom o unutrašnjem energetsom tržištu, uključujući razdvajanje svih energetske subjekata u skladu s nekim od modela definisanih pravnom tekovinom.
3. Crna Gora da se uskladi s pravnom tekovinom o energetskej efikasnosti.

U skladu sa zadnjim EU Izvještajem o napretku za 2024. godinu, Crna Gora je u ovoj oblasti dostigla dobar nivo pripremljenosti. Ostvaren je ograničen napredak, prvenstveno kroz izradu Nacrta nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana i realizaciju projekata obnovljivih izvora energije. Crna Gora značajno kasni sa izradom i usvajanjem Nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana, usklađivanjem sa pravnom tekovinom u oblasti obaveznih rezervi nafte, kao i usklađivanjem sa Paketom mjera za integraciju tržišta električne energije.

U trenutku objave Izvještaja o implementaciji koji priprema Sekretarijat Energetske zajednice (novembar 2024), Crna Gora se i dalje nalazila u fazi djelimične transpozicije i ograničene implementacije pravne tekovine EU u sektoru električne energije, naročito kada je riječ o zahtjevima iz Direktive (EU) 2019/944 i širem okviru Četvrtog energetskeg paketa.

Sekretarijat Energetske zajednice konstatuje da je Crna Gora napravila određene pomake, posebno kroz pripremu novog Zakona o energetici, koji je bio na javnoj raspravi sredinom 2024. godine. Taj nacrt zakona je, prema izvještaju, „addressed missing elements” u vezi sa transpozicijom Direktive 2019/944, ali do novembra 2024. godine zakon još nije bio usvojen.

Izvještaj ističe nekoliko ključnih nedostataka:

- Nedostatak funkcionalnog tržišta električne energije koje bi omogućilo punu konkurenciju, pristup trećih strana i integraciju fleksibilnih tržišnih učesnika;
- Neadekvatna zaštita i osnaživanje potrošača, uključujući nepostojanje prava na dinamičko tarifiranje, dostupne alate za upoređivanje ponuda, kao i normativno prepoznavanje ranjivih kupaca i energetskeg siromaštva;
- Nezakonodavna regulativa i sekundarni akti nisu bili u dovoljnoj mjeri doneseni da bi omogućili sprovođenje tržišnih funkcija u skladu sa EU standardima;
- Agregacija, pametna brojila i energetske zajednice još nijesu operativno definisani i primijenjeni u praksi.

II Metodologija izrade Izvještaja iz sjenke za Poglavlje 15 – Energetika

Izvještaj iz sjenke za Poglavlje 15 – Energetika izrađen je kao rezultat nezavisne analize stanja u četiri ključne oblasti: tržište električne energije, obnovljivi izvori energije (OIE), energetska efikasnost (EE) i istraživanje i eksploatacija ugljovodonika. Cilj metodološkog pristupa bio je da se ocijeni stepen usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije i obavezama iz Ugovora o Energetskoj zajednici, uz identifikaciju institucionalnih i praktičnih izazova, kao i formulaciju preporuka za dalji proces pristupanja u oblasti energetike.

Metodologija je obuhvatila sljedeće komponente:

- **Analizu zakonodavnog okvira** u svim navedenim oblastima, uključujući zakone i podzakonske akte iz oblasti energetike, energetske efikasnosti, obnovljivih izvora i istraživanja/eksploatacije ugljovodonika. Posebna pažnja posvećena je transpoziciji EU direktiva iz trećeg energetskog paketa, direktiva 2012/27/EU i 2010/31/EU, i regulative u vezi sa sigurnošću u istraživanju i eksploataciji nafte i gasa (Direktiva 2013/30/EU).
- **Evaluaciju strateških dokumenata**, među kojima su: Nacrt Nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NEKP), Dugoročna strategija unapređenja energetske efikasnosti zgrada, Strategija niskokarbonskog razvoja (LCDS), Plan razvoja prenosnog sistema, kao i sektorski akcioni planovi i programi.
- **Analizu ciljeva utvrđenih u Programu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji**, sa posebnim fokusom na CELEX oznake direktiva i regulativa planiranih za transpoziciju. Njihova primjena je analizirana kroz postojeće zakonske akte kako bi se utvrdio stvarni stepen usklađenosti i kašnjenja u ispunjavanju obaveza.
- **Korišćenje podataka iz javno dostupnih izvora**, uključujući izvještaje Ministarstva energetike i rudarstva, MONSTAT-a, Energetske zajednice, Evropske komisije, kao i dostupne baze podataka domaćih energetskih institucija (REGAGEN, CGES, COTEE, EPCG).
- **Korišćenje dodatnih stručnih i projektnih dokumenata**, kao što su WBIF aplikacije, izvještaji sa IPA i bilateralnih projekata, dokumenti GCF, EBRD i IFC, tehničke studije i podloge korišćene u strateškim procesima.
- **Formulisanje preporuka** za sve četiri oblasti, na osnovu identifikovanih zakonodavnih i implementacionih izazova, institucionalnih slabosti, kao i u skladu sa praksama i zahtjevima EU i Energetske zajednice.

Izvještaj je izrađen u okviru rada Koalicije 27, u saradnji sa tematski orijentisanim stručnjacima i organizacijama civilnog društva koje djeluju u oblastima energetike, životne sredine i klimatske politike.

1. Opšti pregled sektora energetike Crne Gore

Crna Gora se nalazi u kompleksnoj fazi tranzicije svog energetskeg sektora, u kojoj pokušava da balansira između održavanja energetske stabilnosti, usklađivanja sa evropskim i klimatskim obavezama, kao i postepenog napuštanja zavisnosti od fosilnih goriva, naročito uglja. Dok su značajni pomaci ostvareni u integraciji obnovljivih izvora energije i regionalnoj infrastrukturi, uvozna zavisnost od naftnih derivata, dominantna uloga termoelektrane Pljevlja (TEP) i nedovoljna energetska efikasnost i dalje ostaju ključni izazovi.

Crna Gora ima relativno diverzifikovanu strukturu proizvodnje električne energije. Hidroelektrane čine okosnicu sistema sa preko 50% udjela u ukupnoj godišnjoj proizvodnji, dok termoelektrana Pljevlja i dalje obezbjeđuje oko 37% električne energije. Vjetroelektrane (VE) i solarne elektrane (SE) bilježe stabilan i rastući doprinos, pri čemu je solarna energija ostvarila skok od skoro 15 puta u proizvodnji između 2022. i 2024. godine.

Zahvaljujući ovoj strukturi, Crna Gora je između 2022. i 2024. ostvarivala stalni energetskeg suficit, što je omogućilo aktivnije učešće na regionalnim tržištima električne energije i pozicioniranje kao neto izvoznik u godinama s povoljnim hidrološkim uslovima.

Energetska nezavisnost Crne Gore nije ravnomjerno raspoređena među energentima. I dok se električna energija u većini pokriva iz domaćih izvora, sektor naftnih derivata je u potpunosti zavisn od uvoza. Derivati se uvoze preko terminala u Baru, a dizel čini više od 70% ukupne potrošnje, dominantno u transportu. Elektrifikacija saobraćaja je još u začetku, a alternativa fosilnim gorivima gotovo da nema u drugim sektorima.

Termoelektrana Pljevlja, bazirana na domaćem lignitu, ostaje ključni stub sigurnosti snabdijevanja, ali i najveći pojedinačni izvor emisija gasova sa efektom staklene bašte. Vlada je formalno najavila postepeni izlazak iz uglja, uključujući i ekološku rekonstrukciju elektrane, ali konačan rok za prestanak rada je i dalje nejasan (2035. ili 2040.). U kontekstu pristupanja EU i ciljeva neutralnosti ugljen-dioksida do 2050, nastavak rada TE Pljevlja nakon 2030. mogao bi predstavljati ozbiljan izazov za usklađivanje sa evropskim klimatskim zakonodavstvom.

Niske cijene električne energije u Crnoj Gori, iako socijalno prihvatljive, predstavljaju i ozbiljnu barijeru za širu primjenu mjera energetske efikasnosti. Prosječna cijena za domaćinstva sa dvotarifnim mjerenjem u 2023. iznosila je oko 9,7 €/kWh, što je gotovo tri puta niže od prosjeka EU (28,3 €/kWh). U 2024. godini cijene su ostale niske, uz minimalne korekcije.

Ovakve cijene šalju pogrešan tržišni signal potrošačima, jer ekonomski ne opravdavaju ulaganja u energetske efikasne tehnologije, kao što su izolacija, energetske efikasne uređaje, toplotne pumpe ili zamjena starih sistema grijanja. Pored toga, niske cijene smanjuju interesovanje investitora za razvoj tržišnih modela koji bi omogućili uspostavljanje ESCO (Energy Service Company) mehanizama ili ugovora o energetskeg usluzi.

Još jedan ključni izazov je visok energetskeg intenzitet crnogorske ekonomije. Prema raspoloživim podacima, energetskeg intenzitet Crne Gore (2023.) iznosi oko 0,24 toe/1000 EUR

BDP, što je više nego dvostruko iznad prosjeka EU, koji se kreće oko 0,10 toe/1000 EUR BDP. Ovaj podatak ukazuje da Crna Gora troši značajno više energije po jedinici proizvedene ekonomske vrijednosti, što je tipično za zemlje u tranziciji sa nižim tehnološkim nivoom i većim udjelom energetske intenzivne industrije (poput metalurgije).

Iako je dio ovog intenziteta rezultat strukture ekonomije i klimatskih uslova, veliki potencijal za smanjenje postoji u sektorima zgradarstva, javne uprave, turizma i usluga, kroz mjere energetske efikasnosti, pametno upravljanje potrošnjom i modernizaciju sistema grijanja i hlađenja.

Od poslednjeg Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore, koji je objavljen 30.10.2024. godine, donešeni su sljedeći zakoni i podzakonski akti:

- Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima („Sl. list CG“, broj 119/24)
- Zakona o korišćenju energije iz obnovljivih izvora je utvrđen (II kvartal) na Vladi od 6. juna 2024. godine. Objavljen je u "Službenom listu CG", br. 82/2024 od 23.8.2024. godine, a stupio je na snagu 31.8.2024. godine.
- Zakona o energetici je usvojen u IV kvartalu 2024.godine na sjednici od 5. decembra 2024. godine, a objavljen je u "Službenom listu CG", br. 28/2025 od 19.3.2025. godine.
- Odluku o utvrđivanju naknada za licence i za zatvoreni distributivni sistem za 2025. Godinu. Odluka je objavljena u "Službenom listu CG", br. 33/2025 od 28.3.2025. godine, kada je i stupila na snagu.
- Uredba o rekonstrukciji službenih zgrada. Uredba je objavljena u "Službenom listu CG", br. 9/2016 i 83/2024.
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti uređaja za klimatizaciju¹. Pravilnik je objavljen u "Službenom listu CG", br. 10/2025 od 7.2.2025. godine, stupio je na snagu 15.2.2025, a primjenjuje se od 1.6.2025.
- Pravilnik o tehničkim zahtjevima eko dizajna za pametne telefone, mobilne telefone, bežične telefone i tablete². Pravilnik je objavljen u "Službenom listu CG", br. 43/2025 od 7.5.2025. godine, stupio je na snagu 15.5.2025, a primjenjuje se od 1.1.2026.
- Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti pametnih telefona i tableta³. Pravilnik je objavljen u "Službenom listu CG", br. 43/2025 od 7.5.2025. godine, stupio je na snagu 15.5.2025, a primjenjuje se od 1.1.2026.

¹ U ovaj pravilnik prenijete su odredbe Regulative (EU) 626/2011, od 4. maja 2011. godine o dopuni Direktive 2010/30/EU Evropskog parlamenta i Savjeta u pogledu označavanja energetske efikasnosti uređaja za klimatizaciju koju su izmijenile i dopunile: Regulativa (EU) 518/2014 od 5. marta 2014. godine, Regulativa (EU) 2017/254 od 30. novembra 2016. godine, Regulativa (EU) 2020/1059 od 27. april 2020. godine i Regulativa (EU) 2023/2048 od 4. jula 2023. godine.

² U ovaj pravilnik prenijete su odredbe Regulative Komisije (EU) 2023/1670 od 16. juna 2023. godine o utvrđivanju zahtjeva eko dizajna za mobilne telefone, bežične telefone i tablete u skladu sa Direktivom 2009/125/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta.

³ U ovaj pravilnik prenijete su odredbe Delegirane Uredbe Komisije (EU), br. 2023/1669, od 16. juna 2023. godine o dopuni Regulative (EU) 2017/1369 Evropskog parlamenta i Savjeta u pogledu označavanja energetske efikasnosti pametnih telefona i tableta.

- Pravilnik o minimalnim zahtjevima energetske efikasnosti zgrada. Pravilnik je objavljen u "Službenom listu CG", br. 47/2024 od 20.5.2024. godine, stupio je na snagu 28.5.2024, a primjenjuje se od 1.7.2024.
- Pravilnik o sertifikovanju energetske karakteristike zgrada. Pravilnik je objavljen u "Službenom listu CG", br. 47/2024 od 20.5.2024. godine, stupio je na snagu 28.5.2024, a primjenjuje se od 1.8.2024.
- Pravilnik o utvrđivanju visine naknade za izdavanje sertifikata o energetskim karakteristikama zgrada. Pravilnik je objavljen u "Službenom listu CG", br. 67/2024 od 12.7.2024. godine, stupio je na snagu 20.7.2024, a primjenjuje se od 1.8.2024.
- Pravilnik o izmjeni Pravilnika o načinu izračunavanja uštede primarne energije iz kogeneracije i određivanja ukupnog stepena efikasnosti kogeneracionog objekta. Pravilnik je objavljen u "Službenom listu CG", br. 10/2025 od 7.2.2025. godine, a stupio je na snagu 15.2.2025.
- Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o načinu obračuna i plaćanja naknade za proizvodnju nafte i gasa („Sl. list CG“, br. 121/24);
- Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o načinu povraćaja blokova i pristupu trećih lica upstream postrojenjima („Sl. list CG“, br. 121/24);
- Odluku o obrazovanju Savjeta za obezbjeđenje sigurnog snabdijevanja tržišta naftnim derivatima. Odluka je objavljena u "Službenom listu CG", br. 23/2025 od 11.3.2025. godine, a stupila je na snagu 19.3.2025.

1.1. Opšta ocjena napretka za 2025. godinu

Crna Gora je u ovoj oblasti dostigla dobar nivo pripremljenosti, ali je tokom izvještajnog perioda ostvaren ograničen napredak. Pozitivan pomak zabilježen je kroz izradu i finalizaciju Nacrta Nacionalnog energetskeg i klimatskog plana (NEKP), pripreme Strateške procjene uticaja na životnu sredinu, i kroz dalji razvoj projekata u oblasti obnovljivih izvora energije (OIE).

Međutim, usvajanje NEKP-a i puna transpozicija zahtjeva paketa "Čista energija za sve Evropljane" i dalje kasne. Novi Zakon o energetici i Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije predstavljaju važne korake ka usklađivanju sa EU pravnom tekovinom u oblasti električne energije i OIE. Ipak, njihova puna implementacija zavisi od donošenja velikog broja podzakonskih akata, čiji je proces pripreme i dalje u toku. Istovremeno, sprovođenje mrežnih kodeksa i dalje zaostaje, a tržište električne energije funkcioniše u ograničeno konkurentnom režimu.

U oblasti energetske efikasnosti, iako je ostvaren napredak u transpoziciji pojedinih regulativa (ekodizajn i označavanje proizvoda), Zakon o efikasnom korišćenju energije i dalje nije ažuriran u skladu sa revidiranom pravnom tekovinom EU. Institucionalni kapaciteti i implementacioni okvir ostaju ograničeni.

U oblasti obaveznih rezervi nafte, ostvaren je značajan napredak. Usvojen je Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima, u skladu sa zahtjevima Direktive 2009/119/EZ i Direktive (EU) 2018/1581. Takođe je usvojen ažurirani Akcioni plan za formiranje obaveznih rezervi naftnih derivata, uključujući Predlog akcionog plana. Pravilnik o metodologiji obračuna rezervi je u potpunosti usklađen sa zahtjevima EU i obezbjeđuje transparentan i dosljedan obračun obaveznih rezervi. Time je Crna Gora praktično uspostavila normativni okvir koji omogućava punu primjenu zahtjeva EU u ovoj oblasti.

U oblasti ugljovodonika, transpozicija pravne tekovine napreduje. Direktiva 2013/30/EU (sigurnost pri istraživanju i eksploataciji u podmorju) i Direktiva 94/22/EZ (pristup trećih lica i uslovi koncesija) su u fazi pripreme i njihovo usvajanje se planira tokom 2025.

U narednom periodu potrebno je ubrzati donošenje preostalih podzakonskih akata, obezbijediti punu funkcionalnost tržišta električne energije i mrežnih kodeksa, unaprijediti institucionalni okvir za sprovođenje mjera energetske efikasnosti i dovršiti usklađivanje sa pravnom tekovinom u oblasti sigurnosti snabdijevanja i sektora ugljovodonika.

Opšta ocjena: dobar nivo pripremljenosti / ograničen napredak.

2. Strateški okvir

2.1. Pregled i ocjena stanja strateškog okvira - Električna energija

U nastavku slijedi detaljna analiza nacrtu Integriranog nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NEKP) Crne Gore za period 2025–2030, sa posebnim fokusom na usklađenost plana sa zahtjevima Regulative (EU) 2018/1999 o upravljanju Energetskom unijom, kao i Smjernicama Energetske zajednice.

Jedan od ključnih aspekata za potpuno usklađivanje NEKP-a Crne Gore sa zahtjevima Regulative EU o upravljanju Energetskom unijom jeste transparentnost u procesu donošenja odluka. Iako je dokument u određenoj mjeri usklađen sa osnovnim zahtjevima iz preporuka PG 03/2018 Energetske zajednice, evidentan je nedostatak detaljnog opisa javnih i prekograničnih konsultacija. Jasno je da su ove konsultacije pravna obaveza, međutim, trenutno dostavljeni nacrt iz 14.12.2024. godine ne pruža dovoljno informacija o tome ko su učesnici, koje su metode korištene i na koji način će komentari zainteresovanih strana biti integrisani u konačni dokument. Pored toga, neophodno je sprovesti postupak strateške procjene uticaja na životnu sredinu (SPU), koja u aktuelnom nacrtu nije jasno predstavljena, što dovodi u pitanje ispunjavanje procedura propisanih evropskim i nacionalnim propisima. U konsultaciji sa predstavnicima Ministarstva energetike i rudarstva, dobijena je informacija da je radna grupa za praćenje ovog postupka formirana i da su se do sada održala 3 sastanka na kojima su predstavljene odluka o potrebi izradi SPU na NEKP, preliminarni rezultati na mjerne iz prve verzije nacrtu NEKP iz 2022. godine, kao i konačni rezultati na finalni nacrt plana na sastanku koji je održan 08.05.2025. godine. Ipak, ističe se važnost što hitnijeg sprovođenja javne rasprave o Izvještaju o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu. Takođe, vrlo je važno istaći da je izdat Akt o smjernicama i uslovima zaštite prirode od strane Agencije za zaštitu životne sredine za potrebe Nacionalnog energetskog i klimatskog plana Crne Gore, a shodno odredbama iz člana 18, stav 2 Zakona o zaštiti prirode („Službeni list CG“ br. 54/16 i 18/19) 12.05.2025. godine.

Sekretarijat Energetske zajednice je u svojim preporukama iz marta 2025. godine ističe da se posebno značajan segment plana odnosi na definisanje ciljeva smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte (GHG). Iako je Crna Gora definisala ambiciozan cilj od 55% smanjenja emisija do 2030. godine u odnosu na 1990. godinu, sam dokument sadrži određene metodološke nedosljednosti koje dovode u pitanje realističnost ostvarivanja ovog cilja. Ključni problem je mjera označena kao „Ecological refurbishment of Thermal Power Plant (TPP) Pljevlja“, čiji naziv pogrešno implicira direktno smanjenje emisija GHG, dok je u praksi jasno da se radi samo o smanjenju emisija klasičnih zagađivača vazduha (SO₂, NO_x, PM₁₀, PM_{2.5}). Iz tog razloga, neophodna je promjena naziva ove mjere u „Phasing usage of coal in TPP Pljevlja out“, što bi bilo u skladu sa terminologijom Regulative 2018/1999 i osiguralo jasnoću ciljeva dekarbonizacije. Dodatni problem predstavlja planirano zatvaranje elektrane do 2040.

godine, što nije u skladu sa drugim dijelovima dokumenta koji navode 2035. kao završnu godinu korišćenja uglja. Takođe, ne postoji detaljna analiza ekonomskih posljedica, posebno uzimajući u obzir uticaj EU ETS-a i CBAM-a (Carbon Border Adjustment Mechanism), što je dodatni nedostatak ovog plana. Nedosljednosti su vidljive i u projekcijama operativnih sati TPP Pljevlja nakon 2030. godine, koje se ne slažu s ciljevima postizanja karbonske neutralnosti do 2050. godine, na koje se Crna Gora obavezala.

Takođe, Sekretarijat Energetske zajednice ističe i da slične nedosljednosti postoje i u pogledu korišćenja obnovljivih izvora energije (OIE). Iako ukupni ciljevi formalno odgovaraju zahtjevima Energetske zajednice, primijećeni su ozbiljni nedostaci u sektorskim projekcijama, posebno u sektoru grijanja i hlađenja. Takođe, Vladina odluka o obustavi projekta izgradnje solarnih elektrana Briska Gora i Velje Brdo a što nije reflektovana u planu, što stvara dodatnu nejasnoću u projekcijama kapaciteta proizvodnje energije iz OIE. Plan, stoga, mora biti ažuriran tako da precizno odražava promjene u projektima, kao i jasno definiše alternativne lokacije za razvoj solarne i vjetroenergije.

Kada je riječ o energetske efikasnosti, ciljevi za primarnu (0,92 Mtoe) i finalnu potrošnju energije (0,73 Mtoe) jasno su definisani. Međutim, analiza pokazuje da trenutne mjere navedene u scenariju sa dodatnim mjerama (WAM) nisu dovoljne da obezbijede postizanje ovih ciljeva. To ukazuje na potrebu detaljnijeg razrađivanja konkretnih politika, naročito u sektorima industrije i zgradarstva. Dodatno, jasno nedostaje metodologija procjene energetskog siromaštva, što predstavlja jedan od obaveznih zahtjeva Energetske zajednice, a čije odsustvo umanjuje kvalitet i sveobuhvatnost dokumenta.

U oblasti politika i mjera (PaMs), nedostaje jasna kategorizacija mjera koje su već u implementaciji (WEM) i onih koje su dodatne i tek planirane (WAM). Kvalitet plana dodatno slabi i nedostatak kvantifikacije doprinosa svake pojedinačne mjere nacionalnim ciljevima. Posebno je potrebno jasnije razraditi mjere koje se odnose na tranziciju od uglja, implementaciju biogoriva i razvoj infrastrukture za električna vozila, pri čemu finansijske projekcije ovih mjera trebaju biti realističnije i detaljnije.

Na kraju, nacrt plana nedovoljno obrađuje socijalne i ekonomske aspekte pravedne energetske tranzicije. Naročito je problematično odsustvo detaljnijih analiza ekonomskih efekata zatvaranja TE Pljevlja, kao i mjera za socijalno zbrinjavanje radnika pogođenih tranzicijom. Takođe, neophodno je aktivnije uključiti javnost i lokalne zajednice, čime bi se osigurala veća transparentnost i prihvaćenost mjera.

S obzirom na navedeno, može se zaključiti da nacrt NEKP-a Crne Gore predstavlja solidnu polaznu osnovu za dalju razradu, ali je jasno da je potreban detaljan i pažljiv rad na uklanjanju navedenih nedostataka i nedosljednosti kako bi se osigurala potpuna usklađenost dokumenta sa evropskim regulativama i smjernicama Energetske zajednice.

Dalje, Crna Gora trenutno razvija Dugoročnu strategiju niskougljeničnog razvoja (LCDS) kao ključni strateški dokument koji će usmjeravati tranziciju zemlje ka klimatski neutralnoj

ekonomiji do 2050. godine. Ova strategija proizilazi iz obaveza definisanih Zakonom o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena i biće donijeta na period od 30 godina, sa prvim nacrtom koji se očekuje u junu 2025. godine. LCDS će se nadovezivati na ciljeve Nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NEKP), proširujući ih sa dodatnim mjerama i scenarijima koji omogućavaju dublju dekarbonizaciju. Donošenje ove strategije, koju takođe prati izrada SPU, se očekuje do kraja oktobra 2025. godine.

Glavni ciljevi strategije uključuju postizanje klimatske neutralnosti, odnosno neto-nultih emisija gasova sa efektom staklene bašte do 2050. godine, uz jasan plan za smanjenje emisija po sektorima: energetika, transport, industrija, građevinarstvo, poljoprivreda, upravljanje otpadom i korišćenje zemljišta. Strategija predviđa tri scenarija razvoja – bazni (postojeće mjere), napredni (dodatne mjere iz NEKP-a) i LCDS scenarij koji cilja punu dekarbonizaciju. U poređenju s NEKP scenarijima, LCDS donosi ambicioznije smanjenje emisija – čak 60% manje emisija do 2050. u odnosu na WAM scenario, i 89% u odnosu na WEM.

Strategija je usmjerena i na znatno povećanje udjela obnovljivih izvora energije, uz razvoj kapaciteta do 3,8 GW solarne i 1,1 GW vjetro energije, kao i 1,3 GW baterijskih sistema do 2050. godine. Poseban fokus stavljen je na povećanje elektrifikacije u transportu, industriji i zgradarstvu, uz snažno smanjenje upotrebe biomase i fosilnih goriva, uključujući potpun prestanak upotrebe uglja kroz zatvaranje TE Pljevlja do 2040. godine.

LCDS će takođe uključivati petogodišnje akcione planove, koji će sadržati konkretne mjere, rokove, nosioce odgovornosti, indikatore praćenja i procjenu potrebnih sredstava za sprovođenje. Strategija se izrađuje uz podršku Svjetske banke i u saradnji sa širokim spektrom zainteresovanih strana. Zakonski osnov za izradu Dugoročne strategije niskougljeničnog razvoja (LCDS) Crne Gore zasniva se na Zakonu o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena („Službeni list CG“, br. 52/19). Ovaj zakon, koji je stupio na snagu 2019. godine, u članu 13 jasno propisuje da Crna Gora ima obavezu da izradi i usvoji Dugoročnu strategiju niskougljeničnog razvoja na period od 30 godina.

Takođe, Ministarstvo energetike i rudarstva je, uz podršku Svjetske banke, pripremilo nacrt Dugoročne strategije unapređenja energetske efikasnosti zgrada. Nacrt Strategije je proslijeđen Sekretarijatu Energetske zajednice koji je dostavio sugestije/komentare u cilju unapređenja dokumenta. U toku je finalizacija ovog dokumenta i sprovode se aktivnosti u cilju usaglašavanja finalnog nacrta Nacionalnog energetskog i klimatskog plana sa rezultatima Strategije.

2.1.1. Izazovi

U nastavku su sažeto prikazani ključni izazovi identifikovani u nacrtu Nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NEKP) Crne Gore za period 2025–2030, na osnovu analize njegove usklađenosti sa relevantnim evropskim propisima i smjernicama Energetske zajednice.

- ✓ Nedovoljno sprovedene javne i prekogranične konsultacije, bez jasnih informacija o učesnicima i metodama.
- ✓ Nije jasno predstavljen postupak strateške procjene uticaja na životnu sredinu (SPU).
- ✓ Pogrešno imenovanje i nedosljednosti u vezi sa mjerom za TE Pljevlja, uključujući različite godine zatvaranja i manjak analize ekonomskih posljedica.
- ✓ Odsustvo ažuriranja projekcija obnovljivih izvora energije u skladu s odlukama Vlade o obustavljanju ključnih projekata.
- ✓ Nedovoljno razrađene mjere energetske efikasnosti i nedostatak metodologije za procjenu energetske siromaštva.
- ✓ Nejasna kategorizacija postojećih i planiranih mjera, bez kvantifikacije njihovog doprinosa i sa slabim finansijskim projekcijama.
- ✓ Izostanak socijalnih mjera i analiza ekonomskih efekata energetske tranzicije, posebno zatvaranja TE Pljevlja.

2.1.2. Preporuke

Na osnovu identifikovanih izazova u nacrtu Nacionalnog energetskog i klimatskog plana Crne Gore za period 2025–2030, formulisane su sljedeće preporuke s ciljem unapređenja usklađenosti dokumenta sa zahtjevima pravne tekovine EU i smjernicama Energetske zajednice, kao i osiguranja efektivne i pravedne energetske tranzicije:

- ✓ Hitno organizovati javnu raspravu o nacrtu NEKP-a i Izvještaju o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, uz jasno dokumentovanje procesa i uključenih aktera.
- ✓ Revidirati naziv i sadržaj mjere za TE Pljevlja u skladu sa stvarnim efektima na emisije GHG, te uskladiti sve dijelove dokumenta koji se odnose na rok zatvaranja elektrane.
- ✓ Ažurirati projekcije obnovljivih izvora energije u skladu s aktuelnim odlukama Vlade, uključujući obustavljene projekte i identifikovati aktuelne.
- ✓ Detaljnije razraditi politike i mjere energetske efikasnosti, naročito u sektorima zgradarstva i industrije, te uspostaviti metodologiju za identifikaciju i praćenje energetske siromaštva.
- ✓ Jasno razgraničiti politike i mjere koje su već u primjeni (WEM) od onih koje su planirane (WAM), osigurati njihovu dosljednu kategorizaciju kroz cijeli dokument, kvantifikovati njihov doprinos ostvarivanju ciljeva za 2030. godinu (posebno za OIE, EE i GHG) i izraditi realistične procjene potrebnih investicija i izvora finansiranja.
- ✓ Razviti sveobuhvatan set mjera za pravednu tranziciju, uključujući analizu socio-ekonomskih posljedica zatvaranja TE Pljevlja i planove za podršku pogođenim radnicima i zajednicama.

2.2. Pregled i ocjena stanja strateškog okvira - Ugljovodonici

U sektorima istraživanja i proizvodnje ugljovodonika u Crnoj Gori posljednjih godina preduzete su brojne regulatorne i administrativne mjere sa ciljem usklađivanja sa

zakonodavstvom Evropske unije, povećanja investicionog potencijala i unapređenja bezbjednosti snabdijevanja. Međutim, pored tehničko-pravnog aspekta istraživanja i koncesionih aktivnosti, sve veću pažnju zahtijevaju i pitanja vezana za upravljanje kriznim situacijama i formiranje strateških rezervi, naročito naftnih derivata.

Ministarstvo energetike i rudarstva je pripremilo Studiju o zelenom vodoniku uz podršku međunarodnih partnera, predstavlja i prvi strateški okvir za razvoj vodonične ekonomije u zemlji. Dokument analizira potencijale Crne Gore za proizvodnju zelenog vodonika korišćenjem obnovljivih izvora energije, naročito hidro, solarne i vjetroenergije, s fokusom na tehnologije elektrolize kao ključne za dekarbonizaciju sektora saobraćaja, industrije i potencijalno grijanja. U studiji se ističe da Crna Gora ima tehnički potencijal za proizvodnju vodonika od preko 1 TWh godišnje, što bi moglo poslužiti i za domaće potrebe i za izvoz, posebno u okviru prekogranične saradnje sa državama regiona i EU. Međutim, razvoj vodonične infrastrukture je u ranoj fazi, a ekonomska isplativost zahtijeva značajne početne investicije, regulatornu podršku i uključenje privatnog sektora. Strategija preporučuje formiranje pilot-projekata, uspostavljanje regulatornog okvira za vodonik i integraciju vodonika u dugoročne energetske planove, uz poseban fokus na sinergiju sa razvojem pametnih mreža, skladištenja energije i sektorske integracije. U kontekstu tranzicije ka klimatski neutralnoj ekonomiji, vodonik se prepoznaje kao strateški resurs Crne Gore za srednjoročnu i dugoročnu dekarbonizaciju.

2.2.1. Godišnji plan formiranja i održavanja obaveznih rezervi naftnih derivata

Na osnovu Zakona o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima („Sl. list CG“, br. 119/24 od 13. decembra 2024. godine), formiranje i upravljanje obaveznim rezervama derivata postalo je nadležnost Uprave za ugljovodonike. Ovim zakonom po prvi put se uspostavlja institucionalizovani okvir koji obavezuje državu da obezbijedi minimalne količine naftnih derivata kao sigurnosni mehanizam u slučaju prekida snabdijevanja.

Zakon jasno definiše ulogu Uprave u planiranju, praćenju i realizaciji godišnjeg plana formiranja rezervi, uključujući tipove derivata, minimalne količine koje treba obezbijediti, način finansiranja, te kriterijume rotacije i obnavljanja zaliha. U izvještajnom periodu za drugu polovinu 2024. godine, Uprava je otpočela implementaciju obaveza kroz institucionalnu saradnju sa nadležnim ministarstvima i uvezivanje evidencija sa velikim uvoznicima i distributerima goriva.

Uprkos početnom napretku, ostaje izazov infrastruktura za skladištenje, posebno jer Crna Gora trenutno ne raspolaže dovoljnim kapacitetima za dugoročno čuvanje strateških rezervi nafte i derivata. Dio skladišnih kapaciteta je u privatnom vlasništvu, a njihov status u sistemu obaveznih rezervi još nije jasno regulisan. Dalji razvoj ovog segmenta zahtijeva kapitalna ulaganja, definisanje partnerstava sa susjednim državama ili komercijalnim skladištima u regionu, kao i donošenje podzakonskih akata koji će detaljno urediti operativne aspekte.

2.2.2. Ažuriranje Akcionog plana formiranja obaveznih rezervi naftnih derivata

Akcionni plan formiranja obaveznih rezervi naftnih derivata Vlada Crne Gore usvojila je 26.12.2024. godine ažurirani Akcionni plan za formiranje obaveznih rezervi naftnih derivata, u skladu sa Direktivom 2009/119/EC o minimalnim zalihama nafte i /ili naftnih derivata. Akcionni plan je upućen Evropskoj komisiji na mišljenje.

Plan je generalno usklađen sa Direktivom 2009/119/EZ u pogledu:

- strateškog pristupa i veza sa pregovaračkim Poglavljem 15,
- identifikacije regulatornog okvira i finansijske odgovornosti,
- faznog prilagođavanja sistema rezervi do 2029. godine,
- uloge Uprave i Ministarstva u upravljanju i nadzoru nad rezervama.

Takođe, Plan eksplicitno transponuje direktivu 2018/1581/EU koja mijenja metodologiju obračuna obaveza iz Direktive 2009/119/EZ. U dijelu 7.1, Plan navodi da se kalkulacija obaveznih rezervi vrši na osnovu Aneksa II Direktive, uz primjenu pravila iz Direktive 2018/1581/EU, uključujući:

- upotrebu konverzionih faktora i izražavanje zaliha u ekvivalentu sirove nafte (Annex III(b)),
- ograničenje strukture rezervi na derivate koji čine više od 75% domaće potrošnje,
- upotrebu MOSOIL obrasca i mjesečno izvještavanje u skladu sa Eurostat metodologijom.

Međutim, plan ne sadrži eksplicitnu razradu određenih ključnih zahtjeva iz direktive:

- Član 9 – Posebne zalihe (special stocks): Plan ne pravi razliku između komercijalnih i posebnih rezervi, niti definiše režim njihove kontrole i vlasništva.
- Članovi 20 i 23 – Solidarnost i međunarodna koordinacija: Ne razrađuju se protokoli za postupanje u skladu sa obavezama prema IEA ili u slučaju odluka na nivou EU.
- Član 6 i 12 – Transparentnost i izvještavanje: Plan ne predviđa formiranje javno dostupnog registra rezervi, niti detaljan sistem javnog izvještavanja.
- Član 8 i 13 – Fizička dostupnost: Ne postoje jasno definisane procedure testiranja dostupnosti rezervi u roku od 8 dana.

Uprkos početnom napretku, ostaje izazov infrastruktura za skladištenje, posebno jer Crna Gora trenutno ne raspolaže dovoljnim kapacitetima za dugoročno čuvanje strateških rezervi nafte i derivata. Dio skladišnih kapaciteta je u privatnom vlasništvu, a njihov status u sistemu obaveznih rezervi još nije jasno regulisan. Dalji razvoj ovog segmenta zahtijeva kapitalna ulaganja, definisanje partnerstava sa susjednim državama ili komercijalnim skladištima u regionu, kao i donošenje podzakonskih akata koji će detaljno urediti operativne aspekte.

2.2.3. Krizni plan za rješavanje poremećaja u snabdijevanju

Pored formiranja rezervi, nova zakonska regulativa predviđa i izradu Kriznog plana za rješavanje poremećaja u snabdijevanju naftnim derivatima, što je u skladu sa članovima 20 i 23 Direktive 2009/119/EZ. Plan mora obuhvatiti scenarije za različite vrste poremećaja – političke, tržišne i prirodne – te propisati mehanizme za:

- mobilizaciju rezervi,
- prioritizaciju snabdijevanja ključnih sektora (zdravstvo, hitne službe, javni transport),
- privremenu regulaciju cijena i ograničenja izvoza,
- komunikaciju sa Evropskom komisijom i IEA,
- raspodjelu nadležnosti i komandnu hijerarhiju.

Uloga Uprave za ugljovodonike je da kao nadležni organ koordinira sve aktivnosti u kriznim situacijama, u saradnji sa Ministarstvom energetike i rudarstva, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Ministarstvom odbrane i drugim tijelima. Efikasna implementacija ovog plana zahtijeva prethodne simulacije ("stress-testove"), obuke i jasno utvrđene protokole.

Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima sadrži osnovne odredbe o postupanju u vanrednim situacijama, ali ne predviđa poseban dokument kriznog plana koji bi definisao detaljne operativne mjere. Takođe, Akcioni plan iz decembra 2024. ne sadrži poglavlje koje se odnosi na krizne procedure, već samo predviđa izradu Emergency Response Plan-a do decembra 2025. godine.

Dakle, neophodno je usvojiti sveobuhvatan Krizni plan za rješavanje poremećaja u snabdijevanju kako bi se ispunile obaveze iz članova 20 i 23 Direktive 2009/119/EZ. Poseban izazov predstavlja činjenica da Crna Gora ne posjeduje rafinerije niti strateške rezerve sirove nafte, što dodatno povećava njenu zavisnost od uvoza i osjetljivost na spoljne šokove. Stoga krizni plan mora imati stvarnu operativnu funkciju, a ne biti samo formalni dokument.

2.2.4. Izazovi

U nastavku su prikazani ključni izazovi u sektoru sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima i razvoju vodonične ekonomije u Crnoj Gori, identifikovani na osnovu analize zakonodavnog i strateškog okvira, institucionalnih kapaciteta i stanja infrastrukture. Poseban fokus stavljen je na usklađenost sa relevantnim direktivama Evropske unije, kao i na operativnu spremnost države da odgovori na energetske krize i ubrza tranziciju ka niskougljeničnom sistemu.

- ✓ Nedovoljno razvijen sistem upravljanja kriznim situacijama i formiranja operativnog Kriznog plana za poremećaje u snabdijevanju naftnim derivatima.
- ✓ Neadekvatna infrastruktura za skladištenje obaveznih rezervi naftnih derivata i nedefinisan status privatnih skladišta u sistemu državnih rezervi.
- ✓ Akcioni plan za rezerve ne sadrži detaljnu razradu ključnih zahtjeva EU direktiva, uključujući posebne zalihe, međunarodnu koordinaciju, transparentnost i fizičku dostupnost rezervi.

- ✓ Nedostatak rafinerija i strateških rezervi sirove nafte dodatno povećava zavisnost od uvoza i izloženost krizama.
- ✓ Razvoj tržišta i infrastrukture za zeleni vodonik je u početnoj fazi, bez pilot-projekata i uz potrebu za značajnim investicijama i regulatornom podrškom.
- ✓ Uloga privatnog sektora u vodoničnoj tranziciji nije jasno definisana, a sinergija sa pametnim mrežama i skladištenjem energije još uvijek nije razvijena.
- ✓ Integracija vodonika u nacionalne energetske planove i dugoročne strategije još nije sistemski uspostavljena.

2.2.5. Preporuke

Na osnovu identifikovanih izazova u sektoru ugljovodonika, sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima i razvoja vodonične ekonomije, predložene su sljedeće preporuke radi jačanja institucionalne, tehničke i regulatorne spremnosti Crne Gore:

- ✓ Usvojiti i operativno razraditi Krizni plan za rješavanje poremećaja u snabdijevanju naftnim derivatima, u skladu sa članovima 20 i 23 Direktive 2009/119/EZ, uključujući simulacije, mehanizme mobilizacije rezervi, prioritizaciju snabdijevanja i komunikaciju sa EU/IEA.
- ✓ Proširiti i modernizovati infrastrukturu za skladištenje rezervi, uz pravno regulisanje uloge privatnih skladišta, u skladu sa članovima 3(1) i 8 Direktive 2009/119/EZ.
- ✓ Revidirati i dopuniti Akcioni plan za obavezne rezerve radi pune usklađenosti sa Direktivom 2009/119/EZ, uključujući:
 - član 9 – upravljanje posebnim zalihama (special stocks),
 - član 6 i 12 – obaveze transparentnosti i izvještavanja,
 - član 8 i 13 – fizička dostupnost rezervi u roku od 8 dana,
 - članovi 20 i 23 – solidarnost i međunarodna koordinacija.
- ✓ Razviti opcije za regionalna skladišna partnerstva i komercijalni pristup kapacitetima u susjednim državama, kao prelazno rješenje, u skladu sa mehanizmima predviđenim članom 23 Direktive 2009/119/EZ.
- ✓ Ubrzati donošenje strateškog okvira za razvoj vodonične ekonomije, usklađenog sa nacrtom Direktive o zajedničkim pravilima za tržište vodonika (dio Gas and Hydrogen Package), koji obuhvata sigurnost, infrastrukturu, tržišni pristup i standardizaciju.
- ✓ Uspostaviti koordinacioni mehanizam za vodonik, koji uključuje institucije, privatni sektor i akademsku zajednicu, oslanjajući se na preporuke iz EU Strategije za vodonik (2020).
- ✓ Integrisati vodonik u Nacionalni energetske i klimatski plan i Dugoročnu strategiju niskougljeničnog razvoja, u skladu sa članovima 3 i 4 Regulative (EU) 2018/1999, uključujući konkretne ciljeve, indikatore i mjere povezivanja sektora.

2.3. Pregled i ocjena stanja strateškog okvira – Energetska efikasnost

Energetska efikasnost predstavlja jedan od ključnih stubova politike održivog razvoja i dekarbonizacije u Crnoj Gori. Strateški okvir u ovoj oblasti zasniva se na obavezama iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, kao i na transpoziciji i implementaciji relevantnih direktiva EU – posebno Direktive 2012/27/EU o energetske efikasnosti i Direktive 2010/31/EU o energetskim karakteristikama zgrada (EPBD), uključujući njihove izmjene iz 2018. godine.

Zakon o efikasnom korišćenju energije, kao primarni zakon u ovoj oblasti, uspostavlja osnovne obaveze u pogledu postavljanja minimalnih zahtjeva energetske efikasnosti za nove i rekonstruisane zgrade, energetske sertifikacije objekata, obuku auditora i vođenje evidencije izdatih sertifikata. Tokom 2024. godine donijet je i set podzakonskih akata koji bliže uređuju primjenu ovog zakona, uključujući metodologiju obračuna energetskih karakteristika i energetske klase zgrada. Time je zaokružen regulatorni okvir koji je u visokom stepenu usklađen sa EU standardima.

Dodatno, Crna Gora je završila usvajanje seta pravilnika o energetskom označavanju (labelling), koji su ušli u pravni okvir Energetske zajednice odlukom Ministarskog savjeta iz 2022. godine. Takođe, tokom 2023. godine izrađen je nacrt sveobuhvatne procjene potencijala za efikasno grijanje i hlađenje, u skladu sa članom 14 Direktive 2012/27/EU i relevantnim delegiranim aktima. Na žalost, rezultati ove studije nisu razmatrani u okviru Nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NEKP).

Važan strateški dokument predstavlja i Dugoročna strategija unapređenja energetske efikasnosti zgrada, koja predviđa postepeno renoviranje i rekonstrukciju svih javnih i privatnih zgrada do 2050. godine. Strategija projektuje moguće uštede energije i emisija CO₂, ali ističe potrebu za održivim izvorima finansiranja, povećanjem institucionalnih kapaciteta i razvojem tržišta energetske efikasnosti. Rezultati i ciljevi ove strategije biće integrisani u NEKP, kao ključni dio sektorskog doprinosa ciljevima energetske tranzicije.

Iako je u regiji Pljevalja bilo usmjerenih aktivnosti podrške za unapređenje sistema grijanja, još uvijek nijesu implementirane zakonske odredbe koje se odnose na mjerenje i naplatu toplotne energije (čl. 9a i 9b Direktive 2012/27/EU), niti je uspostavljen regulatorni okvir za identifikaciju zona pogodnih za visokoefikasnu kogeneraciju i kartiranje izvora otpadne toplote, što predstavlja prepreku za sistemsko planiranje energetski efikasnog grijanja i hlađenja.

Takođe, nacrt NEKP-a definiše ciljeve za smanjenje primarne i finalne potrošnje energije do 2030. godine, koji se u velikoj mjeri oslanjaju na mjere energetske efikasnosti u zgradama, industriji i javnim uslugama.

2.3.1. Izazovi

1. Nepotpuna transpozicija i implementacija EU direktiva

- Iako je osnovni zakonski okvir uspostavljen (Zakon o efikasnom korišćenju energije i relevantni pravilnici), još uvijek nijesu transponovane sve obaveze iz izmijenjene Direktive 2012/27/EU, posebno u vezi sa:
 - procjenom potencijala za efikasno grijanje i hlađenje (član 14 i Aneksi VIII i IX),
 - obaveznim šemama energetske efikasnosti (član 7),
 - mjerenjem i naplatom toplotne energije u zgradama (članovi 9a i 9b).

2. Nedostatak operativnog sistema praćenja i izvještavanja

- Ne postoji uspostavljen nacionalni informacijski sistem za praćenje mjera energetske efikasnosti i ostvarivanja ciljeva iz nacionalnih politika.
- Nedostaje funkcionalan registar energetskih pasoša zgrada, kao ni centralizovana baza podataka o energetskim karakteristikama objekata.

3. Ograničen institucionalni kapacitet

- Broj ovlaštenih energetskih auditora, inspektora i sertifikovanih stručnjaka nije dovoljan za sveobuhvatnu implementaciju mjera.
- Kapaciteti lokalnih samouprava za sprovođenje politika energetske efikasnosti su naročito ograničeni, kako u tehničkom tako i u finansijskom smislu.

4. Nedostatak stabilnog i održivog finansiranja

- Ne postoji operativni državni fond za energetske efikasnosti, niti dugoročna šema subvencionisanja mjera za krajnje korisnike.
- Postojeći izvori (Eko fond, međunarodni grantovi) su ograničenog dometa i ne obuhvataju sve kategorije objekata, posebno u privatnom stambenom sektoru.

5. Slaba integracija strateških dokumenata

- Dugoročna strategija unapređenja energetske efikasnosti zgrada i procjena potencijala za grijanje i hlađenje još nisu integrisane u Nacionalni energetski i klimatski plan (NEKP), čije usvajanje kasni.
- Nedostaje međusektorska koordinacija između ministarstava (energetika, prostorno planiranje, socijalna zaštita, lokalna uprava).

6. Nizak nivo tržišnih podsticaja

- Tržište energetske efikasnosti je nedovoljno razvijeno, posebno kada je riječ o ESCO modelima, finansijskim instrumentima i privatnim investicijama u javnom sektoru.

2.3.2. Preporuke

Radi unapređenja strateškog okvira u oblasti energetske efikasnosti, ključno je dovršiti potpunu transpoziciju i harmonizaciju sa pravnom tekovinom EU, posebno sa Direktivom 2012/27/EU i njenim izmjenama iz 2018. godine. To podrazumijeva pravovremeno usvajanje odredbi koje se odnose na obavezne mjere uštede energije, mjerenje i obračun toplotne energije, kao i sveobuhvatnu procjenu potencijala za efikasno grijanje i hlađenje. Takođe, potrebno je donijeti sve prateće podzakonske akte i metodologije kako bi implementacija zakona bila u potpunosti operativna.

Neophodno je uspostaviti funkcionalan i održiv sistem za praćenje i izvještavanje o mjerama energetske efikasnosti. To uključuje razvoj digitalne platforme koja bi obuhvatila registar izdatih energetske pasoša, podatke o stvarnoj potrošnji energije u zgradama, i monitoring ušteda ostvarenih po sektorima i mjerama. Poseban fokus treba staviti na jačanje obaveze izvještavanja lokalnih samouprava i unapređenje koordinacije između institucija na državnom i lokalnom nivou.

Kapaciteti za sprovođenje politike energetske efikasnosti moraju se značajno ojačati. Potrebno je organizovati redovne obuke i uspostaviti sistem licenciranja za energetske auditore, inspektore i druge stručnjake koji učestvuju u implementaciji mjera. Lokalnim samoupravama treba pružiti tehničku podršku za pripremu i upravljanje projektima, uključujući mogućnost korišćenja standardizovanih alata i modela dokumentacije.

Finansijski okvir za sprovođenje mjera energetske efikasnosti mora biti održiv i dostupan svim ciljnim grupama. Preporučuje se uspostavljanje nacionalnog fonda za energetske efikasnost koji bi podržavao mjere u stambenom, javnom i industrijskom sektoru kroz kombinaciju bespovratnih sredstava i povoljnih kredita. Takođe, potrebno je pravno urediti i podstaći korišćenje ESCO modela, naročito u javnom sektoru, kroz prilagođene modele ugovaranja i garancije ušteda.

U kontekstu strateškog planiranja, rezultati Dugoročne strategije unapređenja energetske efikasnosti zgrada i procjene potencijala za grijanje i hlađenje moraju biti integrisani u Nacionalni energetske i klimatske plan (NEKP). Pored toga, potrebno je institucionalizovati međusektorsku saradnju između ministarstava nadležnih za energetiku, prostorno planiranje, životnu sredinu i socijalnu politiku, kako bi se osigurala koordinacija u planiranju i sprovođenju mjera.

3. Zakonodavni okvir

3.1. Pregled stanja zakonodavnog okvira u oblasti u električne energije

Istorija donošenja Zakona o energetici ogleda se u potrebi za sveobuhvatnim usklađivanjem crnogorskog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije u okviru Poglavlja 15 – Energetika, kao i u stvaranju jasnog i predvidivog pravnog okvira koji omogućava liberalizaciju tržišta energije, podstiče ulaganja u sektor i osigurava sigurnost snabdijevanja.

Zakon je prvobitno donesen 2016. godine („Službeni list CG“, br. 5/16), a potom je dopunjavan 2017, 2020. i 2022. godine, upravo sa ciljem postupnog prenošenja ključnih direktiva i uredbi EU, uključujući Treći energetske paket, kao i normi Energetske zajednice koje se odnose na unutrašnje tržište električne energije i gasa, ulogu regulatornog tijela (RAE), nezavisnost operatora sistema, zaštitu krajnjih kupaca, promociju OIE i energetske efikasnosti.

Takođe, zakon je donesen u trenutku kada je Crna Gora već imala značajan dio elektroenergetske infrastrukture, uključujući povezanost sa susjednim tržištima (npr. podmorski kabl sa Italijom), ali bez uspostavljenog funkcionalnog tržišnog modela u skladu sa EU pravilima. U tom smislu, zakon je trebao poslužiti i kao osnov za razvoj konkurentnog tržišta električne energije, podsticanje aktivnog učešća potrošača (prosumeri, energetske zajednice), kao i uvođenje tržišnih instrumenata kao što su balansno tržište, fleksibilnost, agregacija i pametno brojilo.

Dodatno, donošenju zakona prethodila je potreba da se jasno definišu prava i obaveze učesnika na tržištu, nadležnosti energetske subjekata, principi tarifiranja i odredbe koje se odnose na sigurnost snabdijevanja, održivo korišćenje resursa i zaštitu potrošača. Zakon je istovremeno imao za cilj uspostavljanje predvidivog regulatornog ambijenta koji bi omogućio dugoročna ulaganja, posebno u projekte obnovljive energije i infrastrukture. Značajni napredak je ostvaren na razvoju dan-unaprijed tržišta električne energije u Crnoj Gori (što je jedna od preporuka EK kroz godišnje izvještaje), koje je počelo sa radom 26.04. 2023. godine. Funkcionisanje ovog tržišta će doprinijeti daljem razvoju crnogorskog tržišta električne energije, njegovoj integraciji u tržište EU, kao i olakšati integraciju energije iz obnovljivih izvora u elektroenergetsku mrežu.

Takođe, donijet je i Zakon o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa („Sl. list CG“, broj 42/16), u koji su transponovane regulative Trećeg energetske paketa, kao i veći broj podzakonskih akata. Osim toga, donijeta je Uredba o uslovima za priključenje postrojenja potrošača na prenosni sistem električne energije („Sl. List CG“, broj 28/19) u koju je transponovana Regulativa 2016/1388 i Uredba o uslovima za priključenje na mrežu sistema za prenos jednosmjerne struje visokog napona i jednosmjerno priključenih modula elektroenergetskog parka („Sl. List CG“, broj 28/19) u koju je transponovana Regulativa 2016/1447, kao i Uredba o uslovima za priključenje proizvođača električne energije na

prenosnu i distributivnu mrežu („Sl. List CG“, broj 43/19) u koju je transponovana Regulativa 2016/631. Nadalje, u cilju ispunjenja ovog mjerila, Vlada je 30. jula 2021. utvrdila Predlog zakona o nadzoru nad veleprodajnim tržištem električne energije i prirodnog gasa, koji je potpuno usklađen s Regulativom (EU) br. 1227/2011 o cjelovitosti i transparentnosti veleprodajnog tržišta energije (REMIT). Nadzor nad veleprodajnim tržištem energije treba da doprinese i efikasnom povezivanju energetske tržišta susjednih zemalja.

Posljednje izmjene i dopune Zakona o energetici (Službenom listu CG", br. 28/2025 od 19.3.2025. godine, a stupio je na snagu 27.3.2025.) predložene su sredinom 2024. godine kao odgovor na obaveze koje proizilaze iz odluka Energetske zajednice i potrebe za transponovanjem najnovijih direktiva EU u nacionalno zakonodavstvo. Ključni povod za izmjene bila je odluka Savjeta ministara Energetske zajednice iz novembra 2021. godine (D/2021/13/MC-EnC), kojom je Crnoj Gori data obaveza da prenese Direktivu (EU) 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije, kao i dio izmjena Direktive 2012/27/EU o energetskej efikasnosti.

Jedna od najvažnijih promjena bila je brisanje odredbi o obnovljivim izvorima energije iz Zakona o energetici i njihovo prenijeto regulisanje u poseban zakon – **Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora**, koji je usvojen avgusta 2024. godine. Ovo je bilo neophodno radi punog usklađivanja sa Direktivom (EU) 2018/2001 (RED II), u skladu sa obavezama iz Odluke D/2021/14/MC-EnC. Prethodni zakon nije obuhvatao tržišne mehanizme podrške, pa su nova rješenja omogućila uvođenje konkurentnih aukcija za dodjelu podsticaja, definisanje tržišnih premija, prioritnog pristupa mreži, kao i transparentno planiranje podsticajnog sistema kroz trogodišnje kvote. U obrazloženju novog zakona navodi da će se time omogućiti povećanje udjela OIE u energetskej miksu Crne Gore i smanjenje zavisnosti od uglja, uz jačanje investicionog ambijenta i usklađenost sa ciljem od 50% udjela OIE u finalnoj potrošnji do 2030. godine.

Suštinske izmjene Zakona obuhvataju:

- Brisanje postojećih odredbi o obnovljivim izvorima energije – pošto je Direktiva (EU) 2018/2001 o OIE transponovana u zaseban zakon, sve odredbe iz važećeg Zakona o energetici koje se odnose na podsticanje proizvodnje iz OIE i kogeneracije, kao i na garancije porijekla, uklanjaju se.
- Brisanje odredbi o strateškim rezervama i sigurnosti snabdijevanja derivatima – jer su ove oblasti regulisane novim Zakonom o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima (usvojen 2024).
- Brisanje odredbi koje se odnose na operatora tržišta i prekogranične razmjene – budući da će te oblasti biti uređene novim Zakonom o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa, u skladu sa EU Regulativom 2015/1222.
- Uvođenje novih koncepata u skladu sa Direktivom 2019/944, uključujući:
 - aktivne kupce,
 - energetske zajednice građana,

- agregaciju i ugovore o agregaciji,
- dinamičko tarifiranje i pravo na ugovor sa dinamičkom cijenom,
- aplikacije za poređenje ponuda,
- i posebno definisanje i regulisanje energetske siromaštva.

Proširenje nadležnosti Regulatorne agencije (RAE) i preciznije definisanje pravila o razdvajanju djelatnosti (unbundling) i pristupu trećih strana mrežnoj infrastrukturi.

Oснаživanje uloge potrošača i jačanje njihovih prava kroz obaveze snabdjevača da obezbijede transparentne informacije, lak prelazak sa jednog na drugog snabdjevača i dostupnost različitih vrsta ugovora.

Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora biće u potpunosti usklađen sa Direktivom (EU) 2018/2001 (RED II) nakon donošenja predviđenog seta podzakonskih akata.

U svojoj važećoj formi, zakon je transponovao ključne odredbe RED II u pogledu ciljeva, podsticajnih mehanizama, tržišne integracije, kriterijuma održivosti i prava potrošača. Međutim, njegova potpuna funkcionalna primjena zavisi od implementacije ukupno 39 podzakonskih akata, koje treba da donesu Ministarstvo, Vlada i Regulatorna agencija. Ovi akti obuhvataju detaljna pravila o:

- aukcijama i kvotama za podršku OIE,
- izdavanju garancija porijekla,
- izvještavanju o emisijama i biogorivima,
- pravima i obavezama prosumera i energetskih zajednica,
- pristupu mreži i obračunu podsticaja.

Dok se ne donesu svi predviđeni podzakonski akti, zakon formalno ostaje djelimično implementiran, a usklađenost sa Direktivom (EU) 2018/2001 ostaje otvorena obaveza u operativnom smislu, što je važno i za zatvaranje predmeta ECS-28/24 u okviru Energetske zajednice.

Programom rada Vlade Crne Gore za 2024. godinu planirano je utvrđivanje **Predloga zakona o prekograničnim energetskim infrastrukturnim projektima** u IV kvartalu 2024. godine. Javni poziv za učešće u Javnoj raspravi o nacrtu Zakona o prekograničnim energetskim infrastrukturnim projektima raspisan je 21. januara 2025., i trajao je do 5. marta 2025., a u toku je priprema Izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi.

U cilju potpune implementacije Zakona o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa, tokom IV kvartala 2024. godine bilo je planirano donošenje niza uredbi koje transponuju odredbe relevantnih propisa Evropske unije. Međutim, navedeni podzakonski akti još nijesu usvojeni. U nastavku se daje pregled tih akata sa odgovarajućim referencama na EU regulative:

1. Uredba o smjernicama za dodjelu prekograničnih prenosnih kapaciteta električne energije i upravljanje zagušenjima ima za cilj da transponuje odredbe Uredbe (EU)

2015/1222 o uspostavljanju smjernica za alokaciju kapaciteta i upravljanje zagušenjima (tzv. CACM regulativa), kao i Uredbe (EU) 2021/280 kojom se vrše izmjene i dopune prethodnih regulativa u cilju dodatne harmonizacije pravila unutar EU elektroenergetske mreže.

2. Uredba o smjernicama za dugoročnu dodjelu prekograničnih prenosnih kapaciteta električne energije zasniva se na Uredbi (EU) 2016/1719 o uspostavljanju smjernica za alokaciju dugoročnih kapaciteta (tzv. FCA regulativa), uzimajući u obzir i izmjene definisane Uredbom (EU) 2021/280.
3. Uredba o smjernicama za balansiranje električne energije ima osnov u Uredbi (EU) 2017/2195 o uspostavljanju smjernica za balansiranje (tzv. Electricity Balancing Guideline – EB GL), čime se uređuju pravila o mehanizmima za balansiranje elektroenergetskog sistema na regionalnom i evropskom nivou. Takođe se oslanja na dopune iz Uredbe (EU) 2021/280.
4. Uredba o smjernicama za funkcionisanje prenosnog sistema električne energije implementira Uredbu (EU) 2017/1485 o smjernicama za rad sistema (tzv. System Operation Guideline – SO GL), kao i povezane odredbe iz Uredbe (EU) 2021/280.
5. Uredba o uspostavljanju mrežnog kodeksa za poremećeni pogon i ponovno uspostavljanje elektroenergetskog sistema bazira se na Uredbi (EU) 2017/2196 o uspostavljanju mrežnog kodeksa za ponovno uspostavljanje sistema nakon poremećaja (tzv. NC ER – Network Code on Emergency and Restoration), čime se uređuju operativne mjere za stabilizaciju i oporavak sistema u vanrednim situacijama.

Uvidom u zadnju verziju Zakona o energetici i Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije usvojenih od strane Parlamenta Crne Gore i njihove usklađenosti sa Celex brojevima: 32015L1513, 32014L0094, 32019L0944, 32019L0692, 32019R0826, 32019R1745, 82 32021R1444, 32023R1162, 32018L2001 u nastavku dajemo ukratko pregled usklađenosti sa ovim direktivama koje su predviđene u skladu sa Programom pristupanja Crne Gore EU za period 2024-2027. godina.

3.1.1. Ocjena stanja zakonodavnog okvira u oblasti električne energije

U narednom dijelu izvještaja dajemo kratak pregled usklađenosti sa direktivama koje su bile predviđene da budu transponovane u skladu sa Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2024 – 2027 za Poglavlje 15 – dio električna energija.

- **Direktiva (EU) 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU**

U novembru 2024. godine, Savjetodavni odbor Energetske zajednice je u predmetu ECS-10/24 utvrdio da je Crna Gora povrijedila svoje obaveze iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice jer:

- nije do kraja 2023. godine transponovala ključne pravne akte iz Četvrtog energetskog paketa EU, uključujući Direktivu (EU) 2019/944 i više povezanih uredbi;
- nije dostavila Sekretarijatu informaciju o preduzetim mjerama, i time prekršila čl. 6 i 89 Ugovora, kao i odluke 2021/13/MC-EnC i 2022/03/MC-EnC.

Iako je Crna Gora obavijestila Sekretarijat da je nacrt novog Zakona o energetici bio u proceduri javne rasprave, Savjetodavni odbor je zaključio da sam nacrt nema pravno dejstvo i da obaveza nije ispunjena.

Međutim, nakon toga, Zakon o energetici je usvojen i stupio je na snagu 27. marta 2025. godine, čime su ključni elementi Direktive 2019/944 i druge obaveze iz paketa u velikoj mjeri transponovani u nacionalno zakonodavstvo. Time je Crna Gora suštinski otklonila razloge za pokretanje spora.

Ipak, kako bi se postupak formalno zaključio, potrebno je da:

- Vlada Crne Gore zvanično obavijesti Sekretarijat Energetske zajednice o usvajanju zakona i obezbijedi tabele usklađenosti,
- Sekretarijat izvrši provjeru usklađenosti i predloži zatvaranje predmeta,
- Ministarski savjet ili Sekretarijat potvrde da se obaveze više ne krše.

Nakon donošenja Zakona o energetici, Direktiva (EU) 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije je u velikoj mjeri transponovana u Zakon o energetici. U skladu sa ovom direktivom, zakon sada sadrži precizne definicije ključnih pojmova kao što su aktivni kupac, energetska zajednica građana, agregacija i ugovor sa dinamičkom cijenom, čime je omogućeno njihovo pravno prepoznavanje i operativno funkcionisanje. Prava krajnjih potrošača su dodatno proširena – omogućava se slobodan izbor snabdjevača, zaštita od diskriminacije, pravo na transparentne i lako uporedive ugovore, kao i jednostavan prelazak na drugog snabdjevača. Posebno značajno je što je zakon prvi put prepoznao koncept energetskog siromaštva, uz obavezu Vlade da propiše kriterijume i mjere podrške za ranjive grupe. Takođe, uvedeno je pravo krajnjih kupaca da zaključe ugovor sa dinamičkom tarifom, a agregacija je prepoznata kao poseban oblik usluge koji omogućava integraciju fleksibilnosti u elektroenergetski sistem. Aktivnim kupcima i energetske zajednicama omogućeno je da proizvode, troše, skladište i prodaju električnu energiju. U dijelu regulacije, ojačana je nezavisnost i uloga Regulatorne agencije za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti (RAE), čije su nadležnosti proširene u skladu sa članovima 59–61 direktive. Iako su preduslovi za pametna brojila i pametne mreže zakonski predviđeni, njihova implementacija zavisi od daljih podzakonskih akata i tehničke spremnosti sistema. Sveukupno, Zakon o energetici sada u velikoj mjeri zadovoljava zahtjeve Direktive 2019/944, što predstavlja ključan korak u uspostavljanju konkurentnog, digitalizovanog i održivog tržišta električne energije u skladu sa pravnom tekovinom EU.

Identifikovani nedostaci:

1. Prava krajnjih kupaca

Zakon prepoznaje osnovna prava potrošača, uključujući pravo na izbor snabdjevača i besplatnu promjenu. Član 190 propisuje da se promjena snabdjevača ili agregatora vrši bez naknade i u roku od 15 dana, što je u potpunosti u skladu sa članom 12(1) Direktive, koji propisuje maksimalni rok od tri sedmice. Ova norma predstavlja pozitivan primjer transpozicije. Ipak, i dalje nedostaju aktivne mjere za informisanje kupaca o pravima.

2. Dinamičko određivanje cijena – zakonski propisano, ali neprimjenjivo u praksi

Član 197 propisuje da snabdjevači sa više od 200.000 krajnjih kupaca moraju nuditi ugovore sa dinamičnim cijenama. Prema izvještaju REGAGEN-a za 2023. godinu, EPCG je jedini aktivni snabdjevač i ima nešto više od 200.000 kupaca, dok ostali licencirani snabdjevači nisu aktivni. Time je ova obaveza u potpunosti formalizovana, ali bez konkurencije i izbora za krajnje kupce. Pravo iz člana 11 Direktive je stoga transponovano formalno, ali se suštinski ne ostvaruje, jer potrošači nemaju mogućnost da biraju između različitih ponuda sa dinamičnim cijenama.

3. Energetske zajednice građana – pozitivno normirane, ali bez podsticajnih mehanizama

Zakon u Glavi XV daje energetske zajednicama građana (EZG) pravo da učestvuju na tržištu, proizvode, dijele i balansiraju energiju. Ipak, ne postoji poseban postupak registracije, regulatorne olakšice ni garantovani podsticaji za razvoj ovih struktura. Nema ni olakšanog pristupa mreži, što onemogućava razvoj EZG kao alata za demokratizaciju tržišta, zbog čega transpozicija člana 16 Direktive ostaje djelimična.

4. Pametna brojila – planirana, ali bez tehničkih standarda i analize opravdanosti

Zakon u članu 99 i prelaznim odredbama predviđa postepeno uvođenje pametnih brojila kod najmanje 80% krajnjih kupaca do kraja 2037. godine. Ovaj vremenski okvir je znatno duži od roka iz člana 19(2) Direktive 2019/944, koji zahtijeva uvođenje u roku od sedam godina od pozitivne odluke o implementaciji. Takođe, zakon ne sadrži obavezu iz člana 19(1) Direktive da se prethodno sprovede analiza troškova i koristi kao osnov za donošenje odluke o uvođenju pametnih brojila.

Nadalje, zakon ne propisuje tehničke i funkcionalne zahtjeve za pametna brojila, kao što su: dvosmjerno mjerenje, daljinsko očitavanje, pristup potrošačima u realnom vremenu i interoperabilnost sistema, što su obavezni elementi navedeni u Prilogu II Direktive. Zbog toga je transpozicija članova 19–21 Direktive samo djelimična, sa značajnim odstupanjem u rokovima i dubini tehničkih zahtjeva.

5. Informacije, fakturisanje i transparentnost – bez standarda i CO₂ indikatora

Zakon propisuje obaveze o informisanju krajnjih kupaca (član 195), uključujući upotrebu aplikacije za poređenje ponuda. Međutim, zakon ne sadrži odredbe koje bi propisale

standardizovan format faktura, niti minimalni skup informacija koji faktura mora sadržati, u skladu sa članom 18(1) Direktive 2019/944. Takođe, izostaje obaveza snabdjevača da krajnjim kupcima prikazuju podatke o strukturi izvora energije (npr. udio OIE i fosilnih goriva), što je predviđeno članom 18(3) i članom 24 Direktive i prilogom I. Prikaz emisija CO₂ nije izričita obaveza u okviru Direktive 2019/944, ali se preporučuje kao dobra praksa radi veće ekološke transparentnosti. Zbog toga je transpozicija članova 18 i 24–27 djelimična, sa jasnim prostorom za normativno unapređenje.

6. Izuzetak za TE Pljevlja – član 265

Zakon propisuje da se analiza isplativosti iz člana 74 ne primjenjuje na Termoelektranu Pljevlja do 2030. godine. Iako može biti opravdano s aspekta sigurnosti snabdijevanja, ova odredba stvara regulatornu asimetriju, suprotna je principima tržišne neutralnosti i može biti u koliziji sa ciljevima dekarbonizacije i odredbama EU propisa (naročito Uredbe 2019/943 i Direktive 2019/944).

- Direktiva 2014/94/EU o uspostavljanju infrastrukture za alternativna goriva

Direktiva 2014/94/EU o uspostavljanju infrastrukture za alternativna goriva (CELEX: 32014L0094) ima za cilj stvaranje uslova za široku dostupnost infrastrukture koja omogućava upotrebu niskougljeničnih i alternativnih goriva, posebno u sektoru saobraćaja, kako bi se smanjila zavisnost od nafte i emisije gasova sa efektom staklene bašte. Ova direktiva obavezuje države članice da usvoje nacionalne okvire politike za razvoj infrastrukture za električna vozila, vozila na vodonik, CNG, LNG i druge oblike alternativnih goriva, uključujući minimalne ciljeve i standardizaciju priključaka i informacija za korisnike.

Direktiva 2014/94/EU o uspostavljanju infrastrukture za alternativna goriva, uključujući punionice za električna vozila, nije transponovana u zakonodavni okvir.

Iako se u okviru sektora energetike, zaštite životne sredine i saobraćaja prepoznaje važnost razvoja e-mobilnosti, nijedan zakon, uključujući Zakon o energetici, Zakon o drumskom saobraćaju, Zakon o putevima i Zakon o uređenju prostora, ne sadrži eksplicitne odredbe koje se odnose na:

- obavezu razvoja infrastrukture za alternativna goriva,
- razvoj Nacionalnog okvira politike (NPF) koji je zahtjev Direktive,
- tehničke standarde i obaveze za investitore u vezi sa e-punionicama.

U slučaju Crne Gore, Direktiva 2014/94/EU nije direktno transponovana u Zakon o energetici, niti je postojala u prethodnim verzijama ovog zakona. Umjesto toga, pristup usklađivanju se odvija putem razvojnih planova u okviru sektorske politike transporta i klimatskih mjera u Nacionalnom energetske i klimatske planu (NEKP), gdje je eksplicitno navedeno da je transpozicija ove direktive preduslov za ubrzani razvoj e-mobilnosti. NEKP navodi da je u pripremi izrada Nacionalnog okvira politike za infrastrukturu alternativnih goriva, koji će

omogućiti razvoj mreže punionica za električna vozila, uz planirane podsticaje za ugradnju 500 sporih i 50 brzih punionica do 2030. godine.

Drugim riječima, Zakon o energetici ne sadrži norme koje se odnose na infrastrukturu za alternativna goriva, već je ulogu nosioca transpozicije preuzelo Ministarstvo saobraćaja i Ministarstvo nadležno za ekologiju, u saradnji sa Eko fondom i međunarodnim partnerima.

Dakle, Crna Gora nije još u potpunosti prenijela zahtjeve Direktive 2014/94/EU, ali se implementacija vrši postepeno kroz razvoj nacionalnog okvira politike, subvencionisanje infrastrukture za punjenje i planove u okviru klimatsko-energetskih dokumenata. Pravna transpozicija ove direktive i dalje **predstavlja otvorenu obavezu**, a njena integracija u zakonodavni okvir očekuje se kroz zakon o saobraćaju ili poseban zakon o e-mobilnosti.

- Direktiva 2019/692/EU o pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa

Ova direktiva mijenja Direktivu 2009/73/EZ i odnosi se na pravila za unutrašnje tržište prirodnog gasa. U Zakonu o energetici je predviđeno da će detaljna pravila za tržište gasa i prekograničnu razmjenu biti uređena posebnim zakonom, pa se usklađivanje sa ovom direktivom tek očekuje kroz novi zakon o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa, koji jos nije usvojen pa se može zaključiti da ova direktiva nije transponovana u crnogorsko zakonodavstvo.

- Regulativa (EU) 2019/826 kojom se menjaju Prilozi VIII i IX Direktive 2012/27/EU Evropskog parlamenta i Savjeta o sadržaju sveobuhvatnih procjena potencijala za efikasno grijanje i hlađenje

Delegirana regulativa (EU) 2019/826 od 4. marta 2019. godine mijenja Aneks VIII i IX Direktive 2012/27/EU i propisuje detaljan sadržaj koji moraju sadržavati sveobuhvatne procjene potencijala za efikasno grijanje i hlađenje. Ove procjene predstavljaju ključni dokument za strateško planiranje grijanja i hlađenja u državama članicama i ugovornim stranama Energetske zajednice, među kojima je i Crna Gora.

Regulativa zahtijeva da države pripreme detaljnu analizu trenutne i buduće potražnje za grijanjem i hlađenjem, razloženu po sektorima, uključujući industriju, usluge, stanovanje i javni sektor. U crnogorskom zakonu, ovaj zahtjev se djelimično ispunjava kroz čl. 10, 13 i 15–17, gdje se planira i izrađuje energetske bilans, nacionalni klimatsko-energetski plan i lokalni energetske planovi. Međutim, ti dokumenti nijesu jasno označeni kao „sveobuhvatna procjena“ i ne koriste terminologiju i format predviđen Aneksom VIII.

Takođe, regulativa traži geografsku identifikaciju područja pogodnih za sisteme daljinskog grijanja i hlađenja. Član 13 i član 19 stav 5 tačka 2 Zakona predviđaju da lokalni planovi obuhvate postojeće i planirane sisteme i prikažu prostornu raspodjelu potražnje, ali zakon ne sadrži obavezu formalne identifikacije „zona pogodnosti“ – što je specifičan zahtjev EU.

U pogledu identifikacije potencijala za visokoefikasnu kogeneraciju i otpadnu toplotu, Zakon (član 19) prepoznaje te elemente kroz Akcioni plan, ali ne obezbjeđuje obavezno mapiranje industrijskih lokacija sa potencijalom za iskorišćenje otpadne toplote.

Regulativa propisuje obaveznu analizu isplativosti za projekte sa toplotnom snagom iznad 20 MW, kako bi se utvrdilo da li postoji ekonomski osnov za primjenu visokoefikasnih rješenja. Crnogorski zakon je u ovom dijelu usklađen: član 74 izričito zahtijeva izradu analize isplativosti za nove i rekonstruisane objekte tog kapaciteta.

Zahtjev o usklađenosti politike grijanja i hlađenja sa Nacionalnim energetske i klimatskim planom (NEKP) je ispunjen kroz član 10 i član 19 zakona, gdje se propisuje obaveza da akcioni planovi i lokalni planovi budu usklađeni sa NEKP-om.

Delegiranom regulativom (EU) 2019/826, kojom se mijenjaju Prilozi VIII i IX Direktive 2012/27/EU, propisana je obaveza izrade sveobuhvatnih procjena potencijala za efikasno grijanje i hlađenje, uključujući izradu razvojnih scenarija koji kvantitativno obuhvataju mjere energetske efikasnosti i povećanje udjela obnovljivih izvora energije. Iako Zakon o energetici u članovima 13 i 19 prepoznaje potrebu identifikacije potencijala OIE i planiranja mjera, ne zahtijeva njihovu detaljnu kvantifikaciju u obliku scenarija, što predstavlja djelimično usklađivanje sa zahtjevima ove regulative EU.

- **Regulativa (EU) 2019/1745 kojom se dopunjuje i mijenja Direktiva 2014/94/EU Evropskog parlamenta i Savjeta u vezi sa stanicama za punjenje motornih vozila kategorije L, snabdjevanjem električnom energijom sa obale za plovila unutrašnje plovidbe, snabdjevanjem vodonikom za drumski saobraćaj i snabdjevanjem prirodnim gasom za drumski i vodni saobraćaj**

U nastavku je prikaz ocjene usklađenosti Zakona o energetici (Službeni list CG, br. 28/2025) sa Delegiranom regulativom (EU) 2019/1745.

1. Stanice za punjenje za L-kategoriju motornih vozila

Delegirana regulativa (EU) 2019/1745 u članu 1(1) i Prilogu I uvodi obavezu država da osiguraju infrastrukturu za punjenje vozila L-kategorije (motocikli, mopedi, laka električna vozila), uz jasno definisane tehničke zahtjeve, uključujući vrste konektora, minimalne snage punjenja i komunikacione protokole za interoperabilnost.

Zakon o energetici u članu 3 prepoznaje „stanice za punjenje“, ali ih tretira isključivo kao djelatnost bez tehničke razrade, i nigdje ne precizira posebne zahtjeve za L-kategoriju. Pojam L-kategorije vozila nije spomenut, niti su tehničke specifikacije iz Priloga I regulative transponovane u zakon.

2. Obalsko napajanje električnom energijom (shore-side electricity supply)

Član 1(2) i Prilog II Delegirane regulative zahtijevaju da luke i pristaništa budu opremljene shore-side infrastrukturom za električno napajanje plovila, uključujući propisane standarde za frekvenciju, napon i sigurnosne protokole.

Zakon o energetici uopšte ne prepoznaje termin „shore-side electricity“ niti sadrži bilo kakvu odredbu o napajanju brodova električnom energijom dok su vezani u luci. Luka i vodni transport se ne pominju ni kao sektor ni kao korisnici energije.

3. Snabdijevanje vodonikom za drumski saobraćaj

Prema članu 1(3) i Prilogu III regulative, države su dužne da obezbijede izgradnju i standardizaciju infrastrukture za vodonik kao gorivo za drumski saobraćaj. Regulatorna precizira tipove priključaka (npr. 700 bara), sigurnosne zahtjeve i protokole za punjenje.

Zakon o energetici ne sadrži nijednu odredbu u vezi sa vodonikom. Ne prepoznaje ga kao energent, ne uređuje djelatnosti vezane za njegovu distribuciju, snabdijevanje ili punjenje vozila, niti postoje tehničke reference na standarde ili sigurnosne zahtjeve.

Takođe, Zakon o energetici prepoznaje prirodni gas kao energent u okviru opštih energetske djelatnosti, ali ne prepoznaje CNG (komprimovani prirodni gas) kao poseban oblik goriva, niti obuhvata njegovu namjenu za drumski i vodni saobraćaj, što znači da odredbe člana 1(4) i Priloga IV Delegirane regulative (EU) 2019/1745 nijesu transponovane u važeći zakon.

4. Snabdijevanje prirodnim gasom za drumski i vodni saobraćaj

Član 1(4) i Prilog IV regulative regulišu infrastrukturu za TNG kao gorivo za drumski i vodni transport. Uključeni su tehnički standardi za priključke, sigurnost i interoperabilnost sistema.

Zakon o energetici obuhvata prirodni gas u dijelu proizvodnje, prenosa, distribucije, skladištenja i snabdijevanja, ali isključivo u kontekstu energetske objekata i potrošnje u industriji ili domaćinstvima. Upotreba prirodnog gasa za drumski ili vodni transport nije eksplicitno prepoznata, niti su preuzeti tehnički zahtjevi iz regulative.

5. Tehničke specifikacije i interoperabilnost infrastrukture

Delegirana regulatorna (EU) 2019/1745 uvodi jasne tehničke specifikacije za punionice vodonika, električne stanice za L-kategoriju vozila, shore-side napajanje i stanice za prirodni gas, uključujući zahtjeve za sigurnost, standardizovane priključke i komunikacione protokole radi osiguranja interoperabilnosti. Zakon o energetici ne sadrži tehničke detalje ni obavezu njihove primjene, već takva pitanja ostavlja za podzakonske akte. Međutim, bez osnovne zakonske osnove za sve navedene vidove infrastrukture, ni tehnički zahtjevi se ne mogu u potpunosti transponovati. U ovom segmentu takođe postoji značajan jaz u usklađenosti.

- **Regulatorna (EU) 2021/1444 kojom se dopunjuje Direktiva 2014/94/EU Evropskog parlamenta i Savjeta u vezi sa standardima za mjesta za punjenje električnih autobusa**

Delegirana regulativa (EU) 2021/1444 uvodi tehničke standarde za stanice za punjenje električnih autobusa, s ciljem da se osigura interoperabilnost infrastrukture na nivou Evropske unije. Prema članu 1 regulative, sve nove stanice koje se koriste za punjenje električnih autobusa moraju biti usklađene s određenim tehničkim normama. Za AC punjenje zahtijeva se korišćenje priključka EN 62196-2 tip 2, a za DC punjenje standard EN 62196-3 Combo 2. Regulativa omogućava i manuelne i automatske metode punjenja, ali pod uslovom da ispunjavaju bezbjednosne i tehničke zahtjeve za pouzdanu komunikaciju između vozila i infrastrukture.

Zakon o energetici prepoznaje infrastrukturu za punjenje električnih vozila i svrstava je među energetske djelatnosti. U definicijama zakona, „stanica za punjenje“ označava interfejs putem kojeg se može puniti jedno električno vozilo ili zamijeniti baterija. Takođe, član 96 obavezuje operatora distributivnog sistema da omogućava priključenje stanica za punjenje električnih vozila. Međutim, zakon ne pravi razliku između različitih vrsta električnih vozila i ne sadrži nikakve odredbe koje se odnose posebno na električne autobuse.

Za razliku od zahtjeva iz Delegirane regulative, zakon ne propisuje tehničke standarde za punionice, niti definiše obavezne tipove priključaka za AC i DC punjenje. Takođe, ne postavlja uslove za interoperabilnost sistema, niti uvodi obavezu korišćenja standarda EN 62196-2 i EN 62196-3 za punjenje autobusa. Sve tehničke karakteristike punionica su prepuštene podzakonskim aktima, koji u trenutku analize nijesu doneseni ili nisu javno dostupni.

Preporuke za transpoziciju

Za punu usklađenost sa regulativom, preporučuje se da se Zakon o energetici dopuni tako što će:

- eksplicitno prepoznati električne autobuse u okviru javnog saobraćaja kao korisnike infrastrukture za punjenje;
- propisati tehničke zahtjeve za nove stanice za punjenje koje će se koristiti za električne autobuse;
- uvrstiti obavezu primjene standarda EN 62196-2 (AC) i EN 62196-3 Combo 2 (DC), kao i interoperabilnih i bezbjednosnih specifikacija predviđenih u regulativi;
- omogućiti donošenje pravilnika o tehničkim uslovima za punionice električnih autobusa, uz obaveznu primjenu pratećih EU normi.

- **Regulativa (EU) 2023/1162 o zahtjevima za interoperabilnost⁴ i nediskriminatornim i transparentnim procedurama za pristup podacima o mjerenju i potrošnji**

⁴ Interoperabilnost označava sposobnost različitih sistema, uređaja, aplikacija ili proizvoda koji omogućavaju fleksibilnost – uključujući sisteme za upravljanje zgradama i energetske usluge – da međusobno komuniciraju i funkcionišu efikasno i bezbjedno, bilo direktno ili indirektno, kako bi se omogućila djelotvorna razmjena podataka i interoperabilne energetske usluge za krajnje korisnike.

Implementaciona regulativa Komisije (EU) 2023/1162 od 6. juna 2023. godine, donesena na osnovu člana 20 stav 2 Direktive (EU) 2019/944, utvrđuje detaljna pravila o interoperabilnosti i postupcima za transparentan i nediskriminatoran pristup podacima o mjerenju i potrošnji električne energije. Regulativa se primjenjuje na sve aktere na maloprodajnom tržištu električne energije i ima za cilj da krajnjim korisnicima i ovlašćenim trećim stranama omogući blagovremen, siguran i funkcionalno interoperabilan pristup relevantnim podacima. Pored prava pristupa, regulativa definiše tehničke i proceduralne standarde koji treba da osiguraju koherentan i efikasan sistem razmjene informacija u cijeloj EU.

Zakon o energetici u određenoj mjeri prepoznaje potrebu za digitalizacijom i dostupnošću podataka o potrošnji, posebno kroz uvođenje pametnih brojila, razmjenu podataka i zaštitu krajnjih korisnika. Član 98 propisuje uvođenje pametnih sistema mjerenja koji moraju biti interoperabilni, bezbjedni i u skladu sa sajber standardima. Član 99 garantuje krajnjem kupcu besplatan i direktan pristup informacijama o sopstvenoj potrošnji, dok član 102 uređuje pristup tim podacima trećim stranama, uz saglasnost kupca. U članu 103 se dodatno podvlači obaveza operatora da obezbijede dostupnost podataka radi razvoja tržišta i konkurencije. Ove norme daju osnovu za razvoj sistema interoperabilne razmjene podataka, ali bez potrebne tehničke i institucionalne razrade.

U pogledu konkretnih zahtjeva iz regulative, Zakon o energetici ne transponuje u potpunosti nijedan od ključnih članova regulative 2023/1162. Član 3 regulative propisuje primjenu referentnog modela koji uključuje definisane uloge, informacione objekte i procesne tokove, ali takva arhitektura nije nigdje normativno usvojena u zakonodavstvu Crne Gore. Takođe, član 4 zahtijeva da države članice objave organizaciju tržišta i uloge subjekata koji upravljaju mjernim tačkama i podacima. Zakon ne sadrži nijednu odredbu kojom bi se ova transparentnost obezbijedila, niti definiše ko obavlja funkcije „metering point administratora“, „data access providera“ ili „data administratora“ kako su opisani u regulativi.

Članovi 5 i 6 regulative preciziraju odgovornosti upravljača mjernim tačkama i administratora mjernih podataka, uključujući tačnost, blagovremenost i integritet informacija. Takve funkcije nisu eksplicitno razdvojene u crnogorskom zakonu, niti su njihova zaduženja jasno utvrđena. Postoji samo opšta odredba da operatori sistema omogućavaju razmjenu podataka. Član 7 uvodi obavezu da provajder pristupa podacima (data access provider) učini podatke dostupnim ovlašćenim stranama bez odlaganja i na siguran način. U Zakonu o energetici ne postoji prepoznata uloga tog aktera, niti se propisuju organizacione mjere za izvršavanje te funkcije. Iako član 102 predviđa da se podaci mogu učiniti dostupnim trećim stranama uz saglasnost korisnika, zakon ne određuje način verifikacije, vremenskog ograničenja pristupa, ni odgovornosti subjekta koji podatke ustupa.

Član 8 regulative definiše ko sve može pristupiti kojim vrstama podataka, kao i pravila za upravljanje korisničkom saglasnošću. U crnogorskom zakonu ta saglasnost se pominje, ali nije razrađeno kako se ona daje, evidentira, opoziva, niti postoje jasna pravila za autorizaciju trećih strana. Član 9 se odnosi na tehničku i semantičku interoperabilnost i propisuje upotrebu

evropskih standarda kao što je Common Information Model (CIM), što u Zakonu o energetici nije ni pomenuto. Takođe, ne postoji obaveza korišćenja otvorenih protokola ni standardizovanih digitalnih rješenja za razmjenu podataka.

Član 10 regulative propisuje obavezu informisanja krajnjih kupaca o njihovim pravima u vezi sa pristupom podacima, procedurama, zaštitom privatnosti i ulozi trećih strana. Ni ova obaveza nije obuhvaćena Zakonom o energetici, niti postoje pravila koja operatorima nameću obavezu pružanja proaktivnih i razumljivih informacija krajnjim korisnicima.

Iako Zakon o energetici predviđa mogućnost donošenja podzakonskih akata u vezi sa pametnim brojilima, razmjenom podataka i pristupom trećih strana, nije jasno da li će se tim aktima izvršiti transpozicija regulative (EU) 2023/1162. Pravilnici koji bi konkretizovali tehničke i proceduralne zahtjeve u trenutku analize nisu doneseni niti najavljeni, iako pravni osnov postoji u čl. 98, 99 i 102 zakona.

- **Direktiva 2015/1513/EU kojom se mijenja Direktiva 98/70/EZ o kvalitetu benzina i dizel goriva i kojom se mijenja Direktiva 2009/28/EZ o promociji korišćenja energije iz obnovljivih izvora**

Direktiva (EU) 2015/1513 uvedena je kako bi se ograničili negativni efekti upotrebe konvencionalnih biogoriva, koja su često proizvedena iz prehrambenih usjeva i time doprinose promjenama u korišćenju zemljišta, s posljedičnim povećanjem emisija stakleničkih gasova (tzv. ILUC efekti). Direktiva postavlja nekoliko ključnih obaveza: ograničava doprinos konvencionalnih biogoriva na najviše 7% finalne potrošnje energije u transportu, uvodi indikativni cilj od 0,5% za napredna biogoriva (iz otpada, ostataka i sirovina koje ne konkurišu prehrambenom lancu), zahtijeva strože izvještavanje o emisijama GHG i usvaja revidirane kriterijume održivosti.

U važećem Zakonu o energetici ne postoji odredba kojom bi se uveo gornji limit za doprinos konvencionalnih biogoriva u sektoru saobraćaja. Niti zakon, niti pripadajući pravilnici, ne razdvajaju biogoriva prema porijeklu ili generaciji, niti ograničavaju njihovo ukupno učešće u energetske bilanci. Isto tako, Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora ne sadrži definisane ciljeve za učešće naprednih biogoriva, niti prepoznaje pojmove kao što su „biogoriva s niskim rizikom od ILUC-a“ ili „napredna biogoriva“ u kontekstu transportnog sektora. Time ključne kvantitativne obaveze iz člana 3(4)(d) i (f) Direktive 2009/28/EZ, kako su izmijenjene Direktivom 2015/1513, nijesu transponovane.

Sa druge strane, određeni elementi direktive djelimično su preuzeti u crnogorski pravni okvir kroz Uredbu o bližim kriterijumima održivosti za biogoriva i biotečnosti. Ova uredba, u skladu sa izmijenjenim Aneksom V Direktive 98/70/EZ, propisuje minimalne pragove uštede emisija gasova sa efektom staklene bašte (GHG) za biogoriva – 50% za postrojenja izgrađena prije oktobra 2015. i 60% za nova postrojenja. Takođe, zabranjuje upotrebu sirovina sa zemljišta od velikog biodiverzitetskog značaja i zahtijeva uspostavljanje sistema za dokumentaciju i

verifikaciju porijekla sirovina i GHG emisija. Ove mjere čine važan korak u transpoziciji zahtjeva za održivost iz ILUC direktive, iako se sam pojam ILUC nigdje ne pominje u uredbi.

Uredba o obaveznom udjelu biogoriva u sektoru saobraćaja dodatno doprinosi usklađivanju sa direktivom, naročito time što uvodi sistem evidencije, planiranja i izvještavanja za obveznike sistema, kao i mehanizam dvostrukog vrednovanja biogoriva iz otpada i ostataka – što je u skladu sa podsticajima za napredna biogoriva. Ipak, uredba ne sadrži obavezu postizanja indikativnog cilja od 0,5% za napredna biogoriva, niti uvodi maksimalni limit za konvencionalna biogoriva. Takođe, ne postoji obaveza godišnjeg izvještavanja o ILUC-emisijama – zahtjev koji proizilazi iz izmjena Aneksa V Direktive 98/70/EZ.

Pravilnik o kvalitetu i načinu kontrole biogoriva reguliše tehničke karakteristike i standarde kvaliteta (npr. MEST EN 14214 za biodizel), ali ne sadrži norme o održivosti, razdvajanju po generaciji ili ograničenjima doprinosa, te ne doprinosi direktno transpoziciji ILUC direktive.

Konačno, može se zaključiti da crnogorski zakonski i podzakonski okvir djelimično transponuje tehničke zahtjeve Direktive (EU) 2015/1513, prvenstveno kroz uredbe iz 2018. godine. Međutim, ključne kvantitativne obaveze – ograničenje konvencionalnih biogoriva na 7%, uvođenje indikativnog cilja za napredna biogoriva i obaveze izvještavanja o ILUC-emisijama – nijesu prenesene, niti je sam pojam ILUC eksplicitno prepoznat u normativnim aktima. Potrebna je dopuna važećih uredbi ili izrada novih pravilnika koji bi u potpunosti obuhvatili zahtjeve ILUC direktive.

Budući da su pitanja biogoriva i obnovljivih izvora energije prebačena u poseban Zakon o OIE, Zakon o energetici ih više ne sadrži. Time se omogućava specifičnije usklađivanje kroz drugi propis, kako je navedeno i u obrazloženju izmjena zakona.

- Direktiva (EU) 2018/2001 o promociji korišćenja energije iz obnovljivih izvora (RED II)

U novembru 2024. godine, Savjetodavni odbor Energetske zajednice potvrdio je da je Crna Gora prekršila obaveze iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, jer do krajnjeg roka (31. decembar 2022) nije transponovala ključne članove Direktive (EU) 2018/2001 o promociji korišćenja energije iz obnovljivih izvora (RED II), posebno članove 25–27 i 29–31, koji se odnose na:

- obavezni udio OIE u sektoru saobraćaja,
- kriterijume održivosti za biogoriva,
- metodologije računanja emisija i ušteta GHG,
- izvještavanje i verifikaciju u vezi sa energijom iz OIE.

U međuvremenu, Crna Gora je usvojila Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora („Sl. list CG“, br. 82/24), koji je stupio na snagu 31. avgusta 2024. Ovim zakonom je u velikoj mjeri izvršena formalna i materijalna transpozicija RED II direktive, uključujući:

- definisanje ciljeva i mehanizama za podsticanje korišćenja OIE u svim sektorima (čl. 1–3, 4, 8),
- norme koje se odnose na biogoriva, napredna goriva i sektorsku integraciju (čl. 7 i 9),
- uspostavljanje sistema za ugovore o otkupu iz OIE (PPA) i energetske zajednice (čl. 10, 13, 14),
- kriterijume održivosti i metodologiju obračuna emisija (čl. 25–32).

Sekretarijat Energetske zajednice je pozdravio donošenje zakona, ali nije formalno povukao predmet ECS-28/24, uz obrazloženje da je usvajanje nastupilo nakon isteka roka, te da postupak ostaje otvoren dok ne bude dostavljena zvanična tabela usklađenosti i potvrda o potpunoj transpoziciji.

- Regulatorna Komisija za sprovođenje (EU) 2020/1294 o mehanizmu finansiranja obnovljivih izvora energije Unije

Iako je Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2024-2025. godinu predvidio transponovanje Uredbe Komisije za sprovođenje (EU) 2020/1294 od 15. septembra 2020. godine o mehanizmu Unije za finansiranje energije iz obnovljivih izvora, ta uredba nije prenesena u Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora („Službeni list CG“, br. 82/2024). Regulatorna 2020/1294 uspostavlja pravni i institucionalni okvir koji omogućava državama članicama EU da kroz dobrovoljne finansijske doprinose učestvuju u zajedničkom fondu EU iz kojeg se finansiraju projekti iz oblasti obnovljivih izvora energije, a sve u cilju ostvarivanja ciljeva postavljenih Direktivom (EU) 2018/2001 (RED II). U okviru ove regulatorne detaljno su propisane procedure za raspodjelu sredstava, pravila za pozive za dostavljanje projektnih prijedloga, kriterijumi selekcije i ocjene projekata, kao i način izvještavanja i praćenja rezultat. S druge strane, zakon se isključivo oslanja na nacionalne mehanizme podsticaja, poput tržišnih premija, fid-in tarifa i aukcija, i ne sadrži nijednu normu koja bi omogućila institucionalno, finansijsko ili pravno učešće Crne Gore u ovom mehanizmu EU. U njemu se ne pominju osnovni pojmovi uredbe kao što su „država učesnica“, „država domaćin“, „Fond Unije“ ili „poziv za dostavljanje prijedloga“, niti postoji pravni osnov za budžetske doprinose ili prekogranične aranžmane koje predviđa regulatorna. Iako zakon doprinosi opštem cilju povećanja udjela obnovljivih izvora u finalnoj potrošnji energije, njegovo normativno područje ostaje ograničeno na domaći regulatorni okvir i ne obuhvata elemente finansiranja definisane Regulatornom 2020/1294. Stoga se zaključuje da pomenuta regulatorna nije prenesena – ni direktno, ni posredno – u važeći zakon, što predstavlja otvoreno pitanje za buduće usklađivanje crnogorskog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU.

- **Delegirana regulatorna Komisija (EU) 2019/807 u pogledu određivanja sirovina s visokim rizikom od indirektnih promjena upotrebe zemljišta za koje je zabilježeno znatno širenje proizvodnog područja na zemljište s velikim zalihama ugljenika i u pogledu sertifikovanja biogoriva, tačnih biogoriva i goriva iz biomase s niskim rizikom od indirektnih promjena upotrebe zemljišta**

Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora („Službeni list CG“, br. 82/2024) nije prenio odredbe Delegirane regulative Komisije (EU) 2019/807 od 13. marta 2019. godine, koja dopunjuje Direktivu (EU) 2018/2001 u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje sirovina sa visokim rizikom od indirektno promjene namjene zemljišta (ILUC – indirect land-use change) i sertifikaciju biogoriva sa niskim ILUC rizikom.

Regulativa 2019/807 ima za cilj da:

- identifikuje vrste sirovina za biogoriva za koje postoji značajna ekspanzija proizvodne površine na zemljišta sa visokim zalihama ugljenika,
- propiše uslove pod kojima se biogoriva, biotečnosti i goriva iz biomase mogu klasifikovati kao goriva sa niskim ILUC rizikom, uključujući kriterijume za sertifikaciju i sistem verifikacije.

Iako Zakon sadrži opšte kriterijume održivosti i zahtjeve za smanjenje emisija GHG (čl. 88–91), niti jedan član ne prepoznaje termin „ILUC“, niti obrađuje:

- razlikovanje sirovina prema riziku od indirektno promjene namjene zemljišta,
- posebna pravila za sirovine visokog rizika (kao što su uljana palma),
- mogućnost sertifikacije „low-ILUC“ biogoriva u skladu sa pravilima i mjerljivim kriterijumima iz Uredbe 2019/807,
- ulogu verifikacionih tijela u kontekstu niskog ILUC rizika.

Najočigledniji primjer je član 79, koji se odnosi na biogoriva proizvedena iz kultura za ishranu ljudi i životinja, ali ne uvodi razgraničenje na osnovu ILUC rizika, već samo uređuje administrativna pravila za izračunavanje udjela OIE u saobraćaju.

Takođe, iako član 80 predviđa razmjenu podataka sa sistemima drugih država i dobrovoljnih šema, ne sadrži proceduru za priznavanje ili sprovođenje šema sertifikacije za niskorizična biogoriva u skladu sa Regulativom 2019/80.

- Regulativa (EU) 2019/943 o unutrašnjem tržištu električne energije

Nacrt Zakona o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa u je u visokom stepenu usklađen sa Regulativom (EU) 2019/943 o unutrašnjem tržištu električne energije (CELEX: 32019R0943). U obrazloženju nacrtu jasno se navodi da je ovaj zakon pripremljen u cilju prenosa pravne tekovine Evropske unije u pravni sistem Crne Gore, a posebno u dijelu koji se odnosi na tržišnu organizaciju i funkcionisanje elektroenergetskog sistema, u skladu sa Regulativom 2019/943. Pored formalnog preuzimanja, Zakon sadržinski prati ključne obaveze iz Regulative, uključujući odredbe koje uređuju transparentnu i efikasnu dodjelu prekozonskih kapaciteta, upravljanje zagušenjima na dan-unaprijed, unutar dnevnim i dugoročnim tržištima, kao i pravila balansiranja sistema i rada prenosne mreže u prekograničnim uslovima. Nacrt zakona takođe predviđa tehničke zahtjeve za priključenje korisnika sistema, mjere za sigurnost snabdijevanja i operativno upravljanje kriznim situacijama, čime se omogućava puna integracija Crne Gore u jedinstveno tržište električne energije EU. Navedene odredbe

implementiraju obaveze koje su Crnoj Gori propisane odlukom Savjeta ministara Energetske zajednice (D/2022/03/MC-EnC), čime se potvrđuje pravna i praktična usklađenost ovog zakona sa relevantnim zakonodavstvom EU.

Nedostaci u transpoziciji Regulative (EU) 2019/943 (CELEX: 32019R0943):

- Nepotpuna transpozicija tržišnih pravila na strani potrošnje. Regulative 2019/943 snažno promoviše ulogu potrošača i *aktivnih kupaca*, uključujući:
 - pristup tržištu fleksibilnosti,
 - učešće u programima upravljanja potrošnjom (demand response),
 - zaštitu od diskriminacije i nepravednih troškova.
 - Nedostaje normativno priznanje i integracija aktivnih kupaca, agregatora i učesnika u upravljanju potrošnjom u prekogranične tržišne mehanizme (npr. redispečing, balansiranje, pomoćne usluge).
- Nacrt zakona sadrži definicije aktivnog kupca i agregacije, ali nedostaju konkretna pravila o učešću potrošača na tržištu, pravima na pristup fleksibilnosti i nediskriminatornim troškovima priključenja i balansiranja.
- Iako se agregatori pominju kao tržišni akteri, Zakon ne definiše njihove konkretne obaveze i prava, niti režim registracije, licenciranja ili odnosa prema operatorima
- Regulativa zahtijeva uklanjanje prepreka za pružanje usluga fleksibilnosti, uključujući skladištenje energije. Zakon koristi termin “skladištenje”, ali nema jasno propisanu mogućnost da pružaoci skladištenja učestvuju na tržištu, niti je definisan status skladištenja (kao posebne djelatnosti ili pomoćne funkcije).
- Regulativa ukida generalni režim prioritetnog dispečiranja za OIE osim za male ili pilot projekte. U Zakonu se prioritetno dispečiranje pominje, ali nije usklađeno s uslovima i izuzecima definisanim u članu 12 Uredbe, što može dovesti do narušavanja tržišne konkurencije.
- Regulativa (čl. 21 i 22) detaljno uređuje pravila o mjerama za adekvatnost resursa (kapacitetski mehanizmi), uključujući obavezu tržišne analize i usklađenost sa pravilima o državnoj pomoći. Zakon ne predviđa jasno kada i kako se može uspostaviti kapacitetski mehanizam, niti zahtjeve za prethodnu procjenu tržišnih deformacija ili notifikaciju Sekretarijatu/EK.
- Regulativa u čl. 40 i dalje daje ENTSO-E/TSO-ima obaveze u pogledu:
 - izrade metodologija (TCM),
 - učestvovanja u panevropskim alatima za proračun kapaciteta i balansiranje,
 - transparentnosti rada i izvještavanja.

- Iako Zakon prepoznaje ulogu TSO-a, nedostaje direktna obaveza operatora (CGES) da učestvuje u zajedničkim mehanizmima i u potpunosti primijeni metodologije koje donose ACER ili ENTSO-E.
- Regulativa zahtijeva transparentno i tržišno zasnovano balansiranje. Zakon sadrži osnovne definicije balansne energije i kapaciteta, ali nije razrađen način izbora balansnih usluga, algoritama, platformi i tržišnih pravila, kao ni odnosi među OPS-ovima i pružiocima usluga (npr. BSP modeli, aktivacija ponuda).
- Čl. 5–6 Regulative propisuju pravo krajnjih kupaca na dinamične cijene i transparentne informacije o tržištu.
- Nacrt ne propisuje pravo na ugovor sa dinamičnim cijenama, niti obavezu snabdjevača da ih nude.

Regulativa (EU) 2019/941 o pripravnosti za rizike u sektoru električne energije

Dalje, Nacrt zakona o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa je usklađen sa Uredbom (EU) 2019/941 o pripravnosti za rizike u sektoru električne energije (CELEX: 32019R0941). U obrazloženju zakona navodi se da je ova Uredba među ključnim propisima Evropske unije koji se transponuju ovim aktom, u skladu sa odlukom Savjeta ministara Energetske zajednice D/2021/13/MC-EnC, kojom je Crnoj Gori nametnuta obaveza njenog prenosa.

Zakon sadrži posebno poglavlje (Glava II) koje se odnosi na spremnost za rizike i upravljanje rizicima, kojim se regulišu ključni elementi iz Uredbe 2019/941 – uključujući procjenu rizika za sigurnost snabdijevanja, izradu nacionalnih i regionalnih scenarija elektroenergetske krize, planove spremnosti za rizik, postupke za rano upozorenje, kao i bilateralnu i regionalnu saradnju i naknadnu evaluaciju mjera.

Takođe, u prelaznim odredbama je predviđen rok za donošenje prvog Plana spremnosti za rizike do 5. januara 2025. godine, što je u skladu sa rokovima implementacije propisanim Uredbom. Ovim se potvrđuje ne samo formalna, već i sadržajna usklađenost zakona sa CELEX 32019R0941.

Budući da Zakon o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa još nije usvojen, zakonski i institucionalni preduslovi za primjenu obaveza iz Uredbe (EU) 2019/941 (CELEX: 32019R0941) i dalje formalno ne postoje. Iako je nacrt zakona sadržajno usklađen s odredbama Uredbe i prepoznaje obaveze poput izrade nacionalnih planova spremnosti za rizike, procjene rizika i bilateralne saradnje, rokovi propisani Uredbom – posebno oni koji se odnose na izradu i dostavljanje planova (npr. do 5. januara 2025.) – u praksi su trenutno neostvarivi, upravo zbog kašnjenja u zakonodavnom procesu.

Ova situacija potencira potrebu da se:

- Zakon usvoji u što kraćem roku kako bi se omogućilo ispunjavanje međunarodnih obaveza prema Energetskoj zajednici;
- eventualno zatraži produženje roka ili derogacija obaveza, u skladu sa praksom Energetske zajednice, dok se ne stvore formalni uslovi za primjenu.

U daljem dijelu teksta je data i kratka analiza o identifikovanim nedostacima u odnosu na (EU) 2019/941:

- Iako se Zakon poziva na obavezu izrade nacionalnih i regionalnih kriznih scenarija i planova spremnosti, ne propisuje konkretne metodologije, kriterijume ni institucije odgovorne za izradu tehničkih analiza.
- Takođe, nije predviđen jasan institucionalni okvir za ažuriranje i validaciju tih planova (npr. uloga ENTSO-E, RCC, operatora sistema i tržišta).
- Uredba zahtijeva snažnu međudržavnu saradnju u izradi i sprovođenju mjera pripravnosti i pružanja pomoći. Zakon samo načelno pominje bilateralnu i regionalnu saradnju, ali ne predviđa obavezujuće regionalne sporazume (npr. o raspodjeli odgovornosti, razmjeni podataka, kompenzaciji) – što može ograničiti implementaciju u praksi.
- Iako član 10 Nacrta propisuje mehanizam za proglašenje krize i rano upozorenje, nedostaje sistemska veza sa tržišnim mehanizmima (npr. reakcije tržišta, pravila o obustavi alokacije kapaciteta, tržišnim prioritetima).
- Takođe, nije preciziran pravni osnov i stepen obavezujućosti nacionalnih mjera u odnosu na regionalni kontekst i susjedne operatore sistema.
- Uredba snažno oslanja na saradnju sa ENTSO-E i razmjenu podataka.
- Zakon to načelno priznaje, ali ne uspostavlja konkretne mehanizme koordinacije (npr. ko prikuplja i validira podatke, kako se prenose, kako se koristi ERAA – evropska procjena adekvatnosti resursa).

- Regulativa (EU) 2019/942 Evropskog parlamenta o osnivanju Agencije Evropske unije za suradnju energetskih regulatora

Nacrt Zakona o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa formalno prepoznaje Regulativu (EU) 2019/942 kao dio pravne tekovine EU koju je potrebno transponovati u nacionalno zakonodavstvo, shodno obavezama preuzetim kroz Odluku Savjeta ministara Energetske zajednice D/2022/03/MC-EnC. U više članova zakona prepoznaje se uloga Agencije za saradnju energetskih regulatora (ACER), posebno u kontekstu usvajanja metodologija (TCM), funkcionisanja jedinstvenog tržišta električne energije i saradnje među regulatorima.

Zakon funkcionalno omogućava djelimičnu primjenu uredbe kroz Regulatornu agenciju za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti (RAE), uz referencu na ACER u kontekstu međunarodne/regionalne saradnje. Međutim, uočeni su sljedeći ključni nedostaci u transpoziciji koji ograničavaju punu i efektivnu primjenu Uredbe:

Identifikovani nedostaci:

- Uloga ACER-a u zakonodavnom tekstu je deklarativna i fragmentarna.
- Nisu razrađene procedure kroz koje ACER preuzima ulogu u rješavanju konkretnih pitanja u vezi sa Crnom Gorom (npr. odobravanje TCM, nadzor nad regionalnim mehanizmima).
- Nema sistemske razlike između ACER-a i Regulatornog odbora Energetske zajednice.
- Zakon ne precizira da su odluke ACER-a (ili Regulatornog odbora kao zamjene) pravno obavezujuće u Crnoj Gori.
- Nedostaje mehanizam za sprovođenje takvih odluka.
- Uredba ACER-u povjerava ulogu u rješavanju regulatornih sporova među državama članicama. Zakon ne predviđa mehanizam za podnošenje ili sprovođenje takvih sporova, niti ulogu RAE-a u tim postupcima.
- Uredba insistira na razmjeni tržišnih podataka putem centralizovanih sistema. Nacrt zakona ne uspostavlja obavezu ili mogućnost pristupa CGES-a, RAE-a ili drugih učesnika ACER-ovim platformama.

U skladu sa Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za period 2024-2027. godina, planirani su i sledeći podzakonski akti čija se pravna osnova bazira na Zakonu o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa, i to:

1. Uredba o smjernicama za dodjelu prekograničnih prenosnih kapaciteta električne energije i upravljanje zagušenjima
 - Period donošenja: 2024/IV
 - CELEX: 32015R1222, 32021R0280
2. Uredba o smjernicama za dugoročnu dodjelu prekograničnih prenosnih kapaciteta električne energije
 - Period donošenja: 2024/IV
 - CELEX: 32016R1719, 32021R0280
3. Uredba o smjernicama za balansiranje električne energije
 - Period donošenja: 2024/IV
 - CELEX: 32017R2195, 32021R0280
4. Uredba o smjernicama za funkcionisanje prenosnog sistema električne energije
 - Period donošenja: 2024/IV
 - CELEX: 32017R1485
5. Uredba o uspostavljanju mrežnog kodeksa za poremećeni pogon i ponovno uspostavljanje elektroenergetskog sistema
 - Period donošenja: 2024/IV
 - CELEX: 32017R2196

Tabela 1. Transpozicija EU pravnih akata – Crna Gora

EU pravni akt	Relevantni zakon(i) u Crnoj Gori	Status transpozicije
Direktiva (EU) 2019/944	Zakon o energetici (2025)	Djelimična transpozicija; Zakon o energetici usklađen u pogledu osnovnih principa, ali ključni elementi tržišne organizacije, uloge snabdjevača, agregatora i aktivnih kupaca nijesu u potpunosti implementirani
Direktiva 2014/94/EU	Zakon o putevima, Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju?	Nije transponovana
Direktiva 2019/692/EU	Novi zakon o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa	Nije transponovana
Regulativa (EU) 2019/826	Zakon o energetici, Zakon o efikasnom korišćenju energije	Djelimična transpozicija; predviđena je izrada procjene (čl. 13 Zakona), ali nedostaje detaljna metodologija i elementi iz Priloga VIII i IX; potrebna razrada kroz podzakonski akt
Regulativa (EU) 2019/1745	Zakon o energetici, Zakon o korišćenju OIE	Djelimična transpozicija; osnovni zahtjevi prepoznati u Zakonu o OIE, Međutim, tehničke specifikacije, interoperabilnost i minimalni standardi za stanice za punjenje motornih vozila kategorije L (npr. električni skuteri i mopedi), kao i za napajanje električnom energijom s obale za plovila unutrašnje plovidbe, nijesu uređeni posebnim podzakonskim aktima

Regulativa (EU) 2021/1444	Zakon o energetici	Nije transponovana; standardi za punjenje električnih autobusa nijesu propisani
Regulativa (EU) 2023/1162	Zakon o energetici	Djelimična transpozicija; predviđena interoperabilnost mjernih sistema i pristup podacima, ali nije obezbijeđena potpuna transparentnost i tehnički standardi
Direktiva 2015/1513/EU	Zakon o korišćenju OIE	Djelimično transponovana prvenstveno kroz uredbe iz 2018. godine
Direktiva (EU) 2018/2001 (RED II)	Zakon o korišćenju OIE (2024)	Formalno transponovana kroz Zakon o korišćenju OIE (2024); puna implementacija zavisi od donošenja 39 podzakonskih akata
Regulativa (EU) 2020/1294	Zakon o energetici, Zakon o korišćenju OIE	Nije transponovana; mehanizam finansiranja OIE na nivou EU nije prenesen u nacionalni okvir
Delegirana regulativa (EU) 2019/807	Zakon o korišćenju OIE	Djelimična transpozicija; u Zakonu o OIE prepoznati principi održivosti, ali još nijesu normirani svi kriterijumi za niskorizična biogoriva
Regulativa (EU) 2019/943	Nacrt Zakona o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa	Djelimična transpozicija; usvojen Zakon o energetici sa osnovama funkcionisanja tržišta, ali bez naprednih tržišnih mehanizama i fleksibilnosti
Regulativa (EU) 2019/941	Nacrt Zakona o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa	U fazi transpozicije

Regulativa (EU) 2015/1222	Planirane uredbe MEIR (2024/IV)	U fazi transpozicije kroz uredbu o upravljanju zagušenjima
Regulativa (EU) 2016/1719	Planirane uredbe MEIR (2024/IV)	U fazi transpozicije kroz uredbu o dugoročnoj dodjeli kapaciteta
Regulativa (EU) 2017/1485	Planirane uredbe MEIR (2024/IV)	U fazi transpozicije kroz uredbu o funkcionisanju prenosnog sistema
Regulativa (EU) 2017/2195	Planirane uredbe MEIR (2024/IV)	U fazi transpozicije kroz uredbu o balansiranju
Regulativa (EU) 2017/2196	Planirane uredbe MEIR (2024/IV)	U fazi transpozicije kroz uredbu o mrežnom kodeksu za vanredne situacije
Regulativa (EU) 2021/280	Planirane uredbe MEIR (2024/IV)	U fazi transpozicije kroz sve povezane uredbe

3.1.2. Izazovi

Uprkos značajnom napretku u usklađivanju sa pravnom tekovinom EU, zakonodavni okvir u oblasti električne energije u Crnoj Gori i dalje karakterišu brojni izazovi koji usporavaju njegovu potpunu i efikasnu primjenu. U nastavku su identifikovani ključni problemi koji zahtijevaju dodatne normativne, institucionalne i operativne intervencije:

- ✓ U više slučajeva, transpozicija direktiva i uredbi EU je započeta, ali još uvijek nije završena (npr. RED II, Direktiva 2019/944, Direktiva 2014/94/EU, Regulativa 2019/943). U mnogim slučajevima, i pored formalnog donošenja zakona, implementacija se ne može realizovati bez donošenja velikog broja podzakonskih akata, što dovodi do zastoja u primjeni.
- ✓ Zakon propisuje osnovna prava kupaca, uključujući pravo na izbor snabdjevača i prelazak bez naknade, ali ne postoje sistemske mjere informisanja potrošača, ni standardizovani formati faktura i prikaz strukture izvora energije.
- ✓ Nedostatak aktivnih snabdjevača i tržišne dinamike onemogućava efikasnu primjenu prava krajnjih kupaca na dinamične tarife, fleksibilnost, ili izbor ponuđača. Tržište agregacije i balansiranja i dalje ne funkcioniše u praksi.

- ✓ Iako se zakon poziva na pametna brojila i interoperabilne sisteme, tehnički standardi i institucionalne uloge (npr. data access provider) nijesu definisani, što onemogućava funkcionalnu razmjenu podataka.
- ✓ Zakon formalno priznaje energetske zajednice građana i aktivne kupce, ali ne nudi konkretne mjere podrške, olakšice u pristupu mreži ili procedure za registraciju i licenciranje.
- ✓ Direktiva 2014/94/EU i prateće regulative koje se odnose na infrastrukturu za e-mobilnost, vodonik i CNG nijesu transponovane, niti su normativno obrađene u Zakonu o energetici ili drugim relevantnim propisima.
- ✓ Uprkos formalnom prepoznavanju agregatora i fleksibilnosti, potrošači nisu u mogućnosti da učestvuju u programima balansiranja, redispečinga i prekogranične trgovine, jer ne postoje potrebna tržišna pravila i tehnička infrastruktura.
- ✓ Postoji trend kašnjenja u usvajanju ključnih zakona i pravilnika, pri čemu su resorna ministarstva i agencije često opterećeni nedostatkom stručnih i administrativnih kapaciteta za izradu zahtjevnih propisa.
- ✓ Crna Gora ima više otvorenih predmeta pred Sekretarijatom Energetske zajednice zbog neblagovremenog prenosa pravne tekovine (npr. ECS-10/24, ECS-28/24), što ukazuje na sistemsku slabost u sprovođenju reformi.
- ✓ Robustan i složen pravni okvir predviđen Zakonom o energetici, iako usklađen sa EU praksom, u praksi može usporiti ili otežati njegovu primjenu. Više od 40 podzakonskih akata treba donijeti u kratkom roku, dok se implementacija ključnih instituta – poput dinamičkog tarifiranja, balansnog tržišta ili agregacije – ne može ostvariti bez tih akata. Višestruka nadležnost institucija dodatno otežava koordinaciju i stvara rizik od pravne nejasnoće, dok nedostatak minimalnih prelaznih pravila u zakonu ostavlja tržišne aktere bez jasnih procedura. Ovakva struktura može dovesti do pravnog vakuuma, usporiti investicije i rezultirati formalnim postojanjem zakona bez njegove funkcionalne primjene.
- ✓ Jedan od ključnih izazova u usklađivanju crnogorskog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU jeste visoka dinamika izmjena i dopuna EU direktiva i uredbi, posebno u sektoru električne energije. Donošenje novih ili izmijenjenih pravila na nivou EU zahtijeva brzu i pravno preciznu transpoziciju. Međutim, Crna Gora se suočava sa složenim i dugotrajnim zakonodavnim procedurama, ograničenim administrativnim kapacitetima i nedovoljno fleksibilnim institucionalnim okvirom, što znatno otežava blagovremeno preuzimanje novih EU obaveza. Posljedica toga je da čak i kada se starije verzije direktiva transponuju sa zakašnjenjem, nove izmjene već stupaju na snagu, čime se stvara permanentan zaostatak i osjećaj „pokretne mete“ u procesu usklađivanja.

3.2. Ocjena stanja zakonodavnog okvira u oblasti ugljovodonika

U cilju ispunjenja prvog završnog mjerila, usvojen je Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima. Sekretarijat Energetske zajednice je dao pozitivno mišljenje u dijelu transponovanja **Direktive (EU) 2009/119**. Novim zakona predviđeno je da obavezne zalihe naftnih derivata formiraju Uprava za ugljovodonike i uvoznici naftnih derivata. Predviđeno je da Uprava za ugljovodonike formira minimalno 1/3 propisane obaveze u gotovom proizvodu, dok bi ostatak obaveze ispunili uvoznici naftnih derivata. Strateške rezerve naftnih derivata formiraće se i održavati prikupljanjem finansijskih sredstava od naknade koja će biti uvedena na maloprodajnu cijenu propisanih derivata nafte. Uvoznicima naftnih derivata je data mogućnost da svoj dio obaveze ispune u roku od 210 dana od dana stupanja na snagu Zakona, kako je i predviđeno Direktivom (EU) 2009/119. Upravi za ugljovodonike koja treba da formira obavezne rezerve naftnih derivata u gotovom proizvodu, Zakon predviđa mogućnost postepenog formiranje obaveznih zaliha, u skladu sa finansijskim mogućnostima i raspoloživim skladišnim kapacitetima.

U cilju prevazilaženja izazova oko skladištenja obaveznih rezervi naftnih derivata pokrenut je postupak modernizacije i osavremenjavanja skladišnih rezervoara u svojini Države, na terminalu Bar. Ukupni skladišni kapacitet naftnih instalacija u Baru je 17.600 m³. U cilju ispunjenja cjelokupne obaveze, neophodno je planirati povećanje kapaciteta ili iznajmljivanje skladišnog prostora.

Dakle, kao ključni rezultat izdvaja se donošenje **Zakona o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima**, koji predstavlja osnovu za uspostavljanje mehanizama zaštite potrošača u kriznim situacijama i obezbjeđivanje energetske sigurnosti države. Takođe, izrađen je i revidiran Akcioni plan za formiranje obaveznih rezervi naftnih derivata, što predstavlja ključni korak ka usklađivanju sa evropskim standardima i obavezama iz EU pravne tekovine.

Direktiva 2009/119/EZ od 14. septembra 2009. propisuje da sve države članice EU moraju održavati minimalne zalihe sirove nafte i/ili naftnih derivata. Cilj direktive je očuvanje sigurnosti snabdijevanja energentima kroz obavezno formiranje rezervi koje su dostupne u slučaju krize. Direktiva zahtijeva:

- održavanje rezervi koje odgovaraju većoj od dvije vrijednosti: 90 dana prosječnog dnevnog neto uvoza ili 61 dan prosječne dnevne potrošnje,
- fizičku dostupnost rezervi u roku od 8 dana,
- postojanje centralnog tijela za rezerve (tzv. CSE),
- precizne obaveze izvještavanja i evidencije,
- mogućnost skladištenja rezervi u drugim državama članicama,
- definisanje i kontrolu tzv. „posebnih zaliha“ (special stocks),
- uvođenje mehanizama solidarnosti i međunarodne koordinacije u slučaju krize.

Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima predstavlja odgovor na obavezu transpozicije Direktive 2009/119/EZ i dio je zakonodavnog okvira u oblasti energetske bezbjednosti. Njime se uređuje:

- ✓ obaveza formiranja obaveznih rezervi naftnih derivata u količini koja pokriva minimalno 90 dana neto uvoza ili 61 dan domaće potrošnje,
- ✓ definisanje nadležnosti Uprave za ugljovodonike kao centralnog tijela za upravljanje rezervama,
- ✓ način skladištenja i fizička dostupnost rezervi u roku od 8 dana,
- ✓ izvještavanje prema nadležnim institucijama i EU,
- ✓ upravljanje zalihama u slučaju krize,
- ✓ usvajanje podzakonskih akata – uključujući metodologiju obračuna i tehničku dokumentaciju.

Zakon je već dopunjen pravilnicima koji omogućavaju njegovu primjenu u skladu sa zahtjevima direktive.

Dakle, Zakon je u velikoj mjeri usklađen sa Direktivom 2009/119/EZ. Najvažniji elementi direktive su preneseni u zakon, uključujući metodologiju izračuna rezervi, njihovu dostupnost, institucionalne nadležnosti i obaveze izvještavanja.

Međutim, određeni segmenti zahtijevaju dodatna usklađivanja:

- Potrebno je preciznije normirati operativnu nezavisnost Uprave za ugljovodonike, s obzirom na njen status kao državnog organa pod upravnim nadzorom ministarstva.
- Termin „posebne zalihe“ (special stocks) nije jasno razrađen u zakonu, niti su propisani posebni režimi njihove pravne zaštite.
- Mehanizmi solidarnosti i međunarodne saradnje, posebno u okviru obaveza prema IEA, nisu detaljno regulisani.
- Nedostaje obaveza uspostavljanja javnog registra rezervi.

Kao što je navedeno u tački 2.2.2. ovog Izvještaja, **Direktiva Komisije (EU) 2018/1581 od 19. oktobra 2018. godine**, kojom se mijenja Direktiva 2009/119/EZ u pogledu metoda za obračunavanje obaveza održavanja rezervi, u potpunosti je transponovana kroz Akcioni plan sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima iz decembra 2024. Plan koristi metode propisane Aneksom II i III(b) Direktive, uključujući konverziju količina naftnih derivata u ekvivalente sirove nafte, pravilo 75% za strukturu rezervi, kao i mjesečno izvještavanje putem MOS obrasca, što potvrđuje potpunu usklađenost s tehničkim zahtjevima Komisije.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 8. novembra 2024. godine utvrdila **Predlog Zakona o mjerama sigurnosti prilikom istraživanja i proizvodnje ugljovodonika u podmorju**, koji je dostavljen Skupštini Crne Gore na razmatranje i donošenje 12. decembra 2024. godine. Dokument je usklađen s Direktivom 2013/30/EU o bezbjednosti operacija sa ugljovodonicima u podmorju i o izmjeni Direktive 2004/35/EU. Predlogom Zakona se u skladu sa najboljim

praksama Evropske unije, utvrđuju minimalni zahtjevi za sprečavanje velikih nesreća tokom izvođenja operacija istraživanja i proizvodnje ugljovodonika u podmorju Crne Gore, a za nadležni organ je određena Uprava za ugljovodonike. Cilj je uspostavljanje normativnog okvira za obavljanje ove djelatnosti na siguran način, bez negativnih posljedica po životnu sredinu, lica i imovinu, odnosno ograničavanje posljedica mogućih nesreća.

Direktiva (EU) 2018/1581 kojom se mijenja Direktiva 2009/119/EZ u dijelu metodologije obračuna obaveznih rezervi naftnih derivata, u potpunosti je transponovana u zakonodavstvo kroz **Pravilnik o obrascu i metodologiji obračuna količine obaveznih rezervi naftnih derivata** (Službeni list CG, br. 18/25). Ovim pravilnikom jasno su propisane dvije metode obračuna: prema prosječnom neto uvozu i prema prosječnoj dnevnoj potrošnji, uz primjenu korekcionih faktora (1,065 za neto uvoz i 1,2 za potrošnju), kao što zahtijeva direktiva.

U prilogima pravilnika nalaze se i standardizovane tabele za godišnje izvještavanje, izračun u ekvivalentu sirove nafte, kao i za raspodjelu rezervi po vrstama derivata. Dokument takođe predviđa mjesečno ažuriranje podataka i razrađuje metodologiju za sve relevantne količine – uključujući komercijalne rezerve, zalihe u tranzitu i rezerve kod trećih strana.

Imajući u vidu da su svi ključni tehnički i metodološki zahtjevi iz Direktive (EU) 2018/1581 preneseni i operacionalizovani kroz nacionalni podzakonski akt, može se ocijeniti da je ovaj dio EU pravne tekovine **potpuno transponovan** u zakonodavni okvir Crne Gore.

Tabela 2. Transpozicija EU pravnih akata – oblast: Ugljovodonici

EU pravni akt	Relevantni zakon(i) u Crnoj Gori	Status transpozicije
Direktiva 2009/119/EZ (32009L0119)	Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima	U potpunosti usklađena
Direktiva (EU) 2018/1581 (32018L1581)	Pravilnik o obrascu i metodologiji obračuna količine obaveznih rezervi naftnih derivata	U potpunosti usklađena
Direktiva 2013/30/EU (32013L0030)	Planirano kroz Pravilnik o planovima i dokumentaciji za sigurnost; Zakon o mjerama sigurnosti pri istraživanju	U fazi transpozicije; materija je regulisana nacrtima propisa u skladu sa EU standardima
Direktiva 94/22/EZ (31994L0022)	Planirano kroz Uredbu o obračunu i plaćanju naknada; Uredba o pristupu trećih lica i povraćaju blokova	Planirana transpozicija u 2025; osigurava usklađenost u dijelu nadoknada i pristupa

3.2.1. Izazovi

Iako je donošenjem Zakona o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima i Predloga zakona o mjerama sigurnosti u podmorju ostvaren značajan napredak u normativnom usklađivanju sa EU direktivama, posebno Direktivom 2009/119/EZ i Direktivom 2013/30/EU, brojni izazovi ostaju prisutni u pogledu institucionalnih kapaciteta, infrastrukturne spremnosti i pune primjenjivosti ovih propisa u praksi.

- ✓ Iako je Uprava za ugljovodonike zakonom definisana kao centralno tijelo za upravljanje rezervama naftnih derivata, njen status državnog organa pod upravnim nadzorom ministarstva može dovesti u pitanje punu funkcionalnu i operativnu nezavisnost, što je jedan od zahtjeva Direktive 2009/119/EZ u dijelu organizacije centralnih tijela za rezerve (CSE).
- ✓ Zakon ne sadrži detaljnu razradu pravnog režima za tzv. posebne zalihe – uključujući njihovo pravno vlasništvo, tretman u slučaju stečaja, zabranu raspolaganja i režim izvještavanja – što je jasno definisano u Direktivi 2009/119/EZ. Odsustvo posebnih odredbi može otežati kontrolu i zaštitu strateških rezervi.
- ✓ Postojeći kapaciteti u Baru (17.600 m³) nijesu dovoljni da pokriju obavezu od 90 dana neto uvoza ili 61 dan potrošnje, posebno kada se dio obaveze mora ispuniti u gotovom proizvodu. Ograničenja u skladišnoj infrastrukturi otežavaju ispunjavanje zahtjeva o fizičkoj dostupnosti rezervi u roku od 8 dana, što je obavezan standard EU.
- ✓ Direktiva 2009/119/EZ predviđa obaveze u vezi sa međunarodnom koordinacijom i mehanizmima solidarnosti u slučaju krize, uključujući saradnju sa državama članicama i IEA. Ovi mehanizmi nijesu normativno razrađeni u crnogorskom zakonu, što predstavlja potencijalni nedostatak u kriznim situacijama.
- ✓ U važećem zakonu nije predviđena obaveza vođenja javnog registra o stanju i lokaciji rezervi, što bi doprinijelo transparentnosti, efikasnijem nadzoru i ispunjavanju obaveza izvještavanja prema EU i drugim međunarodnim tijelima.
- ✓ Zakon dozvoljava Upravi za ugljovodonike da rezerve formira postepeno, u skladu sa finansijskim mogućnostima i dostupnim kapacitetima. Iako ovo može biti razumljivo iz praktičnih razloga, postoji rizik da sistem u narednim godinama neće ispunjavati obavezu o potpunoj operativnoj spremnosti u kriznim uslovima.
- ✓ Model formiranja rezervi kroz naknade na maloprodajne cijene derivata podložan je ekonomskim ciklusima, promjenama potrošnje i političkim odlukama. Ovakav sistem može biti nedovoljno stabilan za održivo finansiranje strateških rezervi, što dodatno komplikuje planiranje i upravljanje zalihama.
- ✓ Kako su ovi zakoni novijeg datuma, a nadležnosti dodijeljene Upravi za ugljovodonike znatno proširene, postoji rizik da se implementacija suoči s izazovima u pogledu tehničke ekspertize, kadrovskih resursa i institucionalnih kapaciteta, posebno u dijelu planiranja, izvještavanja i nadzora.

- ✓ Predlog zakona o mjerama sigurnosti u podmorju predviđa Upravu za ugljovodonike kao nadležno tijelo za bezbjednost operacija, ali nije jasno razgraničena njena uloga u odnosu na druge sektorske nadzore (npr. zaštita životne sredine, pomorski saobraćaj, zaštita na radu). To može dovesti do preklapanja nadležnosti i regulatornih praznina.

3.2.2. Preporuke

U cilju osiguranja potpune usklađenosti sa Direktivom 2009/119/EZ i Direktivom 2013/30/EU, te efikasne primjene novog zakonodavnog okvira u oblasti sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima i bezbjednosti operacija u podmorju, preporučuje se sprovođenje sljedećih normativnih, institucionalnih i infrastrukturnih mjera.

- ✓ Neophodno je precizirati status i ovlaštenja Uprave za ugljovodonike kao centralnog tijela za upravljanje obaveznim rezervama (CSE), uz jasno razgraničenje od nadležnog ministarstva, u skladu sa zahtjevima Direktive 2009/119/EZ.
- ✓ Zakon bi trebalo dopuniti jasnim definisanjem posebnih zaliha, uključujući pravila o njihovom pravnom statusu, zaštiti, načinu evidencije i mogućem korišćenju u kriznim situacijama, u skladu sa evropskim standardima.
- ✓ Potrebno je strateški planirati proširenje državnih skladišta (npr. terminal Bar), kao i obezbijediti okvir za partnerstva sa privatnim sektorom i mogućnosti zakupa skladišnog prostora u inostranstvu, kako bi se ispunio zahtjev o fizičkoj dostupnosti rezervi.
- ✓ Neophodno je uspostaviti javno dostupan registar rezervi koji bi obuhvatao količine, lokacije i pravni status zaliha, uz redovno ažuriranje i usklađivanje s obavezama izvještavanja prema EU i IEA.
- ✓ Zakon bi trebalo dopuniti odredbama koje predviđaju saradnju sa drugim državama (članicama EU ili Energetske zajednice), uključujući mehanizme zajedničkih rezervi, koordinaciju u vanrednim situacijama i razmjenu informacija.
- ✓ Neophodno je razviti dugoročno održiv mehanizam finansiranja rezervi koji neće biti isključivo zavisao od promjenjivih maloprodajnih naknada, već uključivati i budžetsku podršku, mogućnost pristupa međunarodnim fondovima i javno-privatna partnerstva.
- ✓ Potrebno je dodatno osnažiti Upravu za ugljovodonike u pogledu kadrovskih, analitičkih i tehničkih resursa kako bi mogla da efikasno upravlja rezervama, vodi evidenciju, komunicira s međunarodnim tijelima i obavlja nadzor u skladu sa EU standardima.
- ✓ U konačnoj verziji zakona o sigurnosti istraživanja i eksploatacije u podmorju treba jasno razgraničiti nadležnosti Uprave za ugljovodonike od drugih regulatornih tijela (Agencija za zaštitu životne sredine, Inspekcija rada, Mornarica itd.), uz uvođenje sistema međuinstitucionalne koordinacije.

4. Ocjena stanja zakonodavnog okvira u oblasti energetske efikasnosti

Zakon o efikasnom korišćenju energije, zajedno sa podzakonskim aktima usvojenim tokom 2024. godine, formira sveobuhvatan regulatorni okvir u visokom stepenu usklađen sa Direktivama 2010/31/EU (EPBD), 2012/27/EU (EED) i 2018/844/EU. Ključna novina je uspostavljanje nacionalne metodologije izračuna energetske efikasnosti zgrada, koja se bazira na standardu DIN V 18599:2018 i CEN normama razvijenim u okviru EU mandata M/480. Ova metodologija je integrisana u softver MEEC, koji je jedini zvanično priznati alat za izračun i sertifikaciju energetskih karakteristika zgrada u Crnoj Gori. Softver omogućava proračun primarne energije, određivanje energetskog razreda zgrade (A–G), i izdavanje energetskog pasoša (EPC), što je u potpunosti u skladu sa zahtjevima EPBD.

Na osnovu Zakona, tokom 2024. godine usvojeno je pet ključnih pravilnika: (1) Pravilnik o minimalnim zahtjevima energetske efikasnosti u zgradama (Službeni list CG br. 47/2024), koji propisuje U-vrijednosti po klimatskim zonama i uvodi koncept “notional building” za utvrđivanje referentne potrošnje; (2) Pravilnik o sertifikaciji energetskih karakteristika zgrada (O.G 47/2024), koji definiše klasifikaciju EPC i metodologiju sertifikacije; (3) Pravilnik o visini naknade za izdavanje EPC (O.G 67/2024); (4) Pravilnik o energetskim pregledima zgrada (O.G 75/2015), koji uređuje kontrole sistema grijanja i klimatizacije ≥ 70 kW; i (5) Pravilnik o uslovima za obuku i ovlašćivanje lica za energetske preglede (O.G 75/2015). Ovi akti omogućavaju sprovođenje osnovnih zahtjeva EU direktiva u praksi i predstavljaju važan korak u operativnoj transpoziciji evropskog zakonodavstva.

U pogledu institucionalne spremnosti, formiran je sistem za obuku i ovlašćivanje energetskih auditora – do kraja 2024. godine, oko 60 inženjera (građevinske, mašinske i elektro struke) je prošlo sertifikaciju, a nova obuka je planirana za početak 2025. godine. EPC se izdaje na osnovu elaborata o energetske efikasnosti koji je sastavni dio tehničke dokumentacije za građevinsku dozvolu. Obaveza sertifikacije važi od 1. avgusta 2024. za nove zgrade koje podnose zahtjev za građevinsku dozvolu. Nacionalni registar izdatih EPC-ova je u fazi uspostavljanja i planira se njegova funkcionalnost od februara 2025. godine. Ova baza će omogućiti sistemsku kontrolu kvaliteta, nadzor nad primjenom propisa i transparentnost podataka.

Iako je zakonski okvir formalno usklađen sa EU propisima, evidentne su određene praznine u transpoziciji zahtjeva iz Direktive 2018/844. Prvo, iako se energetski razredi EPC određuju prema nZEB logici, nema formalno definisanog pojma nZEB niti ciljnog roka za njegovu obaveznu primjenu, što predstavlja djelimičnu neusaglašenost sa članom 9a EPBD. Takođe, Zakon ne propisuje obaveznu ugradnju sistema automatizacije i upravljanja zgradama (BACS) u velikim objektima sa tehničkim sistemima preko 290 kW, niti omogućava da se BACS koristi kao alternativa redovnim inspekcijama sistema grijanja i hlađenja, što su direktni zahtjevi članova 14.4 i 15.4 izmijenjene direktive. Dodatno, iako EPC sistem formalno postoji, njegova

funkcionalna implementacija još uvijek nije u potpunosti operativna, što ograničava mogućnost evaluacije i kontrole na terenu.

Tabela 3. Transpozicija EU pravnih akata – Energetska efikasnost

U pravni akt	Relevantni zakon(i) u Crnoj Gori	Status transpozicije
Direktiva 2010/31/EU (32010L0031) + Direktiva 2018/844/EU (32018L0844)	Pravilnik o minimalnim zahtjevima energetske efikasnosti zgrada („Službeni list CG“, br. 33/15) i Pravilnik o sertifikovanju energetskih karakteristika zgrada („Službeni list CG“, br. 33/15)	Djelimična transpozicija; osnovni zahtjevi preneseni, ali nedostaje pun okvir za nZEB standarde, automatizaciju i pametne sisteme
Regulativa (EU) 2023/2104	Pravilnik o načinu izračunavanja uštede primarne energije i efikasnosti kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije („Službeni list CG“, br. 75/23)	Transponovana; metodologija usklađena sa EU zahtjevima za visokoefikasnu kogeneraciju
Regulativa (EU) 2023/2048	Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti uređaja za klimatizaciju („Službeni list CG“, br. 10/2025)	Potpuno transponovana; odredbe Regulative (EU) 2023/2048 u potpunosti su prenesene kroz novi pravilnik koji stupa na snagu 1. juna 2025. godine. Pravilnik obuhvata sve tehničke zahtjeve, metodologiju za izračun klasifikacije energetske efikasnosti, standardizovane oznake i obaveze proizvođača i distributera u vezi sa informisanjem potrošača.
Regulativa (EU) 2023/0826	Pravilnik o tehničkim zahtjevima eko dizajna za kancelarijsku i kućnu opremu u stanju	Transponovana; zahtjevi za potrošnju u stanju mirovanja usklađeni sa EU regulativom

	pripravnosti („Službeni list CG“, br. 21/22)	
Regulativa (EU) 2023/1669	Pravilnik o označavanju energetske efikasnosti pametnih telefona i tableta („Službeni list CG“, br. 74/23)	Transponovana; kategorije i informisanje potrošača u skladu sa EU standardima
Regulativa (EU) 2023/1670	Pravilnik o tehničkim zahtjevima eko dizajna za pametne telefone i tablete („Službeni list CG“, br. 74/23)	Transponovana; obuhvata efikasnost, zamjenjivost dijelova i dugotrajnost uređaja
Direktiva 2012/27/EU (32012L0027) + izmjene: 2018/2002/EU, 2023/1791, 2023/0807, 2018/1999	Zakon o efikasnom korišćenju energije („Službeni list CG“, br. 25/20), sa planiranim izmjenama za period 2025–2026.	Djelimična transpozicija; zakonski okvir postoji, ali još uvijek nije usklađen sa najnovijim izmjenama koje se odnose na obaveze javnog sektora, energetske efikasnost sistema daljinskog grijanja i ciljeve do 2030. godine

4.1.1. Izazovi

Zakon o efikasnom korišćenju energije i prateći podzakonski akti usvojeni tokom 2024. godine uspostavili su moderan regulatorni okvir u velikoj mjeri usklađen sa zahtjevima EU direktiva koje uređuju energetske efikasnost zgrada.

Međutim, i pored formalne usklađenosti, implementacija ključnih instituta i operativna funkcionalnost sistema i dalje su ograničene nizom praktičnih i normativnih izazova koji usporavaju postizanje pune efikasnosti i tržišne prepoznatljivosti ovog mehanizma.

- ✓ Iako se energetske razrede zgrada u EPC sistemu zasnivaju na logici zgrada gotovo nulte potrošnje energije (nZEB), pojam nZEB nije formalno definisan u zakonu niti je utvrđen rok za njegovu obaveznu primjenu za nove zgrade, što je u suprotnosti sa članom 9a Direktive 2010/31/EU kako je izmijenjena Direktivom 2018/844.
- ✓ Zakon ne propisuje obavezu ugradnje sistema automatizacije i upravljanja zgradama (BACS) u velike objekte sa sistemima grijanja/hlađenja ukupne snage preko 290 kW, niti omogućava BACS kao alternativu redovnim inspekcijama. Ovo predstavlja nedostatak u transpoziciji članova 14.4 i 15.4 Direktive 2018/844.

- ✓ Iako je EPC sistem normativno uspostavljen, njegova funkcionalna primjena još nije operativna: registar EPC-ova je u fazi uspostavljanja, nema sistema kontrole kvaliteta elaborata, niti institucionalnog mehanizma za provjeru tačnosti podataka, što otežava nadzor i ugrožava kredibilitet sistema.
- ✓ Sertifikaciju je do kraja 2024. godine završilo oko 60 stručnjaka, što je nedovoljno za masovnu primjenu obavezne sertifikacije i energetske pregleda. Dodatni izazov predstavlja održavanje standarda znanja, nadzor nad radom auditora i nedostatak digitalne infrastrukture za njihovu evidenciju.
- ✓ Tržišni akteri, uključujući projektante, investitore i korisnike objekata, i dalje nisu dovoljno upoznati sa novim zahtjevima o energetske sposobnosti, referentnim standardima i značaju EPC u procesu dobijanja građevinske dozvole. Nedostatak promotivnih i edukativnih aktivnosti može usporiti prihvatanje sistema u praksi.
- ✓ Zakon i podzakonski akti ne povezuju energetske razrede zgrada sa mjerama javne podrške (npr. poreske olakšice, subvencije, zelene hipoteke), što smanjuje motivaciju za postizanje viših standarda energetske efikasnosti i onemogućava EPC sistem da djeluje kao alat javne politike.

4.1.2. Preporuke

1. Formalno definisati pojam nZEB i utvrditi ciljni rok primjene

U zakon ili podzakonski akt potrebno je uvesti jasnu definiciju zgrada gotovo nulte potrošnje energije (nZEB), zajedno sa obavezujućim rokom za njihovu primjenu kod novih javnih i privatnih zgrada, u skladu sa članom 9a Direktive 2010/31/EU.

2. Transponovati obavezu ugradnje BACS sistema za velike objekte

Zakon bi trebalo dopuniti obavezom ugradnje sistema automatizacije i upravljanja zgradama (BACS) za sve nove i postojeće zgrade sa sistemima grijanja i/ili klimatizacije snage ≥ 290 kW, kao i omogućiti BACS kao alternativu redovnim energetske inspekcijama, u skladu sa članovima 14.4 i 15.4 Direktive 2018/844.

3. Ubrzati uspostavljanje funkcionalnog nacionalnog EPC registra

Potrebno je obezbijediti da nacionalni registar izdatih energetske sposobnosti (EPC) bude u potpunosti operativan, da omogući nadzor nad radom auditora, provjeru kvaliteta unesenih podataka i jednostavan pristup relevantnim informacijama za organe uprave i tržišne aktere.

4. Ojačati kapacitete i nadzor nad energetske auditorima

Neophodno je obezbijediti redovnu obuku, licenciranje i superviziju energetske auditora kroz razvoj digitalnog registra i mehanizma kontrole kvaliteta njihovih izvještaja, kao i definisati sankcije za nestručan rad i zloupotrebu sistema.

5. *Sprovesti informativne i edukativne kampanje za tržišne aktere*

Preporučuje se organizovanje ciljanih kampanja za projektante, građevinske firme, investitore i vlasnike objekata radi boljeg razumijevanja zahtjeva propisa, značaja EPC i koristi od energetske efikasnosti.

6. *Povezati energetski razred zgrada sa mjerama podrške*

Neophodno je uspostaviti vezu između EPC razreda i programa finansijske podrške (npr. subvencionisani krediti, poreske olakšice, grantovi za sanaciju), kako bi se povećala motivacija za izgradnju i renoviranje objekata prema višim standardima.

7. *Kompleksnost i vremenski pritisak transpozicije nove generacije EU propisa*

U okviru Programa pristupanja Crne Gore EU za 2025–2026. godinu, planirano je usklađivanje sa više zahtjevnih i tehnički kompleksnih EU propisa iz oblasti energetske efikasnosti, klimatske politike i održive potrošnje, uključujući: Regulativu (EU) 2018/1999, Direktive 2018/2002, 2023/1791 i 2024/1275, te Regulative 2023/807 i 2024/1781. Ovi propisi uvode dodatno normativno opterećenje, sa strogim rokovima i novim konceptima poput obaveznog principa „energetska efikasnost na prvom mjestu“, renoviranja energetskih siromašnih zgrada, obaveznog uvođenja sistema automatizacije (BACS), digitalnih energetskih pasoša, kao i proširenih pravila ekodizajna na gotovo sve kategorije proizvoda. U tom kontekstu, transpozicija zahtijeva opsežne izmjene Zakona o efikasnom korišćenju energije i njegovih podzakonskih akata, kao i prilagođavanje više sektorskih propisa. S obzirom na kratke rokove, ograničene institucionalne kapacitete i složenost međuresorne koordinacije, postoji visok rizik da će Crna Gora kasniti sa punom pravnom i funkcionalnom usklađenošću, što predstavlja jedan od najvećih strateških izazova u oblasti energetske efikasnosti u naredne dvije godine.

5. Zaključci i ocjena napretka

Crna Gora je u ovoj oblasti dostigla **dobar nivo pripremljenosti**, ali je tokom izvještajnog perioda ostvaren **ograničen napredak**. Donošenjem novog Zakona o energetici (mart 2025), Zakona o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima i Zakona o korišćenju energije iz obnovljivih izvora (avgust 2024), Crna Gora je napravila važan iskorak ka ispunjavanju privremenih mjerila iz pregovaračkog Poglavlja 15 – Energetika.

Dodatno, Vlada Crne Gore je usvojila ažurirani Akcioni plan za formiranje obaveznih rezervi naftnih derivata, dok su u završnoj fazi izrada Nacionalnog energetskog i klimatski plana (NEKP) za period do 2030. godine sa pripadajućom Strateškom procjenom uticaja na životnu sredinu, a u toku je izrada Dugorčne strategije niskougljeničnog razvoja. Ovi dokumenti predstavljaju osnovu za integrisano planiranje i ispunjavanje obaveza iz Regulative (EU) 2018/1999 o upravljanju energetskom unijom i klimatskim politikama.

Međutim, usvajanje NEKP-a i puna transpozicija zahtjeva paketa "Čista energija za sve Evropljane" i dalje kasne. Novi Zakon o energetici i Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije predstavljaju važne korake ka usklađivanju sa EU pravnom tekovinom u oblasti električne energije i OIE. Ipak, funkcionalna implementacija ostaje spora i fragmentisana. Iako zakoni prepoznaju važne mehanizme (npr. agregacija, pametna brojila, dinamičko tarifiranje, energetske zajednice), njihova operativna primjena je odložena zbog potrebe za donošenjem velikog broja podzakonskih akata, tehničkih pravilnika i digitalnih alata. Takav model transpozicije – gdje se veliki dio obaveza prenosi na sekundarno zakonodavstvo – nosi visok rizik od kašnjenja i normativnih praznina, što ograničava ostvarenje ciljeva na terenu.

U oblasti obaveznih rezervi nafte, ostvaren je značajan napredak. Usvojen je Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima, u skladu sa zahtjevima Direktive 2009/119/EZ i Direktive (EU) 2018/1581. Takođe je usvojen ažurirani Akcioni plan za formiranje obaveznih rezervi naftnih derivata, uključujući Predlog akcionog plana. Pravilnik o metodologiji obračuna rezervi je u potpunosti usklađen sa zahtjevima EU i obezbjeđuje transparentan i dosljedan obračun obaveznih rezervi. Time je Crna Gora praktično uspostavila normativni okvir koji omogućava punu primjenu zahtjeva EU u ovoj oblasti. Dakle, u oblasti ugljovodonika, transpozicija pravne tekovine napreduje.

Institucionalni kapaciteti, posebno u pogledu kadrova, tehničke opremljenosti i međuresorne koordinacije, i dalje su nedovoljni za punu implementaciju pravne tekovine EU. Istovremeno, još uvijek nijesu uspostavljeni funkcionalni mehanizmi za praćenje, izvještavanje i verifikaciju podataka, što je ključno za ispunjavanje zahtjeva iz oblasti energetike, klime i održivog razvoja.

Poseban izazov predstavlja predstojeća transpozicija složenih i obimnih EU propisa, uključujući Direktivu 2023/1791 (nova Direktiva o energetske efikasnosti), Direktivu 2024/1275 (revidirana direktiva o zgradama), kao i Regulative 2024/1781 i 2023/807, koje uvode ambiciozne ciljeve renoviranja, digitalne energetske pasoše, održive proizvode i

mehanizme podrške kroz Socijalni klimatski fond. Njihova transpozicija zahtijeva sveobuhvatne izmjene zakonodavstva, unapređenje tehničkih kapaciteta i koordinisanu institucionalnu akciju u veoma kratkim rokovima, što dodatno komplikuje proces integracije.

Uprkos izazovima, primjetna je politička volja da se sektor energetike uskladi sa EU standardima. Međutim, bez ubrzane implementacije, jačanja nadzornih institucija i završetka strateškog planiranja (NEKP), postoji rizik da zakonski napredak ostane pretežno deklarativan.

6. Literatura

1. Evropska unija (2019) Direktiva (EU) 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU. Službeni list EU, L158, 14.6.2019.
2. Evropska unija (2012) Direktiva 2012/27/EU o energetskej efikasnosti. Službeni list EU, L315, 14.11.2012.
3. Evropska komisija (2019) Delegirana regulativa (EU) 2019/826 o izmjeni Priloga VIII i IX Direktive 2012/27/EU. Službeni list EU, L137, 23.5.2019.
4. Evropska unija (2018) Direktiva (EU) 2018/2001 o promovisanju korišćenja energije iz obnovljivih izvora (RED II). Službeni list EU, L328, 21.12.2018.
5. Evropska unija (2009) Direktiva 2009/119/EZ o obaveznim rezervama nafte i/ili naftnih derivata. Službeni list EU, L265, 9.10.2009.
6. Evropska unija (2014) Direktiva 2014/94/EU o infrastrukturi za alternativna goriva. Službeni list EU, L307, 28.10.2014.
7. Vlada Crne Gore (2024) Zakon o energetici. Službeni list CG, br. 28/25.
8. Vlada Crne Gore (2024) Zakon o korišćenju energije iz obnovljivih izvora. Službeni list CG, br. 119/24.
9. Vlada Crne Gore (2024) Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima. Službeni list CG, br. 119/24.
10. Ministarstvo energetike i rudarstva (2024) Nacrt Nacionalnog energetskog i klimatskog plana Crne Gore (2025–2030). Podgorica.
11. Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (2025) Nacrt Dugoročne strategije niskougljeničnog razvoja Crne Gore do 2050. godine. U izradi, Podgorica.
12. Vlada Crne Gore (2024) Akcioni plan za formiranje obaveznih rezervi naftnih derivata. Podgorica.
13. Sekretarijat Energetske zajednice (2024) Izvještaj o implementaciji za Crnu Goru. Beč.
14. Sekretarijat Energetske zajednice (2025) Preporuke na Nacrt integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana Crne Gore (2025–2030). Beč: Energy Community Secretariat. [Dokument: EnCS Recommendations 1/2025]
15. Ministarstvo energetike (2024) RIA analiza – Predlog zakona o energetici. Podgorica. [Dokument: ria-predlog-zoe-07082024.pdf]
16. Ministarstvo energetike (2024) RIA analiza – Predlog zakona o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima. Podgorica.
17. Ministarstvo rudarstva, nafte i gasa (2025) Izvještaj o radu Ministarstva rudarstva, nafte i gasa za 2024. godinu. Podgorica
18. Savjetodavni odbor Energetske zajednice (2024) Mišljenje AC Opinion 28/24 u predmetu ECS protiv Crne Gore. Beč
19. Vlada Crne Gore (2024) Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2024–2027. Podgorica: Ministarstvo evropskih poslova

20. Vlada Crne Gore (2025) Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2025–2026.
Podgorica: Ministarstvo evropskih poslova
21. Vlada Crne Gore (2025) Akcioni plan za ispunjenje preporuka iz Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2024. godinu. Podgorica: Ministarstvo evropskih poslova