



Univerzitet u Nišu Pravni fakultet



Žarko P. Dimitrijević

**SIGURNOST SNABDEVANJA TRŽIŠTA ENERGENATA
KAO PRAVNOPOLITIČKA PARADIGMA
REGULATORNOG OKVIRA**

doktorska disertacija

Niš, 2015.



University of Niš Faculty of Law



Žarko P. Dimitrijević

**SECURITY OF SUPPLY OF THE ENERGY MARKET AS
A LEGAL AND POLITICAL PARADIGM OF THE
REGULATORY FRAMEWORK**

doctoral thesis

Niš, 2015.

Mentor: vanredni profesor, dr Predrag Cvetković,
Univerzitet u Nišu, Pravni fakultet

Članovi komisije: vanredni profesor, dr Predrag Cvetković
Univerzitet u Nišu, Pravni fakultet

redovni profesor, dr Aleksandar Ćirić
Univerzitet u Nišu, Pravni fakultet

redovni profesor, dr Radovan Vukadinović
Univerzitet u Kragujevcu, Pravni fakultet

Datum odbrane: _____ godine

SIGURNOST SNABDEVANJA TRŽIŠTA ENERGENATA KAO PRAVNOPOLITIČKA PARADIGMA REGULATORNOG OKVIRA

Rezime:

Savremene zemlje pokušavaju i nastoje da svoj pravni sistem u što većoj meri prilagode novim tendencijama na tržištu energenata. Neravnomeran geografski (regionalni, kontinentalni) raspored energetske potencijala, kao i limitiranost eksploatacije pojedinih izvora (obnovljivih i neobnovljivih) osnov je podele država na one koje prevashodno proizvode i one koje prevashodno konzumiraju energente. Odnos između ponude država koje isporučuju i tražnje država koje troše energiju osnov je determinisanja cene energenata na međunarodnom tržištu.

Predmet analize uključuje razmatranja intenziteta uticaja koji na gore opisani odnos utiču okolnosti koje nisu zasnovane na ekonomskom zakonitostima na tržištu energenata. Reč je o sledećim okolnostima: političkim pritiscima, kartelizaciji tržišta i postojanju oligopolnih struktura; kao i administrativnim preprekama koje utiču na delovanje tržišnih zakonitosti.

U okvir analize uključeni su i ključni odnosi koje države „proizvođači“ i države „potrošači“ energije imaju sa državama koje se javljaju u funkciji distributera energetske materijala (tranzitne države).

Strateški značaj energetike ukazuje na potrebu zaštite sigurnosti snabdevanja uz pomoć više instrumenata: 1) Harmonizacija pravnih propisa u cilju ustanovljenja međusobnih prava i obaveza učesnika na tržištu kao i utvrđivanje načina rešavanja sporova jeste najznačajniji instrument oko čijih temelja se sukobljavaju dve oprečne struje: zagovornici procesa u okviru Povelje o energiji naspram zagovornika proširene primene sporazuma u okviru pravila STO; 2) Standardizacija i energetska efikasnost u cilju smanjenja opterećenja tražnje na tržištu, kojima se suprotstavlja rebound efekat. Protivteža rebound efektu jeste zaštita životne sredine koja se može kontrolisati i stimulisati putem više pravnih instrumenata.

Kako je tržište energenata celovit sistem to će se poremećaji u jednom regionu ili čak i samo jednoj državi prenositi na funkcionalnost globalnog energetske snabdevanja. Stoga se zaštita nacionalnih tržišta ne može efikasno obezbediti bez pravno stabilnog uređenja međunarodnog pravnog okvira energetske snabdevanja, zasnovanog na potrebi prevencije nastupanja odnosno eliminacije postojećih distorzija u energetske snabdevanju.

Republika Srbija u tom domenu, kao član evropske energetske zajednice, kontinuirano vrši harmonizaciju propisa sa propisima EU, koja je uz Rusiju najvažniji energetska partner.

Ključne reči: energetska sigurnost, energetska tržišta, zaštita sigurnosti snabdevanja

Naučna oblast: pravo

Uža naučna oblast: trgovinsko-pravna

UDK: S110 C144

SECURITY OF SUPPLY OF THE ENERGY MARKET AS A LEGAL AND POLITICAL PARADIGM OF THE REGULATORY FRAMEWORK

Summary:

Modern countries strive to adapt their legal systems to the new tendencies in the energy market in the best possible way. On the grounds of uneven geographical (both regional and continental) distribution of energy resources, as well as the limits of exploitation of some of them (both renewable and non-renewable), contemporary countries are divided into those that predominantly produce and those that predominantly consume energy. The balance between the supply of the producing countries and the demand of the consuming countries determines the energy prices in the international market.

The subject of this paper is the analysis of impact of circumstances other than those governed by the economic laws of the energy market on the aforementioned balance, those circumstances being: political pressure, market cartels and oligopoly, as well as the examination of bureaucratic obstacles which affect energy market laws.

The survey includes key relations that producing countries and consuming countries have with the countries that distribute energy substances (transit countries).

The strategic significance of energetics points to the need to secure the supply by means of several instruments: 1) harmonisation of laws with the view to defining rights and obligations of the participants in the energy market, together with determining the means of settling disputes, as the single most important instrument that is the ground for discord of two opposing sides – the supporters of the Energy Charter and those who advocate the extended implementation of the charter within the framework of WTO rules; and 2) standardisation and energy efficiency with the view to reducing the demand in the market, which are opposed by the rebound effect. The rebound effect is counterbalanced by the environment protection that can be controlled and stimulated by means of several legal instruments.

As the energy market is an integrated system, disturbances in one region or even in just one country affect the functionality of global energy supply. Therefore, a national market cannot be efficiently secured without stable legal regulation of international legal framework for energy supply, based on the need for prevention of creation of new and/or elimination of the existent interruptions in the energy supply.

As a member of the European energy community, the Republic of Serbia continuously harmonises its rules and regulations with those of the EU, which is together with Russia its most valuable energy partner.

Key words: energy security, energy market, securing energy supply

Scientific field of study: law

Specialized field of scientific research: commercial law

UDK: S110 C144

Sadržaj:

UVOD	1
Prvi deo: OSNOVNA RAZMATRANJA	17
1. ZNAČAJ IZUČAVANJA PROBLEMA SIGURNOSTI SNABDEVANJA TRŽIŠTA ENERGENATA	18
1.1. Pristup izvorima energije kao polazna tačka sigurnosti snabdevanja tržišta	19
1.1.1. Investiciona ulaganja kao uslov pristupa energetske izvorima	20
1.1.1.1. Infrastrukturne investicije	21
1.1.1.2. Investicije za poboljšanje energetskih parametara	23
1.1.2. Skladištenje kao metod zaštite sigurnosti snabdevanja	25
1.1.3. Zaštita sigurnosti snabdevanja sopstvenom proizvodnjom	28
1.1.3.1. "Serving" kao metod	29
1.1.3.2. Politika cena	31
1.2. Pristup tržištu energenata - elemenat ostvarivanja sigurnosti snabdevanja	33
1.2.1. Pristup tržištu energenata: karakteristike	39
1.2.1.1. Pristup tržištu obnovljivih izvora energije	39
1.2.1.2. Pristup tržištu obnovljivih izvora energije	44
2. ISTORIJSKI RAZVOJ PRAVNO-EKONOMSKIH MODELA ZAŠTITE SIGURNOSTI SNABDEVANJA	45
2.1. Model koordinisane međuzavisnosti	45
2.2. Model međusobne uslovljenosti	47
2.3. Model multilateralne solidarnosti	50
3. ODNOS PARADIGME SIGURNOSTI SNABDEVANJA ENERGETIMA I PARADIGME ZAŠTITE KONKURENCIJE NA TRŽIŠTU ENERGENATA	54
3.1. Zatvoreno tržište energenata	54
3.2. Otvoreno tržište energenata	56
4. KLJUČNI PROBLEMI RAZVOJA MEĐUNARODNOPRAVNOG OKVIRA ZAŠTITE SIGURNOSTI SNABDEVANJA ENERGETIMA	60
4.1. Geografska disperzija fosilnih goriva kao faktor sigurnosti snabdevanja energentima	60
4.2. Parcijalna monopolizacija i kartelizacija međunarodnog tržišta energenata	62
4.3. Fluktuacije cena	64
4.4. Faktori političke prirode	65
4.5. Neracionalno korišćenje energije	67
4.6. Fragmentacija tržišta	71
5. SPECIFIČNOSTI ZAŠTITE INVESTICIJA U OBLASTI ENERGETIKE	73
5.1. Kršenje prava ugovarača usled "povrede suvereniteta"	77
Drugi deo: MULTILATERALNI OKVIR OSTVARIVANJA ZAŠTITE SIGURNOSTI SNABDEVANJA TRŽIŠTA ENERGENATA	80

1. OPŠTE NAPOMENE O MULTILATERALIZMU I NJEGOVOM ZNAČAJU ZA REGULATIVU ENERGETSKOG SEKTORA.....	80
2. STVARANJE MULTILATERALNOG PRAVNOG OKVIRA	88
2.1. Povelja o energiji (Energy Charter Treaty – ECT).....	88
2.1.1. Amandman o trgovini (Trade Amendment)	91
2.1.2. Protokol o tranzitu (Transit Protocol)	94
2.1.2.1. Gasna kriza 2006-2009 kao povod opšteg prihvatanja načela solidarnosti kao pravnog običaja	99
2.1.3. Protokol o energetskej efikasnosti i srodnim ekološkim aspektima (Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects – PEEREA)	108
2.1.4. Sistem rešavanja sporova	113
2.1.4.1. Osnovne karakteristike sistema rešavanja sporova u okviru Povelje o energiji	114
2.1.4.2. Način uređenja	115
2.1.4.3. Redovni postupak.....	116
2.1.4.4. Poseban postupak.....	119
2.1.4.5. Postupak ograničenog dometa	120
2.2. Multilateralna standardizacija kao uslov zaštite sigurnosti snabdevanja na međunarodnom tržištu energije	123
2.2.1. Kjoto protokol (Kyoto protocol).....	124
2.2.2. Durban Platforma.....	134
3. MODALITETI ZAŠTITE SIGURNOSTI SNABDEVANJA ENERGETSKOG TRŽIŠTA.....	137
3.1. Rukovođena (programska) supstitucija potrošnje	138
3.2. Stok aranžmani ("Stock arrangements").....	145
3.3. "Ring" koncept.....	150
Treći deo: ZAŠTITA SIGURNOSTI SNABDEVANJA TRŽIŠTA ENERGENATA NA REGIONALNOM NIVOU	155
1. POJAM ZAŠTITE SIGURNOSTI SNABDEVANJA NA REGIONALNOM NIVOU	155
2. LIBERALIZACIJA ENERGETSKOG TRŽIŠTA EU: KLAUZULA SOLIDARNOSTI ("SOLIDARITY CLAUSE").....	159
2.1. Treći energetskej paket propisa.....	161
2.1.1. Koncept vlasničke podele tržišta	162
2.1.2. Klauzula reciprociteta ("Gazprom clause").....	165
2.1.3. Pozivanje na odgovornost u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja	167
2.1.3.1. Odgovornost država članica za rad nezavisnih regulatora tržišta.	168
2.1.3.2. Odgovornost država članica za rad Agencije za saradnju energetskej regulatora	170
3. RAZDVAJANJE ENERGETSKIH DELATNOSTI ("UNBUNDLING") KAO TEMELJ FUNKCIONISANJA ENERGETSKOG TRŽIŠTA	175
3.1. Tipologija sporazuma o uvođenju operatora sistema (vrste Unbundling-a) u SAD	182
3.2. Pojam i funkcija "Unbundling"-a na energetskej tržištu EU	184
3.2.1. Vlasničko razdvajanje ("Ownership unbundling").....	187

3.2.2. Nezavisni operator sistema ("Independent System Operator").....	191
3.2.3. Nezavisni operator prenosnog sistema ("Independent Transmission Operator").....	194
4. SERTIFIKACIJA KAO MODEL IZBEGAVANJA (NE)POTPUNE PRIMENE PROPISA O ZAŠTITI KONKURENCIJE U CILJU SIGURNOSTI SNABDEVANJA..	202
4.1. Zeleni sertifikati.....	203
4.2. Beli sertifikati	209
4.2.1. Primenljivost sistema belih sertifikata	216
4.3. Značaj belih i zelenih sertifikata za zaštitu konkurencije i sigurnost snabdevanja tržišta	222
5. POVRATNI EFEKAT ("REBOUND EFFECT") KAO DESTIMULATOR ZAŠTITE SIGURNOSTI SNABDEVANJA POVEĆANJEM ENERGETSKE EFIKASNOSTI.....	226
Četvrti deo: SIGURNOST SNABDEVANJA ENERGETSKOG TRŽIŠTA U PRAVU REPUBLIKE SRBIJE	234
1. IZVORI PRAVA NA ENERGETSKOM TRŽIŠTU REPUBLIKE SRBIJE	234
2. PRAVNI REŽIM SIGURNOSTI SNABDEVANJA NA ENERGETSKOM TRŽIŠTU REPUBLIKE SRBIJE	236
3. SIGURNOST SNABDEVANJA TRŽIŠTA ENERGENATA KAO IDEJA VODILJA PLANIRANOG RAZVOJA.....	241
4. ENERGETSKA EFIKASNOST: STOŽER MODERNE ENERGETSKE POLITIKE REPUBLIKE SRBIJE	247
4.1. Energetska efikasnost u Srbiji in concreto.....	250
5. ODNOS REPUBLIKE SRBIJE I MEĐUNARODNOG ENERGETSKOG TRŽIŠTA	259
5.1. Konkretizacija opštih normi kao preduslov ispunjenja međunarodnih obaveza	262
5.2. Ispunjenost standarda u oblasti zaštite životne sredine i obnovljivih izvora energije	264
5.2.1. Standardizacija u oblasti korišćenja biomase	267
5.3. Zaštita prava konkurencije i obezbeđenje prava pristupa energetskom tržištu	271
5.4. Robni pristup nacionalnog zakonodavstva	275
5.5. Sistem pravičnog tretmana	279
Peti deo: ZAKLJUČNA RAZMATRANJA.....	282
Literatura:	297
Udžbenici i monografije	297
Članci.....	299
Nacionalni i međunarodni pravni izvori.....	304
Izveštaji i stručne studije	315
Korišćene internet adrese (nеспomenute u fusnotama)	319
Biografija autora.....	320

UVOD

Termin "energija" je prvi upotrebio Aristotel u IV veku p.n.e. S obzirom na bogatstvo jezika koji su u upotrebi među narodima na zemlji, termin energija je tokom istorije nosio različitu sadržinu. Međutim, engleski fizičar Tomas Jang¹ je prvi, umesto dotadašnjeg termina *vis viva* (živa sila), iskoristio termin energija podrazumevajući značenje koje ima i danas. Energija jeste sposobnost nekog tela ili mase da obavi neki rad². Upravo je sigurnost omogućavanja te sposobnosti ključni faktor koji omogućava funkcionisanje i održivi budući rast savremene ekonomije.

Energiju treba razlikovati od energenata³. Energija nastaje izlaganjem energenata nekom hemijskom ili fizičkom procesu. Moguće je, takođe, koristiti jedan vid energije radi dobijanja drugog. Energija se može pojaviti u nekoliko oblika⁴: potencijalna energija, postoji kao posledica položaja koji objekat ima u odnosu na druge objekte; kinetička energija, kao rezultat kretanja tela; hemijska energija, nastaje usled postojanja hemijskih veza među atomima supstance objekta; električna energija, kao rezultat naelektrisanja objekta; toplotna energija, emitovana zagrejanošću tela; nuklearna energija, koja postoji kao posledica nestabilnosti atomskih jezgara objekta; elektromagnetna energija, suštinski predstavlja energiju zračenja: svetlost, radio-talasi ili drugi pojavni oblik istog fenomena elektromagnetnog zračenja.

Osnovni vidovi energije koji omogućavaju postojanje modernog doba su uglavnom toplotna i električna energija⁵, koje se u daljim tehnološkim postupcima konvertuju u ostale vidove energije. Toplotna i električna energija se danas u velikom procentu dobijaju iz neobnovljivih izvora energije. Pod pojmom neobnovljivih izvora energije se podrazumevaju svi potencijalni nosioci nekog vida energije koji su jednom stvoreni ali se za sada ne mogu obnoviti. Takvi nosioci energije su fosilna goriva: ugalj, nafta i derivati nafte i prirodni gas. Obnovljivi izvori energije jesu prirodni

¹ Thomas Young, engleski profesor, naučnik, fizičar, lekar i astronom (1173-1829)

² Smith, Crosbie; *The Science of Energy – a Cultural History of Energy Physics in Victorian Britain*, The University of Chicago Press, 1998., str.23.

³ Iako se suštinski radi o dva različita pojma, u govoru se često može čuti poistovećivanje ova dva pojma čak i u stručnim krugovima.

⁴ Smith, Op.cit.

⁵ Procenjuje se da se u svetu godišnje potroši oko 19 milijardi megavata električne energije, što je oko 313 vati po jednom stanovniku na planeti. Izvor:

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_electricity_consumption, dostupan na dan: 03.12.2014. godine.

energetski resursi, podobni za proizvodnju energije, a čije se rezerve periodično ili ciklično samoobnavljaju.

U ekonomskom smislu, ključni problem jeste obezbediti resurse u određenom vremenskom intervalu na nivou projektovane konstante koja zadovoljava proizvodnju energije za pokrivanje tekuće potrošnje, tačnije zaštititi sigurnost snabdevanja tržišta energenata. Pravnim normama valja urediti sistem koji će biti spreman da odgovori na sve tržišne turbulencije i obezbedi siguran i stalan dotok energenata na energetsko tržište. Skup pravnih pravila kojima se na multilateralnom i regionalnom nivou regulišu javnopravni i privatnopravni odnosi u oblasti međunarodne prodaje, distribucije i isporuke energenata, regulišu pitanja obezbeđenja sigurnog i stalnog dotoka energenata i energije, kao i druga pitanja od značaja za sigurnost snabdevanja, naziva se Međunarodno pravo energitike⁶.

Prodaja, distribucija i isporuka energenata jesu energetske delatnosti koje su zbog svog značaja za nacionalne privrede stavljene pod poseban režim i kontrolu izvršnih vlasti država.

Siguran dotok energenata pretpostavlja uspostavljanje pravnog mehanizma koji će represivnim merama obezbediti poštovanje ispostavljanja minimuma ugovorenih količina na određeno tržište. U tom smislu, neophodno je međunarodnim ugovorima stvoriti preduslove za sprovođenje tih mera i van nacionalnih granica. Reč je o indirektnim merama, gde se međunarodnim ugovorima obezbeđuje naknada štete nastale usled skrivljenog nepoštovanja ugovornih odredbi o isporuci minimalnih količina energenata.

Stalnost prilikom isporuke energenata postoji ukoliko se energenti isporučuju u kontinuitetu bez prekida, odnosno ako se u distributivnom sistemu za prenos energenata održavaju tehnički uslovi za minimalni proces rada uz konstantnu isporuku minimalnih vrednosti. Visina minimalnih vrednosti određuje se privatnopravnim ugovorima i zavisi od volje ugovarača, odnosno od njihove spremnosti da iz eksternih izvora (ne sopstvenih) obezbeđuju zaštitu sigurnosti snabdevanja energetskog tržišta, koja ima više dimenzija.

⁶ Više videti u: Haghghi, Sanam Salem; Energy security. The external legal relations of the European Union with major oil- and gas-supplying countries; Oxford/Portland, Hart, 2007, Modern Studies in European Law, no. 16

Prvo, polazeći od cilja, zaštita sigurnosti snabdevanja energetskog tržišta definiše se kao obezbeđenje neprekidne dostupnosti energetskih izvora po pristupačnoj ceni⁷.

Drugo, sa aspekta tržišnih kretanja po principu otvorenog tržišta, sigurnost snabdevanja tržišta energenata definiše se kao sposobnost energetskog sistema da odgovori na kratkoročne poremećaje ravnoteže ponude i potražnje. Mogući koraci za rešavanje kratkoročnih poremećaja ravnoteže ponude i potražnje mogu biti prelazak s jednog izvora energije na drugi i upotreba strateških rezervi za premošćavanje problema. Dugoročno, energetska bezbednost je povezana sa investicijama. Opšte je prihvaćeno da povećanje broja snabdevača, korišćenje mogućih obnovljivih izvora energije i smanjenje ukupne potražnje kroz povećanje energetske efikasnosti ili supstituciju tražnje, spadaju u osnovne preduslove za zadovoljenje rastuće tražnje za energijom. Omogućavanje pristupa većem broju snabdevača po unapred utvrđenim pravilima koja garantuju jednako postupanje u skladu sa načelom nediskriminacije predstavlja liberalizaciju energetskog tržišta.

Proces liberalizacije energetskog tržišta se tokom novije istorije razvijao na dva nivoa: multilateralnom i regionalnom. Na multilateralnom nivou, s obzirom na različitost interesa, pre svega, proizvođača energenata i potrošača, proces je započeo usvajanjem Povelje o energiji.⁸ Povelja o energiji je multilateralni dokument čiji je osnovni cilj usklađivanje stavova dveju rukovodećih struja.

Podela na dve suprostavljene struje⁹ napravljena je u odnosu na energetske bilanse država. Države sa negativnim energetskim bilansima, svrstavaju se u države potrošače energenata i one svoje manjkove za energentima zadovoljavaju na međunarodnom tržištu.

⁷ Somosi, Sarlota; Energy security in Central and Eastern European countries: challenges and possible answers Security Dimensions of Central and Eastern Europe, Yearbook of the Institute of East-Central Europe Volume 11, Issue 5, 2013, str.81-102

⁸ Energy Charter 1991.

⁹ Jaz između država potrošača i država proizvođača se tokom istorije dijametralno zaokrenuo počevši od 70ih godina 20.og veka, odnosno od Teheranskog sporazuma 1971. godine. Od nepovoljnog položaja država koje raspolažu ogromnim rezervama energenata, pre svega gasa i nafte, države proizvođači zauzimaju sve značajnije i na posletku diktirajuće mesto u svetskim tokovima trgovine energentima. U prilog toj tvrdnji ide i stvaranje svojevrsnog kartela kakav je OPEK na primer. Svet postaviši svestan limitiranosti energenata, koja trezvenost je izazvana prvenstveno velikim ekonomskim napretkom Kine i Indije, počinje da se bori za "sigurne dobavljače", što je svakako podiglo cenu ali i značaj proizvođača.

Nasuprot njih, države sa velikim suficitom u energetsom bilansu nazivaju se državama proizvođačima energenata i proizvedene energente prodaju državama potrošačima.

Ove dve grupacije imaju suprotstavljene interese u smislu dostupnosti i transparentnosti energentima. Države potrošači teže izjednačavanju uslova prodaje i omogućavanju slobodnog pristupa distributivnim sistemima, bez obzira na čijoj se teritoriji oni nalaze. To je svakako suprotno težnjama država proizvođača koji zahvaljujući svom statusu zaključuju ugovore sa različitim državama ili kompanijama kojom prilikom se uslovi prodaje drže u najstrožijoj tajnosti. Pod uslovima prodaje ne podrazumevaju se isključivo količina i cena, kao bitni elementi ugovora, već i drugi uslovi: količinski popusti, odredbe o zajedničkom investiranju, troškovi tranzita, i sl.

Imajući u vidu dubinu oprečnih težnji, razumljivo je što Povelja ni do danas nije apsolutno prihvaćena. Stoga naporedo teče proces liberalizacije tržišta na regionalnom nivou, kako bi u trenutku sazrevanja uslova za prihvatanje zajedničkih principa u više regiona, princip multilateralnosti, kao preduslov razvoja globalnog energetskeg tržišta, bio moguć i ostvaren.

Paradigma (obrazac) razvoja principa liberalizacije energetskeg tržišta u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja jeste višefazni razvoj po modelu koji je dala Evropska Unija (EU).

Specifičnost razvoja tržišnih principa na energetsom tržištu EU jeste permanentni razvoj propisa u cilju poboljšanja uslova rada tržišta, energetske stabilnosti i zaštite životne sredine. Donošenjem prve direktive o poboljšanju transparentnosti cena električne i energije i prirodnog gasa¹⁰, 1990. godine, započet je dugogodišnji proces sistematičnog razvoja pojedinih segmenata energetskeg tržišta. Namera je bila postići transparentnost cena kao osnovni preduslov za stvaranje jedinstvenog unutrašnjeg tržišta električne energije i prirodnog gasa. U cilju veće integracije energetskeg tržišta, u okviru tadašnje Evropske zajednice donete su još dve direktive: Direktiva o tranzitu električne energije u prenosnoj mreži¹¹ i Direktiva o

¹⁰ Council Directive 90/377/EEC of 29 June 1990 concerning a Community procedure to improve the transparency of gas and electricity prices charged to industrial end-users; OJ L 185, 17.7.1990, p. 16–24

¹¹ Council Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids; OJ L 313, 13.11.1990, p. 30–33

transportu prirodnog gasa u mreži.¹² Navedene direktive predstavljaju preteču tzv. energetske "paketa", odnosno grupe propisa, koji su primenjivani u određenim vremenskim periodima u cilju postizanja višeg nivoa liberalizacije i veće sigurnosti snabdevanja tržišta.¹³

Do danas su sprovedena tri opsežna paketa energetske propisa. Njima je značajno unapređen proces liberalizacije energetske tržišta i obezbeđen određeni nivo zaštite sigurnosti snabdevanja energijom¹⁴. Ključni element liberalizacije i reformisanja energetske tržišta jeste uvođenje konkurencije u onim podsegmentima¹⁵ energetske tržišta gde je to moguće. Neophodni koraci u pravcu dostizanja energetske bezbednosti i dostupnosti energije, kao i u pravcu približavanja ideji pristupačne energije, kreću se od uvođenja tržišnih mera do pokušaja potpune integracije tržišta. Stvaranje funkcionalnih i konkurentskih nacionalnih energetske tržišta i diverzifikacija trasa prenosa energenata kroz saradnju aktera na različitim nivoima neophodni su uslovi za stvaranje tržišnog okvira koji bi poštovao sva načela zaštite konkurencije. Rad na njihovom ostvarivanju mora se odvijati paralelno.

Funkcionisanje (inače konkurentnih) nacionalnih tržišta u okviru jednog regiona (što je koncept koji bi se *mutatis mutandis* mogao preneti na multilateralni sistem), podrazumeva kreiranje i primenu zajedničkih propisa na nacionalnim (internim) tržištima energenata. Opisani proces bio bi praćen prenosom pojedinih ovlašćenja nacionalnih regulatora na zajednička regulatorna tela. Povezivanjem nacionalnih tržišta dobija se pristup širem portfoliju izvora i široj bazi kupaca. To je i osnovna ideja zaštite sigurnosti snabdevanja.

Realizacija gore navedene ideje pretpostavlja kontinuirani razvoj infrastrukturnih kapaciteta. Izgledi za privlačenje investicija u infrastrukturne projekte zavise od sprovođenja odgovarajućih pravnih mehanizama koji obezbeđuju stabilan regulatorni okvir za funkcionisanje energetske tržišta. Kroz svoj uticaj na visinu

¹² Council Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids OJ L 147, 12.6.1991, p. 37–40

¹³ Više videti u: Nouredine, Hadjsaïd; Sabonnadière, Jean-Claude; *Liberalization of Energy Markets, Power Systems and Restructuring*, str. 391-418

¹⁴ Više videti infra: III, 2.

¹⁵ Na ovom mestu neophodno je uputiti na razliku između segmenata i podsegmenata energetske tržišta. Segmenti energetske tržišta, odnosno njegovi delovi jesu zapravo činioци tržišta uopšte: ponuda, tražnja, i s obzirom na specifičnost tržišta, distribucija. U okviru svakog segmenta moguće je postojanje više delova, podsegmenata, u okviru kojih je moguće uspostaviti tržišno funkcionisanje. Tako je u okviru ponude moguće odvojeno postojanje proizvodnje od snabdevanja, pa je dalje moguće njihovo raščlanjivanje na javne proizvođače i snabdevače u odnosu na privatne koji posluju na osnovu tržišnih principa. Detaljnije o ovim pitanjima pogledati infra: III, 2.1.1

prihoda od projekata i njihovu profitabilnost, stepen razvijenosti pravnog okvira utiče na sposobnost država članica EU da privuku privatne investitore. EU preporučuje sledeće mere kao način za privlačenje investicija:

a) raščlanjivanje lanca snabdevanja, u smislu razdvajanja energetske delatnosti svuda gde je to moguće i omogućavanje stvaranja konkurentskih odnosa u okviru istih;

b) garantovanje mogućnosti pristupa sistemu za prenos energije svim zainteresovanim akterima po unapred jasno utvrđenim pravilima,

c) postepeno ukidanje regulative o utvrđivanju cena, i omogućavanja slobodnog tržišnog formiranja na osnovu ponude i tražnje, i dr¹⁶.

S obzirom na obimnost potencijalnih ulaganja u energetskom sektoru, Evropska komisija je 2013. godine usvojila listu Projekata od zajedničkog interesa (PCI)¹⁷ i predložila finansijski mehanizam koji bi trebalo da predstavlja podstrek za povećanje obima investicija iz javnog i privatnog sektora. Predlog je da se razvoj energetskog tržišta u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja, po usvojenom modelu iz 2010. godine¹⁸, razvija na tri nivoa: nivou industrije, nivou država članica EU (kao međusobno povezanih tržišnih aktera), i na nivou Evropske unije, kao posebnog entiteta i samostalnog aktera u pregovorima na međunarodnom tržištu energenata. Na predloženi način, težište planiranja i odlučivanja se pomera sa nacionalnog na nadnacionalni nivo u okviru regiona (EU). Postavlja se pitanje efikasnosti odlučivanja u pogledu zaštite sigurnosti snabdevanja s obzirom na različitost nacionalnih tržišnih uslova. U tom smislu pravi se razlika između članica EU koje su bile članice Evropske zajednice za uglj i čelik¹⁹, sa jedne, i novopridošlih članica EU²⁰ (iz istočne i jugoistočne Evrope), sa druge strane.

¹⁶ Više videti u: Umbach, Frank; Global energy security and the implications for the EU, Energy policy, Vol. 38, Iss. 3, 2010, str. 1229–1240

¹⁷ Projects of common interest

¹⁸ Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC Text with EEA relevance, OJ L 295, 12.11.2010, p. 1–22

¹⁹ Potpisivanjem Ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik, 18. aprila 1951. godine u Parizu, Belgija, Holandija, Luksemburg, Italija, Nemačka i Francuska uspostavile su zajednički okvir za saradnju u oblasti proizvodnje i distribucije uglja i čelika. Ugovoreni rok postojanja saradnje od 50 godina, istekao je 23. jula 2002, čime je ova zajednica prestala da postoji.

²⁰ Danas Evropska unija broji 28 država članica. Zemljama osnivačima Evropske zajednice za uglj i čelik, pridružilo se više od dvadeset zemalja u „talasima proširenja“ od kojih je najmasovnije tzv. "istočno proširenje", kada je EU pristupilo 10 zemalja. Danska, Republika Irska i Velika Britanija su EU pristupile 1973. godine; 1981. Grčka; 1986. Portugalija i Španija; 1995. Austrija, Finska i Švedska;

Razlika je napravljena u odnosu na opremljenost energetske kapacitetima i stepenu razvoja energetskog tržišta. Nove članice EU ne poseduju izgrađene tržišne mehanizme koje mogu da zadovolje zahtevne potrebe zaštite sigurnosti snabdevanja uz uvođenje tržišnih principa poslovanja. Odgovore na izazove predložila je na Višegradaska grupa²¹ (V4). Samitu V4+ o energetskoj bezbednosti, održanom 2010, prisustvovali su predstavnici Austrije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Srbije, Slovenije i Rumunije sa ciljem što bržeg implementiranja vrednosti jedinstvenog tržišta, a po modelu datom u okviru Evropske energetske zajednice.²²

Evropska energetska zajednica nastala je kao rezultat napora zemalja EU i zemalja potencijalnih članica²³ EU da osnuju integrisano tržište za prirodni gas i električnu energiju, zasnovano na zajedničkom interesu i solidarnosti. Odlučne u nameri da podstiču visok nivo snabdevanja gasom i električnom energijom svih građana, zasnovan na obavezi javnih službi da ostvare ekonomski i socijalni napredak i visok nivo zaposlenosti, kao i uravnoteženi i održivi razvoj stvaranjem područja bez unutrašnjih granica za gas i električnu energiju, države su se ujedinile oko ideje unapređenja sigurnosti snabdevanja energetskog tržišta i zaštite životne sredine.

Ugovor je potpisan 2005. godine, a svaka država potpisnica se obavezala da će u što je kraćem vremenskom periodu početi sa njegovom primenom. Republika Srbija je usvajanjem Zakona o ratifikaciji Ugovora o osnivanju energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i privremene misije Ujedinjenih Nacija na Kosovu u skladu sa rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija (dalje: Zakon o osnivanju energetske zajednice)²⁴ potvrdila nameru primene standarda i principa neophodnih za stvaranje energetske bezbednosti.

2004. Kipar, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija; 2007. Rumunija i Bugarska, i 2013. Hrvatska

²¹ Češka, Slovačka, Mađarska, Poljska

²² O ovom pitanju videti više u: Csaba, Törő; Butler, Eamonn; Grüber, Károly; Visegrad: The Evolving Pattern of Coordination and Partnership After EU Enlargement; Europe-Asia Studies, Vol.66 Iss.3, 2014, str. 364-393

²³ Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i privremene misije Ujedinjenih Nacija na Kosovu u skladu sa rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija

²⁴ "Sl. glasnik RS", br. 62/2006

Međutim, primena ugovorenih principa Ugovorom ima širi domašaj. Usvojeni tekst Ugovora²⁵ direktno upućuje na implementaciju propisa Evropske unije što pretstavlja obavezu harmonizacije propisa sa *acquis communautaire*. Imajući to u vidu, predlaganjem primene vrednosti Evropske energetske zajednice od strane Višegradske grupe 2010. godine, zapravo se insistiralo na primeni vrednosti Evropske unije kao celine.

U Deklaraciji usvojenoj na kraju samita iskazana je otvorena posvećenost rešavanju sledećih problema: monopolističkih, izolovanih i malih tržišta; dugoročnih ugovora o snabdevanju i manjkave regulative; opadanja interesovanja kod investitora ili proizvođača; nedostatka koordinisane regulative i zajedničkog pristupa novim interkonekcijama i koncentrisanim²⁶ investicijama. Cilj inicijative bio je da potvrdi da se zajednički energetske izazovi mogu bolje rešavati u okvirima EU na temeljima regionalne saradnje. Jača saradnja i politički dogovor ističani su kao način za podsticanje efikasnih evropskih odgovora u slučajevima gde nepovezana tržišta nisu u mogućnosti da odgovore na poremećaje u snabdevanju. Strane prisutne na samitu saglasile su se o postojanju zajedničkih regionalnih interesa. Neophodno je stvoriti preduslove za iskorišćenje sopstvenih regionalnih kapaciteta, a prvenstveno povezati sve članice EU sa baltičkim priobaljem u okviru Projekta integracije baltičkih energetske tržišta (BEMIP²⁷).²⁸

²⁵ Članovi: 2, 11, 14, 16, 20 i Aneksi Ugovora.

²⁶ Objašnjenje koncentrisanih investicija dao je Džon Majnard Kejns (John Maynard Keynes 1883-1946), profesor ekonomije i portfolio menadžer. Koncentrisane investicije karakterišu: viša stopa povrata uloženog kapitala u odnosu na druge investicije, veći stepen rizika u periodu eksploatacije koji nije konstantan i koji potencijalno može dovesti čak do neisplativosti investicije s obzirom na predmet investiranja; uravnotežena investiciona pozicija s obzirom na moguću kontradiktornost rizika koji mogu da se pojave. Na primer: moguće je ulagati u izgradnju distributivnog sistema na teritoriji gde je prisutan rizik rata. Izgradnja distributivnog sistema može odgovarati zaraćenim stranama, što umanjuje značaj navedenog rizika. Istovremeno, s obzirom na političke nemire na toj teritoriji, ogroman je rizik mogućnosti transfera vrednosti s obzirom na otežano funkcionisanje pravnog sistema i vanredno crpljenje budžeta zaraćenih strana. Distributivni sistem omogućava izvoz energenata (ukoliko je reč o zemljama proizvođačima energenata), te na taj način upliv novog novca za finansiranje ratnih operacija. Sprečavanjem transfera vrednosti, rizikuje se prestanak rada operatera, što ne ide u prilog zaraćenim stranama, te se na taj način i pomenuti rizik za investitora marginalizuje. Iako ova teoretska postavka treba da dovede do suštinske isplativosti cele investicije, moguće je da neka od strana odluči da uništi deo ili ceo distributivni sistem što bi investiciju dovelo do neisplativosti.

²⁷ Baltic Energy Market Interconnection Plan - 17. juna 2009. godine, osam evropskih baltičkih država (Danska, Nemačka, Estonija, Latvija, Litvanija, Poljska, Finska, Švedska) potpisalo je Memorandum o razumevanju o planu integracije baltičkog energetske tržišta sa ciljem usvajanja mera radi boljeg povezivanja Estonije, Latvije i Litvanije sa ostatkom energetske tržišta EU.

²⁸ Videti zajedničku izjavu šefova država Višegradske grupe: Joint Statement Summit of the Heads of Government of the Visegrad Group; na: <http://www.visegradgroup.eu/2010/joint-statement-summit>, na dan: 16.7.2014. godine.

Na unapređenje sigurnosti snabevanja tržišta energenata utiču i faktori kojima se može jedinstveno, efektivno i efikasno upravljati isključivo na regionalnom nivou. U tom smislu, EU je usvojila dokument nazvan Energija 2020 – Strategija za konkurentsku, održivu i sigurnu energiju²⁹, u kome se kao osnovni preduslovi zaštite sigurnosti snabdevanja ističu: zaštita tržišnih principa; smanjenje energetske zavisnosti od uvoza energenata i supstitucija zavisnosti od fosilnih goriva sopstvenom proizvodnjom energije iz obnovljivih izvora; podizanje energetske efikasnosti na svim nivoima; zaštita životne sredine.

Gore navedeni preduslovi mogu biti ostvareni ukoliko se na tržištu ustanovi primena četiri osnovna, međusobno povezana principa: dostupnosti, pristupačnosti, efikasnosti i upravljanju životnom sredinom³⁰. Ovi principi predstavljaju stožer idealnog energetskeg tržišta teorijski sagledanog u okviru Međunarodnog prava energetike, koje je prihvatilo i naše pravo.

Prema Nacionalnoj strategiji održivog razvoja Republike Srbije³¹, dostupnost se definiše kao uvođenje, na principima liberalnog tržišta, više različitih goriva koja će se koristiti za pružanje energetske usluge, kao i više lokacija postrojenja koja ta goriva koriste. Na taj način se podstiče stvaranje energetske sistema koji se mogu brzo oporaviti od poremećaja u snabdevanju i minimizira se zavisnost od stranih dobavljača. Privremena sprečenost rada jednog postrojenja ne sme uticati na rad ostalih. Takođe, uvođenjem u sistem više lokacija na kojima se pružaju energetske usluge, de facto se decentralizuje sistem snabdevanja. Ideja stvaranja ogromnih energetske postrojenja, sposobnih za zadovoljenje potreba velikog broja potrošača menja se idejom stvaranja manjih, međusobno nezavisnih postrojenja, povezanih u jedinstveni sistem.

Pristupačnost³² se odnosi na obezbeđivanje energetske usluge pristupačnih za korisnike. Energetske usluge ne samo da moraju biti pristupačne u tehničkom, već i u finansijskom smislu. Takođe, oscilacije cena moraju biti svedene na najmanji mogući nivo. Pristupačnost ne podrazumeva obavezne intervencije izvršnih vlasti država radi uticanja na eventualno visoku cenu na tržištu. Naprotiv. Uloga država jeste da obezbede tržišne uslove za razvijanje svih sektora u okviru energetske delatnosti:

²⁹ European Commission, Energy 2020 – a strategy for competitive, sustainable and secure energy, COM (2010) 639 final of 10 November 2010 (EC 2010b), dalje: dokument Energija 2020

³⁰ "Sl.glasnik RS", br.57/2008; dalje: "Nacionalna strategija"

³¹ Ibidem

³² Ibidem

proizvodnja, distribucija, snabdevanje. Stvaranje povoljnih uslova za razvijanje sektora dovodi do pojave mnogih zainteresovanih privrednih subjekata koji obavljaju energetske delatnosti, a time i do razvoja konkurencije i tržišnih principa. Stvaranje tržišne utakmice dovodi do podizanja nivoa kvaliteta i formiranja tržišne cene.

Efikasnost³³ podrazumeva povećanje učinka energetske opreme i aktivnu promenu stava potrošača. Aktivna promena stava podrazumeva mere izvršnih vlasti, odnosno vlada država, da svojim edukativnim programima utiču na svest potrošača i poduče ih o značaju racionalnog korišćenja energije, o potrebi energetske efikasnosti ali i potrebi zaštite životne sredine.

Zaštita životne sredine u skladu sa dokumentom Energija 2020 sprovodi se na dva načina: smanjenim ili izostankom zagađenja, i upravljanim zagađivanjem. Za smanjeno zagađivanje najefikasnije sredstvo jeste promena svesti kod ljudi, te je ključna odgovornost za promenu ponašanja potencijalnih zagađivača na organizacijama prosvetnog tipa. Upravljanje zagađivanjem podrazumeva kontrolisano (standardizovano) zagađenje životne sredine koje je proceduralno ustrojeno. Opšte prihvaćena teorija o načinu primene, primeni i punoj sadržini navedenih principa jeste teorija liberalizacije energetskog tržišta.

Problem liberalizacije nastaje iz: 1) činjenice postojanja neravnomernog rasporeda energetskih potencijala na Zemljinoj površini³⁴, i 2) limitiranosti eksploatacije pojedinih obnovljivih i neobnovljivih izvora³⁵. Navedene okolnosti rezultirale su podelom na države proizvođače i države potrošače energenata.³⁶ Odnos između ponude i tražnje te dve grupacije određuje cenu energenata na međunarodnom tržištu. Ukoliko na ponudu ne utiču spoljni faktori, može se reći da će ponuda biti ograničeno varijabilna, i da će se ugovorni odnosi između strana kretati u okvirima

³³ Ibidem

³⁴ Energetski potencijal predstavlja potencijalnu mogućnost eksploatacije energenata u cilju dobijanja energije. Dva su ključna tipa izvora energije iz kojih se može dobiti energija: obnovljivi i neobnovljivi. Raspoređenost rezervi neobnovljivih izvora na planeti nije ujednačena, što je i uzrokovalo podelu država na zemlje proizvođače i zemlje potrošače energenata. Slično je i sa obnovljivim izvorima energije. Svaka država na svetu ima određeni energetski potencijal u smislu eksploatacije obnovljivih izvora, međutim, stopa isplativosti varira s obzirom na geografski položaj, razvijenost flore i faune, i vremenske prilike.

³⁵ Samo postojanje obnovljivih i neobnovljivih izvora energije nije siguran znak njihove uspešne eksploatacije. Najveći dokaz za to jesu polja naftnih škriljaca u Kanadi, koja su decenijama eksploatisana na nivou istraživanja jer poznata tehnologija nije mogla da zadovolji njihovu rentabilnu eksploataciju.

³⁶ Više videti u: Helm, Dieter; Energy policy: security of supply, sustainability and competition; Energy Policy, Vol. 30, Iss. 3, 2002, str. 173–184; Willrich, Mason; Energy & World Politics, Simon and Schuster, 1978

opštih pravila ispunjavanja ugovornih obaveza. Na te ugovorne odnose utiču i odnosi država proizvođača i potrošača sa državama distributerima, koje se, takođe, mogu javiti u jednoj i/ili drugoj ulozi. Sagledavajući tripartidnost odnosa prometa energenata na međunarodnom tržištu (proizvođač, distributer, potrošač), praksa je razvila dva osnovna tipa ugovora, odnosno ugovornih odnosa: ugovore o distribuciji i ugovore o isporuci.

Ugovorom o distribuciji distributer se obavezuje da uspostavi i održava mogućnost prenošenja i prenosi energiju/energenate preko distributivnog sistema radi njihove isporuke krajnjim kupcima, dok se država na čijoj se teritoriji nalazi distributivni sistem obavezuje da distributeru omogući uslove za nesmetan rad. Pod nesmetanim radom podrazumeva se postojanje pravnih pravila rada distributivnog sistema i pravila formiranja cena pre početka obavljanja distributivne delatnosti, koja važe za sve vreme ugovorenog roka obavljanja delatnosti, izuzev, ukoliko se uz saglasnost oba ugovarača ista ne promene.

Ugovorom o isporuci isporučilac se obavezuje da omogući i predaje energiju, odnosno energente iz objekta energetskog subjekta ili proizvođača u objekat drugog energetskog subjekta ili krajnjeg kupca. Tržište je to koje bi trebalo da definiše uslove isporuke, a na državama je da stvore dobre tržišne uslove na međunarodnom i nacionalnom nivou kako bi konkurencija bila što veća i time uslovi za krajnje kupce što povoljniji.

Međutim, s obzirom na strateški značaj energetskog pitanja, čest je slučaj da radi obezbeđivanja stalne isporuke, odnosno kontinuirane dogovorene isporuke u dužem vremenskom periodu, države potrošači utvrđuju uslove na duži rok i sklapaju dugoročne ugovore sa državama proizvođačima i/ili državama distributerima, time narušavajući mogućnost apsolutnog delovanja tržišnih principa. Manjkovi koji se javljaju na nacionalnim tržištima pokrivaju se iz tekućih viškova koji postoje na međunarodnom tržištu u trenutku kupovine. Radi zaštite sopstvenog tržišta energenata neophodno je pravno urediti sistem na međunarodnom nivou koji bi bio imun na distorzije izazvane spoljnim faktorima.

Kao spoljni faktori koji najčešće ugrožavaju sigurnost snabdevanja energenata bilo putem uticaja na cenu, bilo putem uticaja na tehnički prenos energenata, odnosno energije, najčešće se navode: politički pritisci, kartelski aranžmani, uticaji pojedinih oligopola i veštački izazvane tehničke prepreke.

Politički pritisci su poznati međunarodnoj javnosti kao "embargo" aranžmani³⁷ koji predstavljaju reakciju međunarodne zajednice na konkretno ponašanje pojedine države. Ispoljavaju se putem prestanka distribucije državi, odnosno prestanka kupovine energenata od države koja je pod embargom međunarodne zajednice. U takvim slučajevima postavlja se pitanje odgovornosti države isporučioaca i države distributera za manjlivo ispunjenje obaveze, kao i pitanje odgovornosti država koje su podržale embargo za štetu zbog eventualnog porasta cena na međunarodnom tržištu koje trpe uzdržane države.

Kartelske aranžmane³⁸ zaključuju države proizvođači energenata da bi zaštitile sopstvene interese na međunarodnom tržištu i dogovorno utvrdile cene i kvote. Počevši od druge polovine XX veka, karteli postaju sastavni deo međunarodnog tržišta energenata sa posledicama koje su postale izraženije naglim razvojem privrednih aktivnosti u tradicionalno manje razvijenim industrijskim državama. Na istim prostorima se razvijaju i druge negativne pojave, kao što su oligopoli i monopoli. Često na njihovo poslovanje, putem kontrolnog dela udela, uticaj vrši izvršna vlast jedne ili više država koje usled geostrateškog položaja ili rasporeda prirodnih bogatstava nose dominantan položaj u oblasti eksploatacije izvorišta odnosno distribucije energenata.

Međunarodna praksa svedoči i o uticaju na međunarodno tržište energenata putem veštački izazvanih barijera u prometu, odnosno eksploataciji energenata. Barijere mogu biti izazvane namerno, voljom jedne od ugovornih strana, ili biti posledica okolnosti koje su posledica nepredviđenih okolnosti (npr. barijere nastale usled oštećenja velikih sistema za snabdevanje ili prenos). Stvaranje međunarodnog pravnog sistema koji bi obezbedio konkurentnost i stalni dotok energenata po unapred utvrđenim pravilima dugoročno bi odgovarao svim učesnicima na tržištu. Pokušaj međunarodne zajednice da (po ugledu na sistem Svetske trgovinske organizacije) stvori takav pravni sistem zaštite sigurnosti snabdevanja, rezultirao je usvajanjem

³⁷ Više videti u: Cleveland, Cutler; Concise Encyclopedia of the History of Energy, Academic Press, 2009

³⁸ Kartel predstavlja sporazum između država, odnosno vodećih kompanija u državnoj svojini, da određeni proizvod ili uslugu pružaju pod određenim uslovima koji nisu tržišni a u cilju maksimiziranja dobiti. Više o kartelima i poremećajima na energetsom tržištu koje mogu izazvati: Mason, Arthur; Cartel Consciousness and Horizontal Integration in Energy Industry; editors: Strauss, Sarah; Rupp, Stephanie; Love, Thomas; Cultures of Energy: Power, Practices, Technologies; Left Coast Press, 2013. O kartelskom ponašanju na energetsom tržištu, infra: I, 4.2.

Povelje o energiji³⁹. Predmet analize u ovom radu će biti proučavanje prednosti koje pruža već postojeći sistem zaštite sigurnosti snabdevanja, ali i mogućnosti nastavka procesa unapređenja takvog sistema i ispitivanje pravaca i domašaja u kome bi on mogao da se kreće na multilateralnom i regionalnom nivou imajući u vidu težnje za standardizacijom u cilju očuvanja životne sredine, kao i težnje za zaštitom konkurencije na regionalnim tržištima (primer EU).

Međunarodna standardizacija pravila ponašanja prilikom obavljanja energetske delatnosti u cilju zaštite životne sredine smisljena je samo ukoliko je prihvaćena od strane svih država, a naročito od onih za koje se procenjuje da u najvećoj meri utiču na emisiju štetnih gasova u atmosferu. Navedeno prihvatanje standardizacije pravnih pravila nužno je iz više razloga.

Prvo, jedino na taj način borba protiv efekata "klimatskih promena"⁴⁰ može biti uspešna.

Drugo, što se na taj način međunarodno tržište energenata usmerava na pojedinu vrstu energenata, pa i lako procenljive količine.

Sa pravnog aspekta bitno je proučiti vezu između ugovora o isporuci energenata i obaveza koje multilateralni sistem zaštite sigurnosti snabdevanja nameće ugovaračima. Suštinski radi se o pitanju da li bi distributer i/ili proizvođač imao pravo da ugovori veće količine "prljavih energenata" od onih koje su na osnovu multilateralno određenih kriterijuma procenjeni i pod kojim uslovima. Takođe, važno je proučiti obim pravnih mera koje bi države mogle da preduzmu protiv države koja se ne pridržava postojećih i prihvaćenih pravila, te ukazati na perspektive i karakteristike budućeg razvoja sistema zaštite sigurnosti snabdevanja i zaštite životne sredine.

Ključna pitanja koja traže odgovor jesu: 1) da li usvajanje određenog pravnog rešenja od strane većine koji su prihvatili multilateralni dokument može obavezati

³⁹ Energy Charter

⁴⁰ Klimatske promene predstavljaju značajnije promene vremenskih uslova na određenoj lokaciji u posmatranom vremenskom periodu. Klima se menja na planeti tokom miliona godina. Međutim, u poslednjem veku, primećena je drastična promena klimatskih uslova u odnosu na raniju brzinu promena, te su naučnici uspeali da dokažu uticaj antropogenog faktora na uočena klimatska pomeranja. Klimatskim promenama u modernom smislu podrazumevaju se različite vremenske pojave koje se dešavaju širom planete, a koje su u razvoju Zemlje na pojedinim geografskim položajima bile retke, a sada postaju normalna pojava. Više videti u: Climate Change 2013 The Physical Science Basis - Working Group I Contribution to The Fifth Assessment Report of The Intergovernmental Panel On Climate Change, IPCC, 2013.

državu koja ga nije prihvatila, i 2) da li odredbe o rezervama na pojedine odredbe sporazuma treba tumačiti restriktivno, i koje su posledice takvog tumačenja?⁴¹

Od odgovora na ova pitanja zavisi i krajnja (sudska/arbitražna) zaštita povreda pravila sigurnosti snabdevanja. Na sigurnost snabdevanja tržišta energenata utiču norme koje se u pravnoj teoriji svrstavaju u predmet izučavanja prava konkurencije. Međutim, s obzirom da je pitanje snabdevanja tržišta strateško pitanje, pre svega pojedinačnih država, ali i institucija nastalnih regionalnim integracijama, predmet analize biće i sistem zaštite sigurnosti snabdevanja sa aspekta zaštite konkurencije koji postoji u Evropskoj uniji, ali i šire, imajući u vidu sporazume koje je ta Unija sklopila sa trećim zemljama⁴².

Načelno govoreći, razumevanje odnosa koji su u povelju važna je pretpostavka aktivnog uključivanja u proces: takvo razumevanje omogućava pravilno definisanje sopstvene pozicije i potreba. U kontekstu ovog rada, **cilj istraživanja je dublje razumevanje složenosti energetskih odnosa, pozicije učesnika na međunarodnom tržištu energenata kao i ukazivanje na moguće pravce u kome će se ti odnosi u budućnosti razvijati.** Republika Srbija kao buduća članica Evropske unije usaglašava svoje zakonske norme prema svojim trenutnim potrebama za zaštitom sopstvenog tržišta, ali i prema zahtevima zakonodavstva Evropske unije koje će u najskorije vreme morati u potpunosti da primenjuje. Cilj rada u užem smislu jeste da se, na podlozi sprovedenih istraživanja, dokaže:

I Postojanje oprečnosti stavova po pitanju zaštite sigurnosti snabdevanja u međunarodnoj zajednici, koji su uslovlili deplasiranje pitanja stvaranja globalnog energetskog tržišta u okviru sistema Povelje o energiji;

II Postojanje međunarodnog sistema pravne zaštite učesnika na energetskom tržištu;

III Mogućnost promene odnosa između aktera i promene stanja na međunarodnom tržištu energenata;

⁴¹ Reč je o dejstvu supra (nacionalne) norme o kome postoje različiti stavovi. Osobnost postavljanja ovog pitanja u vezi energetskih multilateralnih odnosa leži u strateškom značaju snabdevanja energijom. Supra norma se ne stavlja u kontekst dobrog ili lošeg u odnosu na pojedinu državu koja ne želi da je primenjuje, nego u kontekst eventualne štete koju bi druge države pretrpele ukoliko ne dođe do primene takve norme. U praksi se taj problem uglavnom rešava istupanjem država kojima supra norme nisu u interesu iz multilateralnih organizacija čije članove sporazum obavezuje. Na taj način država koja proceni da joj odredbe određenog dokumenta za koji nije glasala ne odgovara u toj meri, da je povoljnije da istupi iz međunarodne organizacije i time izgubi određene povlastice, nego da prihvati taj dokument, ona će napustiti organizaciju. Najpoznatiji primer u praksi jeste istupanje Rusije iz procesa u okviru Povelje o energiji.

⁴² Prvenstveno se misli na Sporazum o stvaranju energetske zajednice

IV Uticaj postojećih pravila i principa iz drugih oblasti regulisanja na ostvarivanje interesa u energetsom sektoru

V Uslovi ostvarivanja energetske samostalnosti tržišta jedne ili grupe država;

VI Uticaj međunarodnih kretanja na nacionalno zakonodavstvo Republike Srbije.

U skladu sa predmetom i ciljem Rada izvršena je njegoa sistematizacija. Rad je podeljen u pet delova.

Prvi deo sadrži osnovna razmatranja o pojmovima i odnosima koji su bliže opisani u drugom, trećem i četvrtom delu rada. Pojmovno je određen značaj sigurnosti snabdevanja energetskeg tržišta i dat je pregled osnovnih zakonitosti pristupa izvorima i tržištu energije. U cilju boljeg razumevanja kompleksnih relacija između aktera pojašnjeni su postojeći modeli. Ukazano je na oprečnu relaciju sigurnosti snabdevanja energetskeg tržišta u javnom interesu, u odnosu na paradigmu zaštite konkurencije na energetskeg tržištu sa aspekta javnog i privatnog prava. S tim u vezi, dat je pregled ključnih problema razvoja međunarodnog energetskeg tržišta sa posebnim osvrtom na specifičnosti koje ti problemi nose, posebno u pogledu investicija. Cilj prvog dela je materijalno i formalno definisanje pojmova i odnosa koji vladaju na međunarodnom energetskeg tržištu o kojima se kasnije govori.

Drugi deo rada bavi se problemom zaštite sigurnosti snabdevanja tržišta energenata na multilateralom nivou *in concreto*. U prvom poglavlju objašnjen je pojam multilateralizma sa aspekta zaštite sigurnosti snabdevanja i predstavljen je značaj primene principa multilateralnosti na razvoj regulative energetskeg sektora. Drugo poglavlje je podeljeno na dve tematke celine. U prvoj tematskoj celini "Povelja o energiji" uz tumačenje ključnih rešenja multilateralnih sporazuma dat je hronološki pregled pokušaja stvaranja globalnog energetskeg tržišta u okviru pravila Povelje o energiji i pratećih dokumenata. Tematska celina "Multilateralna standardizacija kao uslov zaštite sigurnosti snabdevanja na međunarodnom tržištu energije", bavi se multilateralnom standardizacijom kao indirektnom metodom zaštite sigurnosti snabdevanja na međunarodnom tržištu. U trećem poglavlju, pojašnjeni su ključni doktrinarni stavovi modaliteta zaštite na multilateralnom nivou.

Treći deo rada, sadrži pojmovno određenje zaštite sigurnosti snabdevanja na regionalnom nivou. Posebno su analizirana pravila energetskeg tržišta Evropske unije, uz komparativnu analizu ovih i pravnih rešenja koja se primenjuju na tržištu Sjedinjenih američkih država.

Cilj razmatranja u okviru četvrtog dela jeste ukazivanje na sličnosti i buduće pravce razvoja energetskog tržišta Republike Srbije. Data je sistematizacija izvora prava čija nova rešenja definišu ključne dugoročne ciljeve u toj oblasti. Posebna pažnja je posvećena odnosu Republike Srbije i međunarodnog energetskog tržišta.

U radu su korišćene: analitičko-sintetička, deduktivno-induktivna, komparativna, etiološka, teleološka i istorijska metoda.

Peti deo rada sumira zaključke koji se mogu izvesti iz obrađene materije.

Istraživanje je vršeno na osnovu dostupne literature na srpskom i engleskom jeziku, i izvornih tekstova pravnih dokumenata koji čine "Pravo energetike". Korišćena je i dostupna arbitražna praksa. Usled običaja da se rezultati donešenih odluka objavljuju na internet stranicama naručioca istraživanja, za potrebe ovog rada korišćeni su podaci sa zvaničnih web stranica relevantnih međunarodnih organizacija⁴³.

Konceptualno određeno na napred navedeni način, istraživanje prezentovano ovim radom bi trebalo da doprinese boljem razumevanju odnosa na međunarodnom energetskom tržištu i ujedno ukaže na moguće pravce daljeg razvoja. Pojmovna pojašnjenja, analiza kompleksnosti međunarodnih energetskih odnosa, kao i prikaz do sada učinjenog na međunarodnom, ali i nacionalnom nivou u cilju stvaranja globalnog energetskog tržišta, mogu poslužiti za formiranje novih modela odnosa koji se dalje mogu teorijski analizirati. Imajući u vidu geostrateški položaj Republike Srbije, prezentovane zakonitosti se mogu iskoristiti za formiranje mišljenja u odnosu na ključne reforme koje će dalje pratiti razvoj nacionalnog energetskog tržišta.

⁴³ Pre svega se misli na organizacije koje se usko bave proučavanje energetskih dešavanja na međunarodnom nivou, ali i na organizacije, odnosno institucije koje prate dešavanja u okviru sopstvenih država.

I

Prvi deo: OSNOVNA RAZMATRANJA

Teorijska podela učesnika na energetskom tržištu i to na države uvoznice energenata (države potrošače) i na države izvoznice energenata (države proizvođače) oslikava sukob interesa dve suprostavljene strane koji se u nekoj imaginarnoj tački seku, što je u praksi primetio i nekadašnji visoki zvaničnik Evropske unije:

"Naš cilj ovde je da utvrdimo zajedničke obaveze koje se tiču naših vrednosti, interesa, zajedničkih problema, u svim oblastima saradnje, i koje će poštovati i primenjivati obe strane. Nedavna gasna kriza između Rusije i Ukrajine pokazuje da bi novi sporazum trebalo da utvrdi snažna pravila o energetske sigurnosti, i očekujemo, uvidevši da Rusija deli iste ideje, međunarodni sporazum u toj oblasti."⁴⁴

Stalni porast tražnje za energentima, uslovljen je rastom ljudske populacije, ali i rastom privredne proizvodnje. S druge strane, dostupnost izvorima energije nije proporcionalna tom porastu. Naprotiv, dostupnost je uglavnom konstantna i pomaci ka boljem pristupu energentima mere se u jedinicama procenata na period od desetak godina. Uz približno konstantnu ponudu pri stalnom porastu tražnje dolazi do poremećaja u snabdevanju energetskih tržišta, usled nedostatka kapaciteta i porasta cene.

Ukoliko se pri povećanoj tražnji iz bilo kog razloga smanji ponuda, na tržištu će cena naglo porasti. Variranje cena, bilo naviše ili naniže, izaziva nesigurnost koja se novčano prenosi na krajnjeg korisnika. Krajnji korisnik, energije, usluge, proizvoda, platiće novčanu razliku jednaku razlici između granične vrednosti dobiti i krajnje cene, kao obaveznu nadoknadu fakturisanu u svojstvu obezbeđenja iznenadnih povećanja cene energenata.

⁴⁴ José Manuel Barroso (Žoze Manuel Baroso) - Predsednik Evropske komisije 2010-2014. Izjava data na konferenciji za štampu sa tadašnjim premijerom Rusije, Vladimirom Putinom, održanoj u Moskvi 06.02.2009. godine. (Prevod autora) Izvor: <http://premier.gov.ru/eng/events/pressconferences/3331/> na dan: 14.04.2010. godine

Obezbeđenje sigurnosti snabdevanja omogućava konstantost u radu, dugoročno snižavanje cena i veću produktivnost. Stoga je neophodno obraditi sve aspekte problema sigurnosti snabdevanja i naći najefikasniji način za njenu zaštitu. Ta zaštita zahteva pravni okvir određene strukture, profilisanih ciljeva i mehanizama sprovođenja.

1. ZNAČAJ IZUČAVANJA PROBLEMA SIGURNOSTI SNABDEVANJA TRŽIŠTA ENERGENATA

Problem nedostatka pojedinih energenata izazvan je, pre svega, nekontrolisanom eksploatacijom fosilnih goriva, kao i nedostatkom spremnosti da se tehnološki proces dobijanja energije usredsredi na obnovljive izvore energije.

Sistem isključivog oslanjanja na fosilna goriva pokazao se nepraktičnim i štetnim, imajući u vidu neravnomernu zastupljenost fosilnih goriva na Zemlji, kao i negativan uticaj njihovog sagorevanja na životnu sredinu. Međutim, u nedostatku adekvatne zamene, ubrzan proces razvoja i industrijalizacije pojedinih zemalja, pre svega BRIKS⁴⁵ grupacije, izazvao je nagli porast tražnje energije. Stoga je i pored svih napora za smanjivanjem štetnog uticaja korišćenja fosilnih goriva, porasla potražnja za gasom i naftom, kao najzastupljenijim energentima.

Uvećanje tražnje za fosilnim gorivima utiče na sve povoljniji položaj ponuđača, koje opredeljuju prvenstveno količine rezervi koje poseduju, potom tehnologija obrade, i distributivna mreža.

Neravnomerna rasprostranjenost izvora energije na Zemljinoj površini, pojedine države dovodi u monopolski položaj. Cilj međunarodne zajednice jeste da se u navedenim uslovima ostvari zaštita prava konkurencije i na taj način obezbedi pristup tržištu energenata, odnosno izvorima energije.

Pristup izvorima energije podrazumeva mogućnost država da direktno eksploatišu energente na njihovom izvoru nastajanja. Od presudnog značaja je geografski položaj, odnosno geografska udaljenost od izvorišta, ili distributivnih čvorišta. S obzirom na činjenicu nejednake rasprostranjenosti prirodnih resursa, uključujući i obnovljive izvore energije, to je neophodno obezbediti slobodu investicija na nediskriminatornoj osnovi. Imajući u vidu vrste izvora energije

⁴⁵ Brazil, Rusija, Indija, Kina, Južnoafrička republika

(obnovljivi i neobnovljivi), to su se i nacionalna tržišta energenata prilagodila navedenoj razlici.

Obnovljivi izvori energije su neiscrpni, ali se ekonomski ratio njihove eksploatacije razlikuje s obzirom na geografski položaj i lokalne vremenske i geografske prilike. Pristup tržištu energenata obnovljivih izvora stoga podrazumeva i mogućnost određene države da vrši eksploataciju obnovljivih izvora na mestu gde je to najpovoljnije, čak i ako to mesto nije na njenoj teritoriji.

S druge strane, pristup tržištu neobnovljivih izvora energije je moguć, ali vrlo često nesiguran (usled veštački izazvanih poremećaja) ili neisplativ (usled velikih troškova transporta). Zato je neophodno ustanoviti principe koji će obezbediti nediskriminatorni pristup svim učesnicima⁴⁶.

1.1. Pristup izvorima energije kao polazna tačka sigurnosti snabdevanja tržišta

Zavisnost od uvoza energenata za svaku državu znači veću energetske nesigurnost, nepovoljniji spoljnotrgovinski bilans, veću zavisnost od spoljnotrgovinskih partnera, viši nivo osetljivosti tržišta na međunarodne energetske disbalanse, veću investicionu nesigurnost. Opisano se stanje može popraviti stvaranjem većih rezervi i izgradnjom kumulacija, ukoliko su energenti podobni za duže vremensko akumuliranje, sklapanjem dugoročnih ugovora o isporuci energenata sa utvrđenim minimalnim količinama, kao i izgradnjom sopstvenih proizvodnih kapaciteta.

U prilog tvrdnji o tendenciji smanjenja energetske zavisnosti svedoči i Kjoto protokol⁴⁷, doktrina "20-20-20"⁴⁸ koju primenjuju države EU, CEPA 1999⁴⁹

⁴⁶ Više videti infra, II, 2.

⁴⁷ Više videti infra: II, 2.2.

⁴⁸ Doktrina "20-20-20" predstavlja napore država Evropske unije da sprovedu opsežne reforme energetskog sektora u cilju poboljšanja sigurnosti snabdevanja i očuvanja životne sredine. Početkom decembra 2008. godine, Evropski savet usvojio je plan tzv. "20-20-20", koji je potvrdio i Evropski parlament, a koji je predstavljao osnov za donošenje niza propisa radi postizanja sledećih ciljeva: smanjenje emisije gasova staklene bašte za 20% do 2020 godine; povećanje energetske efikasnosti u cilju uštede 20% energije do 2020; postizanje nivoa od 20% učešća potrošnje energije dobijene iz obnovljivih izvora u odnosu na ukupnu potrošnju najkasnije do 2020 godine i dostizanje nivoa od 10% potrošnje biodizela u odnosu na ukupnu potrošnju goriva. Više videti: Council of The European Union Presidency Conclusions 17271/1/08 R. 11 and 12 December 2008; Schreurs, Miranda; From the bottom up local and subnational climate change politics. The Journal of Environment & Development, Vol.17.No.4, 2008, str. 343-355.

(primenjuje se u Kanadi), Durban platforma⁵⁰, sporazum iz Kankuna⁵¹, i drugi koji kroz zahtev da se smanji globalno zagrevanje i emisija štetnih gasova, stvaraju obavezu država da o svojoj energetske sigurnosti brinu i putem stvaranja čistih tehnologija, što drugačije rečeno znači putem stvaranja sopstvenih "čistih" izvora energije, najčešće putem proizvodnje električne energije.

Električna energija je, naročito u nerazvijenim privredama, najčešći energent, koji po svojoj prirodi jeste energija, ali se takođe može koristiti za dobijanje drugih vidova energije. Ideja novih globalnih kretanja u oblasti energetike jeste da se pod okriljem zaštite životne sredine potpišu i ratifikuju međunarodni sporazumi obavezujućeg karaktera na osnovu kojih će se ostvariti dvostruki cilj.

Prvo, države će unapređivanjem proizvodnje energije iz čistih izvora ostvariti viši nivo sigurnosti snabdevanja, što je jedan od uslova podizanja privredne proizvodnje i time ekonomskog prosperiteta. Podizanjem nivoa potrošnje energije dobijene iz obnovljivih izvora, smanjuje se ekonomska zavisnost od uvoza. Države korišćenjem tehnika dobijanja energije iz raspoloživih obnovljivih izvora uvećavaju vrednosti domaćih investicija i pozitivno utiču na rast broja zaposlenih i bruto nacionalnog dohotka. Rast broja zaposlenih i podizanje privredne proizvodnje dovodi do veće tražnje za energentima, i uz pretpostavku tendencije smanjenja zavisnosti od uvoza, dovodi do novih investicija u sektor energetike čime se ulazi u nezaustavljivi proces konstantnih novih investicionih ulaganja i ujedno, veće zaštite sigurnosti snabdevanja.

Drugo, ulaganjem u proizvodnju iz obnovljivih izvora podiže se nivo zaštite životne sredine. Teza staranja o čišćenju životne sredine i odlaganju nastalog otpada prilikom eksploatacije energenata (klički metod), zamenjuje se tezom sprečavanja zagađivanja (preventivni metod).

1.1.1. Investiciona ulaganja kao uslov pristupa energetskim izvorima

Implementacija vrednosti kliničkog odnosno preventivnog metoda dovodi do političkog prestiža donosilaca odluka u relevantnim državama, što je svojevrsni

⁴⁹Canadian Environmental Protection Act, 1999 (CEPA 1999)

⁵⁰ Više videti infra: II, 2.2.2.

⁵¹ Ibidem

podsticaj državama da prihvate dve različite grupe investicija i time osiguranju veći stepen pristupa energetske izvorima.

Prva grupa investicija manifestuje se kroz ulaganje u izgradnju novih postrojenja koja bi pravno zadovoljila stroge propise o emisiji štetnih gasova bilo prilikom proizvodnje, bilo prilikom eksploatacije energije - infrastrukturne investicije.

Druga grupa investicija doprinosi smanjenju emisije štetnih gasova pri proizvodnji energije iz postojećih fosilnih goriva, kao i supstituciji korišćenja fosilnih goriva sa većom koncentracijom štetnih materija gorivima kod kojih je ta koncentracija manja - investicije za poboljšanje energetskih parametara.

Navedene dve grupe investicija karakteriše dijametralno suprotni koncept.

1.1.1.1. Infrastrukturne investicije

Prvu grupu investicija karakteriše koncept ulaganja u infrastrukturu, pre svega u formi "greenfield" investicija. Greenfield investicije pretpostavljaju gradnju potpuno novih proizvodnih kapaciteta koji bi imali zaokruženu proizvodnu celinu. Proizvodna celina postoji samo ukoliko se lako, brzo i efikasno dolazi do neophodnih resursa (inputa) za proizvodnju - zato investicije ove grupe istovremeno podržavaju razvoj pozadinskih sektora⁵². Najčešći primer ulaganja ovog pravca jesu ulaganja u proizvodne kapacitete proizvodnje energije iz biomase. Ovom konceptu često pribegavaju i nerazvijene zemlje usled činjenice da je ogroman broj stanovništva okrenut poljoprivrednoj proizvodnji, čiji su ostaci zapravo osnovni resurs za proizvodnju energije.

Proizvodnja iz biomase zahteva velike količine materijala koji se može naći u prirodi, ali je neophodno uspostaviti sistem otkupa sirovina, njihovog transporta i skladištenja. Upravo su navedene delatnosti ključni činioci uspeha investicije, stoga je na državi i investitoru da uspostave navedeni sistem i zajednički doprinesu sigurnosti snabdevanja.

Ključna uloga države jeste da obezbedi da svi zainteresovani akteri dobiju priliku da se uključe u tržišnu utakmicu. Država mora da štiti male prerađivače i

⁵² Pozadinski sektor predstavlja niz delatnosti koje se stavljaju u funkciju obezbeđivanja resursa za novu proizvodnju energenata. Tako je, na primer, za proizvodnju peleta pozadinski sektor razvijena šumarska industrija. Više videti u: Dimitrijević, Žarko; Petrović, Jelena; Perspective Use of Renewable Energy Sources in Serbia; Energy Security of Europe: The Position of Serbia, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2013, str.385-400

spreči stvaranje monopola. Stvaranje monopola bi moglo da destimuliše otkuplivače, transportere, skladištare, što bi dovelo do smanjenja prikupljanja materijala neophodnog za preradu⁵³.

Stoga se pravo konkurencije iz datog primera mora štiti na svim nivoima. Prvo, pravo investiranja je slobodno i otvoreno za sve potencijalne investitore u skladu sa načelom nediskriminacije. Drugo, pravo bavljenja poslovima iz pozadinskih sektora je takođe zasnovano na istom načelu. Jedini izuzetak može se napraviti u organizovanju tržišta i to u osnovnom, organizacionom smislu.

Moguće je podeliti tržište energenata prema vrsti energenata i pristup tržištu dozvoljavati samo onim akterima koji ispunjavaju uslove za tu vrstu energenata. Druga mogućnost bi bila da se pristup tržištu dozvoljava akterima koji uslove ispunjavaju za grupu energenata. To znači da ne može biti umanjenja delovanja zakona konkurencije bez obzira za koji model se država odluči. Izuzetak se odnosi na mešanje države u samu organizaciju tržišta i zadržavanju prava na određeni vid kontrole.

Organizaciju tržišta može voditi država s obzirom na specifičnost robe kojom se trguje. To praktično znači da će državni aparat otkupljivati sirovine i vršiti njihovu kontrolu, ali prema cenama koje se formiraju na tržištu. Interes države je višestruk.

Pre svega, država može da kontroliše količinu biljnih ostataka kojom se trguje, da utvrdi sektore poljoprivrede ili šumarstva u kojima ne postoji dovoljna aktivnost i iste podrži, sve radi dobijanja veće količine neophodnih resursa. Nadalje, država organizacijom tržišta vrši direktnu kontrolu nad proizvođačima, odnosno kvalitetom i količinom ponuđenog proizvoda upoređujući obrađivane površine sa isporučenim biljnim otpadom. Količina isporučenih biljnih ostataka mora biti u srazmeri sa površinom obrađivanog zemljišta. Ukoliko je manja od proseka kod većine proizvođača, država svojim merama može otkloniti uzroke. S druge strane, ukoliko je veća, država može proveriti uzroke i eventualno sprečiti neplansko pustošenje šuma, kao najčešću nuspojavu razvoja proizvodnje energije iz biomase.

Država se, dalje, može direktno mešati i zabranjivati rad pojedinim učesnicima usled nepoštovanja propisa koji nisu u direktnoj vezi sa učestovanjem na energetskom

⁵³ Ovakav stav je potvrđen i na energetskom tržištu Republike Srbije. Vlada Republike Srbije je Zaključkom o usvajanju akcionog plana za biomasu od 2010. do 2012. Godine ("Sl. glasnik RS", br. 56/2010) utvrdila pravce daljih aktivnosti koje treba da dovedu do rešavanja problema u procesu korišćenja biomase, pre svega problema koji sprečavaju nastanak tržišne konkurencije. Videti više: Akcioni plan, IV.

tržištu. Tako, ukoliko prerađivač biomase prerađuje otpad koji nije sakupljen u skladu sa propisima, može biti isključen sa energetskog tržišta, bez obzira na to što ispunjava sve druge uslove, uključujući i kvalitet dobijenog proizvoda.

Slično ponašanje države može da se očekuje i ukoliko jedan od aktera dominira na tržištu. Dominacija jednog aktera dugoročno dovodi do monopolizacije tržišta, te će država preventivno da reaguje propisivanjem subvencija ili drugih mera koje će na nediskriminatornoj osnovi potpomoći sve druge aktere iz iste oblasti u cilju pospešivanja konkurencije.

1.1.1.2. Investicije za poboljšanje energetskih parametara

Druga grupa investicija - za poboljšanje energetskih parametara podrazumeva ulaganja u postrojenja radi: a) smanjenja emisije štetnih gasova pri proizvodnji energije iz postojećih fosilnih goriva, i b) supstitucije korišćenja fosilnih goriva sa većom koncentracijom štetnih materija, onim koji sadrže manju u najvećoj meri i predstavlja brownfield investicije. Uglavnom se odnose na unapređenje postojećih postrojenja i nisu u toj meri finansijski opterećujuće kao investicije iz prve grupe.

Koju će grupu investicija države primarno podržati zavisi od energetske politike svake konkretne države. Države čija je energetska politika okrenuta ka stvaranju sigurnosti snabdevanja u kraćem roku (3-5 godina), podržaće drugu grupu, i obratno. Pojedine države paralelno podržavaju obe grupe investicija, gde drugu grupu tretiraju kao prelazno rešenje, do trenutka ispunjenja prvih većih rezultata prve grupe.

Postavlja se pitanje zašto se podržavanje druge grupe investicija često tretira kao "prelazno rešenje" do ispunjenja rezultata prve grupe? Glavni razlog jeste što prva grupa investicija podrazumeva ne samo promenu energetske politike, već uvođenje sasvim novih vrednosti u društvene odnose koji vladaju unutar država.

Najpoznatiji primer iz novije istorije jeste konkretno ponašanje Sjedinjenih američkih država upravo u vezi sa podržavanjem prve, odnosno, druge grupe investicija. Suzdržan stav u odnosu na usvajanje i primenu Kjoto protokola⁵⁴, odnosno naslednika tog sporazuma, koji insistiraju na povećanju prve grupe investicija u određenim vremenskim okvirima, proističe iz načina funkcionisanja društva.

⁵⁴ Videti više infra II, 2.2.1.

Podržavanje prve grupe investicija za Sjedinjene američke države značio bi uvođenje pojma uštede energije i promovisanje obnovljivih izvora energije na svim nivoima kao vrednosni sistem celoga društva. Imajući u vidu da transportni sektor učestvuje sa značajnih⁵⁵ 28% emisija štetnih gasova⁵⁶ u odnosu na celokupni nivo emisija, to govori da vrednosni sistem uštede energije, odnosno zamene fosilnih goriva gorivima dobijenim iz obnovljivih izvora energije nije blizak stanovništvu. To bi praktično značilo da se ekonomski neopravdano veliki motori putničkih vozila zamene manjim, ekonomičnijim, prilagođenim potrošnji goriva dobijenih iz obnovljivih izvora, što nije lako učiniti imajući u vidu istorijsko nasleđe i aktuelne društvene prilike.

Zato je realno očekivati da se sigurnost snabdevanja energentima kratkoročno obezbeđuje alternativnim metodama. Često se druga grupa investicija može koristiti kao prva faza prve grupe.

Podržavanje obe grupe investicija nije slučajno. Iskustvo međunarodne zajednice iz druge sredine prošlog veka pokazalo je da je podržavanje, čak promovisanje obe grupe, neophodno.

Ulaganjem u smanjenje potrošnje i zamenom intezivnih zagađivača manje intezivnim, afirmativno se deluje na podržavanje promene u energetsom sektoru šire društvene zajednice. U tom smislu, pravni aspekt promena je usko vezan sa društvenim odobravanjem imajući u vidu statešku važnost energetskog pitanja i njegovog uticaja na mnoge sfere društvenog života.

Na državi je da pravno uredi sistem koji je sposoban da odgovori na moderne globalne tendencije i ujedno omogući sigurnost snabdevanja energentima. U tom smislu, ne može se očekivati da je postojeće rešenje, ujedno najbolje i dugoročno rešenje. Ova tvrdnja je prvi put potvrđena u praksi krajem XX veka kada je prvi naftni šok⁵⁷ zatekao međunarodnu zajednicu nespremnom da odgovori na tako snažna tržišna pomeranja.

⁵⁵ Ilustracije radi, transport u ukupnim emisijama u Nemačkoj učestvuje sa 20%, Estoniji sa 13%, Češkoj 17%, Norveškoj 21%, Poljskoj 12%, Slovačkoj 19%, itd. Više videti u: European Commission, Directorate-General for Energy and Transport (DG TREN), EU ENERGY IN FIGURES 2010 CO2 Emissions by Sector Report

dostupan na: http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/statistics/ext_co2_emissions_by_sector.pdf na dan: 14.8.2014.

⁵⁶ EPA report 2012, dostupan na:

<http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/sources/transportation.html>, na dan: 14.8.2014.

⁵⁷ Nakon izvedenog državnog udara u Libiji, preuzevši vlast, predsednik, Moamar Al Gaddafi, zatražio je pregovore s naftnim kompanijama kako bi revidirao ugovore o koncesijama. Kompanija Occidental

Imajući u vidu energetske potrebe na međunarodnom tržištu energenata, počevši od prvog naftnog šoka do onih s početka XXI veka (2006., 2009. godine⁵⁸) neopravdanim se pokazalo i investiranje u skladišne prostore većih razmera jer se plaćena cena energenata na tržištu u trenutku skladištenja može pokazati neopravdanom u kasnijem periodu, imajući u vidu da cena može i da pada.

1.1.2. Skladištenje kao metod zaštite sigurnosti snabdevanja

Izgradnja strateških objekata za skladištenje velikih količina energenata pretpostavlja angažovanje ogromne količine likvidnih sredstava i ujedno predstavlja potencijalnu prirodnu katastrofu u slučaju kvara koji bi izazvao nekontrolisano uništavanje većih količina fosilnih goriva. "Buncefield fire"⁵⁹ i "Macondo" incident⁶⁰ potrepljuju ovu tvrdnju. Međutim, potreba za skladišnim prostorom kao vidom zaštite od privremenih tržišnih pomeranja ne prestaje da bude aktuelna. U nedostatku drugih instrumenata zaštite sigurnosti snabdevanja, neophodno je zaštititi i obezbediti sigurnu primenu postojećih. Evropska Unija je u tom smislu usvojila Direktivu o industrijskim emisijama⁶¹ i tzv. "Offshore" direktivu⁶², sa idejom da se u što većoj meri zaštititi

Oil (ujedno i glavni koncesionar libijske nafte) odlučila je da prihvati nove uslove poslovanja jer nije imala drugih značajnijih izvora nafte. Novim sporazumom iz 1971. godine, napušten je koncept podele dobiti pola-pola, Libija je dobila 20% veću rentu i 10% veće učešće u dobiti od primaoca koncesije što je rezultiralo smanjenjem dominacije "sedam sestara" (vodećih svetskih naftnih kompanija) na tržištu nafte. Rat koji je ubrzo počeo iznenadnim napadom Egipta i Sirije na Izrael, na Jom Kipur 1973. godine, izazvao je mešanje velikih vojnih sila, tadašnjeg SSSRa i Amerike. Uz vojnu pomoć Amerike, izraelska vojska je uspela da potisne neprijatelja i da krene prema Damsku. Stoga arapske članice OPEC-a, zajedno sa Sirijom i Egiptom objavljuju na sastanku u Kuvajtu 16. oktobra 1973. godine uvođenje naftnog embarga zbog pomoći SAD-a Izraelu. Odlučni da istraju u nameri da uvedu naftni embargo SAD-u, Japanu i izraelskim saveznicima u zapadnoj Evropi, embargo je kasnije proširen na Južnu Afriku, Zimbabve i Portugal. Rezultat takve odluke bilo je četverostruko povećavanje cena nafte između oktobra 1973. i aprila 1974. Tako su se cene nafte spodigle s nekih 2,5 dolara po barelu na skoro 13 dolara po barelu, čak i više. Ujedno, najavljena je revizija postojećih ugovora o koncesijama.

⁵⁸ U novijoj istoriji, 2009. godina se navodi kao najznačajnija u smislu shvatanja potrebe da se energetske pitanje sa diplomatskog potpuno prebaci na pravni teren. Spor Rusije i Ukrajine, i uloga diplomatskog kora na rešavanje tok problema, koji je uticao na privredu gotovo svih razvijenih zemalja sveta pokazao je da je pitanje energetike veoma važno pravno regulisati na međunarodnom nivou. Više videti infra I, 5.

⁵⁹ Jedna od najvećih eksplozija rezervi goriva u novijoj istoriji. 2005. godine u Engleskoj je eksplodirao Hertfordshire Oil Storage Terminal kojom prilikom je eksplodiralo 227.124.710 litara nafte.

⁶⁰ Eksplozija naftne platforme u Meksičkom zalivu 2010. godine koja je izazvala izlivanje ogromnih količina nafte u more i kojom prilikom je poginuo veliki broj ljudi.

⁶¹ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control)

⁶² Directive 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on safety of offshore oil and gas operations and amending Directive 2004/35/EC

operativnost i postojanje skladišnih kapaciteta i da se smanji na najmanju moguću meru njihov uticaj na životnu sredinu.

Donete direktive promovišu četiri osnovna principa: jedinstvene zaštite, najboljeg tehničkog pristupa, fleksibilnosti i otvorenosti.

a) Principom jedinstvene zaštite stvorena je obaveza da se prilikom korišćenja skladišnih kapaciteta preduzmu mere radi sveobuhvatne zaštite životne sredine⁶³, bilo da se radi o direktnim ili indirektnim uticajima u skladu sa važećim propisima. Direktna uticaj na životnu sredinu podrazumeva delovanje čija je direktna posledica umanjene kvaliteta životne sredine. Čest primer za negativan direktni uticaj na životnu sredinu u postrojenjima skladištenja energenata jeste korišćenje rečne ili jezerske vode za rashlađivanje sistema za pretakanje, kojom prilikom dolazi do njenog zagrevanja, i njeno vraćanje u ekosistem sa višom temperaturom u odnosu na temperaturu koja je imala pre korišćenja. Indirektnim uticajem na životnu sredinu smatra se svako delovanje čija direktna posledica nije umanjene kvaliteta životne sredine, ali čije postojanje može uticati na kvalitet. Tako se izgradnjom skladišnih kapaciteta može izazvati povećana erozija zemljišta koja negativno utiče na kvalitet pijaće vode. Stoga svakoj izgradnji skladišnih kapaciteta prethodi duboka analiza mogućeg uticaja na životnu sredinu, koja je uslov za dobijanje energetske dozvole⁶⁴.

b) Principu jedinstvene zaštite je po sadržini, sličan i princip najboljeg tehničkog pristupa koji nameće obavezu svim operatorima skladišnih kapaciteta da koriste najbezbednije tehnike rukovanja skladišnim prostorom. Princip najboljeg tehničkog pristupa propisan je Direktivom o industrijskim emisijama⁶⁵. Kao i kod ostalih principa, njegova obaveznost je indirektna⁶⁶. Direktivom se nameće obaveza državama članicama da preduzmu mere kako bi se operator obavezao na poštovanje principa, što u navedenom slučaju znači da će država morati da preduzme mere da operator primenjuje najbolje raspoložive tehnike. Najbolje raspoložive tehnike su dostupne svim državama preko ustanovljenog sistema razmene informacija. Takođe,

⁶³ Članom 11. st.1 a) Direktive 2010/75/EU, propisana je obaveza operatora da preduzme sve odgovarajuće mere da bi se sprečilo zagađenje, kao i sve neophodne mere da bi se sprečile nesreće, odnosno ograničile njihove posledice - g).

⁶⁴ Videti član 12. Direktive 2010/75/EU.

⁶⁵ 2010/75/EU

⁶⁶ Videti: čl. 11.st.1. b)

propisana je obaveza⁶⁷ država članica da prate tzv. "BAT"⁶⁸ zaključke u kojima se objavljuju najnovija dostignuća u vezi skladištenja opasnih materija.

c) Princip fleksibilnosti ostavlja mogućnost državnim vlastima da odbijanjem davanja saglasnosti spreče izgradnju smeštajnih kapaciteta uzimajući u obzir: planirane tehničke karakteristike, geografsku lokaciju i lokalne biološke uslove. Direktivom o bezbednosti energetske operacije na vodenim površinama⁶⁹ propisana je obaveza⁷⁰ države da obezbedi da telo koje izdaje sertifikate prilikom ocene svakog zahteva za davanje energetske dozvole posebnu pažnju obrati na mikroekosisteme koji su pod direktnim uticajem investicije⁷¹. Osim navedenih uslova, podnosilac zahteva za dobijanje energetske dozvole mora da učini verovatnim da će moći da finansijski i tehnički podrži celokupnu investiciju i da će biti sposoban da odgovara za eventualna zagađenja životne sredine.

d) Stoga je važno da se u ceo proces uključi javnost. Svi poslovi u vezi sa skladištenjem opasnih materija, uključujući i energente, moraju počivati na principu otvorenosti prema javnosti. S tim u vezi, moraju se obezbediti mehanizmi da i stanovništvo učestvuje u donošenju ključnih odluka u vezi sa otvaranjem i funkcionisanjem smeštajnih kapaciteta. Država ne sme da dozvoli da se započne sa eksploatacijom podzemnim rezervi fosilnih goriva ukoliko prethodno ne obezbedi da se javnost izjasni na potencijalne negativne posledice na životnu sredinu⁷². Izuzetno, ukoliko država dozvoli obavljanje delatnosti bez prethodnog izjašnjenja javnosti, neophodno je da obezbedi da javnost bude obaveštena o planiranoj investiciji i o mogućem uticaju na životnu sredinu, omogući javnosti da da svoj komentar pre donošenja dozvole za početak obavljanja energetske delatnosti, i da prilikom donošenja dozvole obrazloži svoju odluku imajući u vidu date komentare i reakciju javnosti.⁷³

⁶⁷ Videti čl.19, Ibidem

⁶⁸ Best Available Technique Conclusions objavljuje Evropska komisija kako bi bila dostupna svim državama članicama. Radi se o zbirci najboljih iskustava koje administracija EU prikuplja i objavljuje kako bi obezbedila njihovu što širu primenu. Objavljuju se najnovija rešenja i daje se kritički osvrt na stara u vidu statističkih podataka. Upoređivanjem novih u odnosu na stare daje se podsticaj svima za postizanje boljih rezultata.

⁶⁹ 2013/30/EU

⁷⁰ Videti čl.4.6.

⁷¹ "Prilikom procene tehničke i finansijske sposobnosti podnosioca zahteva za izdavanje dozvole, obratiće se posebna pažnja na ekološki osetljivo priobalje i obalu, naročito naročito na ekosisteme koji izgraju važnu ulogu u ublažavanju i prilagođavanju na klimatske promene ... " (prev.autora)

⁷² Videti čl.5.1 Direktive 2013/30/EU

⁷³ Videti čl.6, Ibidem

Povećanjem obima i strukture obaveza za potencijalne investitore u energetske sektoru, direktno se utiče na smanjenje sigurnosti snabdevanja tržišta i otvara potreba za većom zaštitom drugim instrumentima. Međutim, ni zaključivanje dugoročnih ugovora sa zemljama izvoznicama energenata takođe ne predstavlja apsolutnu zaštitu sigurnosti snabdevanja energenata. Istorija je pokazala da takvi ugovori nisu imuni na politička dešavanja čemu svodoče dešavanja tokom 2003.⁷⁴ i 2011.⁷⁵ godine, te s tim u vezi ne predstavljaju apsolutnu sigurnost.

1.1.3. Zaštita sigurnosti snabdevanja sopstvenom proizvodnjom

Ono što je prihvatljivo za sve učesnike na međunarodnom tržištu jeste da je sigurnost snabdevanja postignuta ukoliko postoji optimum zadovoljenja potreba iz sopstvene proizvodnje.

Oslanjajući se na komunitarne propise o zabrani narušavanja tržišnih mehanizama i pristupa državnim subvencijama po principu nediskriminacije⁷⁶⁷⁷ Holandija, na primer, koristi standarde unutrašnjih propisa radi privlačenja kako domaćih tako i stranih investitora u cilju podizanja sopstvene proizvodnje energije iz obnovljivih izvora. Naime u cilju dostizanja ciljeva: "20-20-20" definisanih komunitarnim pravom, sa svega 3,4% učešća obnovljivih izvora energije u ukupnoj

⁷⁴ Rat u Iraku koji je započeo 2003. godine doneo je novo poskupljenje cene nafte na međunarodnom tržištu energenata. Dugoročni ugovori koje su kompanije primaoci koncesija imali u Iraku nisu mogli biti ispunjeni iz objektivnih razloga, ali je to svakako uticalo na duži poremećaj snabdevanja na međunarodnom tržištu nafte.

⁷⁵ Arapsko proleće - "Arapski ustanak" ili "Arapsko proleće" je termin koji početkom 2011. godine dobija novi smisao, označavajući pobunu stanovnika više zemalja afričkog kontinenta u cilju demokratskih promena što je izazvalo turbulencije na međunarodnom tržištu nafte i nagli skok cene. Dešavanja u tom periodu potvrdila su činjenicu da je nemoguće, bez obzira na obaveznost ispunjavanja ugovornih obaveza, prevazići objektivne okolnosti koje sprečavaju isporuku energenata, iako se radi o nekomercijalnih rizicima kakvi su politički nemiri. Istovremena nemogućnost isporuke više potencijalnih dobavljača ne samo da dovodi do ekonomskih efekata - poskupljenja energenata usled konstantne tražnje i smanjenje ponude, već i ukoliko potraje do velike štete usled nemogućnosti nabavke energenata u dužem vremenskom periodu (u periodu u kom politički nemiri traju).

⁷⁶ Beckman, Karel; "The Dutch Energy Valley: the two-edged sword of the energy transition", European Energy Review, November, 2010.

⁷⁷ Pristup državnim subvencijama po principu nediskriminacije u energetske sektoru jeste izvedena kategorija. Usvajanjem Direktive 2003/54/EC o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije (OJ L 176, 15.7.2003), p. 37–56 čvrsto je ustanovljen princip nediskriminacije na energetske tržištu EU. Saglasno programu "20-20-20", sve države podstiču razvoj obnovljivih izvora energije kojom prilikom, direktnim subencionisanjem moraju da vode računa o principu nediskriminacije. Više videti infra II, 1.

potrošnji energije krajem 2011. godine⁷⁸, Holandija je, u svom investicionom zakonodavstvu primenila metod uslužnog energetskeg monitoringa tzv. "servinga".

1.1.3.1. "Serving" kao metod

"Serving" podrazumeva stvaranje posebnih namenskih investicionih zona u kojima je dozvoljeno obavljanje isključivo jedne delatnosti (energetske) svim zainteresovanim investitorima bez diskriminacije. Međutim, nivo usluge (povoljnosti) koji država, odnosno uprava investicione zone pruža investitorima, u direktnoj je srazmeri sa nivoom njihove spremnosti do podižu nivo proizvodnje i nivo investicija.

Funkcionisanje sistema servinga može se proučavati na primeru stvaranja "energetske doline" na severu Holandije.

Severni region Holandije je oduvek imao značajne energetske aktivnosti. Do početka XXI veka bio je ključna spona gasnih energetskeg postrojenja Evrope. Međutim, usled povećanog rizika eksploatacije gasnih bušotina na Vadenskom moru, holandska Vlada je započela sprovođenje plana promene pretežne industrijske grane. Svesni posledica (smanjenje ukupne industrijske aktivnosti, pad zaposlenosti, itd), privatni kapital i lokalna samouprava osnovali su "Energetsku dolinu", sa ciljem postizanja većeg nivoa proizvodnje energije u odnosu na najveću proizvodnju u vreme rada ugašenih postrojenja.

Energetski sporazum između holandske Vlade, privatnog kapitala i lokalne samouprave potpisan je 2007. godine. Karakteristično je da je omogućio investiciona ulaganja u energetska postrojenja na gotovo neograničenom prostoru, uključujući i obalu i pojas unutrašnjih voda. Ujedno, stvorio je obavezu lokalne samouprave da omogući sistem specifične logističke podrške⁷⁹.

Osnov uspostavljenog sistema čine sledeći principi: 1) isplativost i sigurnost, 2) konkurentnost; 3) dvosmernost nastali kao direktna posledica promena na energetskeg tržištu Holandije.

U skladu sa obavezama koje nameću odredbe Direktive o zajedničkim pravilima unutrašnjeg tržišta električne energije⁸⁰ (dalje: Direktiva o električnoj

⁷⁸ Videti: "The Netherlands energy consumption", Eurostat, CEER, National Regulatory Authority, EC calculations Report, 2011.

⁷⁹ Videti: Karel; 2010, Op.cit.

⁸⁰ Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity (OJ L 27, 30.1.1997), p.20-29

energiji) Holandija je revidirala koncept starog Zakona o električnoj energiji⁸¹ i 1998. godine usvojila nova rešenja⁸². Proizvođačima je omogućeno slobodno ugovaranje prodaje sa distributerima i kupcima. Uveden je princip nediskriminacije kao vodeći princip pristupa elektroenergetskom sistemu. Dozvoljeno je tržišno formiranje cena.

Takvo pravno uređenje tržišta ne samo da je pospešilo konkurenciju između samih aktera, već je izazvalo tržišnu borbu i između regiona i lokalnih samouprava u Holandiji kako bi privukli što veći broj investicija. Veći broj investicija, pogoduje podizanju privrednog rasta, i značajno doprinosi sigurnosti snabdevanja. Teza ulaganja u jedan veliki energetska centar zamenjena je tezom ulaganja u više manjih energetskih centara. Veliki energetska centri zadovoljavaju potrebe ogromnog broja stanovnika i privrede, i njihovim prestankom rada usled havarija ili planskih isključenja nastaju nemerljive štete. Postojanjem više manjih energetskih centara, smanjuje se šteta od havarija i isključenja jer je nerealno očekivati da svi istovremeno budu van funkcije.

Otvaranjem energetskog tržišta, lokalne samouprave našle su se u konkurentnom odnosu jedna prema drugoj i postale su vrlo svesne činjenice da investitori ulažu samo ukoliko je isplativost izvesna. Dužnost je lokalne samouprave da kontinuirano daje dokaze o sigurnosti investicije i da se o toj sigurnosti stara kako bi se i drugi investitori odlučili na nove investicije. Rad na stvaranju boljih uslova poslovanja uz saglasnost, odnosno dozvolu vrha izvršne vlasti se sa privatnog kapitala prenosi na lokalnu samoupravu i to čini prvi, polazni princip.

Lokalne samouprave su svesne da postoje i drugi regiona u Holandiji, a i Evropskoj Uniji koji mogu biti konkurenta Energetskoj dolini. Stoga su dužne da prate razvoj investicija u sličnim investicionim područjima i sačinjavaju periodične izveštaje. Takođe, neophodno je meriti uspešnost lokalne samouprave sa jednim ili više drugih investicionih područja da privuče investicije u oblasti energetike, a posebno sa oblašću Roterdama, koji je najveća luka u Evropi i samim tim ima komparativnu prednost u odnosu na Energetsku dolinu.

Odnos između investitora i lokalne samouprave je dvosmeran i hitan. Ono što je investitoru neophodno još potrebnije je lokalnoj samoupravi. Nerealno je očekivati da će investitor u bilo kojoj fazi investicije, uključujući i fazu njene eksploatacije, razumeti birokratske prepiske. Investitoru su informacije ili rešavanje problema

⁸¹ Elektriciteitswet 1989.

⁸² Elektriciteitswet 1998.

potrebni bez odlaganja, hitno. Šta se podrazumeva pod tim terminom određuje tržište. Ukoliko lokalna samouprava uspe da reši probleme brže od neke druge, ona će imati prednost prilikom odabira mesta nove investicije.⁸³ S druge strane, od investitora se očekuju rezultati u proizvodnji i konstantno povećanje investicije.

Značajni naponi u pogledu razvoja investicija u cilju podizanja novih postrojenja za sopstvenu proizvodnju "čiste" energije ulažu se i u drugim zemljama Evropske Unije.

1.1.3.2. Politika cena

Eklatantan primer korišćenja investicione politike u cilju postizanja strateških energetske ciljeva i stvaranja sopstvenih izvora energije jeste primer investicione politike u oblasti energetike Ujedinjenog Kraljevstva. Pet od deset najvećih farmi vetrogeneratora električne energije na suvom u Evropi se nalaze na toj teritoriji⁸⁴. S obzirom da je svaki energent, pa i električna energija, najjeftinija na izvoru⁸⁵, to država indirektno utiče na tržišna kretanja pri tom ne ograničavajući ničija prava niti u pogledu pristupa tržištu niti u pogledu sklapanja pravnih poslova.

Mere za podržavanje investicija u cilju uticanja na cenu energenata, smanjenje emisije štetnih gasova i supstitucije uvoza, u datom primeru proizvodnje električne energije, mogu se posmatrati: 1) u kontekstu stimulativnih subvencionisanih cena koje država plaća za svaki kilovat sat proizvedene električne energije iz obnovljivih izvora energije i 2) sa aspekta regulisanih cena garantovanih učesnicima na tržištu. S tim u vezi se oglasila i Evropska komisija i zatražila od svih zemalja članica EU da u narednih nekoliko godina postepeno ukinu regulisane cene električne energije i gasa koje obeshrabruju traženje jeftinijih i efikasnijih opcija proizvodnje električne energije, ali i obeshrabruju druge kompanije da uđu na tržište, i time negativno utiču

⁸³ Gerrit van Werven, direktor Energetske doline, opisao je navedene principe na sledeći način: "Kompanije biraju da dođu u našu dolinu jer nudimo obilan prostor, mnogo vode neophodne za industrijska postrojenja i odličnu logističku podršku koja se zasniva na aktivnoj politici privlačenja novih proizvođača energije. Kompanija Advanced Power je tražila pogodno mesto za investiranje svuda; takođe u Rotterdamu. Međutim, došli su ovde jer ih mi dobro služimo. Kada imaju pitanje, od nas dobiju odgovore veoma brzo.", navedeno prema: Karel, 2010, Op.cit.

⁸⁴ To su: Whitelee, Viking, Clyde, Pen y Cymoedd, i Dorenell. Izvor: http://www.ewea.org/fileadmin/files/library/publications/statistics/Ten_biggest_wind_farms_in_Europe.pdf, dostupno na dan: 29.11.2014. godine.

⁸⁵ Energenti su najjeftiniji na izvoru iz više razloga. Ključni razlog je nepostojanje cena distribucije niti troškova gubitaka. U slučaju nafte, gasa, uglja, i uljnih škriljaca cena na izvoru, osim navedenih, ne sadrži ni cenu prerade.

na postojanje konkurencije. Nedovoljna konkurencija, ocenila je Komisija u izveštaju⁸⁶, sprečava potrošače da sklope za njih najpovoljnije ugovore, te usled toga, nema pravog funkcionisanja tržišnih principa⁸⁷. Pored toga, subvencije za gas i struju uvećavaju dugove države koji se zatim ponovo prebacuju na poreske obveznike.

Rešavanje navedenog problema bilo bi moguće uvođenjem subvencija za svaki proizvedeni kilovat/sat. U cilju zaštite sigurnosti snabdevanja podizanjem sopstvene proizvodnje iz obnovljivih izvora, država bi mogla na nediskriminatornom nivou da da subvencije svim zainteresovanim licima. Uz poštovanje tržišnih mehanizama, odsustva mera zabrane izvoza, isključive prodaje nacionalnim distributerima, tržište bi funkcionisalo jer bi se viškovi energije na nacionalnom tržištu prodavali u inostranstvu. Međutim, stav čelnika Evropske komisije je opšti i odnosi se na situaciju gde nema mehanizama koji bi ublažili sistem isključivog regulisanja cena.

Sistem isključivog regulisanja cena po svojoj prirodi onemogućava tržišno nadmetanje, što je direktno suprotno novim pravnim rešenjima na energetskim tržištima.⁸⁸ Njegovo uvođenje se opravdava dvema okolnostima. Prvo, regulisanjem cena od strane države, država direktno želi da utiče na standard i socijalni mir, ali i na cene proizvodnje u visoko energetski zavisnim proizvodnim granama. Držanjem cena na nižem nivou u odnosu na cene na tržištima u susednim zemljama, direktno se utiče na konkurentnost domaćih proizvoda.

Drugo, regulisanjem cena, država može da čuva svoja proizvodna energetska postrojenja od konkurentskih uslova i na taj način zadrži monopol u proizvodnji, distribuciji i prodaji energenata, odnosno energije.

Ovakvo stanje, dugoročno, na teritoriji Evropske Unije je pravno neodrživo⁸⁹. U ovom trenutku devet zemalja EU nema regulisane cene energije, što je u skladu sa odredbama trećeg energetskog paketa⁹⁰. To su Austrija, Češka, Nemačka, Finska, Luksemburg, Holandija, Slovenija, Švedska, Grčka, Litvanija, Portugalija, i Velika

⁸⁶ European Commission Quarterly Report on European Electricity Markets, Vol.6.Iss.2, 2013

⁸⁷ Više videti infra, III, 3.

⁸⁸ Ibidem

⁸⁹ Ibidem

⁹⁰ Više videti infra, III, 2.1.

Britanija. Prema podacima Evropske komisije⁹¹, regulisane cene energije za domaćinstva imaju Belgija, Irska, Letonija i Španija.

Hipotetički, bilo bi moguće da kineski investitor investira u elektranu u Evropi sa sigurnošću proizvodnje i plasmana električne energije pod tržišnim uslovima, uključujući i mogućnost izvoza energije radi zadovoljenja potreba njegove fabrike u Rusiji. Međutim, iako se sa aspekta načela slobodne trgovine ovakav sled događaja može smatrati izvodljivim, postoje brojna, pravno utemeljena ograničenja o kojima će biti više govora u narednom poglavlju.

1.2. Pristup tržištu energenata - element ostvarivanja sigurnosti snabdevanja

Pristup tržištu se može sagledavati sa više aspekata.

Prvo, na tržištu se susreću ponuda i tražnja, što je osnovna funkcija postojanja tržišta i omogućavanja pristupa tržištu.

Drugo, energetska tržišta jesu atraktivne investicione destinacije na kojima je poželjno prisustvo što većeg broja investitora. Investicije su moguće uz ograničenje da svaka država određuje njihov domet s obzirom na geopolitičke i sigurnosne aspekte.

Pravna priroda istupanja država u međunarodnim odnosima na tržištu energenata je stoga dvojaka. Istupanje države na međunarodnom tržištu energenata može biti *iure imperii* i *iure gestionis*, često bez jasnog razgraničenja.

Država na međunarodnom energetsom tržištu istupa *iure imperii* kada propisuje uslove poslovanja aktera na svom energetsom tržištu. Investicije u energetsom sektoru su uglavnom ogromne ekonomske vrednosti. Često im prethodi sklapanje ugovora između države i investitora kojim se potvrđuje trenutno važeći pravni okvir i eventualno ugovaraju zaštitne klauzule⁹² za investitora.

⁹¹ Commission Staff Working Document SWD(2012) 368 final of 15 November 2012 ; Communication 'Making the internal energy market work' (COM(2012) 663 final

⁹² Najzastupljenija zaštitna klauzula je tzv. stabilizaciona klauzula kojom se garantuju isti pravni uslovi za investitora u određenom periodu bez obzira na eventualne promene propisa. To praktično znači da za investitora važe oni propisi koji su važili u momentu zaključivanja ugovora bez obzira na njihove kasnije izmene.

Iure gestionis država istupa kada se javlja kao ravnopravni ugovarač sa investitorom. U energetsom sektoru najzastupljeniji su primeri osnivanja zajedničkih kompanija radi ispunjenja investicionih ciljeva⁹³.

Mnoge države, bogate fosilnim gorivima, u cilju očuvanja energetskeg sistema i zaštite sigurnosti snabdevanja tržišta, ali i radi povećanja izvoza i uravnoteženja ili suficitiranja spoljnotrgovinskog bilansa osnivaju posebne kompanije koje posluju na tržištu. Na taj način se država direktno meša u privatnopravne odnose radi zaštite sopstvenih komercijalnih interesa i ujedno zaštite sigurnosti snabdevanja.

Ne postoji egzaktna definicija zaštite sigurnosti snabdevanja energenata. Međutim, postoji konsenzus da ona **predstavlja minimalni skup mera koje preduzima jedna država da bi zaštitila redovnu periodičnu tražnju za energentima na svom tržištu**⁹⁴.

Država mere može preduzimati na međunarodnom nivou u okviru multilateralnih i bilateralnih sporazuma i na unutrašnjem nivou. Pitanje stvaranja resursa, koji je neophodan za život, primorao je države da se uključe u utakmicu pribavljanja neophodnih količina energenata koji bi bio dovoljan za kontinuirani razvoj njihovih društava. Pretpostavka kontinuiranog razvoja jeste kontinuirana sigurnost snabdevanja energentima. Sigurnost snabdevanja ne može počivati na sistemu donošenja ad-hoc odluka niti preduzimanja trenutno najefektivnijih mera. Neophodno je stvoriti atmosferu sigurnosti snabdevanja tržišta u dužem vremenskom periodu koje bi bilo imuno na dešavanja u spoljnim energetskeim odnosima. Stoga se u današnjoj teoriji i praksi ustalio termin tzv. održive sigurnosti snabdevanja⁹⁵.

Održiva sigurnost snabdevanja ima svoja dva pojavna oblika: sigurnost snabdevanja u užem smislu i sigurnost snabdevanja iz nezavisnih obnovljivih izvora.

Sigurnost snabdevanja energenata u užem smislu predstavlja skup radnji koje država preduzima u određenoj pravnoj formi da bi postigla zaštitu tržišta od naglih

⁹³ Najpoznatiji primer iz prakse Republike Srbije jeste osnivanje kompanije South Stream Serbia AG sa ciljem izgradnje dela gasovoda "Južni tok" čija trasa prolazi kroz Srbiju.

⁹⁴ Kalicki, Jan H; Goldwyn, David L; editors, "Energy and Security Toward a New Foreign Policy Strategy", Woodrow Wilson Center Press, Washington 2005. и Yergin, Daniel; "Ensuring energy security", Foreign Affairs, Vol.85. No.2. 2006.

⁹⁵ Lloyd's White Paper, Sustainable Energy Security: Strategic Risks and Opportunities for Business, London, UK, 2010

energetskih pomeranja. Sovakol⁹⁶ vrši determinaciju tih radnji i ukazuje na njihovu "imunološku" ulogu u zaštiti sigurnosti snabdevanja.

U tom smislu, preduzete radnje moraju odgovoriti na četiri jasna principa i to: 1) moraju se odnositi na dostupne resurse sa velikom sigurnošću da se ta dostupnost ne može i neće promeniti u dužem vremenskom periodu; 2) moraju biti ekonomične, odnosno da se odnose na one resurse koje je isplativo koristiti; 3) sve preduzete radnje moraju biti efikasne i delotvorne u relativno kratkim rokovima (3-5 godina); 4) radnje su jedino prihvatljive ukoliko njihovo sprovođenje podrazumeva ujedno i zaštitu životne sredine.

Sigurnost snabdevanja iz nezavisnih obnovljivih izvora označava globalni trend, pravno formalizovan usvajanjem Kjoto protokola, kasnije preciziran setom evropskih propisa kojima je utvrđena politika "20-20-20", koja je docnije poslužila kao osnov, u okviru mnogih međunarodnih institucija, za sklapanje novih sporazuma u toj oblasti sa ciljem smanjenja emisije štetnih gasova u atmosferu i ujedno povećanja energetske autonomije država potrošača energenata⁹⁷.

Autonomija država potrošača energenata ne odgovara interesima država proizvođača koje ostvaruju ogromne suficite od prodaje energenata dobijenih iz fosilnih goriva, stoga se na tržištu sudaraju dve oprečne tendencije sa istim ciljem: smanjenja emisije štetnih gasova. Međutim, iako su tehnološki procesi takvi da je nivo iskorišćenja na zavidnom nivou a količina oslobođenih štetnih materija prilikom sagoravanja energenata na zavidno malom nivou, i dalje postoji opasnost da se režim potrošnje energije dobijene iz konvencionalnih izvora u jednom trenutku pod pretnjom prirodnih poremećaja toliko promeni da njegovo korišćenje postane nekomercijalno, odnosno neisplativo, i to je "treći rizik" sigurnosti snabdevanja međunarodnog tržišta energenata. Moguće je, dakle, da se međunarodna zajednica pod pretnjom prirodnih katastrofa saglasi da se od određenog trenutka fosilna goriva koriste izuzetno ili u izuzetno malom procentu od ukupne potrošnje energenata što bi svakoj nespremnoj privredi donelo ogromne gubitke.

Odugovlačenje sa potpisivanjem međunarodnog sporazuma koji bi zamenio Kjoto protokol s jedne strane, i rastuće globalno zagrevanje s druge strane, ovakav scenario čine veoma verovatnim. Na međunarodnoj sceni primetne su aktivnosti koje

⁹⁶ Sovacool Benjamin; Brown, Marilyn; Competing Dimensions of Energy Security: An International Perspective; Annual Review of Environment and Resources Vol. 35, 2010, str. 77-108

⁹⁷ Više videti infra: II, 2.2.1.

idu u prilog ovoj tvrdnji. Sve su češći međudržavni bilateralni sporazumi kojim se države obavezuju na nove investicije u oblasti energije u segmentu obnovljivih izvora, gde se ti odnosi razvijaju u okviru dvosmernih javno-privatnih partnerstava, koji, u oblasti energetike, imaju specifičnu sadržinu, kako u pogledu vremenskog perioda, tako i u pogledu angažovanih finansijskih sredstava.

Ročnost⁹⁸ projekata koji se realizuju u okviru javno-privatnih partnerstava u oblasti energetike srazmeran je roku važenja pojedinih subvencionih mera države. Na primer, ako se subvencije daju na period od 10 godina za proizvodnju električne energije iz kinetičke energije vetra, realno je očekivati da će period eksploatacije investicije ugovarača javno-privatnog partnerstva biti iste dužine, nakon čega će kompletnom investicijom upravljati država.

Investicije u oblasti energetike su finansijski obimne i ukoliko ih ne prate subvencije države, isplative su na veoma dugi vremenski period koji se meri desetinama godina. Radi privlačenja stranih investicija države pribegavaju sklapanju tzv. vezanih sporazuma. Reč je o nizu međusobno nezavisnih sporazuma čiji je zajednički element cilj koji se na posletku želi ostvariti. Tako se država A može zadužiti kod države B pod veoma povoljnim uslovima ukoliko pozajmljena sredstva iskoristi za investicije u energetska postrojenja. Istovremeno, država A zaključuje ugovor sa državnom kompanijom države B radi izgradnje i/ili eksploatacije navedenih postrojenja pod tržišnim uslovima po modelu javno-privatnih partnerstava.

Međutim, postavlja se pitanje održivosti investicije u kontekstu veze ročnosti i koštanja, odnosno ekonomske isplativosti investicije, i to ne sa aspekta investitora, već sa aspekta države domaćina investicije.

Razmatrajući navedeno pitanje Meril⁹⁹ se zalaže za promovisanje ideje zaštite investicija uz apsolutno poštovanje principa "jednakih davanja", što bi značilo da

⁹⁸ Ročnost javno-privatnih partnerstava u oblasti energetike može biti i višedecenijska. Karakter investicije čini da ona bude i finansijski veoma zahtevna. S druge strane, svaki energetska projekat ima planiran budžet koji u višedecenijskoj eksploataciji treba da dostigne određenu samoodrživost. Odnosi vezani za održavanje, investiciono ulaganje i eventualno proširenje na nove aktere, odnosno subjekte, zahteva dublju analizu i odluka se ne može zasnivati isključivo na ekonomskim parametrima. Stoga su projekti javno-privatnih partnerstava u oblasti energetike, često praćeni posebnim međudržavnim sporazumima koje direktno ili indirektno uređuju to pitanje. Države često sklapaju međudržavne sporazume koji će im doneti određenu komparativnu prednost u odnosu na trenutnu poziciju na međunarodnom tržištu energije, kojom prilikom se vrši "previd" u pogledu pojedinih zakonskih rešenja nacionalnih zakonodavstava. Ovo se najčešće odnosi na "zaobilazanje propisa" u oblasti zaštite konkurencije, o čemu će biti više govora u delu III ovog rada.

⁹⁹ (Maurice Merrill), navedeno prema: Pierce, David; *The Renaissance of Law in the Law of Oil and Gas: The Contract Dimension*; Washburn Law Journal, Vol. 42, No. 4, 2004; str. 909-939

sudovi mogu da presuđuju u korist one ugovorne strane koja je ekonomski slabija u cilju "postizanja bolje pogodbe", odnosno boljih uslova ugovora. Radi se o tome da postoje tendencije da se bez obzira na ugovorene uslove nekada ekonomski slabijoj strani pruži zaštita pod pretpostavkom da nije mogla da utiče na uslove ugovora, te da je na taj način njen pristanak za zaključenje ugovora bio na neki način iznuđen.

U tom smislu, profesor Meril proučava odnose između zemljoposjednika (u našem slučaju države) i zakupca (investitora) koji ima pravo eksploatacije (pronalaženje, vađenje, distribucija i transport) energenata na tom zemljištu, i navodi razloge na osnovu kojih se njegov stav može činiti opravdanim.

Prvo, zakupac je po pravilu ekonomski jača strana i obično je to ekonomski snažna kompanija. Kao takva raspolaže mnogo većim znanjima i mogućnostima od zemljoposjednika i mnogo većim iskustvom u predmetnoj oblasti. Međutim ukoliko se dogodi da zemljoposjednik pribavi stručnu pomoć relevantnih pojedinaca, odnosno institucija pre vođenja pregovora, čini se da je izneti stav teško opravdati.

Čest je slučaj da sirovinama, odnosno energentima raspolažu siromašne države. Takve države nemaju dovoljno stručnog i finansijskog potencijala da izvedu investicije čiji obim često prevazilazi njihove višegodišnje budžete. Pitanje je da li u takvim slučajevima, države mogu pred nezavisnim tribunalom tražiti menjanje ugovorenog sa stranim investitorom? Da li je legitimno da se države u tzv. dijagonalnim sporazumima pozivaju na "lošu pogodbu"?

Drugo, uobičajeno je da zakupac jednostrano nudi saradnju zemljoposjedniku putem iznetog predloga ugovora koji u sebi sadrži odredbe koje štite pre svega zakupca i koje na neki način označavaju njegovu prednost. Primenjeno na primeru siromašne prezadužene države u kojoj je investiciona klima veoma loša, država bi insistiranjem na boljim uslovima ugovora stavila na rizik uživanje kakve takve blagodeti investicije. Veoma je lako tvrditi da država može da odbije potencijalnog investitora i da pregovore počne sa drugim, ali šta ako nema drugih interesenata? Da li je u slučaju da u vreme zaključenja ugovora nije bilo tržišta za ono što država nudi investitorima, opravdano da se nakon nekog vremena, država, kada se stvore uslovi da takav posao postane atraktivniji i za druge investitore, poziva na nepravičan i nefer ugovor koji je svojevolljno zaključila?

Na posletku, Meril ističe da je država, često stavljena u takvu situaciju da može samo da prihvati ponuđeno bez mnogo pogađanja ili eventualno menjanja odredaba ponuđenog ugovora. Država često ne može da bira između ponuđenog i

nećeg drugog, što je imanentno "uzmi ili ostavi" principu. Da li u tom slučaju ima mesta zahtevu za revizijom ugovorenog usled povrede principa dobre vere i poštenog poslovanja?

Ugovorne strane prilikom zaključivanja ugovora nesumnjivo vode računa o rizicima koji prate konkretni pravni posao. Sagledavajući te rizike, ugovorne strane pristupaju ugovaranju uslova pod kojima će se jedan pravni posao izvršiti. Cena izvršenja određene usluge je cena troškova, rizika i planirane zarade. Što je rizik veći, to je i cena veća. Ipak, rizik iako apstraktna jeste merljiva kategorija. Procena rizika je deo svakog investicionog posla. Ukoliko se investitoru ne može garantovati da je ugovorena investicija sigurna, u smislu otklanjanja nekomercijalnog rizika kršenja ugovora, odnosno stavljanjem takve verovatnoće na najmanji mogući nivo, nijedan investitor se ne bi usudio da uđe u takav poduhvat. Nepravедno bi bilo ne promeniti ugovorne odredbe za koje je evidentno da bilo direktno, bilo indirektno nanose štetu jednoj ugovornoj strani, u navedenom slučaju državi domaćinu investicije.

Ako se usvoji princip, da ugovoreno među ugovornim stranama jeste uz posredstvo nadležnog suda ili arbitraže, promenljiva kategorija, mora se voditi računa da bi se to moglo primeniti na apsolutno sve ugovore, a ne samo na ugovore o investicijama u oblasti energetike. Jednom rečju, na taj način, usvajanjem pravila o relativnosti ugovorenog urušili bi se osnovni temelji privrednog pravnog poretka a pre svega načela Pacta Sunt Servanda.

Kompromisno rešenje bi se moglo naći u priznavanju posebnog tretmana investicijama koje se tiču eksploatacije i prodaje energenata. Moguće je prihvatiti pravno načelo da u takvim poslovima, ukoliko ugovorom nije predviđena revizijska klauzula, ili jeste predviđena nakon proteka nerealno dugog roka, ekonomski slabija ugovorna strana ima pravo da se obrati tribunalu radi primene principa jednakih prestacija i dobre vere i poštenog poslovanja¹⁰⁰. Za takvo rešenje, neophodno bi bilo da postoji međunarodni konsenzus, decidno izražen u multilateralnom sporazumu za svaki segment međunarodnog energetskog tržišta.

¹⁰⁰ Pogledati više u: Dimitrijević, Žarko; Pravni režim investicija u sektoru energetike u Srbiji; Zbornik radova Univerziteta u Nišu Pravnog fakulteta: zbornik radova studenata doktorskih akademskih studija. Tematski broj, Savremene tendencije u razvoju pravnog sistema Republike Srbije / [urednici Milan Petrović, Vojislav Đurđić, Nataša Stojanović ; prevodi Gordana Ignjatović]. - Niš : Pravni fakultet, 2012. br.60, str. 251-269

Energetsko tržište je segmentirano po osnovu vrste energenata u smislu da se pristup tržištu određenog energenta može bitno razlikovati od pristupa tržištu drugog u okviru istog države, odnosno regiona.

1.2.1. Pristup tržištu energenata: karakteristike

Imajući u vidu vrste izvora energije, razlikujemo pristup tržištu obnovljivih i obnovljivih izvora. U okviru pristupa tržištu obnovljivih izvora, posebno se izdvajaju specifičnosti pristupa tržištu nafte i gasa, uglja i električne energije. Tržište obnovljivih izvora je uređeno nacionalnim propisima uz određene izuzetke o čemu slede izlaganja.

1.2.1.1. Pristup tržištu obnovljivih izvora energije

Korišćenje obnovljivih izvora energije povezano je sa dve vrste teškoća. Bazični problem jeste u njihovoj limitiranosti i neadekvatnosti tehnologija njihove eksploatacije. Zalihe fosilnih goriva su ograničene i brzo nestaju, a usled koncentracije energetske resursa u svega nekoliko oblasti u svetu, korišćenje obnovljivih goriva stvorilo je sistem međuzavisnosti, tako da se države koje zavise od uvoza fosilnih goriva nalaze u podređenim položajima.

Drugi problem je zagađenje čovekove okoline. Sagorevanje fosilnih goriva, naročito onih baziranih na nafti i uglju, predstavlja najverovatniji uzrok globalnog zagrevanja, dakle stvaranju tzv. efekta staklene bašte usled emisije ugljen-dioksida, sumpornih i azotnih jedinjenja. Sa druge strane, primena nuklearne energije, predstavlja uslovno čistiju tehnologiju, ali u slučaju katastrofa može doći do izuzetno velikih zagađenja sa ogromnim posledicama na čoveka i životnu okolinu. Države koje imaju razvijen sistem nuklearnih elektrana imaju problem tretiranja radiokativnog otpada u skladu sa Zajedničkom konvencijom o sigurnosti upravljanja istrošenim gorivom i sigurnosti upravljanja radioaktivnim otpadom¹⁰¹, kao i one koje bi se umesto obnovljivim izvorima energije radije okrenule ka nuklearnim izvorima.

Imajući u vidu rasprostranjenost, dostupnost i troškove eksploatacije, najveća potražnja na međunarodnom tržištu energenata postoji upravo za fosilnim gorivima, pretežno za naftom, gasom i ugljem.

¹⁰¹ Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, 1997

Hiljadama godina duga tradicija¹⁰² eksploatacije nafte, duboko je učvrstila potrošačke navike učesnika na tržištu i vezala ih ogromnim nivoom investicija. Položaj uglja i gasa na tržištu, iako ne u toj vremenskoj dužini, svakako se bitno ne razlikuje. Međutim, s obzirom na fizičke osobine, međunarodno tržište je ipak moralo da trpi određena ograničenja.

Tržišta nafte i gasa, su najdinamičnija tržišta na svetu u smislu stvaranja pravne prakse i promene pravnih običaja. U situaciji pravne multilateralne neuređenosti odnosa aktera na međunarodnom energetskom tržištu, tržišta nafte i gasa funkcionišu po principu bilateralnih dogovaranja između dve zainteresovane države, i to ne samo u pogledu cene i rokova isporuke, već u pogledu prava i obaveza ugovarača, što je suštinsko pravno pitanje.

Dinamičnost se održava usled činjenice da istekom ugovora između ugovarača slede novi pregovori koji mogu dovesti do bitno drugačijeg rezultata u odnosu na prethodni. Razlozi za takvo stanje su sledeći:

Prvo, teško je formirati energetsko tržište nafte i gasa po utvrđenim pravilima koji važe sa sve potencijalne ugovarače na svim kontinentima imajući u vidu nejednaku rasprostranjenost tih energenata na zemlji i ogromne troškove transporta sa jednog kontinenta na drugi. Ograničeni pristup energentima usled prostorne distance ne pogoduje interesu država izvoznica energenata da prihvate što manje obaveza i izdejtstvuju što veću cenu na izvoru energije. S obzirom na limitiranu tražnju, predmet pregovora nije isključivo cena, već druga prava i obaveze ugovarača (nivo investicija, minimalne i maksimalne količine, ugovorni penali - na nivou bilateralnih pregovora a ne na nivou opštih uslova poslovanja tržišta).

Drugo, imajući u vidu troškove transporta i izgrađenu infrastrukturu, pravno funkcionisanje tržišta je često vezano za tehničke uslove te se teza funkcionisanja tržišta zamenjuje tezom međusobnog funkcionisanja zainteresovanih strana koje dele istu infrastrukturu. Stoga se smatra da je izgradnja naftovoda/gasovoda pravno-političko i ekonomsko pitanje. Planirana ruta za glavni vod diktira ne samo cenu izgradnje već i položaj države koja je na projektovanoj, odnosno, izgrađenoj glavnoj trasi. Specifično je to što se cena faktički ugovara pre izgradnje naftovoda, a formalizuje se tek nakon izgradnje. Dakle, ukoliko država proizvođač ima interes da isporučuje određene količine nafte/gasa predmetnoj državi, ona u obzir mora uzeti i

¹⁰² O tradiciji eksploatacije nafte, videti u: Vassiliou, Marius; Historical Dictionary of the Petroleum Industry; Scarecrow Press, 2009.

sve države koje se nalaze između države isporučioaca i države primaoca. Najkraći mogući put nije uvek i najbolji put. Najkraćim putem će sigurno gas pre stići do najvećeg potrošača, ali će takođe možda zaobići druge zainteresovane potrošače. Najkraći mogući put će možda više koštati, s obzirom na konfiguraciju terena ili će prolaziti kroz teritoriju države koja je politički destabilizovana što svakako povećava rizik investicije. S druge strane, što veći broj tranzitnih država, što duža trasa od zemlje porekla do zemlje prijema, to je i veća cena isporučene nafte, odnosno gasa krajnjem korisniku

Iz iznetih razloga, tržište nafte/gasa je uglavnom vezano za trasu međudržavnih (transnacionalnih) naftovoda/gasovoda kojim se isti distribuiraju do podstanica za preuzimanje gde se vrši faktička primopredaja. Pravna pitanja u vezi održavanja i isporuke, kao i primopredaje nafte/gasa reguliše se bilateralnim sporazumima između zemalja učesnica u projektu izgradnje i održavanja sistema s jedne strane i kupaca i prodavca s druge. Najčešći je slučaj da je prodavac nafte/gasa i većinski investitor i operator distributivnog sistema nafte/prirodnog gasa¹⁰³¹⁰⁴.

Cena nafte/gasa na stanici odašiljanja je niža u odnosu na cenu na stanici prijema, što zbog naknada koje se plaćaju za tranzit nafte/gasa, što zbog cene održavanja naftnog/gasnog sistema, odnosno naftovoda/gasovoda.

Najbolji primer prevazilaženja ovakvih problema predstavlja izgradnja gasovoda "Severni tok". Koristeći konfiguraciju terena, Rusija i Nemačka su bilateralnim ugovorom ugovorili i sproveli u delo izgradnju podvodnog gasovoda od Viborga u Rusiji do Gresivalda u Nemačkoj, i na taj način, oslanjajući se na pravila koja važe u međunarodnim vodama, mimoišli nekoliko država koje bi se potencijalno našle na kopненоj ruti gasovoda. To govori da tržište energenata ne zavisi isključivo od ponude i tražnje, što je uglavnom pravilo kod drugih vrsta roba na međunarodnom tržištu, već i od tehničkih mogućnosti za pristup. Naravno, uvek je moguće naći supstitute za transport energenata, ali je to usko povezano sa cenom na određenom tržištu.

¹⁰³ Operator distributivnog sistema prirodnog gasa je energetski subjekt koji obavlja delatnost distribucije prirodnog gasa i upravljanja distributivnim sistemom za prirodni gas i odgovoran je za rad, održavanje i razvoj distributivnog sistema na određenom području, njegovo povezivanje sa drugim sistemima i za obezbeđenje dugoročne sposobnosti sistema da ispuni potrebe za distribucijom prirodnog gasa na ekonomski opravdan način

¹⁰⁴ Najveći izvoznik gasa na svetu jeste Rusija sa potvrđenim rezervama od preko 33 biliona metara kubnih. Završetkom izgradnje nekoliko planiranih gasovoda čiji bi domašaj bio od Kine na istoku do Nemačke i Italije na zapadu, Rusija će snabdevati gotovo 60% ukupne svetske tražnje. Navedeno prema: CIA, The World Factbook, 14th edition, USA, 2013.

Najjeftiniji način prenosa nafte i gasa jeste putem izgrađene infrastrukture - naftovoda i gasovoda. Međutim, moguće je koristiti tzv. supstitite. Pod supstitutima za transport energenata podrazumeva se niz aktivnosti koje se preduzimaju radi transporta energenata od izvora do krajnjeg potrošača. Na primer, ukoliko država A želi da kupi naftu od države B direktno, bez troškova transporta naftovodom, ona može koristiti tankere radi prevoza sirove nafte kao jedan od supstituta za transport, ili može organizovati preradu sirove nafte na teritoriji države B ili na teritoriji neke treće države i onda krajnji proizvod transportovati. Takođe, moguće je kupljeni energent pretvoriti u drugi i potom drugi transportovati. Najbolji primer za to je pretvaranje nafte/gasa ili uglja u električnu energiju.

Tržište električne energije direktno ne pogađa neravnomerna rasprostranjenost fosilnih goriva na planeti, a ni limitiranost tehničkih provodnih kapaciteta. Najveći problem tržišta električne energije jeste njegova nestalnost i delimična predvidljivost. Tradicionalno najveća proizvodnja električne energije jeste u kišnim periodima, zbog ogromnog obima padavina i pojačanog vetra što je povoljno za hidrocentrale i vetrogeneratorske centrale koje u tom periodu rade punim kapacitetima. Istovremeno, u tim periodima ne ističe se posebno potrošnja. U zimskim i letnjim periodima, hidrocentrale i solarne centrale rade smanjenim kapacitetima, a potrošnja je tradicionalno najveća. Koliko će viškova postojati na međunarodnom tržištu električne energije zavisi od trenutnog stanja koje se dnevno menja. Nijedan ugovor o isporuci određene količine električne energije neće moći biti ispoštovan ako u tom periodu ne postoje viškovi električne energije koje bi elektroenergetski sistem zemlje isporučio mogao da podrži. Stoga mnogi ugovori o isporuci električne energije, sadrže ograničenje u tom pogledu. Očuvanje elektroenergetskog sistema države je strateško pitanje i ona neće dozvoliti njegovo urušavanje usled poštovanja odredbi bilo kojih bilateralnih, odnosno multilateralnih komercijalnih ugovora.

Korektivni faktor u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja električnom energijom određenog tržišta jeste multiplikacija mogućnosti proizvodnje. U slučaju pada proizvodnje iz obnovljivih izvora usled vremenskih uslova, moguće je nadomestiti nivo proizvodnje iz neobnovljivih. U tom smislu najtraženiji energent jeste uglj.

Zbog relativno malih troškova transporta uglja po jedinici mere¹⁰⁵ razvijeno tržište uglja međunarodnih razmera postoji na teritorijama država koje poseduje najveće rezerve tog energenta¹⁰⁶ u čemu se ogleda najveća specifičnost. Dakle međunarodne ponude u pravom smislu te reči nema, već ponude određenih zemalja koje nude različite vrste uglja¹⁰⁷ po određenim cenama.

Najveća sigurnost na tržištu energenata se svakako postiže eksploatacijom nuklearnih goriva u nuklearnim elektranama. Černobil 1986. (Ukrajina) i Fukušima 2011. (Japan) su ukazali na rizičnost proizvodnje energije na ovaj način. Gotovo sve države sveta su članice Međunarodne agencije za atomsku energiju¹⁰⁸ čiji je cilj promovisanje i pružanje pomoći u dobijanju atomske energije. Međutim, članstvo ne osigurava bezbednost jer agencija samo preporučuje bezbedonosne standarde koje države članice nisu u obavezi da poštuju, i koja iako preporučuje isključivo korišćenje atomske energije (u mirnodopske svrhe), kontroliše njenu primenu i u svrhu kreiranja naoružanja, odnosno primene u skladu sa Sporazumom o neširenju nuklearnog oružja¹⁰⁹. Iako se gotovo 13% električne energije¹¹⁰ na zemlji dobija pomoću nuklearne energije, malo je zemalja na svetu koje svoje potrebe za energijom zadovoljavaju korišćenjem pretežno atomske energije. Izgradnja atomskih centrala nosi sa sobom ogromne investicione troškove i veliku međunarodnu odgovornost u smislu održavanja bezbednim reaktorskih sistema. Nemoguće je i zamisliti izgradnju atomske centrale bez potpune kontrole matične države, što nije slučaj recimo sa izgradnjom vetrogeneratora ili korišćenjem nekih drugih obnovljivih izvora energije.

¹⁰⁵ Ugalj se transportuje brodovima, kao i nafta. Međutim specifična težina uglja je značajno veća od specifične težine nafte, te je transport uglja daleko ekonomičniji.

¹⁰⁶ Prema podacima međunarodne agencije za energetiku, najveće potvrđene rezerve uglja na svetu imaju SAD (247 miliona tona), Rusija (157 miliona tona) i Kina (114 miliona tona). Više videti u: IEA Key energy statistics 2012, dostupno na: <http://www.iea.org/publications/freepublications/> na dan: 29.11.2014.

¹⁰⁷ Postoje više vrste uglja, međutim svako nalazište karakteriše ugalj određene jedinstvene jačine. Bez obzira na to o kojoj vrsti uglja je reč, ugalj sa jednog nalazišta se razlikuje od drugog po jačini, makar i u promilima, što diktira krajnju cenu.

¹⁰⁸ International Atomic Energy Agency (IAEA)

¹⁰⁹ The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1970, sa potpisom 190 država pristupilaca

¹¹⁰ Key World Energy Statistics, International Energy Agency, 2012

1.2.1.2. *Pristup tržištu obnovljivih izvora energije*

Korišćenje obnovljivih izvora energije je uglavnom strogo kontrolisano od strane jedne države na čijoj teritoriji se nalaze postrojenja za proizvodnju električne, odnosno toplotne energije. Međutim, u izvesnim situacijama, moguće je da određena postrojenja jesu rezultat investicionih napora dve ili više država, te se dobijena energija raspodeljuje u odnosu na nivo investicionog učešća. Svaka investicija je pravno uređena posebnim međunarodnim sporazumom te u tom smislu nema mešanja trećih strana u međusobne odnose investitora što je osnovni preduslov za postojanje tržišta.

U tom smislu, a u cilju podizanja nivoa investicija u sektoru obnovljivih izvora energije, primećuje se napor država da podsticajnim merama podižu nivo investicija u sektoru obnovljivih izvora. Podsticajne mere se ne odnose samo na domaće već i strane investitore. Dakle, ne radi se isključivo o ugovorima između dve države, odnosno o ugovorima između dve državne kompanije, kakav je najčešći slučaj prilikom izgradnje zajedničkih hidrocentrala dve granične države¹¹¹, već o potpunoj primeni načela slobode investiranja pod jednakim uslovima za domaće i strane (privatne) investitore.

Navedeni trend, omogućavanja privatnom kapitalu da obavlja strateški važnu delatnost u energetske sektoru, kakva je proizvodnja energije, ali i druge energetske delatnosti, jeste novina međunarodnoj energetskej praksi.

Međunarodna energetska praksa trenutno pokazuje zainteresovanost za rigoroznije regulisanje teritorijalnih pitanja, pogotovo ukoliko zainteresovane države imaju zajednički izlaz na more. Poznat je spor Hrvatske i Crne Gore oko tzv. Prevlake, koja razvojem energetskih odnosa dobija ne samo politički već i veliki ekonomski karakter¹¹².

Mogućnost postavljanja hidrocentrala koje bi koristile snagu talasa kao obnovljivog izvora energije postavlja pitanje aktivne legitimacije u izdavanju dozvole za rad takvog postrojenja. S obzirom da u navedenom primeru obe zemlje jesu

¹¹¹ Takav primer postoji i u energetskej praksi Republike Srbije. Više videti u odredbama Zakona o ratifikaciji Sporazuma između Saveta Ministara Srbije i Crne Gore i Vlade Rumunije o kapitalnom remontu, modernizaciji i povećanju instalisane snage hidroagregata hidroenergetskog i plovidbenog sistema Đerdap II ("Sl. List SCG - Međunarodni ugovori", br. 18/2005)

¹¹² Videti više u: Komatina, Snežana; Timotijević, Zoran; Stanić, Slobodan; Archaeogeophysical exploration at the Prevlaka Island (Montenegro, Yugoslavia); 5th EEGS-ES Meeting Report. 1999.

prihvatile standarde Evropske unije¹¹³ i imaju obavezu podizanja nivoa energetske efikasnosti i proizvodnje energije iz obnovljivih izvora, i da obe smatraju da imaju pravo na navedenu teritoriju, diplomatsko pitanje čuvanja sopstvenog suvereniteta i svoje teritorije na jednom relativno malom kopnenom delu¹¹⁴ dobija sasvim drugačiju ekonomsku i stratešku dimenziju.

2. ISTORIJSKI RAZVOJ PRAVNO-EKONOMSKIH MODELA ZAŠTITE SIGURNOSTI SNABDEVANJA

Omasovljenje korišćenja parne mašine, motora sa unutrašnjim sagorevanjem i drugih tehnoloških pronalazaka u XIX veku izazvalo je povećanje industrijske proizvodnje i izazvalo drastičan porast potrebe za energentima. Kolonijalne sile su iz svojih podređenih kolonija brodovima prevozili u to vreme nezaobilazno drvo koje korišćeno za dobijanje vodene pare u parnim mašinama. Takođe, u oblastima u kojima je tada eksploatacija nafte bila moguća, podizali su naftna postrojenja za skupljanje i preradu nafte. S obzirom da su u Novom veku mnoge države bile feudalistički uređene (u Evropi do 1848. godine), to su međusobni odnosi tadašnjih poglavara, preslikani kasnije na odnose između društveno promenjenih država savremenog doba.

Danas su uglavnom opstala tri modela zaštite sigurnosti snabdevanja. Modifikovani usled osavremenjavanja društvenih odnosa model koordinisane međuzavisnosti, model međusobne uslovljenosti i model multilateralne solidarnosti egzistiraju na globalnom tržištu energenata separatno, u zavisnosti od posebnih interesa koje akteri na tržištu u datom momentu žele da ostvare.

2.1. Model koordinisane međuzavisnosti

Prvi model zaštite sigurnosti snabdevanja jeste model koordinisane međuzavisnosti. Podrazumeva odnos između dva ekonomski nezavisna partnera koji se udružuju radi delovanja po pravilima unapred dogovorenog sistema, koji ne podrazumeva zajedničko investiranje, a radi ostvarivanja obostranih interesa.

¹¹³ Hrvatska kao članica, Crna Gora kao potpisnica Ugovora o stvaranju energetske zajednice.

¹¹⁴ Radi se o poluostrvu na granici između Crne Gore i Hrvatske dugačkom 300m i širokom 200m, za koje se pretpostavlja da je bogato mineralima. Videti više u: Komatina i dr. Op.cit.

Kroz istoriju poznati su takvi ugovori između feudalaca koji su udruživali svoje regate kako bi držali monopol na prevoz drveta ili nafte sa jednog određenog područja. Danas takav odnos, možemo prepoznati kod pojedinih organizacija koje egzistiraju na energetsom tržištu, kakva je na primer Organizacija zemalja izvoznica nafte (OPEC¹¹⁵). Cilj osnivanja OPECa¹¹⁶ je koordinacija u usaglašavanju ekonomskih politika u oblasti nafte država članica ove organizacije. To podrazumeva održavanje stabilnih cena nafte na svetskom tržištu, i ujedno zaštitu od nepredviđenih fluktuacija cena, uz uzimanje u obzir interesa zemalja proizvođača nafte.

Ključni instrument koje su države članice koristile za ispunjavanje postavljenih ciljeva jesu ugovorene izvozne kvote, koje su ugovarači bili u obavezi da poštuju kako bi limitiranjem potrošnje održavale nivo cena. Iako će o zaštiti konkurencije na tržištu energenata biti više reči u delu III ovog rada, na ovom mestu treba objasniti pravnu prirodu ovakve prakse koja za cilj ima ograničavanje slobode tržišta.

U periodu osnivanja, nosioci procesa eksploatacije nafte u zemljama članicama OPECa bile su transnacionalne kompanije. S obzirom da su OPEC osnovale države, a ne kompanije, nije bilo mesta polemikama o eventualnom direktnom mešanju država u tržišna kretanja na svetskom tržištu nafte. Međutim, počevši od 1973. godine, pa nadalje, kada je većina zemalja članica nacionalizovala postrojenja na naftnim izvorima i predala ih državnim kompanijama, OPEC dobija drugačiji legitimitet jer se sprovođenje odluka donešenih na sednicama Konferencije¹¹⁷, lako moglo obezbediti u praksi. S tim u vezi, karakterizacija OPEC organizacije kao kartela jeste osnovano, iako *de facto*, OPEC nije udruženje kompanija, već država¹¹⁸. Imajući u vidu da je kartel sporazum između konkurentskih

¹¹⁵ Organization of the Petroleum Exporting Countries

¹¹⁶ Nakon završetka II Svetskog rata, predstavnici Venecuele, Iraka, Irana, Kuvajta i Saudijske Arabije, sastali su se radi razmene mišljenja o održavanju redovnih konsultacija o pitanjima vezanim za proizvodnju nafte. Razlog za sadržajnije i pravno uređenije odnose između navedenih zemalja izazvala su nagla sniženja cena na međunarodnom tržištu nafte koje je nastalo usled netržišnog ponašanja najvećih kompanija izvoznica nafte, tzv. "sedam sestara". Termin "**Sedam sestara**" je pedesetih godina prošlog veka dodelio biznismen Enrico Mattei (direktor italijanske državne naftne kompanije od osnivanja 1953 do 1962) kompanijama koje su u to vreme činile kartel "Irana" i predstavljale najveću izvoznu silu počevši od 40ih do 70ih godina prošlog veka. Sedam sestara su bile: Anglo-Persian Oil Company (*danas: BP*); Gulf Oil, Standard Oil of California (SoCal) i Texaco (*danas: Chevron*); Royal Dutch Shell; i Standard Oil of New Jersey (Esso) i Standard Oil Company of New York (Socony) (*danas: ExxonMobil*). U Bagdadu, 1960. godine, OPEC je u formi međunarodne organizacije nastao kao instrument za zaštitu od takvog nekonkurentstskog ponašanja.

¹¹⁷ Vrhovni organ OPECa

¹¹⁸ Može se reći da je kartel po funkciji.

kompanija koje, radi fiksiranja troškova i predviđanja obima proizvodnje u periodu važenja kartelskog sporazuma, međusobno dogovaraju obim poslovanja i izlazne cene, sve u cilju sticanja većeg profita članica kartela¹¹⁹, to je jasna veza OPEC članica i vodećih kompanija u oblasti energetike sa njihovih prostora. Dogovore država članica OPECa je lako sprovesti jer su kompanije pod njihovom direktnom kontrolom.

Kartelski karakter OPECa, omogućio je sticanje velikih količina finansijskih sredstava koje nije bilo moguće uložiti na sopstvenim tržištima usled smanjenih investicionih mogućnosti. Ta sredstva, članice OPECa su preko međunarodnog tržišta kapitala plasirali u druge zemlje i na taj način uvećali svoj imetak, koji postupak se u literaturi naziva petrodolarizacijom, a stečeni "višak kapitala": petro dolari¹²⁰. Višak sredstava u rukama, u to vreme, neindustrijalizovanih zemalja izazvao je turbulencije na međunarodnom tržištu energenata i doprineo slomu zlatnog standarda 1973. godine u Breton Wudsu¹²¹. Ujedno podignut je nivo investicija u objekte koji će u budućnosti omogućiti lakšu preradu i distribuciju nafte. Naporedo sa izgradnjom infrastrukture, napreduje i gasna infrastruktura i ujedno se ubrzano grade novi međunarodni energetske odnosi između država koji su formalizovani bilo bilateralnim ili multilateralnim ugovorima, bilo osnivačkim aktima organizacija osnovanih sa ciljem dublje izgradnje međunarodnih energetskih odnosa između država članica.

S obzirom na karakteristike u to vreme, pa i danas, najzastupljenijih energenata: gasa i nafte, čest je bio slučaj saradnje zemalja koje su po svojoj političkoj i ekonomskoj poziciji na veoma različitim nivoima, sve u cilju obezbeđenja sigurnosti snabdevanja¹²².

2.2. Model međusobne uslovljenosti

Različiti periodi civilizacijskog napretka svedoče o preslikanom modelu ponašanja tokom vekova. Već su u XVom veku međusobno konkurentni evropski

¹¹⁹ Sullivan, Arthur; Sheffrin, Steven; Economics: Principles in action; Pearson Prentice Hall, 2003, str. 171

¹²⁰ Spiro, David; "The Hidden Hand of American Hegemony: Petrodollar Recycling and International Markets", Ithaca, NY: Cornell University, 1999.

¹²¹ Videti više u: Vučković, Vladimir; Pelević, Branislav; Međunarodna ekonomija; Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2007.

¹²² Tako su danas članice OPECa: Iran, Irak, Kuvajt, Saudijska Arabija, Venecuela, Katar, Libija, Ujedinjeni arapski emirati, Alžir, Nigerija, Ekvador i Angola, koji se međusobno razlikuju po društvenom uređenju i standardu.

trgovci, opremali i slali zajedničke karavane u tadašnju imperiju Gane, na teritoriju današnje države Mali u Africi¹²³. Tamo su se udruživali sa lokalnim trgovcima i sa puta donosili Gella-e¹²⁴ (prema nekim autorima Jilla-e), koje su spaljivali i koristili umesto ogrevnog drveta, i na taj način štitili karavane od surove pustinjske klime, svesno žrtvujući deo zarade, što je prvi vid međukontinentalnog organizovanog transporta energenta u cilju postizanja sopstvenih enegetskih interesa¹²⁵.

Model međusobne uslovljenosti zaštite sigurnosti snabdevanja podrazumeva spajanje minimalno dve oprečne tendencije u zajednički projekat koji podrazumeva zajedničko investiranje, a radi obostranog benefita u oblasti energetike. Najbolji primer koji opisuje model primene međusobne uslovljenosti danas jeste izgradnja transnacionalnih gasovoda.

Transnacionalni gasovodi podrazumevaju da se o njihovoj izgradnji prethodno saglase minimum dva ugovarača: isporučilac i primalac. Međutim, čest je slučaj da su država isporučilac¹²⁶ i država primalac¹²⁷ na velikoj udaljenosti i da nemaju zajedničku granicu, te je neophodno da uključe i druge države. Uključivanje drugih primalaca za isporučioca znači isporuku većih količina gasa, ali ne i obavezno veći profit. Naime, veći broj primalaca, odnosno tranzitnih država znači i veće tranzitne troškove, što se odražava na krajnju cenu poslednjeg u nizu primaoca. Da bi postigli optimalnu stopu isplativosti izgradnje gasovoda, o ceni se vode dugi pregovori. Osnovna tendencija primaoca jeste da cena treba da bude što niža s obzirom da su kvote za isporuku koje se ugovaraju velike i čine veliki portfolio¹²⁸ u odnosu na ukupnu godišnju isporuku isporučioca. Naravno, ono što je takođe evidentno jeste da svaka država primalac postavlja granicu isplativosti do koje će ići s obzirom na povećanje stepena sigurnosti snabdevanja koja može da bude na mnogo višem nivou u odnosu na početni nivo ponuđene cene.

¹²³ Trans-Sahara trgovački put, više u: Shillington, Kevin, "History of Africa", Second Edition. St. Martin's Press, New York, 1995.

¹²⁴ Radi se o kamiljoj balezi koja se kao energent danas koristi u Egiptu. Izuzetne je energetske vrednosti i svrstava se u zelena goriva. Međutim, usled ogromne količine štetnih gasova koje sadrži, njena upotreba nije industrijalizovana. Više videti u: El-Shimi, Samir; Arafa, Salah; Biogas technology transfer to rural communities in Egypt; online, dostupno na adresi:

http://www.egyptchm.org/chm/implementation/pdf/tech_transfer/EL_S0291.pdf i

http://en.wikipedia.org/wiki/Dry_animal_dung_fuel i na dan: 18.7.2014. godine

¹²⁵ Zadovoljenje zajedničkih energetskih interesa u pomenutom primeru nije bio primarni, već sekundarni cilj, ali je svakako neophodan da bi i primarni cilj bio ostvaren.

¹²⁶ Reč je o državi izvoznici energenta, u konkretnom primeru gasa.

¹²⁷ Reč je o državi uvozniku energenta, u konkretnom primeru gasa.

¹²⁸ Portfolio je termin koji definiše ekonomska nauka. Odnosi se na ukupni nivo investicija, u konkretnom slučaju ukupnu masu isporuke gasa.

S druge strane, tendencija isporučioaca jeste da širi svoju distributivnu mrežu i sklapa dugoročne ugovore za isporuku jer mu to garantuje proizvodnju i uvećava potražnu stranu na spoljnotrgovinskom bilansu. Što je veća ugovorena cena i duži ugovoreni rok, to je moguće lakše projektovati spoljnotrgovinski bilans.

Pregovori se formalizuju međudržavnim sporazumom, koji nakon ratifikacije u parlamentima, stupa na pravnu snagu. U tom trenutku ekonomsko-politički pregovori dobijaju svoju formalno pravnu sadržinu. Sporazume često potpisuju države, a istim se sprovođenje odredaba sporazuma poverava državnim energetske kompanijama¹²⁹.

Trenutno ne postoji pravni instrument koji bi primorao države iz pregovora da potpišu sporazum, niti pravni instrument koji bi obavezao države da u pregovore uključe i neke druge države među kojima se inicijalno nisu vodili pregovori. Eklatantan primer navedenih razmatranja jeste izgradnja gasovoda Jamal (Sibir) – Evropa¹³⁰ i izgradnja Severnog toka.

Pregovore za izgradnju gasovoda Jamal – Evropa i Jagal kraka (prema Nemačkoj) 1992. godine, započeli su Rusija, Belorusija, Poljska i Nemačka. S obzirom da su to susedne države, te da u svom okruženju imaju najveću teritoriju, to nije bilo spornih pitanja oko uključivanja drugih država. Međutim, gasna kriza i Rusko-Ukrajinski spor u vezi isporuke gasa kroz Trans-Sibirski gasovod¹³¹, otvorilo je pitanje pravne ispravnosti odluke jedne od partnera, odnosno odluke Nemačke. Nemačka je najveći deo svoje potrošnje gasa zadovoljavala uvoznim kvotama iz Trans-Sibirskog gasovoda, i u tom smislu nalazila se u identičnom položaju kao i pomenute Belorusija i Poljska. Međutim uz cilju zaštite sopstvene sigurnosti snabdevanja, donela je odluku da sa najvećim isporučiocem gasa na svetu – Rusijom, realizuje ideju povezivanja gasovodom iako te dve države nemaju zajedničku granicu, na taj način onemogućavajući da druge zainteresovane države pristupe sistemu. Imajući u vidu da je Nemačka punopravna članica Evropske Unije i da je u obavezi da poštuje propise o zaštiti konkurencije EU, kao i propise o zabrani diskriminacije u

¹²⁹ Tako je Republika Srbija posao izgradnje trase gasovoda "Južni tok" kroz Republiku Srbiju poverila državnoj kompaniji Srbija Gas. Srbija Gas je zajedno sa Gazprom-om, ruskom državnoj kompanijom, osnovala u Bernu kompaniju South Stream Serbia AG, koja je osnovala kompaniju u Srbiji sa sedištem u Novom Sadu pod nazivom: South stream DOO, Novi Sad. Kompanija iz Srbije operativno će upravljati izgradnjom kraka gasovoda.

¹³⁰ Yamal - EU gasovod prostire se na teritoriji Rusije, Poljske i Belorusije. Preko JAGAL sistema (Jamal-Gas-Anbindungsleitung) povezan je sa Nemačkom. Drugi krak gasovoda je trebalo da proširi kapacitete koji bi gas dovodile do Nemačke, međutim, od toga se odustalo izgradnjom severnog toka.

¹³¹ Urengoy–Pomary–Uzhgorod pipeline

pogledu tranzita kroz teritoriju EU¹³², i pre početka izgradnje spornog gasovoda postavilo se pitanje ispravnosti postupka Nemačke¹³³. Uprkos očiglednog neispunjenja interesa država koje izlaze na Baltičko more da im se omogući direktan pristup gasovodu, "Severni tok" je pušten u rad 2011. godine, u skladu sa prvobitnim planom.

Model međusobne uslovljenosti zaštite sigurnosti snabdevanja opstaje samo do onog trenutka do kojeg nema sigurnijeg rešenja (ne isključivo ekonomski isplativijeg). Pri tome se ne misli na pravnu sigurnost, već na mogućnost da proces nabavke energenata bude što sigurniji i dugoročniji. U konkretnom primeru, Nemačka se izložila ogromnim investicionim ulaganjima da bi dobila naizgled nešto što već ima (vezu sa najvećim izvoznikom gasa na svetu). Međutim, limitirani protok gasovoda, usled tehničkih kapaciteta, morala je postojećim gasovodom da deli sa još dva partnera. Dugoročno gledano, postoji velika mogućnost da usled podizanja privredne proizvodnje ili potreba stanovništva, raspoložive količine ne budu dovoljne. Stoga je Nemačka odlučila da napusti model međusobne uslovljenosti zaštite sigurnosti snabdevanja i odbacila mogućnost da ponovo sa drugim državama da gradi novi gasovod, možda čak i istom trasom (što bi dovelo do ogromnih ušteda u pogledu investicionih ulaganja).

2.3. Model multilateralne solidarnosti

Stav brige za sopstvenu sigurnost snabdevanja ne uvažavajući interese graničnih država ne podržava model multilateralne solidarnosti. Konceptualno je drugačiji i polazi od drugačijih pretpostavki. Podrazumeva ustanovljenje obaveze međusobnog pomaganja, naročito u kriznim situacijama za jedne ili više država ugovornica.

Mali je broj država na svetu koje se mogu pohvaliti potpunom energetsom autonomijom. Većina je zbog prirode transporta najzastupljenijih energenata: nafte, gasa i električne energije (u slučajevima kada se koristi kao energent) radi postizanja sigurnosti snabdevanja, okrenuta graničnim zemljama preko kojih dobijaju neophodne energente. Najčešći vid transporta navedenih energenata je putem postojeće infrastrukture (za električnu energiju jedini mogući način), te je najracionalnije graditi

¹³² Više o ovom pitanju u delu III ovog rada.

¹³³ Više videti u: Whist, Solum Bendik; Nord stream not just a pipeline: An analysis of the political debates in the Baltic Sea region regarding the planned gas pipeline from Russia to Germany, FNI Report 15/2008

sistem sigurnosti snabdevanja energetskeg tržišta u zajednici sa državama sa kojima je već ostvarena saradnja u vezi izgradnje, održavanja i funkcionisanja infrastrukturnih sistema. U vezi njihovog održivog funkcionisanja nezaobilazni su međudržavni sporazumi koji uređuju pitanja intervencija graničnih država, a po zahtevima za održanje energetskeg sistema. Suština je u tome da države s obzirom na različite vremenske uslove imaju različite dnevne potrebe za energentima. Naime, potrošnja varira, te je moguće da u jednoj državi u određenom danu postoji veća potrošnja od uobičajene a u drugoj manja. Praksa je pokazala da je neophodno pravno urediti potrebu da granična država po zahtevu interveniše kratkoročnim pozajmicama u količini neophodnoj za održivost energetskeg sistema. Tehnički, takvi sporazumi se sprovode svakodnevno i njihov rezultat jeste energetskeg bilans koji se u ugovorenom terminu saldira ili reprogramira.

Najčešći vid takvih sporazuma jesu sporazumi sa susednim državama o održivosti elektroenergetskeg sistema. Države se međusobno obavezuju da će jedna drugoj pružiti svu raspoloživu pomoć a po zahtevu države koja ima problema u napajanju električnom energijom. Osnovni princip izražen u ovim ugovorima jeste princip solidarnosti. Naravno, ne očekuje se od država koje pružaju pomoć da električnu energiju isporuče bez naknade. Naprotiv. Cilj je da se sprovedenim merama stvore raspoloživi viškovi koji će se uputiti drugoj državi. Ideja ovakvih sporazuma jeste da se ustanovljenjem obaveze međusobnog pomaganja omogući održivost energetskeg sistema i u slučajevima kada svi planovi za zaštitu sigurnosti snabdevanja nisu dali efekta. Stoga se ovaj model zaštite naziva i graničnim. Zapravo, on po svojoj suštini ne garantuje uvozne kvote energenata koje će se koristiti radi omogućavanja osnovnih uslova života i podizanje privredne proizvodnje, već omogućava zaštitu u vanrednim okolnostima od urušavanja energetskeg sistema, od pojave planskih nestašica, isključenja najvećih potrošača sa energetskeg sistema, i od drugih negativnih posledica.

Tvorevina koncepta multilateralne solidarnosti u cilju sigurnosti snabdevanja jeste i međudržavna rezervacija kvota energenata. Radi se o pravnim sporazumima dve ili više država kojim se ugovarači obavezuju da svoje državne rezerve energenata uvećaju za određeni procenat koji bi u kriznom periodu mogle da iskoriste radi intervencija neophodnih za održavanje energetskeg sistema druge države ugovornice. Iako su ovakvi tipovi sporazuma više predmet teorijskih razmatranja nego prakse, imajuću i vidu nove tendencije u oblasti energetike, a pogotovo tendenciju smanjenja

upotrebe fosilnih goriva, to će ovakav vid zaštite u bliskoj budućnosti biti sve zastupljeniji. Ovakav stav se pravda time da je oslanjanje na obnovljive izvore energije još uvek proces u razvoju i da je radi njegove afirmacije potrebno obezbediti što veći stepen sigurnosti. S obzirom da se koncept upotrebe "prljavih energenata" postepeno menja, uz činjenicu da je snabdevanje iz obnovljivih izvora energije još uvek, globalno posmatrano, na niskom nivou, to je neophodno sistem zaštite multiplicirati i preneti ga na spoljne faktore. Ti spoljni faktori su granične države. Razmatrani model samostalno ne može da opstane, što je pokazala i gasna kriza 2006. i 2009. godine na teritoriji evropskog kontinenta¹³⁴. Međutim, primenom sva tri modela, koja su se razvila u različitim periodima ljudske civilizacije, moguće je obezbediti visok stepen sigurnosti snabdevanja i time omogućiti dalji razvoj energetskeg tržišta.

Tako se model koordinisane međuzavisnosti može iskoristiti u cilju ujednačene promocije dobijanja energije iz obnovljivih izvora. Udruživanjem više susednih država u cilju stvaranja jednakih uslova za investiranje u oblasti "čistih" energija, postavlja se standard koji doprinosi energetskeg autonomiji, ali i zaštiti životne sredine. Ujedno, služi kao podstrek da se što veći broj država uključi u primenu modela, što nadalje vodi opštoj primeni i njegovoj potpunoj eksploataciji. Osnovni nedostatak ovog modela jeste što je na duži rok teško održiv. S obzirom da su partneri u odnosu ekonomske nezavisnosti, svaki od njih želi da zadovolji pre svega ekonomske interese, koje je na duži rok nemoguće sa velikom tačnošću predvideti. U jednom trenutku, moguće je da ekonomski interesi preovladaju, što će dovesti do urušenja tog modela sigurnosti snabdevanja.

Model međusobne uslovljenosti je model koji je naglo osvajao robna tržišta krajem prošlog i početkom ovog veka i koji je bio prepoznatljiv najpre u autoindustriji. Različiti proizvođači automobila koji su na tržištu držali konkurentne pozicije, udruživali su se da bi novim, zajedničkim snagama novostvorenim proizvodom osvojili određeni deo tržišta, smanjili troškove razvoja, smanjili komercijalne troškove i održali se, zajedno, po principu jednakog učešća, na konkretnom tržištu u projektovanom vremenskom intervalu¹³⁵. Rezultat njegove

¹³⁴ Više videti infra II, 2.1.2.1.

¹³⁵ Najpoznatiji primer iz novije istorije jeste udruživanje kompanija: General Motors, Daimler, Chrysler LLC, i BMW u cilju stvaranja novog hibridnog sistema motora poznatog pod nazivom Advanced Hybrid System 2 ili AHS2.

primene je ograničenog trajanja – do tačke veće isplativosti. Modelom međusobne uslovljenosti mogu se pomiriti oprečne tendencije: eksploatacije fosilnih goriva i korišćenja obnovljivih izvora energije. Najbolji primer jeste stvaranje kombinovanih elektrana za proizvodnju električne energije u kojima se naporedo koriste obe tehnologije u cilju ostvarivanja zajedničkog cilja – smanjenja emisije štetnih gasova i zaštite životne sredine. Najveća mana ovog modela jeste što pogoduje stvaranju oligopola. Najbolji primer u literaturi se navodi iz transportnog sektora, u kome je takođe moguće primeniti ovaj model. Tako na globalnom tržištu postoje samo dva proizvođača aviona srednje i velike nosivosti: Boing (SAD) i Airbus (EU), čiji se koncepti razlikuju i na taj način pokrivaju sve eventualne potrebe (osim za male sportske i vojne avione)¹³⁶. Primenjeno na sektor energetike, postojao bi oligopol više država izvoznika uglja ukoliko bi se ujedinile i napravile dve zajedničke ponude: jednu u pogledu mrkog, drugu u pogledu kamenog uglja, čime bi narušile postojanje tržišnih principa.

Model multilateralne solidarnosti počiva na principu međusobnog pomaganja susednih država u kriznim situacijama koje se svakodnevno javljaju u pojedinim segmentima energetskeg tržišta. Ugovori susednih zemalja o međusobnom pomaganju ne predstavljaju otvorena vrata zaobilaznju propisa o jednakom pristupu i poštovanju tržišnih principa. Naprotiv, na solidarnost se države mogu pozivati u tačno ugovorom utvrđenim uslovima i po unapred utvrđenim cenama, koje mogu biti i tržišne u trenutku korišćenja pomoći što vodi apsolutnoj zaštiti. Međutim, moguće je da u datom trenutku, uprkos želji, i pravnoj obavezi, države u okviru ugovorenog sistema nisu u mogućnosti da daju pomoć usled problema sa održavanjem sopstvenih energetskeg sistema, odnosno usled poremećaja na sopstvenom energetskeg tržištu. U tim situacijama, model multilateralne solidarnosti kao model zaštite sigurnosti snabdevanja, ne bi imao nikakvog efekta.

Istovremenom primenom opisanih modela, moguće je ostvariti uravnotežen odnos između tendencije sigurnosti snabdevanja energentima i paradigme zaštite konkurencije na tržištu energenata.

¹³⁶ Više videti u: Newhouse, John; "Boeing versus Airbus", USA: Vintage Books, 2007

3. ODNOS PARADIGME SIGURNOSTI SNABDEVANJA ENERGENTIMA I PARADIGME ZAŠTITE KONKURENCIJE NA TRŽIŠTU ENERGENATA

Energetsko tržište predstavlja susret ponude i tražnje energenata na jednom određenom području. Prema kriterijumu raznovrsnosti energenata u pogledu fizičkih svojstava i načina isporuke, praksa je iznedrila dva tipa tržišta energenata: zatvoreno (nepravo) i otvoreno (pravo) tržište energenata.

3.1. Zatvoreno tržište energenata

Zatvoreno tržište energenata se odnosi na trgovinu energenata čija je cena unapred ugovorena i učesnici su isključivo države u okviru izgrađene infrastrukture za promet energenata. Primer ovakvog tržišta jeste tržište država koje se snabdevaju iz naftovoda ili gasovoda. Nepravim se naziva jer na takvom tržištu nema pravog susreta ponude i tražnje. Ugovorima su već definisane minimalne kvote za isporuku kao i njihova cena. Tržišni uslovi, ipak, nisu apsolutno isključeni. Oni deluju u slučaju da se energetske potrebe država koje funkcionišu unutar sistema povećaju do nivoa koji prevazilazi postojeće kapacitete tržišta. U tom slučaju, isporučilac će isporučiti količine u graničnoj vrednosti kapaciteta infrastrukture onom ponuđaču koje spreman da plati veću cenu, pod pretpostavkom da ugovorom o izgradnji infrastrukture nije šta drugo propisano. Tako je moguće da u okviru istog sistema država A snabdeva gasom države B, C i D. Ako je kapacitet prenosnog sistema gasa 128 miliona metara kubnih dnevno, i ako je minimalna kvota za državu B 50 miliona, državu C 30 miliona, i državu D 12 miliona, ostaje raspoloživih 36 miliona kubnih gasa dnevno. Raspoloživ gas može biti predmet prodaje pod tržišnim principima, koji se formiraju na osnovu ponude i tražnje, ukoliko se za kupovinu raspoloživog gasa jave barem dve države.

Pravni osnov za ovakvo ponašanje je bilateralni, odnosno multilateralni sporazum između država ugovornica. U slučaju da država isporučilac ima više nezavisnih infrastrukturnih sistema, postavlja se pitanje da li postoji povreda nekog prava ukoliko isporučilac pravi razliku u odnosu na države vezane za različite strukturne sisteme iste vrste? Da li u tom slučaju može da se govori o diskriminatornom ponašanju isporučioaca, i da li, ako se navedeni model testira u okviru tri države članice Evropske unije postoji povreda prava konkurencije?

Da bi se došlo do egzaktnih odgovora na ova pitanja, mora se poći od same prirode tržišta. Zatvoreno tržište, s obzirom na stepen autonomije učesnika na tržištu može biti organizovano (dirigovano) i neorganizovano (samostalno). Zatvoreno tržište je po svojoj prirodi organizovano, što znači da se kupovina i prodaja odvija između unapred poznatih učesnika pod unapred utvrđenim uslovima. Pravni osnov za ovakvo tumačenje jeste sam ugovor o izgradnji infrastrukture, koji sadrži sve odredbe neophodne za sprovođenje u delo jedne takve investicije. Pre izgradnje i sklapanja ugovora o izgradnji, bilo je neophodno izraditi studiju izvodljivosti i isplativosti investicije. Isplativost investicije se projektuje na dugi niz godina, a garancija za njenu otplatu jeste ugovorena cena. Moguće je da se cena promeni uz saglasnost zainteresovanih strana.

Tržišni uslovi nastaju tek u slučaju potrebe većeg opterećenja sistema u odnosu na projektovane količine. Razlika potrebnih količina u odnosu na količine koje je moguće isporučiti, predstavlja manjak količina na tržištu koje diktiraju cenu viškova namenjenih isporučivanju primaocima energenata. U tom slučaju kupci energenata na tržištu de facto nisu u jednakom položaju. U zatvorenim infrastrukturnim sistemima važi pravilo da je cena niža što je mesto isporuke bliže izvoru. Razlika se javlja u visini tranzitnih troškova i troškova održavanja sistema. Postojeći sistemi nisu jednakih kapaciteta niti troškova održavanja. Moguće je da isti isporučilac po različitim cenama isporučuje energente državama u okviru Evropske unije, uključujući cene na i na samom izvoru. Nema diskriminatornog ponašanja ako su razlike u tretiranju vezane za nediskriminatorne preduslove: povlačenje većih količina, različita visina investicije, različit procenat učešća u investiciji i sl. Moguće je čak i da jedna država ne plaća istu cenu za gas/naftu koji joj se isporučuje preko jednog infrastrukturnog sistema u odnosu na drugi. Takve uslove diktira tržište. Tako ako država B iz *supra* navedenog primera kupuje minimalno 50 miliona kubika gasa dnevno, a država C 30, vrlo je verovatno da će država B kupovati gas po nižoj ceni u odnosu na državu C. Takođe, država C može primati i preko drugog gasovoda istu količinu od 30 miliona kubika dnevno, ali po drugačijoj ceni. Korektivni faktori su učešća država B i C u samoj investiciji, udaljenost od mesta izvora, i dr. Imajući to u vidu, nema mesta tvrdnjama da se različitim ugovaranjem cene povređuje pravo konkurencije.

3.2. Otvoreno tržište energenata

Drugačija pravila važe na otvorenom tržištu energenata. Međunarodno tržište energenata možemo posmatrati na regionalnom i globalnom nivou. Pravila na regionalnim tržištima se razlikuju. Ipak, njihova zajednička karakteristika jeste tendencija harmonizacije tržišnih pravila. Najbolji primer za ovu tvrdnju jesu pravila iz oblasti energetike evropskog kontinenta. Iako sve države Evrope nisu i članice Evropske unije one su objedinile svoje napore u cilju harmonizacije propisa iz oblasti energetike, i zaključile Ugovor o osnivanju Energetske zajednice. Osnovni zadatak stvaranja energetske zajednice jeste ustanovljenje ekonomskog i pravnog okvira radi ostvarenja zajedničkih ciljeva i što većeg stepena obezbeđenja sigurnosti snabdevanja energijom. Osnovni zadaci-ciljevi jesu:

a) stvaranje stabilnog regulatornog i tržišnog okvira sposobnog da privuče investicije u gasne mreže, proizvodnju električne energije i prenosne i distributivne mreže, tako da sve ugovorne strane imaju pristup stabilnom i neprekidnom snabdevanju energijom, koje je od suštinske važnosti za ekonomski razvoj i društvenu stabilnost;

b) stvaranje jedinstvenog regulatornog prostora za trgovinu energijom;

c) uvećanje sigurnosti snabdevanja jedinstvenog regulatornog prostora kroz obezbeđivanje stabilne investicione klime u kojoj bi mogle da se razvijaju veze¹³⁷ sa kaspijskim, severnoafričkim i bliskoistočnim rezervama gasa i uvećana eksploatacija domaćih rezervi;

d) unapređenje stanja životne sredine u pogledu energije i sa njom povezanom energetsom efikasnošću;

e) podsticanje korišćenja obnovljivih izvora energije i utvrđivanje uslova za trgovinu energijom na jedinstvenom regulatornom prostoru,

f) razvoj konkurencije širih geografskih razmera na energetsom tržištu i iskorišćenje ekonomije obima¹³⁸.

Jedan od ciljeva osnivanja Energetske zajednice je zaštita delovanja pravila konkurencije. Naime, nespojivo je sa suštinom energetske zajednice sklapati sporazume koji za svoj cilj ili za posledicu imaju sprečavanje, ograničavanje ili

¹³⁷ Reč je o izgradnji infrastrukture koja će na sigurniji način povezati Evropu sa ključnim zalihama na planeti.

¹³⁸ Ibidem, čl.2.

narušavanje konkurencije. Navedeni stav proizilazi iz odredaba člana 18. Ugovora o osnivanju. Strogo je zabranjena zloupotreba dominantne¹³⁹ pozicije jednog ili više privrednih društava na tržištu. Istom normom, zabranjena je i zloupotreba intervencija države koji bi za cilj imale narušavanje konkurencije favorizujući određena preduzeća ili određene energetske resurse. Navedene norme konkretizovane su pravilima EU, na koje u više članova upućuje i sam Ugovor. Reč je, pre svega, o članovima Ugovora, koji su posebno navedeni u Aneksu III¹⁴⁰. Navedenim odredbama određeni su kao nespojivi sa zajedničkim tržištem i zabranjeni svi sporazumi između preduzeća, odluke udruženja preduzeća i dogovorna praksa udruživanja, koja može da nanosi štetu trgovini između država članica energetske zajednice i čiji su cilj ili posledica sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije unutar zajedničkog tržišta¹⁴¹. Ukoliko se takvi sporazumi i zakluče, ništavi su. Izuzetno, takvi sporazumi neće biti ništavi ukoliko doprinose unapređenju proizvodnje ili distribucije robe ili podstiču tehnički ili ekonomski razvoj, a koji istovremeno potrošačima omogućavaju pravično učešće u tako ostvarenim pogodnostima. Da bi ostali na snazi neophodno je i da ne nameću preduzećima ograničenja koja su nespojiva s ostvarenjem navedenih ciljeva i da ne daju mogućnosti tim preduzećima da isključe konkurenciju u pogledu bitnog dela proizvodnje.¹⁴²

U skladu sa odredbama Ugovora smatraće se da su nespojivi sa zajedničkim tržištem u meri u kojoj ugrožavaju trgovinu između država članica, svi oblici državnih, ili iz državnih sredstava odobrenih subvencija, koji putem povlašćivanja određenih preduzeća ili proizvodnih grana prete da dovedu ili dovode do nedozvoljene nelojalne konkurencije¹⁴³. Ovakva formulacija trpi dva ograničenja.

¹³⁹ Dominantna pozicija pretpostavlja da određeni učesnik na energetskom tržištu čini veliku većinu na tržištu, bilo na strani ponude bilo na strani tražnje. Članom 82. Ugovora o osnivanju energetske zajednice zaranjene su zloupotrebe dominantnog položaja koje se sastoje naročito u a) neposrednom ili posrednom nametanju neodgovarajuće kupovne ili prodajne cene ili ostalih uslova razmene; b) ograničavanju proizvodnje, plasmana ili tehničkog razvoja na štetu potrošača; c) primenjivanju nejednakih uslova na iste poslove sa različitim partnerima, stavljajući ih na taj način u lošiji konkurentski položaj; d) uslovljavanju zaključenja ugovora prihvatanjem dodatnih obaveza koje po svojoj prirodi ili prema trgovačkim običajima nisu u vezi sa predmetom ugovora.

¹⁴⁰ Videti članove: 81, 82 i 87.

¹⁴¹ Naročito je zabranjeno sklapanje sporazuma koji: a) neposredno ili posredno utvrđuju kupovne ili prodajne cene ili druge uslove razmene, b) ograničavaju ili kontrolišu proizvodnju, plasman, tehnički razvoj ili investicije, c) dele tržište ili izvore snabdevanja, d) primenjuju nejednake uslove na iste poslove sa različitim poslovnim partnerima, stavljajući ih na taj način u nejednak konkurentski položaj, i e) uslovljavaju sklapanje ugovora prihvatanjem dodatnih obaveza, koje po svojoj prirodi i trgovačkim običajima nemaju veze sa predmetom ugovora.

¹⁴² Videti član 81. Zakona o osnivanju energetske zajednice.

¹⁴³ Videti član 87. Ugovora o osnivanju energetske zajednice.

Prvo ograničenje jeste socijalnog karaktera. Podrazumeva da su u skladu sa zajedničkim tržištem: a) pomoć socijalnog karaktera data individualnim potrošačima, ako se pri tome ne pravi diskriminacija zasnovana na poreklu robe; b) pomoć koja se daje za naknadu šteta nastalih usled prirodnih nepogoda ili drugih izuzetnih događaja; c) pomoć data privredi određenih područja SR Nemačke pogođenoj podelom Nemačke, u meri u kojoj su potrebne da bi se nadoknadile ekonomske posledice prouzrokovane podelom.

Drugo ograničenje jeste razvojnog karaktera. Podrazumeva da u skladu sa zajedničkim tržištem mogu biti: a) pomoć za unapređenje ekonomskog razvoja područja na kojima je životni standard izuzetno nizak ili u kojima postoji znatna nezaposlenost; b) pomoć za unapređenje važnih projekata od zajedničkog evropskog interesa ili za otklanjanje znatnog poremećaja u privrednom životu jedne Države članice; c) pomoć za unapređenje razvoja određenih privrednih delatnosti ili određenih privrednih grana, ako se time ne menjaju uslovi poslovanja u meri u kojoj je to suprotno zajedničkim interesima; d) pomoć namenjena unapređenju kulture i očuvanju baštine, kada ona ne utiče na uslove razmene i konkurencije u energetske zajednici u meri koja bi bila suprotna zajedničkom interesu; e) ostale vrste subvencija koje određuje Ministarski Savet¹⁴⁴ odlukom koju donosi kvalifikovanom većinom na predlog Evropske Komisije.

Takođe, stvorena je obaveza ugovornih strana za implementaciju *acquis communautaire* o energetici¹⁴⁵. Međutim, imajući u vidu da su se počevši od usvajanja prvog energetskog paketa pa do nastanka trećeg¹⁴⁶ paketa propisi u oblasti energetike u okviru *acquis communautaire* menjali, to je ovom odredbom stvorena obaveza stalne harmonizacije propisa između država ugovornica kako bi same države obezbedile i sprovodile uslove stvaranja zajedničkog tržišta

Globalno tržište energenata funkcioniše kao neorganizovano i predstavlja skup viškova energije, razvrstanih po tipu i vrsti energenta, koje se u datom trenutku nalaze u ponudi kod najvećih zemalja isporučioaca energenata. S obzirom na to da su

¹⁴⁴ Ministarski savet je organ Evropske energetske zajednice i sastoji se od po jednog predstavnika svake Ugovorne Strane i dva predstavnika EU. Ministarski savet: a) pruža opšte političke smernice; b) preuzima Mere; c) usvaja Proceduralne akte kojima između ostalog može, pod precizno utvrđenim uslovima, poveriti drugim organima određene zadatke, ovlašćenja ili obaveze u pogledu sprovođenja politike Energetske zajednice. Ministarski savet podnosi godišnji izveštaj o aktivnostima Energetske zajednice Evropskom Parlamentu i parlamentima Pridruženih Strana i Učesnika. Ministarski savet usvaja budžet Energetske zajednice Proceduralnim Aktom svake druge godine.

¹⁴⁵ Videti član 10. Zakona o osnivanju energetske zajednice, Op.cit.

¹⁴⁶ Više o tome infra III, 2.1.

energenti različitih fizičkih svojstava, i da u svetu vlada neravnomerna raspoređenost teritorija bogatih energentima, to su stalna ponuda i tražnja za energentima izgradile obrazac ponašanja koje slede svi akteri. Reč je o sledećim obrascima:

Prvo, najčešći vid kupoprodaje energenata jeste putem investicionog ulaganja. Država uvoznik (investitor) investira u istraživanje i razvoje projekata za snabdevanje energijom ne bi li na taj način obezbedila što veći stepen sigurnosti snabdevanja. Država izvoznik koristi nestašicu energenata na konkretnom tržištu da bi podigla stepen investicija i ujedno zagarantovala prodaju količina po utvrđenoj ceni. Tako država B, kao izvoznik energenata može investirati na tržištu države A, uvoznika energenata i putem tih investicija (izgradnja gasovoda i sl), obezbediti dugoročno prisustvo na tom tržištu. Odgovor države A u cilju obezbeđivanja većeg stepena sigurnosti snabdevanja može biti ulaganje u razvoj istraživanja i projekata sa ciljem podizanja sopstvene proizvodnje.

Drugo, količina viškova u isporuci energije zavisi i od stavova proizvođačkih međunarodnih organizacija kojima pogoduje latentna nestašica, odnosno drastična potražnja za energentima, i koji po svojoj prirodi predstavljaju kartelska udruženja koja utiču na nivo cena na međunarodnom tržištu. Stoga ne čudi veliki porast nivoa investicija u oblasti energetike počevši od 70ih godina prošlog veka, pa do danas. Globalno tržište energenata je, kako je već rečeno neorganizovano ali i dobrim delom neregulisano međunarodnim normama. Ključni multilateralni dokumenti, kao što su Kojoto protokol i Povelja o energiji koji, usled neujednačenog i nepotpunog prihvatanja od strane međunarodne zajednice nemaju svoj puni pravni legitimitet, na mnoge novonastale odnose ne mogu da se primene. Tendencija uređenja tržišta energenata preko uređenja tržišta emisije gasova¹⁴⁷, takođe je ostala bez mnogih pristalica kojima ne odgovara zagovaranje ideje da se u što je kraćem mogućem vremenskom periodu emisije gasova moraju smanjiti na nivo iz 90ih godina prošlog veka. Ovakvo stanje otvara mogućnost nelojalnom ponašanju tržišnih aktera koji maksimalno koriste svoju postojeću poziciju, ne bi li, u vremenu delimično uređenih međunarodnih odnosa, obezbedili veći stepen sigurnosti snabdevanja u dužem vremenskom periodu.

¹⁴⁷ Više videti infra II, 2.2.1

4. KLJUČNI PROBLEMI RAZVOJA MEĐUNARODNOPRAVNOG OKVIRA ZAŠTITE SIGURNOSTI SNABDEVANJA ENERAGENTIMA

Razlozi usporenog razvoja međunarodnog okvira u oblasti energetike koji direktno utiču na zaštitu sigurnosti snabdevanja mnogobrojni su i uključuju:

- 1) nejednaku rasprostranjenost fosilnih goriva na planeti;
- 2) monopolizaciju, odnosno kartelizaciju pojedinih segmenata međunarodnog tržišta energenata;
- 3) učestale cenovne šokove nastali kao rezultat veštački izazvanih distorzija tržišnih relacija;
- 4) političke nemire u državama koje raspolažu značajnim udelom prirodnih rezervi energenata;
- 5) nedovoljan stepen iskorišćenja utroška energije;
- 6) prljave tehnologije prerade;
- 7) neplansko rasipanje energije;
- 8) smanjenu investiciona sigurnost, odnosno povećanje investicionih rizika;
- 9) rasparčavanje tržišta;
- 10) nepostojanje opšteprihvaćene pravne regulative na međunarodnom nivou.

Država, kao nosilac suverene vlasti, ima dužnost i obavezu da na međunarodnom tržištu energenata nastoji da obezbedi dovoljne količine energije neophodne ne samo za zadovoljene osnovnih potreba njenih građana, već i za razvoj, odnosno napredak privrede. Naravno, ovde se polazi od pretpostavke da država ne raspolaže dovoljnim količinama energenata koje bi u potpunosti zadovoljila njene potrebe.

4.1. Geografska disperzija fosilnih goriva kao faktor sigurnosti snabdevanja energentima

Nejednaka geografska rasprostranjenost fosilnih goriva deluje dvojako na sigurnost snabdevanja energentima.

Prvo, sami geografski i geološki uslovi diktiraju da li će određena država raspolagati rezervama fosilnih goriva, odnosno da li će imati pogodnu lokaciju za rentabilno iskorišćenje obnovljivih izvora energije. Države su nosioci suverene vlasti nad teritorijom koju kontrolišu u skladu sa međunarodnim pravilima i svojim

Ustavom kao najvišim pravnim aktom. Otuda se države pozivaju na pravila međunarodnog javnog prava kada u cilju sticanja prava nad značajnim rezervama energenata, istražuju pojedine delove svoje teritorije ne bi li "proširili nadležnost", odnosno stekli pravo i na novim rezervama koje do određenog trenutka nisu eksploatisali¹⁴⁸. Sigurnost snabdevanja, s obzirom na ciljeve energetske politike može imati pozitivno i negativno određenje. Ukoliko su mere države uperene ka proširenju rezervi ili unapređenju procesa eksploatacije, može se govoriti o pozitivnom određenju sigurnosti snabdevanja. U slučaju da država raspolaže dovoljnim količinama energije za zadovoljenje sopstvene potrošnje, uvećanom ili kvalitetnijom eksploatacijom, postići će uvećanje portfolia svojih kupaca na tržištu. Negativno određenje sigurnosti snabdevanja podrazumeva nastojanje država da svojim merama obezbede samo siguran nivo distribucije energenata neophodnih za zadovoljenje osnovnih potreba.

Drugi vid uticaja nejednake rasprostranjenosti energenata na pitanje sigurnosti snabdevanja jeste segmentisanje-fragmentacija tržišta i stvaranje posebnih, po karakteristikama unikatnih obrazaca ponašanja za svako tržište. Segmentisanje tržišta se javlja kao pojava u regionima u kojima se distribucija energenata, kao derivata fosilnih ostataka, vrši putem postojeće infrastrukture. Na takvim tržištima konkurencija na strani isporučioaca ne postoji. Infrastrukturni projekti, kao što je izgradnja gasovoda, odnosno naftovoda, uglavnom su plod zajedničkih investicija isporučioaca i barem jednog primaoca (države A i B). Samim ugovorom o izgradnji infrastrukturnih postrojenja utvrđuje se cena ili kriterijumi za njeno određivanje. S obzirom da nema drugih ponuđača na infrastrukturnoj trasi, to nema ni zakonitosti odnosa ponude i tražnje (država A prihvata uslove države B jer drugih mogućnosti nema za sve energente koji se distribuiraju konkretnom infrastrukturom).

Naime, zbog činjenice da je distribucija energenata u većini zemalja u državnoj svojini, često postoji samo jedan isporučilac koji diktira cenu na tržištu. Opisani koncept dugoročno vodi do pada kvaliteta pružene usluge i povećanja troškova. Država primaoca nema dovoljno prostora za manevrisanje kratkoročnim merama jer su cene, količine i kvalitet isporučenog energenta unapred okvirno

¹⁴⁸ Najpoznatiji primer iz novije istorije jeste "proširenje nadležnosti" Rusije na rezerve koje se nalaze u Arktičkom okeanu. Ruski geolozi su 2007. godine nakon šest nedelja istraživanja u okviru ekspedicije Arktika 2007 ustanovili da je Lomonosov greben u sastavnom delu ruskog kopna, koje otkriće je Rusiji dalo legitimno pravo da crpi tamošnje rezerve goriva.

ugovorene za duži vremenski period. Jedino šta država primalac¹⁴⁹ može da učini jeste da se okrene drugim vidovima eksploatacije energenata, odnosno drugim dobavljačima, što svakako utiče na troškove i opet destabilizaciju tržišta. Stoga se države u regionima u kojima se pretežno kupuje od jednog isporučioaca, u slučaju spora, prihvataju diplomatskih rešenja. Ključni problem diplomatskih rešenja sporova jeste nekonzistentnost, odnosno pojave da se postignuta rešenja i donešene odluke ne mogu identično primeniti na više sličnih slučajeva. Na primer, diplomatsko rešenje Rusko-Ukrajinskog spora iz 2006. i 2009¹⁵⁰. godine, ne bi moglo da se primeni na eventualni spor između Rusije i Nemačke. Sporovi u oblasti energetike čak i činjenično i problemski identični, ne mogu se upoređivati jer iza svakog od njih stoji različita politička pozadina. U rešavanju sporova, s obzirom na strateški, možemo reći politički značaj, primat preuzima diplomatija, a ne pravo. Pravo je samo jedan od instrumenata za ostvarivanje svojih ciljeva, ili bolje rečeno, forma za uobličavanje politički postignutih dogovora.

4.2. Parcijalna monopolizacija i kartelizacija međunarodnog tržišta energenata

Kartel predstavlja sporazum između država, odnosno vodećih kompanija u državnoj svojini, da određeni proizvod ili uslugu pružaju pod određenim uslovima koji nisu tržišni a u cilju maksimiziranja dobiti. U delu I, poglavlju 1.1, bilo je reči o OPECu kao kartelskoj organizaciji koja utvrđuje kvote isporuke udruženih zemalja u cilju regulisanja cene. Međutim, modaliteti nelojalne konkurencije ne pojavljuju se isključivo u trgovini sirovom naftom.

Dominacija pojedinih kompanija, ili se slobodno može reći država, direktno je zavisna od nivoa investicija u distributivne sisteme u konkretnoj energetskoj oblasti. Tako je Rusija ostvarila dominat u trgovini gasom, Holandija i Nemačka u trgovini zelenom električnom energijom, Australija u trgovini ugljem, itd. Ukoliko mali broj zemalja dominira na energetskom tržištu u bilo kom njegovom segmentu, postoji opasnost da se udruže i dogovore o uslovima isporuke konkretnog energenta, čime bi onemogućili međusobno konkurentni odnos koji bi se nadomestio boljim uslovima za sve koji su učestvovali u procesu dogovaranja. Čak i ako se određeni broj država ne

¹⁴⁹ Više o državi primaocu i isporučioacu supra I, 2.2.

¹⁵⁰ Više videti infra I, 5.

priključi sporazumno utvrđenim uslovima poslovanja, kartel će opstajati usled nemogućnosti kupaca da zadovolje tražnju od ostalih ponuđača (koji nisu sastavni deo kartela).

Kod tržišta energenata na kojima je vlasnik ili upravljač distributivnog sistema ujedno i isporučilac energenta u isključivom je domenu isporučioaca odluka o eventualnom uključivanju drugih aktera na to tržište. Ukoliko bi novi akter želeo da pristupi tržištu ne bi mogao pod identičnim uslovima da pristupi distributivnom sistemu što bi svakako uticalo na njegovu ponuđenu cenu. Stoga je novi trend koje zagovaraju pre svega države EU, ali i druge koje žele na svom tržištu da razviju odnos slobodne konkurencije, uspostavljanje sistema razdvajanja proizvodnje, distribucije i isporuke (prodaje) kako bi se na taj način omogućilo da sistemu pristupi više nezavisnih proizvođača, odnosno više nezavisnih isporučioaca (prodavaca krajnjim potrošačima). Opisani sistem se u teoriji naziva razdvajanje energetske delatnosti, odnosno "unbundling".

S obzirom da su energetske distributivne sisteme od strateške važnosti za državu, to ovim modelom nije isključeno da država bude vlasnik distributivne mreže ili nekog od proizvođača, odnosno prodavaca na tržištu, ali pod uslovom da je i privatnom sektoru omogućen pristup distributivnoj mreži na nediskriminatornoj osnovi. Modeli u kojima država visoko subvencionise pojedine sektore proizvodnje po principu nerealno niske cene, i to do određenog nivoa, bez obzira što će subvencije biti nediskriminatorne, destimulativno utiču na razvoj tržišta, te se u tim slučajevima država javlja kao nelojalni konkurent, jer svojim aktima utiče na smanjenje broja od države nezavisnih ponuđača. Ako država A subvencionise sve zainteresovane proizvođače električne energije, koji proizvode više od 600 MW¹⁵¹ godišnje, to će destimulativno delovati na sve ostale proizvođače jer neće moći da ostvare pravo na subvencije. Stoga je vrlo važno da državne intervencije na tržištu budu nediskriminatornog karaktera i da iste ne utiču negativno na razvoj konkurencije, već da istu pospešuju.

Iako se inicijalno sistem "unbundling"-a razvio na modelu proizvodnje, prodaje i isporuke električne energije, on je primenljiv na promet svih ostalih energenata. Ideja uspostavljanja sistema unbundlinga jeste stvaranje tržišnih uslova koji bi bili nepovoljni za dominaciju kartela i monopolizaciju države koja uspostavlja

¹⁵¹ Megavat

tržište. Ipak, unbundling po svojoj prirodi ne može biti adekvatna zaštita od cenovnih šokova i fluktuacije cena na globalnom tržištu.

4.3. Fluktuacije cena

Fluktuacije cena usled velikih cenovnih šokova jeste pojava da određeni događaj ili događaji izazovu drastičan pad ili porast cena određenih proizvoda na globalnom tržištu što za posledicu ima trajan ekonomski efekat¹⁵². Česte fluktuacije cena smanjuju stepen sigurnosti snabdevanja jer ne postoji izvesnost kako u pogledu cene, tako i u pogledu ponude. Ukoliko cena drastično padne, to će uticati naglo na povećanje tražnje. Cena će se vratiti na početni nivo tek kad se oseti nestašica na tržištu. Nestašica na tržištu može dovesti čak i do cenovnog prevazilaženja početnog nivoa. Tako nastaje kružna fluktuacija cena koja za posledicu ima gašenje tržišnih principa i prelazak na bilateralno ugovaranje kupoprodaje.

Počevši od 70ih godina prošlog veka, pa do danas, ekonomska teorija se bavi proučavanjem i analizom uzroka koji su izazvali veliki porast cena energenata tokom ubrzanog tehnološkog razvoja, pre svega nafte, u cilju njihovog potpunog razumevanja i objašnjenja, potom sprečavanja istih ili sličnih događaja u bliskoj budućnosti.

Teorijske analize rezultirale su zaključkom da su razlozi drastičnih promena na tržištu pravopolitičke prirode. Međutim, nagle skokove cena je tokom istorije bilo moguće predvideti ali ne i sprečiti usled nedostatka organizovanog odbrambenog sistema zaštite sigurnosti snabdevanja koji bi bio u mogućnosti da adekvatno odgovori na veštački izazvana pomeranja na tržištu energenata.

Stvaranje sistema imunog na politička dešavanja u svetu je, u postojećim odnosima na globalnom tržištu energenata, nemoguće. Međutim, moguće je napraviti sistem koji bi svojim pravnim mehanizmima omogućio minimum procesa snabdevanja za sve države učesnice na energetsom tržištu. Upravo to je međunarodna zajednica pokušala usvajanjem Povelje o energiji¹⁵³ kao najznačajnijeg multilateralnog sporazuma u oblasti energetike. Sa svojim pratećim sporazumima,

¹⁵² Pod trajnim ekonomskim efektom podrazumeva se posledica nastala kao rezultat velikih tržišnih pomeranja koja se ogleda o značajnoj promeni uslova poslovanja. Više videti u: Perron, Pierre; The Great Crash, the Oil Price Shock and the Unit Root Hypothesis Econometric Research Program, Princeton University, Research Memorandum No. 338, 1988.

¹⁵³ Videti više infra II, 2.1.

Povelja o energiji predstavlja pravnu preteču nezavisnog energetskeg globalnog tržišta.

Unifikacija pravila ponašanja na energetskeom tržištu nailazi na oponente, kako država, tako i velikih kompanija koje dominiraju u pojedinim oblastima. Nije u interesu ključnih država izvoznica da preko postojećih distributivnih sistema omoguće snabdevanje energentima koji potiču iz resursa izvan njihove kontrole. Takođe, nije u interesu ni velikim multinacionalnim kompanijama, koje vrše ulogu ključnih snabdevača, da ustupe delove tržišta svojim konkurentima time što će se odreći pozivanja na odredbe zaključenih dugoročnih ugovora uz pomoć kojih su zauzeli određenu tržišnu poziciju.

Sa aspekta međunarodnog prava energetike¹⁵⁴ teško je pomiriti dve oprečne tendencije: prvu, kojoj postojeće stanje odgovara jer iz istog učesnici na tržištu crpe mnogo veću dobit nego što bi to činile, i drugu, koja teži potpunom pravnom uređenju tržišta na međunarodnoj osnovi u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja. Cilj je stvoriti pravno uređeni sistem koji bi omogućavao pravnu zaštitu svim akterima ukoliko dođe do veštački izazvanih distorzija i koji bi omogućio minimum snabdevanja neophodnog za elementarno funkcionisanje osnovnih sistema (zdravstvo, transport, grejanje i sl).

Pravno uređenim sistemom, koji bi, prvenstveno propisivao prava i obaveze proizvođača, ali i prava i obaveze kupaca, smanjila bi se mogućnost zloupotrebe trenutno nereguliranih odnosa na globalnom energetskeom tržištu. Ukoliko bi se, po ugledu na organizovana energetska tržišta podelile dužnosti između proizvođača, distributera i kupaca, i ukoliko bi se pravo pristupa energentima utvrdilo po principu nediskriminacije, gotovo da bi bilo nemoguće da na tržištu dođe do drastičnih cenovnih pomeranja. Zato zaštita prava konkurencije i jeste zaštita protiv cenovnih šokova na tržištu.

4.4. Faktori političke prirode

Neravnomerna rasprostranjenost prirodnih resursa na planeti nepovoljno se odražava na sigurnost snabdevanja tržišta energenata. Ukoliko se u obzir uzmu političke prilike u pojedinim regionima, odnosno u državama ključnim proizvođačima

¹⁵⁴ Više o međunarodnom pravu energetike supra: Uvod

pojedinih energenata, i uporede cene u periodu destabilizacije njihovih unutrašnjih političkih odnosa u odnosu na ranije postojeće cene, može se izvesti zaključak da su lokalne političke prilike od izuzetnog značaja za formiranje cena na tržištu. Eklatantan primer jesu protesti u Tunisu i Egiptu 2010. godine, kada je cena na međunarodnom tržištu energenata počela da varira, da bi za vreme nemira u Libiji, tokom 2011. godine, dostigla vrhunac. Oscilacije cena u odnosu na politička dešavanja govore da je tržište energenata još uvek nedovoljno razvijeno i pouzdano. Većina potreba za energentima se zadovoljava sagorevanjem fosilnih ostataka koji su, s obzirom na geografsku rasprostranjenost, neke zemlje doveli u komparativnu prednost u odnosu na druge koje nemaju tako bogate rezerve.

Imajući u vidu da je tržišno povoljnije zasnivati pretežno snabdevanje od isporučioaca koji: 1) je politički stabilan; 2) ima veće potvrđene rezerve i 3) ima razvijeniju infrastrukturu, neophodno je takvu tripartidnu uslovljenost pretočiti u pravne norme koje bi garantovale sigurne količine u dužem vremenskom periodu uz obezbeđenje dopremanja istih do prijemne tačke. Međutim, iako se trgovina energentima zasniva pre svega na bilateralnim ugovorima, koji utvrđuju prava i obaveze obe ugovorne strane, neophodno je ukazati na vezu između sklopljenih bilateralnih ugovora o kupovini energenata i ugovora koje je isporučilac zaključio sa državama kroz koje prolazi distributivni sistem.

Mnogi bilateralni ugovori o isporuci energenata, koji se imaju dopreмати preko međunarodnog distributivnog sistema, sadrže zaštitnu klauzulu¹⁵⁵ sa odredbom o isključenju odgovornosti isporučioaca ukoliko nije znao niti je mogao da zna da će u periodu isporuke ista biti onemogućena usled neskrivljenih nedostataka¹⁵⁶

¹⁵⁵ Ugovaranje zaštitne klauzule ustalilo se u praksi jer ne postoji međunarodni dokument koji bi na opšti način regulisao odnose između isporučioaca, distributera i kupaca energenata. Transit Protocol u okviru Povelje o energiji nikada nije usvojen, ali je član 6. nacrtu Protokola inspirativno delovao na ugovaranje zaštitne klauzule. Članom 6. je predviđeno da će država kroz koju prolazi trasa gasovoda, odnosno naftovoda preduzeti sve mere da ne bi došlo do neovlašćenog pristupa energetske materijalu. Međutim, ukoliko do toga ipak dođe, Protokol ne predviđa sankcije već sistem za rešavanje sporova. Upravo je to bio prostor insistiranja isporučioaca za ugovaranje takve klauzule jer se u tom slučaju odgovornost sa njega, prenosi na onog ko je skrivio, odnosno ko je dopustio da se javi određeni nedostatak prilikom tranzita.

¹⁵⁶ Neskrivljeni su oni nedostaci koji su nastali i pored najveće pažnje isporučioaca i koje isporučilac nije mogao da predvidi. Neskrivljeni nedostatak bi mogao biti kvar na distributivnom sistemu izazvan mehaničkim delovanjem - diverzija, i sl. Skriveni nedostaci su oni koje je isporučilac mogao da predvidi ili koje je mogao da očekuje. Rusija je 2009. godine bila optužena da je kriva za manji pritisak gasa u gasovodu što je prouzrokovalo nedovoljno snabdevanje Evrope. Rusija se branila time da ona nije skrivila takvo stanje, odnosno da se radi o neskrivljenom nedostatku, a ne skrivenom, jer je Ukrajina, jedna od zemalja koja kontrolise trasu gasovoda, neovlašćeno vršila preuzimanje količina iz gasovoda što je prouzrokovalo pad pritiska. Više videti: infra, I, 5.

distributivnog sistema. Istom klauzulom predviđaju se ugovorni penali za period neisporuke. Prava i obaveze država, preko čijih teritorija prolazi distributivni sistem, utvrđene su multilateralnim ugovorom. Putem zaštitne klauzule, domašaj ugovora se proširuje i na sve kupce energenata transportovanih predmetnim distributivnim sistemom. Ugovorni penali koje isporučilac ima platiti na ime zakasnele isporuke jednaki su količini materijalne stvarne štete koju će isporučilac potraživati od onog ugovarača koji je skrivio nefunkcionalnost distributivnog sistema. Takve "vezane" odredbe: ugovorni penali u ugovorima o isporuci i naknada materijalne štete u ugovorima o izgradnji i održavanju distributivnih sistema, predstavljaju indirektan vid¹⁵⁷ zaštite sigurnosti snabdevanja o kojima vode računa svi politički činioци u zemljama akterima na energetsom tržištu. Politički nemiri nikome ne koriste, a najmanje onima čijom krivicom nastaje šteta.

4.5. Neracionalno korišćenje energije

Usvajanjem Kjoto protokola¹⁵⁸ krajem XX veka, međunarodna zajednica je jasno stavila do znanja da je rešena da započne rešavanje pedesetogodišnjeg problema ubrzanog zagađivanja životne sredine kao direktne posledice ubrzanog industrijskog i visokotehnološkog razvoja. Dogovoreno smanjenje emisije štetnih gasova iako ne značajno po obimu, svakako je doprinelo razmišljanjima o povećanju energetske efikasnosti i isključivanju prljavih tehnologija prerade iz industrijskih proizvodnih procesa.

Izneta koncepcija, konceptualno prihvaćena od strane svih zainteresovanih strana, nailazi u praksi na dva ključna problema:

1) u mnogim državama smanjenje kvota emisije štetnih gasova znači drastično smanjenje potrošnje energije i

2) u mnogim državama smanjenje kvota emisije štetnih gasova znači drastično smanjenje oslanjanja energetske sistema na potrošnju fosilnih goriva. Oba problema u ne malom broju slučajeva postoje simultano.

Prvi problem se javlja u državama koje još uvek nisu uvele rigorozne propise o eko standardima, odnosno nisu propisale nizak nivo maksimalnih kvota za najveće emitere štetnih gasova. Ključni emiteri štetnih gasova jesu industrijska postrojenja,

¹⁵⁷ O merama direktne zaštite sigurnosti snabdevanja videti infra II, 2.

¹⁵⁸ Videti više Infra II, 2.2.1.

uključujući i postrojenja za proizvodnju električne i toplotne energije, i emisija motornih vozila, čiji je najveći problem neefikasnost korišćenja energetskih gorivnih potencijala, odnosno rastur energenata. Upravo je to problem u Kini, Rusiji, SAD, kao najvećim emiterima štetnih gasova na planeti¹⁵⁹, gde još uvek nije postignut odgovarajući nivo zaštite životne sredine.

S druge strane, Nemačka, članica Evropske unije, iako je primenila sve važeće eko propise, i dalje se nalazi na nepopularnoj listi najvećih svetskih emitera. To stanje se pravda velikom privrednom aktivnošću, pogotovo u teškoj industriji¹⁶⁰.

Uvođenje nacionalnih standarda koji bi vodili zameni tehnologija pretpostavlja ogromne troškove, ali pre svega promenjene navike. Koliko je taj problem kompleksan svojim povlačenjem iz Kjoto protokola pokazala je i Kanada 2011. godine:

"Ostvarivanje ciljeva iz Kjoto protokola za 2012. značilo bi uklanjanje gotovo svih automobila, kamiona i traktora sa puteva u našoj zemlji. To kao i smanjenje grejanja ugrozilo bi kompletnu poljoprivredu, mnoge fabrike, škole, bolnice i domove" – Peter Kent, Ministar zaštite životne sredine Kanade (2011-2013)¹⁶¹

Ova izjava primer je postojanja države koja se suočava sa oba gore navedena problema: drastično smanjenje potrošnje energije i značajno smanjenje oslanjanja energetskog sistema na potrošnju fosilnih goriva. Smanjenje potrošnje fosilnih goriva je možda teže ostvariv cilj od smanjenja emisija u industriji i transportnom sektoru. Što je država veća i privredno razvijenija, to je ekološka zaštita ekonomski zahtevnija. O ekonomskoj vrednosti promena, u svom obraćanju međunarodnoj zajednici, nakon objave povlačenja iz Kjoto sporazuma, zvaničnici Kanade dodali su sledeće:

"Kina i SAD kao najveći emiteri štetnih gasova nisu deo Kjoto sporazuma, tako da nema razloga da Kanada troši milijarde dolara na smanjenje zagađenja kada to neće smanjiti globalno zagrevanje"¹⁶²

¹⁵⁹ IWR Report, 2011. Dostupan na: <http://www1.iwr.uni-heidelberg.de>

¹⁶⁰ Više videti u: Trends in global CO2 emissions, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency Report 2013, dostupan na: http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/pbl-2013-trends-in-global-co2-emissions-2013-report-1148.pdf na dan: 23.8.2014. godine.

¹⁶¹ Pogledati više na: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2073520/Canada-abandons-Kyoto-Protocol-save-14bn-penalties-missing-greenhouse-gas-targets.html>, dostupno na dan: 23.8.2014. godine.

¹⁶² Ministar Kent, Op.cit.

Mogući model za rešavanje problema dalo je zakonodavstvo Evropske Unije sprovođenjem dve ideje: 1) tehničko-tehnološke zamene i 2) intenzivne supstitucije.

Tehničko tehnološka zamena odgovara rešavanju prvog problema. Direktivom o industrijskim emisijama¹⁶³, koju su primenila nacionalna zakonodavstva članica Evropske Unije, počevši od 7.1.2013. godine, EU nastoji da putem razmene informacija o najefikasnijim tehnikama u različitim industrijskim oblastima, preko posebno ustrojenog tela, Centra za zajedničko istraživanje¹⁶⁴, u svim zemljama članicama budu primenjene energetski najefikasnije tehnologije, kako bi nivo emisije štetnih gasova bio na što nižem nivou. Pod okriljem Centra, usvojen je set tzv. "BREF"¹⁶⁵ dokumenata koji daju detaljne opise trenutnog stanja i koji treba da služe kao vodič postojećim ali i potencijalno novim industrijskim postrojenjima.

Takođe, primenom i razvojem EURO standarda, EU postepeno vrši zamenu vozila u saobraćaju. Proces zamene je započet 1991. godine, donošenjem direktive 91/441/EEC o dozvoljenim emisijama štetnih gasova za putnička vozila sa početkom primene standarda EURO 1¹⁶⁶ počevši od 1993. Svaka novoprimljena članica Unije imala je obavezu prihvatanja standarda koji je trenutno bio na snazi, uz dogovoreno vreme odložene primene.

EURO 2¹⁶⁷ standard je stupio na snagu 1996, EURO 3¹⁶⁸ 2000. godine, EURO 4¹⁶⁹ 2005, EURO 5¹⁷⁰ 2009. godine. Od 2014. godine na snazi je EURO 6 standard. Stupanjem na snagu novog standarda vrši se povećavanje poreskih nameta za vlasnike vozila koja saobraćaju na putevima a isti ne ispunjavaju. Sredstva prikupljena na taj način dalje se ulažu u nove metode zaštite od štetnih emisija.

¹⁶³ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control)

¹⁶⁴ Institute for Prospective Technology Studies at the EU Joint Research Centre in Seville

¹⁶⁵ Best Available Techniques Reference Document je dokument koji sadrži podatke o najboljim raspoloživim tehnikama radi postizanja ciljeva iz Direktive EU o zajedničkoj prevenciji i kontroli zagađenja (Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control OJ L 24, 29.1.2008, p. 8–29). Suština je da se na nivou cele EU, prikupljaju najbolja iskustva u borbi protiv zagađenja i da se ista zapišu i objave kako bi koristila svima koji su zainteresovani.

¹⁶⁶ Dve direktive čine EURO 1 standard: 91/441/EEC o dozvoljenim emisijama štetnih gasova putničkih vozila i 93/59/EEC o dozvoljenim emisijama štetnih gasova putničkih vozila i lakih kamiona.

¹⁶⁷ Čine ga: Direktiva 94/12/EC (revidirana 96/69/EC) o dozvoljenim emisijama štetnih gasova putničkih vozila i 2002/51/EC – deo A (revidirana 2006/120/EC) o dozvoljenim emisijama motocikala.

¹⁶⁸ Čine ga: Direktiva 98/69/EC o dozvoljenim emisijama štetnih gasova svih vozila i 2002/51/EC – deo B (revidirana 2006/120/EC) o dozvoljenim emisijama motocikala

¹⁶⁹ Čine ga: Direktiva 98/69/EC (revidirana 2002/80/EC) o dozvoljenim emisijama štetnih gasova svih vozila

¹⁷⁰ EURO 5 i EURO 6 utvrđeni su uredbom 715/2007/EC i odnose se na laka putnička i komercijalna vozila.

Intezivna supstitucija jeste metod za zaštitu sigurnosti snabdevanja kojim se jedan energent, način obrade ili upotreba zamenjuje drugim u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja i smanjenja zagađenja životne sredine. Kao model primene članica Evropske unije u cilju smanjenja potrošnje fosilnih goriva, podrazumeva razvoj subvencionih davanja, u skladu sa načelom nediskriminacije, za izgradnju industrijskih postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije. U teoriji¹⁷¹, model Republike Austrije se uzima kao pokazni model primene koncepta Intezivne supstitucije.

"Aktom zelene električne energije"¹⁷², Austrija je objavila plan podrške industrijskim postrojenjima koja proizvode električnu energiju iz obnovljivih izvora putem uvođenja subvencija u vidu plaćanja posebnih cena za proizvedeni kilovat, kao i direktnih subvencija, odnosno direktnog finansijskog učešća austrijske vlade prilikom podizanja postrojenja.

Ceo sistem se zasniva na stvaranju posebnog sistema kliringa na čijem je čelu Koordinacioni centar kojim upravlja država¹⁷³. Kliring podrazumeva razmenu i obradu naloga za plaćanje radi obračuna bilateralnih ili multilateralnih neto iznosa koje svaki učesnik na tržištu duguje po osnovu kupljene električne energije, ili koje se svakom učesniku duguju (po osnovu prodate električne energije) za poravnanje naloga za plaćanje uključenih u svaki klirinški krug. Koordinacioni centar, kao posebno imenovano nezavisno telo, vrši otkup proizvedene električne energije od proizvođača koji proizvodnju vrše uz korišćenje obnovljivih izvora energije, po stimulativnim (subvencionisanim) cenama, utvrđenim od strane resornog ministarstva. Distributeri električne energije su u obavezi da otkupe određene količine električne energije od Koordinacionog centra po ceni nižoj od plaćene proizvođačima. Cenu plaćanja utvrđuje Komisija za energetska kontrolu¹⁷⁴ putem posebnih propisa. Razlika između plaćene cene proizvođačima i prodajne cene distributerima nadomeštava se putem fiksnog mesečnog iznosa koji plaćaju potrošači. Na taj način gotovo da nema direktnog javnog troška, iako godišnji budžet Koordinacionog centra iznosi desetina miliona EURa. Istovremeno, proizvođači električne energije iz obnovljivih izvora

¹⁷¹ Walla, Christoph; Schneeberger, Walter; Survey of farm biogas plants with combined heat and power production in Austria, Institute of Agricultural Economics, University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Beč, 2003, str.1-5

¹⁷² Green electricity act (Ökostromgesetznovelle) 2002.

¹⁷³ Abwicklungsstelle für Ökostrom (OeMAG)

¹⁷⁴ Energy Control Commission

energije su podstaknuti da razvijaju svoju proizvodnju jer proizvedenu električnu energiju mogu prodati po višim cenama u odnosu na onu proizvedenu korišćenjem konvencionalnih izvora (fosilnih goriva)¹⁷⁵.

4.6. Fragmentacija tržišta

Nejednaki uslovi poslovanja na kontinentima, te različito postavljene prioritete država u energetske sektoru, utiču na nemogućnost stvaranja sistema globalnog energetskeg tržišta koje bi poslovalo po isključivo tržišnim principima u svakom svom delu.

Raspored i količina fosilnih ostataka na Zemlji je svakako bio presudan za opredeljenje energetske politike država. S jedne strane, postoji favorizacija investicija radi podizanja efikasnosti energije dobijene iz fosilnih goriva, i na tim tržištima je sektor obnovljivih izvora energije stavljen u drugi plan¹⁷⁶.

Suprotno tome, moguće je promovisati energiju dobijenu iz obnovljivih izvora i predviđati visoke subvencionisane cene za njen promet.

Dihotomost opisanih pojava uvođe u problem fragmentacije energetskeg tržišta. Ujedno je objašnjenje za pojavu da se tržišni uslovi u dve države koje isključivo favorizuju fosilna goriva, odnosno obnovljive izvore, mogu bitno razlikovati u više segmenata.

Iznete tvrdnje moguće je posmatrati kroz dva modela.

1) Modelom A, može se označiti država koja subvencionise cenu potrošnog naftnog goriva prerađenog na njenoj teritoriji, kao i cenu jednog kWh¹⁷⁷ dobijenog iz obnovljivih izvora energije. Na taj način, posmatrana država direktno podržava naftno-prerađivačku industriju, ali i tzv. "zelene elektrane". Uvoznici sirove nafte imaju finansijski interes da finansiraju izgradnju prerađivaonica. Međutim, njima nije u interesu podržavanje drugih industrijskih energetskeg postrojenja jer u njima vide svoju konkurenciju. Na samom tržištu izaziva se rivalitet između dve grupacije,

¹⁷⁵ Videti više u: Reinhard, Madlener; Bachhiesl, Mario; Socio-economic drivers of large urban biomass cogeneration: Sustainable energy supply for Austria's capital Vienna; Energy Policy Vol.35 Iss.2, 2007, str. 1075-1087

¹⁷⁶ Tako je Kanada objavila da planira da do 2035. godine u eksploataciju uljnih škriljaca uloži preko 360 milijardi dolara. Istovremeno, definitivno je odustala od primene vrednosti Kjoto protokola. Više videti na: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2073520/Canada-abandons-Kyoto-Protocol-save-14bn-penalties-missing-greenhouse-gas-targets.html>, dostupno na dan: 23.8.2014. i <http://www.energy.alberta.ca/oilsands/791.asp> dostupno na dan: 30.11.2014. godine.

¹⁷⁷ Jedinica za označavanje kilovat časa

od kojih je jedna u prednosti jer svoju sigurnost vidi u sigurnoj tražnji (za gorivom). Proizvođači energije iz obnovljivih izvora direktno zavise od obećanih subvencija i lukrativnost svog poduhvata mere u odnosu na vremensku dužinu subvencija i projektovanu proizvodnju u tom periodu.

Ukidanjem obe vrste subvencija na gubitku će biti proizvođači energije iz obnovljivih izvora. Prerađivači sirove nafte izgublenu razliku u odnosu na subvencionisane i regularne cene nadomestiće iz troškova prerade, koju će u vidu usluge prodati na tržištu. Proizvođači energije iz obnovljivih izvora ukinute subvencije preneće na račun svog prihoda i time znatno umanjiti isplativost investicije.

Potencijalnim investicionim planom model države A bi bio ocenjen kao zadovoljavajući kada su u pitanju investicije u oblasti naftno-prerađivačke industrije, ali i nezadovoljavajući u pogledu "zelenih elektrana".

Zadovoljavajući uslovi za podizanje nivoa "zelenih" enegetskih investicija postojala bi u državi po modelu B.

2) Model B podrazumeva namete na energiju dobijenu iz fosilnih goriva i preusmeravanje tako dobijenih sredstava na izgradnju postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora energije. U ovom modelu, direktno je destimulisana ne samo proizvodnja, već i potrošnja energije dobijene iz fosilnih goriva.

Postojanje oba modela u jednom regionu, dovodi do fragmentacije odnosno rasparčavanja energetskeg tržišta, i predstavlja prepreku za postizanje konsenzusa oko zajedničkih ciljnih pitanja jer se prioriteti, odnosno ciljevi koji se žele postignuti, različiti.

Cilj modela A jeste da postepeno razvija proizvodnju "zelene energije", koja će se finansirati od razlike cene prerade u odnosu na cenu potrošnje krajnjeg proizvoda. Država daje subvencije za potrošeni litar goriva prerađen na njenoj teritoriji. Namera je da stvorena ekonomska vrednost, koja je jednaka ceni prerade, uđe u bruto nacionalni dohodak i sa njom deo poreskih obaveza, koja sredstva će se staviti na raspolaganje proizvođačima energije iz obnovljivih izvora. Model treba da dovede do krajnjeg cilja - značajne proizvodnje električne energije i goriva¹⁷⁸ iz obnovljivih izvora na srednji i duži rok. Model B destimuliše korišćenje energije dobijene iz fosilnih goriva. Ne pravi razliku između upotrebe i prerade. Nametima na

¹⁷⁸ Misli se na biodizel.

upotrebu želi da u veoma kratkom roku podigne proizvodnju iz obnovljivih izvora energije koju će finansirati tržište iz razlike u ceni. Nametima na fosilna goriva nerealno će se podići cena goriva u odnosu na tržišna kretanja što otvara širi prostor investicijama u oblasti proizvodnje obnovljivih izvora energije. Model treba da dovede do krajnjeg cilja - značajne proizvodnje električne energije i goriva na kraći i srednji rok.

5. SPECIFIČNOSTI ZAŠTITE INVESTICIJA U OBLASTI ENERGETIKE

Država, kao nosilac suverene vlasti, ima ovlašćenje da zakonskim i podzakonskim aktima reguliše oblast investicija (domaćih i stranih) na svojoj teritoriji. Ujedno, država se mora starati o poštovanju preuzetih međunarodnih obaveza i međunarodnih standarda koji poštuju interese kako države, tako i njenih investitora.

S obzirom da je energetika strateško pitanje, u praksi se često javljaju problemi sa stranim investitorima, nad kojima država domaćin nema apsolutnu kontrolu. Strane investicije u oblasti energetike se kao i druge investicije štite od nekomercijalnih rizika, mogućnosti da pravna situacija investicije bude izmenjena bez saglasnosti, odnosno protivno volji investitora, sa posledicom lišavanja njegovih prava nakon što je investirao, uz istovremeno smanjivanje vrednosti investicije¹⁷⁹. Opšte prihvaćena podela nekomercijalnih rizika jeste na: rizik eksproprijacije, rizik transfera vrednosti, rizik rata i građanskih nemira i rizik kršenja ugovora. Svaki od njih u oblasti energetike nosi određene specifičnosti o kojima će niže biti govora.

Eksproprijacija predstavlja oduzimanje imovine investitora od strane države, odnosno, umanjivanje prava investitora nad njegovom imovinom (de facto eksproprijacija¹⁸⁰). Ono što je specifično kod investicija u oblasti energetike jeste to što je u velikoj većini, investitor državna kompanija, odnosno kompanija u vlasništvu više država, te bi se svaka eksproprijacija morala sagledavati ne samo sa ekonomsko-pravnog, već i sa aspekta uticaja odluke da se u svojini države uz naknadu uvrsti imovina koja je faktički imovina neke druge države (a ne nekog privrednog konglomerata u pretežno privatnoj svojini). Stoga eksproprijaciju u oblasti energetike,

¹⁷⁹ Ćirić, Aleksandar; Đurović, Radomir; "Međunarodno trgovinsko pravo – posebni deo", Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, 2005. god., str.343.

¹⁸⁰ Ibidem

ne samo da prati promptna, adekvatna i realna kompenzacija, već i ekspropriativna reparacija, koju će država isplatiti u cilju očuvanja dobrih diplomatskih odnosa. Plan eksproprijacije je često predmet razmatranja uži diplomatskih krugova i često tema rasprava na međunarodnim diplomatskim forumima¹⁸¹.

Rizik transfera vrednosti je možda najveći nekomercijalni rizik za investitora u oblasti energetike. Radi podizanja nivoa investicija u toj oblasti, pravna praksa je izdvojila običaj da se investitori štite pre svega domaćim zakonodavstvom u vidu subvencija i/ili regulisanih cena energenata, odnosno distribucije. Država u želji da privuče investitore daje subvencije za izgradnju pojedinih postrojenja, ili za korišćenje pojedinih vidova energije prilikom proizvodnje, odnosno dugoročno reguliše cene na nivou koji garantuje rentabilnost investicije. Učestalost promene propisa, odnosno pravna sigurnost ekonomsko-političkog sistema države garantuje održivost takvih propisa, stoga i isplativost investicije. Imajući u vidu da regulisanje cena utiče ne samo na podizanje nivoa investicija, ukoliko su cene promotivnog karaktera, već i na konkurentnost domaćeg tržišta u odnosu na inostrana, to je problem znatno složeniji. Naime, regulisanjem cena na nivou koji je promotivan s obzirom na druge cene na domaćem tržištu, ali koji je ujedno na znatno nižem nivou u odnosu na inostrani može dovesti do povećanja proizvodnje do tog nivoa da ugrožava tržišna kretanja na susednim tržištima u vidu ponude znatno većih količina u odnosu na uravnoteženu tražnju, što dalje može dovesti do drastičnog pada cena i ugrožavanja proizvodnje kompanija sa sedištim u drugim državama. Ugrožavanje rada kompanija iz oblasti energetike može uzrokovati nestašicu energije, te je svakoj državi u interesu da nadgleda tržišna kretanja i eventualno reaguje ukoliko postoji pretnja od iznenadnog narušavanja ravnoteže ponude i tražnje.

Trenutno ne postoji pravni propis koji na globalni način uređuje ovu problematiku, te se na svaki potez vlade određene zemlje u oblasti energetike, koji znatno može da utiče na kretanja na energetsom tržištu druge ili drugih zemalja, odgovara pre svega diplomatskim putem uz par izuzetaka gde u tu svrhu sklopljeni bilateralni, odnosno multilateralni sporazumi.

¹⁸¹ Najpoznatiji primer jeste Venecuela koja je u poslednjih deset godina izvršila eksproprijaciju oko 1500 kompanija, od kojih je većina iz oblasti energetike. Više u: Kuber, Brandon H; "Expropriating the hand that fids him", University of Florida Levin College of Law paper, 2011, str.2-43

Ugovor o osnivanju energetske zajednice, na primer, je multilateralni sporazum, koji je ratifikovala i naša zemlja¹⁸², i koji obavezuje države ugovornice da prilikom preduzimanja mera u oblasti energetike deluju na takav način koji bi u budućnosti obezbedio stvaranje integrisanog tržišta za prirodni gas i električnu energiju zasnovan na principu zajedničkog interesa i solidarnosti. Međutim, isti nije predvideo sankcije nepostupanja na taj način jer se polazi od pretpostavke da je državama potpisnicama u interesu da ga strogo poštuju. Nepoštovanje sporazuma izazvalo bi reakciju drugih država, te se energetske potencijal kojim raspolaže zemlja koja krši odredbe i načela ugovora, ne bi mogao oslanjati na druge energetske potencijale, bilo da je u pitanju višak, odnosno manjak energije. Navedeni sporazum je eklatantan primer gde formalno pravno gipko obavezujući ugovor zapravo ima veoma krutu primenu, jer snagom svojih rešenja garantuje boljitak za sigurnost snabdevanja energijom država potpisnica. Ujedno on omogućava rast nivoa investicija.

Što je veći nivo investicija, to je rizik rata i građanskih nemira manji. S obzirom da energetika učestvuje sa značajnim udelom u raspodeli društvenog proizvoda u svakoj zemlji (bilo kroz proizvodnju, bilo kroz pružene usluge), od presudne je važnosti za privredni razvoj. Investicije u toj oblasti su uglavnom velike vrednosti i s obzirom na to da im uglavnom prethodi međudržavni sporazum, imaju pravno-politički karakter. Podizanjem nivoa investicija, podiže se nivo zainteresovanih strana koji će koristiti ne samo pravno-ekonomske instrumente za zaštitu svojih investicija, već i diplomatske. Podizanjem nivoa stranih investicija u oblasti energetike u jednoj zemlji, podiže se nivo diplomatskih aktivnosti na održavanju mira i otklanjanju svakog rizika političkog nasilja.

Rizik kršenja ugovora je, imajući u vidu iznete specifičnosti koje prate zaštitu od komercijalnih rizika, minoran. Nerealno je očekivati da će države voljno kršiti odredbe ugovora kada im sigurnost snabdevanja upravo zavisi od poštovanja tih odredaba. Ipak, moguće su situacije u kojima država krši ugovor u cilju zaštite sopstvenih interesa (rizik pozivanja na standard "povrede suvereniteta"), o čemu će biti reči u **delu I, 5.1. ovog rada**.

¹⁸² Zakon o ratifikaciji ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija ("Sl.glasnik RS" br.62/2006)

Važno je na ovom mestu spomenuti i mogućnost zaštite investitora pred međunarodnim forumima. Načelno, nijednim međunarodnim dokumentom nije zabranjeno da država domaćin investicije u oblasti energetike i investitor svojim arbitražnim sporazumom zasnuju nadležnost nekog nezavisnog foruma, uključujući i ICSID¹⁸³ centar, osnovan Konvencijom o osnivanju Centra za rešavanje investicionih sporova između država i državljana drugih država ugovornica (1965. godine)¹⁸⁴. Međutim, najpoznatiji primer, iz bliže istorije, netraženja arbitražne, niti sudske, već diplomatske zaštite, jeste spor u oblasti energetike između Rusije i Ukrajine iz 2006. i 2009. godine, koji je uzdrmao privredu ne samo Evrope, već sveta.

Razloge za ovakvu ustanovljenu praksu treba tražiti u sledećem:

- a) investicijama u oblasti energetike uglavnom prethodi međudržavni sporazum koji preciznije definiše obaveze država u predstojećoj investiciji;
- b) najčešće je investitor kompanija u vlasništvu jedne ili više država, uključujući i državu domaćina investicije;
- c) energetske sporovi mogu da prouzrokuju dalekosežne ekonomske posledice, i njihovo rešavanje je prioritet kako vlade investitora, tako i vlade zemlje domaćina;
- d) sam postupak pred forumima često može da traje duže nego što vremenski uslovi dozvoljavaju da neki spor ne bude rešen, te su diplomatski putevi ("diplomatska trgovina") često efektivniji i brži;
- e) o povredi prava iz ugovora usled pozivanja na "povredu suvereniteta" ne mogu odlučivati forumi u skladu sa merodavnim pravom odnosno utvrđenim pravilima, već isključivo medijator sa razumevanjem političke pozadine isticanja takvog prigovora. Rešavanje sporova u oblasti energetike nastalih usled nekomercijalnih rizika u praksi prelazi sa pravnog na politički teren, uglavnom jer međunarodni propisi iz oblasti energetike ograničenim predmetom uređivanja pojedinih pitanja upućuju na takvo ponašanje¹⁸⁵.

¹⁸³ Originalni naziv: International Centre for Settlement of Investment Disputes

¹⁸⁴ Originalni naziv: Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States (known as the ICSID Convention or Washington Convention), 1965.

¹⁸⁵ Tako na primer nacrt Transit Protocol-a u delu VI koji nosi naziv "Rešavanje sporova", članom 21. upućuje suprostavljene strane da spor reše diplomatskim putem u razumnom roku. Međutim, ukoliko do toga ne dođe, istim članom strane se upućuju da stvar povere ad hoc arbitraži samo pod uslovom da se obe saglase prethodno o tome. To praktično znači da ako jednoj strani ne odgovara da se spor reši, biće rešen diplomatskim putem kada to političke okolnosti dozvole.

5.1. Kršenje prava ugovarača usled "povrede suvereniteta"

Pravni standard "povrede suvereniteta" nije nastao u pravnoj praksi odnosa na međunarodnom tržištu energenata. On je preuzet iz međunarodnih trgovinskih odnosa u vezi sa prodajom robe. Odstupanja od utvrđenih pravila ponašanja usled zaštite pojedinih državnih interesa nalazimo u članu XX GATTa¹⁸⁶, kao sporazumom koji čini temelj Svetske trgovinske organizacije. Državama je dozvoljeno da odstupe od utvrđenih pravila po načelu nediskriminacije usled preduzimanja mera radi sprečavanja nestašica na sopstvenom tržištu¹⁸⁷. Međutim, istim članom je utvrđeno da preduzimanje tih mera mora biti u duhu solidarnosti, odnosno da države moraju imati u vidu da sve države imaju pravo na jednak pristup međunarodnoj ponudi proizvoda čija nestašica vlada, odnosno one moraju voditi računa da svojim merama ne spreče druge države da pristupe odgovarajućem delu međunarodne ponude konkretnih proizvoda. U suprotnom, snosiće sankcije u vidu ukidanja povlastica od strane zemalja čiji su interesi takvim ponašanjem povređeni.

Ne ulazeći u dublju raspravu da li se pravila sporazuma nastalih pod okriljem Svetske trgovinske organizacije mogu bezuslovno primenjivati na međunarodne energetske odnose, pretpostavimo da je država A iskoristila rezerve transportnog gasovodnog sistema i na taj način onemogućila drugim državama da koriste predviđene gasne kvote, pravdajući se da je takva mera bila neophodna radi zadovoljenja potrebe na svom tržištu i da nije uperena prema jednoj nego prema svim državama. S obzirom da bi takva mera, imajući izneto pravilo u vidu, bila suprotna načelu solidarnosti, to proističe da bi država mogla da trpi sankciju. Postavlja se pitanje koju? Pravila Svetske trgovinske organizacije ne predviđaju situaciju tzv. "vezanog tranzita", gde je tranzit energenata vezan isključivo za postojeću infrastrukturu i gde faktičku vlast, bez obzira na vlasništvo, nad gasovodom ili naftovodom vrši država na čijoj se teritoriji energetska infrastruktura nalazi. Kakvu bi sankciju mogla da trpi država koja bi pod okriljem zaštite svojih nacionalnih interesa odstupila od načela solidarnosti u korist načela suvereniteta?

Važno pravno pitanje je i čija bi prava država koja se poziva na zaštitu suvereniteta povredila? Prvo, ukoliko preuzimanje veće količine energenata prati

¹⁸⁶ Opšti sporazum o carinama i trgovini (General Agreement of Tariffs and Trade)

¹⁸⁷ čl.XX (j), Ibidem

kompenzacija, nikako ne bi mogla da odgovara za neispunjenje obaveze plaćanja. Na prvi pogled, odgovornosti prema isporučiocu energenata nema. Ipak, ukoliko je povećanje kvota preuzimanja uslovalo neispunjenje obaveze isporuke isporučioca u odnosu na treće države, država koja je to svojim ponašanjem prouzrokovala morala bi biti odgovorna za štetu, ali prema kome? Isporučilac energenata nikako ne bi snosio odgovornost jer ne bi mogao da bude kriv za neovlašćeno preuzimanje većih količina nekog od korisnika, i s te strane, ne bi bio odgovoran za štetu. Nadalje, drugi korisnici bi mogli nastalu štetu da potražuju od države korisnika koja je skrivila nestašicu, ali da li bi na to imali pravo s obzirom da je ista to učinila u krajnjoj nuždi, radi zaštite sopstvenih interesa?

Takođe, znajući da su sve opisane situacije vrlo moguće u praksi, logično je da se prilikom planiranja zaštite sigurnosti snabdevanja traži hipotetička pravna zaštita ukoliko država bude pogođena bilo kojom od njih.

Osnovne polazne tačke zaštite sigurnosti snabdevanja jesu: 1) definisanje aktera na međunarodnom tržištu na koje država, s obzirom na svoj geopolitički portfolio, ima pristupa; 2) identifikacija pravnih pravila koja vladaju između tih aktera.

Međunarodni energetske odnosi se pravno uređuju multilateralim i bilateralnim ugovorima, s tim da su oni fragmentarni po sadržini i često veoma elastični i opšti. Konkretizacija prava i obaveza u međunarodnim energetskim odnosima se vrši uglavnom bilateralnim sporazumima, i s obzirom da je čest slučaj da učesnice bilateralnih sporazuma budu susedne zemlje, to nije retkost da se sporazumima potvrđuju zajednički projekti i da predstavljaju osnov za osnivanje zajedničkih kompanija. Takva zajednička kompanija može biti najveći investitor u oblasti energetike u nekoj trećoj državi u okviru istog energetskog tržišta i da na taj način utiče na stanje ponude i tražnje, te stoga identifikovanje aktera ne predstavlja skroman, već težak zadatak učesnika na tržištu.

Identifikacija pravila ponašanja među utvrđenim akterima je važna jer se država učesnik treba vladati onako kako je to uobičajeno na konkretnom tržištu. Ono što je običaj na jednom međunarodnom tržištu (primer: evro-gasno – najveći dobavljač Rusija), ne mora da bude običaj na drugom (primer: gas-azija – najveći dobavljač Iran). Pozivanje na zaštitu suvereniteta u pojedinim sektorima međunarodnog tržišta energije nema istu sadržinu i značaj.

Ukoliko bi se situacija iz datog primera primenila na naftu, šteta bi bila neuporedivo manja jer se tranzit nafte može lako obezbediti drugim tehničkim sredstvima i sa drugih sektoralnih tržišta, te preuzimanje većih količina nafte od kvotiranih možda ne bi predstavljao nikakav finansijski problem.

O međunarodnim pravilima koja mogu razjasniti iznete nedoumice biće više reči u delu II ovog rada. Na ovom mestu, valja ukazati na još jednu ključnu razliku između energetske u poređenju sa trgovinskim odnosima.

Osnov razvoja energetske odnosa na međunarodnom tržištu jesu ugovori između država, odnosno kompanija u većinskom državnom vlasništvu, dok se trgovinski odnosi odvijaju nesmetano između privatnih. To je ključna karakteristika iz koje države crpe svoj *iure imperii* na koji se pozivaju i u energetske odnosa gde obaveze preuzimaju *iure gestionis*. Stoga je i pravna priroda odnosa između aktera na međunarodnom tržištu energenata u domenu javnog prava, koje se faktički u praksi štiti diplomatskim putem i istovremeno i privatnog prava, koje egzistira u okviru utvrđenih privatnopravnih pravila u potvrđenim međudržavnim komercijalnim sporazumima.

II

Drugi deo: MULTILATERALNI OKVIR OSTVARIVANJA ZAŠTITE SIGURNOSTI SNABDEVANJA TRŽIŠTA ENERGENATA

1. OPŠTE NAPOMENE O MULTILATERALIZMU I NJEGOVOM ZNAČAJU ZA REGULATIVU ENERGETSKOG SEKTORA

Za potrebe ovog rada, analiziraćemo definiciju multilateralizma koju je dao Džon Džerard Ragi. Prema ovoj definiciji, instituciju multilateralizma u okviru multilateralnih sporazuma čine tri principa: (a) nedeljivost, (b) nediskriminacija, i (c) difuzni reciprocitet¹⁸⁸.

a) Primenjeno na polje zaštite sigurnosti snabdevanja, nedeljivost je ilustrovana primerom kolektivne bezbednosti tržišta energenata, gde se iznenadni udar tražnje na jednom tržištu smatra udarom na sva povezana tržišta. Nedeljivost zapravo ukazuje na međusobni odnos između država. Ukoliko između država dobro funkcioniše princip solidarnosti, nedeljivost kao vodeći princip multilateralizma će biti ostvaren. Primeri za princip nedeljivosti jesu tržišta Sjedinjenih američkih država (dalje: SAD) i Evropske unije. Iako se u okviru tržišta SAD ne može govoriti o pojmu multilateralizma u smislu saradnje više nezavisnih država, princip nedeljivosti tržišta je izrazit. Tržište SAD ima zajednički odbrambeni mehanizam¹⁸⁹ koji štiti tržište svih američkih država. U tom smislu može se govoriti o nedeljivosti. Ipak, državama se daje pravo da uredi svoja tržišta na način koje žele sve dok mere koje preduzimaju nemaju negativan uticaj na zaštitu sigurnosti snabdevanja.

Cilj koji Evropska unija želi da postigne u budućnosti je upravo isti. Težnja je da se propisi svih država članica harmonizuju do te mere da je i realno moguće voditi zajedničku energetska politiku. Vrhunac primene principa nedeljivosti jeste mogućnost vođenja zajedničke energetske politike prema državama koje se nalaze van sistema u okviru konkretnog multilateralnog sporazuma.

¹⁸⁸ Ruggie, John; *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in *Multilateralism Matters*. Columbia University Press, New York, 1993, str.3-36

¹⁸⁹ O sigurnosti snabdevanja tržišta energenata SAD videti infra III, 3.

Pre upuštanja u dalju analizu, neophodno je dati osvrt na potrebu razlikovanja sigurnosti snabdevanja tržišta energenata na regionalnom i multilateralnom nivou.

Regionalni nivo podrazumeva usku saradnju država, i to prvenstveno, usled njihove geografske blizine. U slučaju disbalansa, odnosno poremećaja tražnje ili ponude na posmatranom tržištu, privremeni viškovi, odnosno manjkovi, najlakše će se kompenzirati preko susednih tržišta. Takođe, jednostrane mere izvršnih vlasti koje bi uticale na prava konkurencije, teško da bi mogle opstati u uskoj saradnji sa susednim državama jer je njihov prioritet garantovana dostupnost u skladu sa načelom nediskriminacije domaćih i stranih kompanija na susednim tržištima.

Multilateralizam postoji iz drugačijih interesa, koji se ne ograničavaju na lokalne i privremene, već na koristi dugoročnijeg karaktera. Stoga je čest primer da multilateralni principi budu primenjeni na regionalnom nivou i pri tome dovedu do višeg, dubljeg stepena saradnje na regionalnom nego što je to slučaj na multilateralnom nivou (nivou nastanka principa u pitanju). Kao ideja vodilja oba principa u dostupnoj literaturi i praksi, navodi se princip nediskriminacije¹⁹⁰.

b) Nediskriminacija znači da odnos prema svim učesnicima mora biti isti, i poredi se sa statusom najpovlašćenije nacije u trgovinskim sporazumima, ali istovremeno prema svima. Svi partneri su međusobno jednaki bez obzira na veličinu tržišta, broj stanovnika, smeštajne kapacitete, energetske potencijale, bruto ostvareni proizvod ili energetske potrošnje. Navedeni atributi se statistički prate radi međusobnog upoređivanja, predviđanja potreba i eventualnog prognoziranja energetske udara izazvanih isključivo tržišnim kretanjima, radi pripremanja lakšeg odgovora na novonastalo stanje.

c) Svojevrсна dopuna ovog principa jeste načelo difuznog reciprociteta. Difuzni reciprocitet jeste odnos između dve ili više država koje međusobnu saradnju grade posmatrajući je kroz prizmu ostvarivanja čvršćih odnosa u budućnosti, odnosno kroz dugoročno ostvarivanje zajedničkih ciljeva. Podrazumeva da se države ne oslanjaju na specifičnu *quid pro quo*¹⁹¹ razmenu, već na dugoročnije garancije ravnoteže u svojim odnosima. Dva faktora utiču na opstanak tako uređenih odnosa.

¹⁹⁰ Više videti u: Lamy, Pascal; Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach Towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy; The World Economy Vol. 25, Iss. 10, 2002, str. 1399–1413; Lawrence, Robert; Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration; Political Science, 2000

Prvo, države imaju pravo i obavezu da daju i traže detaljne informacije o ponašanju drugih država, i uzročima takvog ponašanja na tržištu. Na taj način, trebalo bi očekivati opsežan nadzor i preispitivanje pridržavanja strogih načela multilateralne saradnje. Takvo postupanje nema za cilj izbegavanje propisa u oblasti konkurencije i svođenje tržišta na monopolistički nadzor i upravljanje od strane država, odnosno izvršne vlasti, već za cilj ima razmenu informacija i međusobnu kontrolu država sa ciljem stvaranja slobodnog tržišta neopterećenog državnim mešanjem sa opravdanjem sprovođenja strateških projekata i/ili ciljeva.

Drugo, u međusobnim problemima saradnje, države treba da tragaju za mehanizmima kojima bi povećale verovatnoću ponovljene saradnje, kako bi bile sigurne da će posredna šteta koja proističe iz saradnje biti neutralizovana dugoročnim koristima međusobnog pomaganja.

Upravo iz tih razloga, problemi na multilateralnom nivou u oblasti energetike najčešće se rešavaju sklapanjem multilateralnih sporazuma kojim se osnivaju specijalizovane organizacije¹⁹², sa ciljem traganja za pomenutim mehanizmima i

¹⁹¹ Quid pro quo princip ekvivalentan je principu jednakih davanja. Tumači se na dva načina. Prema jednom mišljenju, njegova suština je da u odnosu minimum dva partnera jedan može da očekuje od drugog samo onoliko koliko je spreman da da. S druge strane, ima autora koji smatraju da strana može da očekuje onoliko koliko je već dala, pa se postavlja pitanje ko treba prvi da izvrši davanje, jer ukoliko se to ne definiše, apsurdna situacija bi bila da niko ne može da traži ništa za uzvrat jer ništa nije dao. Ovo tumačenje se dopunjuje stavom da prvo treba da onaj kome je upućen zahtev za davanje. Više o ovome videti u: Chesley, Gary M; "Quid Pro Quo." *Principal Leadership* 10.5, 2010, str. 40-41 i Paulson, Steve, et al; "Quid pro quo: the ecology of the self." *Annals of the New York Academy of Sciences* 1234.1, 2011, str. 29-43.

¹⁹² Jedna od takvih organizacija jeste i Međunarodna agencija za obnovljivu energiju (International Renewable Energy Agency - IRENA). Osnovana je sa ciljem da se: promoviše korišćenje obnovljive energije u cilju održivog razvoja; podstakne pozitivan uticaj koje tehnologije zasnovane na obnovljivoj energiji mogu imati na stimulisanje održivog ekonomskog rasta i stvaranje zaposlenja; umanje posledice korišćenja fosilnih goriva i neefikasnog korišćenje tradicionalne biomase; povećanjem proizvodnje iz obnovljivih izvora zaustavi nagli porast globalnih potreba za energijom koji će biti još veći u narednim decenijama; uspostavi saradnja sa postojećim organizacijama koje promovišu korišćenje obnovljive energije. Agencija je dužna da posebno u korist svojih članova: a) analizira, prati, bez obaveza vezanih za politiku članova, sistematizuje postojeće prakse obnovljive energije, uključujući instrumente politike, podsticaje, mehanizme za ulaganja, najbolju praksu, raspoložive tehnologije, integrisane sisteme i opremu i faktore uspeha - neuspeha; b) inicira raspravu i obezbedi interakciju sa drugim vladinim i nevladinim organizacijama i mrežama u okviru ove i drugih relevantnih oblasti; c) obezbedi relevantne savete i pomoć vezane za politiku svojih članova na njihov zahtev, uzimajući u obzir njihove pojedinačne potrebe i podstiče međunarodne rasprave o politici obnovljive energije i njenim okvirnim uslovima; d) poboljša relevantan transfer znanja i tehnologije i promoviše razvoj lokalnih kapaciteta i stručnosti država članica uključujući i neophodne interkonekcije; e) nudi izgradnju kapaciteta uključujući obuku i edukaciju svojim članovima; f) pruži svojim članovima na njihov zahtev savete vezane za finansiranje obnovljive energije i podršku u primeni relevantnih mehanizama; g) stimuliše i podstiče istraživanje, uključujući i socio-ekonomska pitanja, i unapređuje istraživačke mreže, zajedničko istraživanje, razvoj i uvođenje tehnologija; i h) obezbeđuje informacije o razvoju i sprovođenju nacionalnih i međunarodnih tehničkih standarda vezanih za obnovljivu energiju, na osnovu temeljnog razumevanja putem aktivnog prisustva na relevantnim forumima.

projektovanjem budućih kretanja i potreba članica.¹⁹³ Potpisivanje i ratifikacija multilateralnog sporazuma bez nadzornih mehanizama ili prisile u vidu propisanih i primenljivih sankcija, nisu garant uspešne saradnje. Za rešavanje problema potrebno je da barem jedna država deluje kao predsedavajući, ili u prisustvu većeg broja potpisnica sporazuma, potrebna je veća centralizacija, što vodi do potrebe za relativno jakim formalnim organizacijama.

Međutim, nerealno je očekivati da će uspostavljeni sistem centralizovane međunarodne organizacije u dužem vremenskom periodu zadovoljavati potrebe svih članica. Uloga organizacije nije ključna za njen opstanak već fleksibilnost, odnosno mogućnost da sve države članice dugoročno profitiraju iz tog članstva. Onoga trenutka kada država proceni da je njeno članstvo suvišno, bilo iz razloga što u takvoj organizaciji ne može da ostvari svoje ciljeve, bilo zbog toga što prema svom geografskom položaju države članice na koje je zakonima prirode upućena nisu članice, model međunarodnih organizacija kao institucija za zaštitu sigurnosti snabdevanja se urušava, a što je bila tema teorijskih razmatranja u okviru institucije Konferencije, nastale na osnovu Povelje o energiji¹⁹⁴.

Imajući u vidu moguću destabilizaciju međunarodnih organizacija, odnosno postojanja institucija multilateralnosti u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja, postavlja se pitanje: zašto bi se države uopšte odlučile za stvaranje formalnih organizacija pod iznetim uslovima? Odgovor na ovo pitanje leži u potrebi postojanja mehanizama smanjenja šteta nastalih reakcijama država na međunarodnom tržištu energenata. Navedeni mehanizam zasniva se na pravovremenom prikupljanju informacija o budućim namerama, odnosno kretanjima na pojedinačnim tržištima.

U nastavku će biti razmotren primer u kome svi učesnici na tržištu zadovoljavaju u potpunosti svoju potrebu za energentima. Sve dok je na tržištu tražnja zadovoljena, problem sigurnosti snabdevanja u suštini predstavlja isključivo problem organizacije dopreme energenata do potrošača.

Međutim u slučaju da je ponuda fiksna ili smanjena, a tražnja se povećava, nepovoljan ishod imaće sve države. One kojima je energija potrebna platiće više na tržištu, moguće i mnogostruko i time će pretrpeti ekonomski gubitak. Nasuprot tome, države koje nisu bile spremne da daju ponuđenu cenu, takođe su na gubitku jer su

¹⁹³ Desmond, McNeill; Asuncion, Lera St Clair; "Global poverty, ethics and human rights: the role of multilateral organisations", Routledge, 2009. str.11

¹⁹⁴ Infra, II, 2.1.

ostale bez energenata. Stoga je svim učesnicima na tržištu u interesu da stvore centralizovani sistem obaveštavanja kako bi svakom akteru saopštili planirano ponašanje druge strane. Ipak, taj će sistem predstavljati samo efikasan način distribucije informacija i države neće prenositi na njega nepotrebna ovlašćenja. Nijednom akteru na tržištu nije u interesu da namerno odstupa od najavljenog ponašanja. Na osnovu iznetih namera svih aktera lako se mogu predvideti i ponuda i tražnja. Činjenjem da ponuda i tražnja budu predvidive kategorije, mogu se i pravovremeno stvoriti rezerve koje neće, dugoročno gledano, bitnije uticati na tržišna kretanja u određenom periodu.

Neophodno je pravnim normama multilateralnog sporazuma predvideti sankcije za nekorektno¹⁹⁵, odnosno netržišno ponašanje¹⁹⁶ učesnika. Svako odstupanje od utvrđenih pravila, ukoliko nije opravdano, mora biti sankcionisano. Cilj je uspostaviti visoke namete onim učesnicima koji su se oglušili o primenu pravila. Postavlja se pitanje, na koji način države mogu da kontrolišu tržišna istupanja kompanija koje posluju na tržištu posmatrane države i na koji način ona može da sankcioniše neko ponašanje koje bi stvorilo veštačka pomeranja na tržištu energenata? Pitanje se postavlja s obzirom na to da države prilikom sklapanja multilateralnih sporazuma istupaju *iure imperii*, a ne *iure gestionis*. Ukoliko se radi o državnim kompanijama, tu je odgovor jasan. Međutim, kako država može da kontroliše privatne kompanije?

Kontrola države u tom slučaju je posredna. Tačno je da država ni na koji način ne može direktno da utiče na rad i poslovanje privatnih kompanija. Ona to može, međutim, činiti i indirektno, propisivanjem nedozvoljenog, odnosno nepoželjnog ponašanja na energetsom tržištu. Država takođe može da organizuje svoje tržište energenata i na taj način direktno prati ponašanje aktera na tom tržištu. Ukoliko u tom poslu načini propust, i taj propust dovede do debalansa tržišnih kretanja u okviru članica multilateralnog sporazuma, država će snositi posledice. Dakle, država potpisivanjem multilateralnog sporazuma ne samo da ostvaruje beneficije korišćenja resursa na međunarodnom planu, ona ima korelativnu obavezu uređenja i praćenja svog tržišta.

¹⁹⁵ Nekorektno ponašanje učesnika postoji ukoliko njegovo ponašanje odstupa od dobrih poslovnih običaja.

¹⁹⁶ Netržišno ponašanje učesnika postoji ukoliko svojim delovanjem utiču na slobodno formiranje ponude i tražnje na tržištu.

Sledeće pitanje koje se postavlja prilikom potpisivanja multilateralnih sporazuma i osnivanja posebnih udruženja, organizacija, jeste da li bi korist koja je na prvi pogled očigledna (zaštita sigurnosti snabdevanja), zapravo bila plaćena političkom prevlašću država velikih proizvođača, odnosno potrošača?

Snaga multilateralnih sporazuma ogleda se u snazi zajedničkog interesa. Interesi velikih proizvođača/izvoznika suprotstavljeni su interesima velikih potrošača. Takođe, druge države se s obzirom na svoje interese priklanjaju politikama jedne od ove dve grupacije. Ukoliko dominira bilo koja grupacija, multilateralizam neće postojati, a samim tim ni takav vid multilateralne zaštite. Granica uravnoteženja interesa ove dve grupacije u okviru sistema multilateralizacije, može se nazvati Vajerštrasovom¹⁹⁷ tačkom međusobnih odnosa¹⁹⁸.

Čak i ako dominantna grupacija u jednom trenutku uspe da odbrani svoje stavove i multilateralizam u tom trenutku opstane, strategija povezivanja članica suočava se s problemom kredibiliteta. Problem kredibiliteta postoji u slučaju da jedna ili više država ili grupacija u sistemu nastalom na osnovu potpisanih multilateralnih sporazuma odstupi od utvrđenih obaveza radi ostvarenja ličnih interesa. Ukoliko takav potez ne izazove lančanu reakciju drugih učesnika multilateralnog sporazuma u pravcu odustajanja od sporazuma, država koje je odstupila od svojih obaveza izgubila je poverenje ostalih i ceo sistem je doveden u pitanje. Problem kredibiliteta može biti prevaziđen samo ukoliko je sledeći korak preduzimanje afirmativnih mera koje će nadomestiti štetu nastalu istupanjem države u cilju zaštite ličnih interesa. U suprotnom, države članice će imati dvojaku mogućnost. Prvo, moći će da istupe iz multilateralnih odnosa, ukoliko procene da je to najbolje za njihove interese.

Drugo, moći će da iniciraju proces pravne zaštite svojih prava, ukoliko postoji efikasan mehanizam. Takav mehanizam postoji samo ukoliko se države zaista drže ustanovljenih principa: nedeljivosti, nediskriminacije, difuznog reciprociteta, o kojima je već bilo reči na početku ovog izlaganja.

¹⁹⁷ Nazvano po Karl Theodor Wilhelm Weierstrass-u, nemačkom matematičaru koji se smatra "ocem moderne analize". Njegova definicija granične vrednosti u matematičkoj teoriji, više puta su u literaturi korišćenje radi objašnjavanja društvenih odnosa. Više videti u: Grabiner, Judith V; "Who Gave You the Epsilon? Cauchy and the Origins of Rigorous Calculus", *The American Mathematical Monthly* 90 (3), 1983, str. 185–194

¹⁹⁸ Kako je Weierstrass postavio više teorema graničnih vrednosti, koje objašnjavaju pojedine zakonitosti u određenim skupovima, to je za potrebe ovog rada usvojen naziv Vajerštrasova tačka kao pokazatelj da kada ona postoji, postoji i granica uravnoteženja interesa velikih proizvođača i velikih potrošača energenata, a svaki od tih grupa interesa ima svoju sadržinu, koja se međusobno razlikuje, i koja se ispituje i dokazuje u svakom konkretnom slučaju.

Ključ opstajanja multilateralizma u uslovima oprečnih tendencija jeste zajednički interes. Zajednički interes svih država na svetu jeste energetska sigurnost. Na temelju zajedničkog interesa moguće je izgraditi sistem koji bi služio svima i koji bi imao sistem za sankcionisanje ugrožavanja nečijih prava. Takođe, pre pristupanja sistemu, moguće je tražiti garancije da će se učesnik vladati po utvrđenim pravilima.

Očigledan primer koji dokazuje ovu tvrdnju može se sagledati u okviru procedure pristupanja novih članica¹⁹⁹ Svetskoj trgovinskoj organizaciji. Prijem u članstvo regulisan je članom XII Sporazuma o osnivanju STO. Članica može postati bilo koja država ili posebna carinska teritorija koja autonomno odlučuje o pitanjima svoje trgovinske politike.

Postupak prijema pokreće se zahtevom za pristupanje upućenom Generalnom direktoru. Po podnetom zahtevu, Generalni savet formira radnu grupu čiji je zadatak da prouči spoljnotrgovinski režim države kandidata, pribavi neophodne informacije i izradi neophodne protokole za pristup.

Država kandidat formalno podnosi tražene informacije o pitanjima iz oblasti spoljnotrgovinske i ekonomske politike u vidu Memoranduma o spoljnotrgovinskom režimu, nakon čega radna grupa dalje ispituje usaglašenost zakonodavnog režima države kandidata sa zahtevima STO.

Takođe, zainteresovane države postavljaju pitanja u vezi sa spoljnotrgovinskim režimom. Nakon davanja odgovora i eventualnog usaglašavanja stavova, država kandidat potpisuje ugovore sa svakom državom članicom ponaosob, i kao krajnja instanca procedure pristupa, Ministarska konferencija, dvotrećinskom većinom odobrava Odluku o pristupanju, čime država kandidat postaje član.

Princip multilateralnosti u proceduri pristupa nove članice Svetskoj trgovinskoj organizaciji prolazi test u fazi pregovora države kandidata sa postojećim članicama. Bez namere dubljeg ulaženja u analizu relevantnih odredaba GATT94 u vezi sa eventualnom primenom pravila STO na trgovinu energentima, o čemu će niže posebno biti reči, oprečni interesi: starih članica - da se pitanje trgovine energentima i energijom smatra pitanjem koje pokrivaju sporazumi u okviru STO i novih članica (ujedno velikim izvoznicima energenata) - da se sporazumi STO ne mogu primeniti

¹⁹⁹ Sporazum o osnivanju STO razlikuje dva vida članstva: primarno i članstvo pristupanjem. Primarni članovi su države-članice GATT47, a svaka druga država ima pravo da pristupi Sporazumu o osnivanju STO prema dogovorenim uslovima na nivou Organizacije. Više videti u: Čirić, Lj. Aleksandar; Međunarodno trgovinsko pravo – opšti deo, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, 2010, str.309.

na trgovinske odnose u vezi sa proizvodnjom, distribucijom i prodajom energenata i energije, donekle su usklađeni čemu je doprinela potreba ostvarivanja utvrđenog cilja: multilateralna saradnja u cilju ostvarivanja zajedničkih interesa.

Pristup Saudijske Arabije i drugih zemalja koje su se između 1995. godine i 2010. godine priključili Svetskoj trgovinskoj organizaciji, primeri su koji najsjajnije opisuju iznete navode. U procesu pregovaranja jedno od ključnih pitanja bilo je i pitanje cene energije stavljeno u kontekst pojave održavanja cena energije koja se koristi u domaćinstvu ispod globalne tržišne cene ili cene po kojoj se energija prodaje – pojava dvostrukih cena. Početna faza pregovora zavisila je od toga da li je uzrok niže cene energije koja se koristi u domaćinstvu niža od globalne tržišne cene, naročito gasa, bio akt koji se može smatrati subvencijom u smislu Sporazuma o subvencijama i kompenzatornim merama²⁰⁰, odnosno sporazuma u okviru pravila STO. Da bi se na to pitanje odgovorilo, bilo je neophodno odgovoriti da li se promet energenata može podvesti pod pravila Svetske trgovinske organizacije koje je pitanje sporno poslednjih desetak godina. Stoga je 2003. godine Saudijskoj Arabiji postavljen zahtev, odnosno uslov da je pre zvaničnog prijema u STO neophodno da obezbedi garancije da energente neće prodavati na domaćem tržištu po ceni nižoj od cene eksploatacije²⁰¹.

Na ovaj način, pozivajući se na odredbe važećih sporazuma STO, faktički se proširuje nadležnost sporazuma i na polje energetike.²⁰² Opšti sporazum o carinama i trgovini (GATT) iz 1947 i sporazum Svetske Trgovinske Organizacije (WTO) ne opisuju detaljno obaveze koje se tiču cena robe na teritoriji članica (osim članova I i III GATTa). Član I²⁰³ GATT-a obavezuje članove da uvoz dobara iz jedne zemlje članice tretira isto kao i dobra iz ostalih zemalja članica. Član III²⁰⁴ obavezuje članice da uvezena dobra tretira isto kao slična domaća dobra ili dobra iz ostalih zemalja članica. Pored toga, član III sadrži obaveze koje se tiču maksimalnih cena, i predviđa:

"Ugovorne strane prepoznaju da kontrolne mere za međunarodne maksimalne cene, iako se pridržavaju ostalih odredbi ovog člana, mogu da imaju štetne uticaje na interese ugovornih strana koje obezbeđuju uvezena

²⁰⁰ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures

²⁰¹ Hertog, Steffen; Two-level negotiations in a fragmented system: Saudi Arabia's WTO accession. Review of international political economy, Vol.15, No.4., 2008, str. 650-679

²⁰² Ova konstantacija je sporna sa aspekta pravnog tumačenja STO sporazuma o čemu će niže biti više reči; videti više u II, 2.1.1.

²⁰³ tretman "najpovlašćenije nacije" (MFN - Most favoured nation)

²⁰⁴ Nacionalni tretman - National treatment

dobra. Shodno tome, ugovorne strane koje primenjuju ove mere uzeće u obzir interese ugovornih strana izvoznica sa ciljem da se izbegnu štetni uticaji u najvećoj mogućoj meri."²⁰⁵

Prva rečenica navedenog stava podrazumeva da kontrolne mere o maksimalnim cenama unutar jedne zemlje mogu biti u skladu sa odredbama člana III. Druga rečenica precizira da zemlja članica koja primenjuje maksimalnu cenu na uveženi proizvod mora "uzeti u obzir "interese izvoznica na tržište te zemlje članice kako bi se uticaj pritiska cena sveo na minimum. Štaviše, navedeni član ne nameće nikakvu materijalnu obavezu. On ne zabranjuje, čak ni ne reguliše kontrolne mere o maksimalnoj ceni. U većini slučajeva, član III:9 zahteva od zemlje članice da razmotri interese članica izvoznica pre nego što nametne date mere. Obaveza je forma, ne suština²⁰⁶. Ova odredba ne obezbeđuje izjednačavanje izvoznika sa visokim troškovima u odnosu na onog sa nižim.

Obaveza koja je nametnuta Saudijskoj Arabiji ima elemente principa solidarnosti koji u okviru multilateralnog dokumenta kakva je Povelja o energiji, još uvek nije opšte prihvaćen.

2. STVARANJE MULTILATERALNOG PRAVNOG OKVIRA

2.1. Povelja o energiji (Energy Charter Treaty – ECT)

U cilju stvaranja sistema, koji bi pomirio rastuće potrebe za energentima i limitiranost izvora, i koji bi ujedno omogućio redovno snabdevanje i sigurnost na međunarodnom tržištu energenata, neophodno je bilo utvrditi međunarodna pravila koja bi činila pravni sistem u okviru koga bi se kasnije razvijali energetske odnosi država. Na zasedanju Saveta Evrope u junu 1991. godine u Dablinu, holandski premijer Rud Lubers (Ruud Lubbers²⁰⁷) izneo je ideju o stvaranju energetske zajednice, čije bi postojanje trebalo da osigura redovno i sigurno snabdevanje energijom i energentima prvenstveno evropskih država. Do delimičnog prihvatanja

²⁰⁵ Videti član III:9 GATTa

²⁰⁶ Milthorp, Peter; Christy, David; "Energy Issues in Selected WTO Accessions", Yulia Selivanova (ed.), Regulation of Energy in International Trade Law: WTO, NAFTA and Energy, Charter, str. 1-47. 2011 Kluwer law International BV, The Netherlands

²⁰⁷ Premijer Holandije od 4.11.1982. do 22.8.1994. godine

iznete ideje došlo je u Hagu, tako da se u usvojenom tekstu Završnog dokumenta²⁰⁸ Haške konferencije nalazi i tekst Povelje²⁰⁹, osnovnog dokumenta, koji predstavlja preteču razvoja savremenih međunarodnih energetske odnosa.

Povelji o energiji prethodila je Evropska povelja o energiji²¹⁰, sporazum nastao 1991. godine. Njime je artikulirana politička volja država koje su joj pristupile da se odreknu dela svog suvereniteta u cilju usaglašenja odnosa u vezi tako važnog pitanja: pitanja sigurnog snabdevanja energijom i pitanja održivog energetske razvoja. Na ovom mestu treba ukazati na osnovnu razliku između Evropske Povelje i Povelje o energiji, odnosno Ugovora. Evropska povelja izražava političku volju država članica da međusobno uredi energetske odnose, i ista je pravno neobavezujućeg karaktera, što ide u prilog velikom broju potpisnika. S druge strane, Povelja o energiji (Ugovor) nameće određene obaveze u cilju stvaranja opšte prihvaćenih pravila ponašanja u poslovima vezanim za sferu energetike. Međunarodni pravni instrument koji za cilj ima stvaranje opšte prihvaćenih pravila ponašanja u poslovima vezanim za sferu energetike, karakteriše Povelju o energiji kao neophodni dokument za transfer energetske pitanja sa političkog na pravni teren. Značajna je njena uloga u pružanju zaštite investicijama i olakšavanju trgovine i tranzita putem proširenja "energetske" zajednice, odnosno stvaranja čvrstih veza između država proizvođača i potrošača. Prva u nizu dokumenata, Povelja o energiji svojevrsni je "vrhovni dokument"²¹¹ koji bi trebalo da dovede do održivog i neophodnog sistema za vođenje i merenje unutrašnje reforme energetske industrije u zemljama članicama potpisnicama i da ukine sve barijere za prekogranično ulaganje i bolju međusobnu razmenu.

Susman²¹² izdvaja pet ključnih oblasti koje pokriva ovaj multilateralni dokument, za koji možemo reći da promoviše princip slobode trgovine i tranzita (prolaza) robe koji je načelno preuzet iz GATTa.²¹³ Radi se o sledećim oblastima:

- 1) zaštita investicija i svođenje nekomercijalnih rizika²¹⁴ na minimum;
- 2) usklađivanje pravila o trgovini energentima sa pravilima i praksom STO;

²⁰⁸ Concluding Document of The Hague Conference on the European Energy Charter

²⁰⁹ Energy Charter, poznata i pod nazivom The European Energy Charter

²¹⁰ Ibidem

²¹¹ Sussman, Edna; "The Energy Charter Treaty's Investor Protection Provisions: Potential To Foster Solutions To Global Warming And Promote Sustainable Development", ILSA Journal of International & Comparative Law Vol. 14, No.2, 2008, str.391-404

²¹² Ibidem

²¹³ General Agreement on Tariffs and Trade (1947)

²¹⁴ Pod nekomercijalnim rizicima se podrazumevaju: rizik eksproprijacije, rizik transfera vrednosti, rizik političkog nasilja i rata, rizik kršenja ugovora. Više videti u: Ćirić, Đurović, Op.cit.

3) promovisanje nesmetanog transporta energije na nediskriminatornoj osnovi po principu slobodnog prolaza;

4) insistiranje na energetskej efikasnosti i zaštiti životne sredine i obavezi država da usvoje jasne ciljeve za povećanje energetske efikasnosti i smanjenje uticaja utroška energije na životnu sredinu;

5) ustanovljavanje mehanizma za rešavanje sporova između investitora i države ugovornice, odnosno između dve države u vezi primene odnosno tumačenja Povelje o energiji.

Pomenute oblasti čine jednu celinu, odnosno sistem koji se bavi tematikom ključnom za svaku državu. U cilju unapređenja energetske razmene i zaštite investicija, Povelja pokušava da uvede ravnopravan odnos između privatnih investitora i država koje u konkretnom poslu mogu istupati i sa privatno pravnim i sa ovlašćenjima *iure imperii*. Investitoru je garantovano pravo da direktno tuži državu pred nezavisnom arbitražom u slučaju povrede odredaba ugovora²¹⁵.

Povelja svojim odredbama promoviše ukidanje monopola, međutim, smatra se da to u ovom trenutku nije moguće. Iako tranzit energenata i energije treba da se odvija na strogo liberalnim principima i ne sme da zavisi od političkih prilika, istorija beleži sasvim drugačijih dešavanja u poslednje dve decenije. U svetu vlada borba za energetskej dominacijom koja se ne sprovodi pravnim već političkim merama. Pokušaj pravnog uređenja energetskeg tržišta na globalnom nivou usvajanjem Povelje o energiji, naišao je na veliki otpor mnogih država, ključnih uvoznika odnosno izvoznika energenata²¹⁶. Stoga ne može biti reči o globalnom pravnom uređenju energetskej odnosa, već o bilateralnom²¹⁷.

Iskustva mnogobrojnih bilateralnih sporazuma iz domena investicija u oblasti energetike pokazala su da su česti sporovi između investitora i država domaćina investicije usled intervencija država suprotnih odredbama zaključenih ugovora sa pozivanjem na zaštitu javnog interesa²¹⁸. Stoga se i težnja opšte liberalizacije privrednih odnosa u sektoru energetike koja proističe iz odredaba Povelje oslanja na

²¹⁵ Videti član 26. Evropske povelje o energiji (ECT).

²¹⁶ Više videti infra, II, 2.1.

²¹⁷ U slučaju Sjedinjenih američkih država i Evropske unije, može biti reči i o regionalnom uređenju energetskej odnosa o čemu je više rečeno u glavi III ovog rada.

²¹⁸ Tako je na primer u sporu: Ioannis Kardassopoulos and Ron Fuchs (Grčka) protiv Republike Gruzije (ICSID Case Nos. ARB/05/18 and ARB/07/15) sporna bila odluka (Decree No.178) kojim je Republika Gruzija, pozivajući se na javni interes, ugrozila zagarantovana prava investitora. Više o sporu videti na: <http://www.encharter.org/>

rešenja preuzeta iz GATTa. Doslednom primenom pomenutog i pratećih dokumenata: Protokola o energetskej efikasnosti i srodnim ekološkim aspektima²¹⁹ i Amandmana o trgovini²²⁰, države bi mogle unaprediti svoje odnose u smislu zaštite i unapređenja stranih ulaganja u oblasti energetike, u vidu promocije i primene principa slobodne trgovine energetskim materijalima, proizvodima i opremom po osnovu pravila STO; uređivanja slobode tranzita energije preko cevovoda i mreže koji prolaze kroz teritoriju država potpisnica; utvrđivanja smanjenja negativnih uticaja energetskog ciklusa kroz poboljšanje energetske efikasnosti i u vidu utvrđivanja mehanizama za rešavanje sporova.²²¹ Tačka preseka ovih oblasti jeste sigurnost snabdevanja energentima²²².

2.1.1. Amandman o trgovini (Trade Amendment²²³)

Stvaranje nediskriminatornog energetskog tržišta kroz proces Energetske povelje podrazumeva stvaranje stabilnog i predvidivog pravnog režima energentima i energetskim proizvodima koje važe za sve strane ugovornice, ali i stvaranje sistema sa pravilima podobnim za primenu svih zainteresovanih strana. Takav pravni okvir se izvorno zasniva na multilateralnom trgovinskom sistemu čije je stvaranje počelo usvajanjem Opšteg sporazuma o carinama i trgovini (GATT), odnosno današnjeg sistema Svetske trgovinske organizacije. Ideja usvajanja Amandmana o trgovini je da se premosti jaz u primeni načela nediskriminacije i jednakog tretmana tretmana između država koje nisu članice Svetske trgovinske organizacije.

U teoriji postoji dualizam shvatanja o tome da li se trgovina na energetskom tržištu može, u odsustvu drugih pravila, podvesti pod pravila STO?

1) Prvi smatraju da je načelno trgovina energijom izuzeta od primene načela sporazuma zaključenih u okviru STO. Zato je inicijalno, član 29. Povelje o energiji

²¹⁹ Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects (PEEREA), potpisan i stupio na snagu 16. aprila 1998. godine.

²²⁰ Trade Amendment, potpisan je 1998. godine, a nakon ratifikacije od strane 35 država potpisnica, stupio je na snagu 21.01.2010. godine

²²¹ Konoplyanik, Andrei; Wälde, Thomas; "Energy Charter Treaty and its Role in International Energy", Journal of Energy & Natural Resources Law, Vol 24 No 4 2006, str.523-558

²²² Usvajanjem i stupanjem na snagu Ugovora o investicijama (Investment supplementary treaty) i Protokola o tranzitu (Energy transit protocol), stvoriće se pravno zaokružena celina koja će naći rešenja za sve pravne nedoumice koje trenutno postoje na polju međunarodne proizvodnje, prodaje i transporta ali i investiranja u sferi energije.

²²³ Pun naziv je Amandman na odredbe koje se odnose na trgovinu u okviru Povelje o energiji (Amendment to the trade-related provisions of The Energy Charter Treaty).

upućivao na odredbe GATTa. Da postoji mogućnost primene odredaba STO u odsustvu drugih pravila za trgovinu energijom, takva odredba bi sigurno izostala.

S obzirom da je Svetska trgovinska organizacija nastala godinu dana nakon potpisivanja Povelje o energiji, bilo je neophodno doneti novi akt koji bi usaglasio odredbe Povelje sa novim standardima u okviru Svetske trgovinske organizacije. To je učinjeno Amandmanom o trgovini.

Amandman o trgovini usvojen je 1998. a stupio je na snagu 2010. godine. Amandman u 7 članova dopunjuje i menja odredbe Povelje o energiji kako bi odredbe o trgovini uskladio sa odredbama sporazuma nastalih u okviru Svetske trgovinske organizacije. Amandmanom se dodatno podržava nediskriminacija, transparentnost, i posvećenost liberalizaciji međunarodne trgovine energijom. Amandmanom o trgovini postavljen je osnov za uvođenje transparentnog mehanizama kontrole uvoza i izvoza energenata i njihovog eventualnog carinjenja.

Važno je napomenuti da Amandman o trgovini nema dejstvo automatske primene, što znači da određene zemlje potpisnice Povelje o energiji, ujedno i članice Svetske trgovinske organizacije, nemaju obavezu primene Amandmana o trgovini ukoliko taj sporazum ne prođe proceduru ratifikacije u svakoj zemlji potpisnici. Amandmanom je proširen domašaj primene Povelje o energiji i na trgovinu energetsom opremom. Izmenama člana 29. utvrđuju se obaveze potpisnika za smanjivanjem nameta na trgovinu energetskih materijala i proizvoda, kao i za trgovinu energetsom opremom.

Amandmanom o trgovini su selektivno prihvaćena pojedina načela (nediskriminacija, transparentnost, liberalizacija) koja važe u okviru sistema STO. Da postoji direktna primena pravila STO u odsustvu drugih, ne bi postojala zainteresovanost 35 zemalja²²⁴ članica STO da ga ratifikuje i time obezbedi i primenu tih pravila u međusobnoj trgovini energentima.

2) Međutim, doktrina prepoznaje i drugačija mišljenja. Yanovich²²⁵ smatra da je Povelja o energiji dokument koji naporedo egzistira u oblasti energije sa opštim sporazumima Svetske trgovinske organizacije. Iako, u okviru sistema STO ne postoji dokument koji se posebno odnosi na energetske sektor, trgovina svim energetskim

²²⁴ Na dan 23.8.2014. godine

²²⁵ Yanovich, Alan, "WTO Rules and the Energy Sector", Yulia Selivanova (ed.), Regulation of Energy in International Trade Law: WTO, NAFTA and Energy, Charter, str. 1-47. 2011 Kluwer law International BV, The Netherlands.

proizvodima, kao što su ugljik, nafta ili prirodni gas, prema tom mišljenju ima opšti karakter te je regulisana odredbama Opšteg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. (GATT 1994) i drugim multilateralnim sporazumima o prometu robe²²⁶, te nema smetnji da se na konkretan odnos u odsustvu drugih pravila, primene pravila STO. Takođe, Opšti sporazum o trgovini uslugama (GATS) pokriva usluge u svim sektorima, sa izuzećem "usluga pruženih u sklopu vršenja vlasti", u koje spadaju one usluge koje se "ne pružaju na komercijalnoj osnovi niti u konkurenciji s drugim pružaocem ili pružaocima usluga."²²⁷

Ering²²⁸ se takođe slaže sa ovim mišljenjem i primećuje da se u pojedinim odredbama Opšteg sporazuma o carinama i trgovini (GATT) govori o "robi", a u drugim o "proizvodima" i dodaje da nema primetne razlike u značenju ta dva termina. U nastalim diskusijama po ovom, izgleda spornom pravnom pitanju, iznosi se i stav da se termin "proizvod" upotrebljen u članovima I, III i XI Opšteg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994, na primer, odnosi samo "na ono što je prošlo kroz proizvodni proces i pretvorenu u oblik u kojem se može kupiti ili prodati"²²⁹. Ako se ovo mišljenje uzme kao relevantno, onda se postavlja pitanje da li je električna energija ispravno svrstana u robu, s obzirom na njene karakteristike.

Na ovu dilemu Ering²³⁰ dodaje da se električna energija inače smatra "robom" u domaćim pravnim sistemima, i to je jedan od proizvoda kojima se bavi jedan podnaslov (2716.00) Harmonizovanog sistema opisa i kodiranja robe²³¹ (u daljem tekstu Harmonizovanog sistema), čijim se stupanjem na snagu nekoliko zemalja članica STO obavezalo na poštovanje tarifa (uključujući Evropsku uniju i SAD).²³² Trgovina električnom energijom kao robom regulisana je odredbama Opšteg

²²⁶ Videti Svetski trgovinski izveštaj iz 2010. (WTR 2010), str.162.

²²⁷ Uz to, Aneksom o uslugama vazdušnog prevoza izuzimaju se mere koje se odnose na pravo na vazdušni saobraćaj i usluge direktno vezane za korišćenje tih prava.

²²⁸ Ehring, Lothar; "Freedom of Transit under Article V of the General Agreement on Tariffs and Trade: A Sleeping Beauty of the Multilateral Trading System", navedeno prema: Yanovich, Alan, "WTO Rules and the Energy Sector", Yulia Selivanova (ed.), Regulation of Energy in International Trade Law: WTO, NAFTA and Energy, Charter, str. 1-47. 2011 Kluwer law International BV, The Netherlands

²²⁹ Online rasprava na: worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2010/03/international-trade-in-natural-resources.html#comments (pristupljeno 11.10.2013), citirani komentator: Melaku Desta

²³⁰ Op. cit, Ehring Lothar

²³¹ Harmonized Commodity Description and Coding System

²³² Međunarodnu nomenklaturu proizvoda u Harmonizovanom sistemu razvila je Svetska carinska organizacija. Članice STO pripremaju liste svojih obaveza u skladu s Harmonizovanim sistemom, koji, smatra se, Apelacionom telu pruža kontekst za tumačenje Opšteg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. Op. cit, Ehring Lothar

sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. (GATT 1994) i drugih multilateralnih sporazuma o trgovini robom. Ering dodaje da se "Opšti sporazum o trgovini uslugama (GATS) takođe može primeniti i na snabdevanje električnom energijom" i da to "ne umanjuje primenjivost Opšteg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. jer taj sporazum i Opšti sporazum o trgovini uslugama (GATS) nisu međusobno isključivi", što su potvrdila i tela Svetske trgovinske organizacije koja su o tome donosila sud.²³³

Pravila Svetske trgovinske organizacije se ne odnose na prirodne resurse (kao što su nafta i ugalj) u njihovom prirodnom obliku, to jest, pre ekstrakcije, te u tom smislu nema mesta primeni pravila STO, osim ukoliko nije povređen interes očekivanja zemlje članice zbog zloupotrebe prava²³⁴, tako da po tom pitanju gotovo da nema oprečnih mišljenja. Međutim, imajući u vidu da su učesnici na tržištu energenata preko svojih kompanija uglavnom države (istupaju *iure gestionis*), i znajući da se Svetska trgovinska organizacija ne bavi pitanjima vlasništva nad prirodnim resursima,²³⁵ u koje spadaju i izvori energije, bilo među državama ili između države i privatnih lica, kao ni mnogim drugim pitanjima u vezi sa kojima nastaju sporovi na međunarodnom tržištu energenata, to su navedena mišljenja Yanovicha i Eringa za sada izdvojena, ali veoma primećena i komentarisana.

2.1.2. Protokol o tranzitu (Transit Protocol)

Odredbe Povelje o energiji o tranzitu obavezuju ugovorne strane da uspostave sistem tranzita na nediskriminiranoj osnovi u skladu sa odredbama GATTa. Standardi uspostavljeni odredbama Povelje, imaju širi domašaj nego odredbe sporazuma u okviru STO u pogledu tranzita i odnose se na tranzit energije uključujući i onu vrstu energije koja se transportuje cevovodima i električnom mrežom.

²³³ Ibidem

²³⁴ Utvrđeno je da je ustupanje „neposećene drvene građe” od strane države nekom privatnom preduzeću za manje od adekvatne novčane nadoknade predstavlja subvenciju opisanu u Sporazumu o subvencijama i kompenzatornim merama (Sporazumu SCM) - Svetska trgovinska organizacija, Izveštaj Apelacionog tela, SAD – Konačno određivanje kompenzatorske naknade u vezi s određenom drvnim građom iz Kanade – pozivanje Kanade na Član 21.5 Sporazuma o rešavanju sporova, dokument Svetske trgovinske organizacije WT/DS257/AB/RW (Ženeva: Svetska trgovinska organizacija, usvojeno 20.12.2005), paragraf 67.

²³⁵ Neke članice STO ističu da vlasništvo nad prirodnim resursima potpada pod suverenitet svake članice ponaosob i da je izvan domašaja sporazuma STO, kao što su oni koji uključuju trgovanje uslugama. Videti Savet STO za trgovinu uslugama. „Energetske usluge”, Beleška Sekretarijata o pozadini slučaja, dokument STO S/C/W/311 (Ženeva: STO, 12.1.2010).

Ipak, Konferencija²³⁶ država potpisnica Povelje je odlučila da nastoji da se u što je moguće kraćem periodu izrade nova pravila o tranzitu koja bi detaljnije i sadržajnije regulisala ovu materiju i koja bi bila sistematizovana u okviru jednog generičkog dokumenta, kao što je Protokol o tranzitu. Osnovni zadaci prve verzije Protokola su bili: da obezbedi siguran, efikasan, nesmetan i olakšan tranzit; da obezbedi efikasnije korišćenje tranzitne infrastrukture, kao i da olakša izgradnju ili dogradnju tranzitne infrastrukture. Redaktori prvog teksta su, radi postizanja datih ciljeva, predložili usvajanje sledećih načela: nepovredivosti tranzita, transparentnosti pristupa, načelo nediskriminacije, načelo brzog rešavanja sporova.

Nakon postupka konsultacija, već krajem 2002. godine veći deo teksta je bio usaglašen između zemalja potpisnica Povelje. Utvrđena je definicija slobodnih tranzitnih kapaciteta kao i pravila pristupa tim kapacitetima. Tekst predviđa implementaciju normi u nacionalna zakonodavstva koja bi garantovala objektivnu, transparentnu i nediskriminatornu proceduru odobravanja širenja, rekonstrukcije i rada energetskih postrojenja namenjenih tranzitu. Takođe, dogovoreni su osnovni principi za utvrđivanje tranzitnih tarifa koje bi se obračunavale na osnovu operacionih i investicionih troškova. Utvrđen je standard razumnih stopa povraćaja uloženog kapitala. Opšte su prihvaćene načelne odredbe o naknadama koje bi se isplaćivale tranzitnoj državi, zatim tehnički standardi, načelno su utvrđene mere u slučaju iznenadnog prekida tranzitnog saobraćaja, kao i odredbe o međunarodnim energetskim swap sporazumima²³⁷.

Međutim, u pogledu neslaganja koja su dovela do prekida pregovora 2003. godine, još uvek nije postignut konsenzus, i to u vezi: principa dugoročnog ugovaranja kapaciteta i izgradnje infrastrukture, principa utvrđivanja cene na osnovu trenutne ponude i tražnje, i izuzetaka od primene Protokola u pogledu protoka energije između EU država.

²³⁶ Konferencija država potpisnica Povelje je međuvladina organizacija osnovana Poveljom o energiji, koja predstavlja rukovodeće telo u sprovođenju procesa energetske reforme čiji je nosilac Povelja i prateći dokumenti. Članice su sve države potpisnice. Konferencija se sastaje na redovnoj osnovi i raspravlja o svim pitanjima energetskog procesa, kao i prostoru za nova normativna uređenja tokova energije i energenata na međunarodnoj osnovi.

²³⁷ Međunarodni energetski swap sporazumi u smislu Protokola o tranzitu, podrazumevaju svaki sporazum čiji je predmet razmena određenih količina energije na teritoriji jedne zemlje ugovornice za adekvatnu količinu energije na teritoriji druge zemlje ugovornice, a koji je zaključen između: (a) strane ugovornice i entiteta sa sedištem u drugoj zemlji ugovornici; ili (b) između dva entiteta sa sedištim u zemljama ugovornicama (čl.17).

Evropska Unija je krajem 2011. godine, poučena iskustvom energetske potrese s početka XXI veka, predložila stvaranje nove platforme, argumentujući takav predlog stagnacijom pregovora počevši od 2003. godine, do današnjeg dana. Razmišljanje o stvaranju nove platforme uglavnom je pravdano dvema ključnim činjenicama: prvo, u svetu postoji nejednaka rasprostranjenost energenata i nemoguće je obezbediti podjednak pristup tržištima svim zemljama, uglavnom zbog prirode energenata, tako da je neophodno stvoriti platformu koja će obuhvatiti i sagledati razlike na svim kontinentima i koja će svojim rešenjima pomiriti većinu suštinskih razlika; drugo, gasna kriza koja je počela 2006. godine i koja se posle višednevnog diplomatskog arbitriranja okončala, mora biti osnov za pronalaženje načina na koji će se države obavezati na potpunu saradnju i solidarnost u slučaju neslaganja sa nekim od aktera na tržištu.

Kontinentalni problemi snabdevanja, odnose se pre svega na vrstu energenta koji dominira, odnosno na tehnologiju njegove eksploatacije. Utvrđivanje pravila koja o aspektu zaštite životne sredine prvenstveno ne utvrđuje faktičko stanje na mikrotržištu dovodi do raskola u mišljenjima i stavovima država. Na primer: poskupljenjem cene nafte na svetskom tržištu, i razvojem tehnologije obrade uljnih škriljaca, Kanada je omasovila industriju prerade nafte, što se negativno odrazilo na stepen zaštite životne sredine na severno – američkom kontinentu. Propisivanjem obaveznih količina ili kvota ne osvrćući se na faktičko stanje izazvalo bi negativan stav pri usvajanju nacarta odluke. Upravo je to suština problema nedosledne primene Kjoto protokola²³⁸ i problema usvajanja novog dokumenta iz te oblasti. Primena načela fakticiteta, odnosno stvaranja i primene međunarodnih pravila u skladu sa realnim stanjem prometa energenata na svim kontinentima još uvek izostaje.

Osim načela fakticiteta, neophodno je pravno ustanoviti načelo solidarnosti čiji će opseg i domašaj primene biti jasno definisan. Do tada, prema mišljenju Yanovich-a²³⁹ realno je očekivati da se odredbe STO o tranzitu mogu primeniti na tranzit energenata i energije.

Tranzitom se, u smilu pravila STO, smatra prolazak kroz teritoriju neke zemlje članice STO ako je taj prolaz samo deo celokupnog putovanja, koje počinje i završava

²³⁸ Više videti infra II, 2.2.1.

²³⁹ Op.cit Yanovich, Alan

se izvan granica te zemlje članice STO.²⁴⁰ Član V Opšteg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. (GATT 1994) odnosi se na robu u tranzitu kao i na "plovila i druge načine prevoza". Paragraf 2 člana V predviđa "slobodu tranzita kroz teritoriju svih (zemalja članica STO) trasom najpogodnijom za međunarodni tranzit, za saobraćaj u tranzitu do teritorije ili iz teritorije drugih zemalja potpisnica". On dalje zabranjuje svako pravljenje razlika "prema zastavi pod kojom brod plovi, zemlji porekla, polaska, ulaska, izlaska ili dolaska, ili prema bilo kakvim okolnostima koje su u vezi s vlasništvom nad robom, brodovima ili drugim načinima transporta"

Prilikom osvrtnja na ovaj problem, Yanovich²⁴¹ zapaža da je opseg primene člana V prvi put nedavno protumačila Komisija za rešavanje sporova u sklopu rešavanja žalbe Paname protiv određenih ograničenja koje je navodno uvela Kolumbija na robu koja se prevozi kroz Slobodnu zonu grada Kolon: "Komisija zaključuje da odredba "slobodnog tranzita" iz člana V, iziskuje dozvolu neograničenog pristupa najpogodnijim trasama za prevoz robe u međunarodnom transportu, bilo da on podrazumeva ili ne podrazumeva pretovar, uskladištenje, izdvajanje zbirnog tereta ili promenu načina transporta robe. U skladu s tim, robi iz bilo koje zemlje članice u međunarodnom tranzitu mora biti dozvoljen prolaz kad god je njeno krajnje odredište teritorija treće zemlje. Logično, prema nalazu Komisije, zemlja članica nije u obavezi da nužno garantuje transport svakom trasom ili svim trasama, već samo onim trasama koje su "najpogodnije" za transport robe kroz njenu teritoriju."²⁴²

Što se tiče ostalih obaveza iz člana V:2, Komisija je zaključila da ta odredba "proširuje obaveze najpovlašćenije nacije na robu na osnovu okolnosti tranzita i zabljanjuje zemljama članicama da na različit način postupaju s robom u zavisnosti od njenog mestu porekla ili putanje pre dolaska na njihovu teritoriju, u zavisnosti od vlasništva nad robom ili u zavisnosti od transporta ili broda koji prevozi robu".²⁴³

Član V:3 Opšteg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. (GATT 1994) propisuje da tranzitni saobraćaj "ne sme biti izložen nepotrebnom zadržavanju ili ograničenjima i da je oslobođen carinskih dažbina i svih tranzitnih nameta ili drugih troškova nametnutih zbog tranzita, osim troškova samog prevoza ili troškova

²⁴⁰ Svaki prolazak kroz zemlju članicu smatra se tranzitom, bez obzira na to da li on uključuje ili ne uključuje pretovar, uskladištenje, izdvajanje zbirnog tereta ili promenu načina transporta robe.

²⁴¹ Op. cit. Yanovich, Alan

²⁴² STO, Izveštaj Komisije, Kolumbija – carinske luke, napomena 24, stav 7, 401.

²⁴³ Ibid, stav 7.428.

srazmernih administrativnim troškovima koje tranzit sobom nosi ili onim koje nameću troškovi izvršenih usluga." Svi nameti i propisi moraju biti "razumni i u skladu sa uslovima saobraćaja".²⁴⁴ Uz to, zemlje članice STO obavezne su da poštuju princip najpovlašćenije nacije u pogledu svih dažbina, propisa i formalnosti povezanih s tranzitom, bilo da on dolazi iz druge zemlje članice STO ili je upućen ka drugoj zemlji članici. To znači da zemlja članica STO mora da se odnosi prema tranzitnom saobraćaju iz bilo koje zemlje članice STO na isti način na koji bi se odnosila prema tranzitnom saobraćaju u neku treću zemlju ili iz nje.²⁴⁵

Konačno, prema članu V:6, zemlje članice STO moraju se odnositi prema proizvodima u tranzitu kroz teritoriju bilo koje druge zemlje članice STO na isti način na koji bi se odnosile prema proizvodima koji se transportuju iz njihove zemlje porekla na njihovo odredište bez prolaska kroz tranzitnu zemlju.

Nerazrešeno pitanje koje se odnosi na član V, od posebne važnosti za energetske sektor, jeste pitanje da li se on primenjuje samo tamo gde se tranzit odvija "pokretnim" načinima transporta, kao što su brodovi, ili se odnosi i na tranzit kroz fiksnu infrastrukturu, kao što je naftovod ili gasovod. Istaknuto je da izričito izostavljanje vazdušnog tranzitnog saobraćaja iz člana V:7 i široka definicija "tranzitnog saobraćaja" u članu V:1 idu u prilog stavu da tranzit kroz naftni ili gasni cevovod ili druge nepokretne mreže jeste predmet odredaba člana V.

Član V nameće obaveze zemljama članicama STO. Samim tim, on ima ograničenu važnost u slučajevima tranzita kroz fiksnu mrežu u vlasništvu privatne kompanije. Takođe postoje pitanja koja se tiču stepena do kog se odredbe člana V odnose na fiksne mreže pod kontrolom državnih preduzeća.

Zemlje koje pristupaju Svetskoj trgovinskoj organizaciji u današnje vreme preuzimaju i specifične obaveze koje prethodni pristupnici nisu morali da ispune. Zato ne čudi obavezivanje pojedinih zemalja da će "primenjivati zakone i pravila koja se odnose na vršenje tranzita i da će se vladati u potpunoj saglasnosti s odredbama Sporazuma STO, posebno člana V Opšteg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. (GATT 1994)". U sklopu svog pristupa STO, Ukrajina se obavezala da će primenjivati sve svoje zakone, propise i druge mere koje se odnose na tranzit robe (uključujući i energiju), kao što su one koje se odnose na nadoknade za transport robe u tranzitu, u

²⁴⁴ GATT 1994, Član V:4.

²⁴⁵ Ibid, Član V:5.

saglasnosti s odredbama člana V Opšteg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. (GATT 1994) i drugim relevantnim odredbama Sporazuma STO”

2.1.2.1. Gasna kriza 2006-2009 kao povod opšteg prihvatanja načela solidarnosti kao pravnog običaja

Iako je posle niza pregovora, status punopravnog člana STO stekla sredinom 2008. godine, Ukrajini to nije smetalo da 2009. godine, zajedno sa ruskim partnerom, prouzrokuje najveću nestašicu na tržištu energenata počevši od 70ih godina prošlog veka.

Ukrajina je punopravna članica Svetske trgovinske organizacije. Takođe, Ukrajina je potpisala i ratifikovala Povelju o energiji, zajedno sa Amandmanom o trgovini. Rusija je postala član STO tri godine nakon završetka gasne krize 2009. godine. Međutim, Rusija do danas nije ratifikovala Povelju o energiji. Na osnovu ovako iznetih činjenica, moglo bi se pretpostaviti da je spor prouzrokovan usled nerazumevanja međusobnih prava i obaveza i usled nedostatka multilateralnih pravnih normi koje bi obavezivale oba ugovarača. Međutim, razlozi za nastanak spora su drugačije prirode.

Ukrajina je najveći uvoznik ruskog gasa (blizu 60 milijardi kubnih metara gasa godišnje), i istovremeno glavni koridor za izvoz ruskog gasa u Evropu – kroz Ukrajinu prođe oko 80% ukupno transportovanih količina dok se ostatak transportuje kroz Belorusiju²⁴⁶.

Takav odnos uspostavljen je u vreme postojanja Sovjetskog Saveza, kad je celokupna infrastruktura za ukrajinsku industriju i s njom povezana urbana naselja zasnovana na gasu kao glavnom izvoru energije. Šezdesetih godina XX veka gas je dolazio uglavnom s ukrajinskih priobalnih polja, ali su te količine počele da opadaju sedamdesetih godina. Raspadom Sovjetskog saveza Ukrajina je pala u zavisnost od gasa sa polja iz zapadnog Sibira, dok je tranzit ruskog gasa do Evrope gotovo u potpunosti zavisio od Ukrajine.

Postsovjetski privredni pad u Rusiji i u Ukrajini 1991–1997. pojačao je međuzavisnost dve zemlje. Za Rusiju je prodaja gasa u Evropi bila ključni izvor pouzdanog prihoda u teškim vremenima dok je za Ukrajinu to bio nužni energent, jer

²⁴⁶ Izveštaj Gazproma za 2013u godinu, dostupan na: <http://www.gazprom.com/investors/reports/2013/>; pristupljeno 01.02.2014. godine

je sopstvenih resursa i danas nedovoljno. Razmiricama između dva partnera doprinele su: velike isporuke gasa Ukrajini po ceni koja verovatno nije pokrivala troškove isporuke; nagomilavanje ukrajinskog duga Rusiji, povezano s neplaćanjem gasa u zemlji; krađa gasa iz tranzitnog sistema; i ruski pritisak na Ukrajinu da im na ime duga za gas preda udeo u tranzitnoj mreži i skladišnim kapacitetima. Diplomatska prepiska koja je iz toga proistekla naveli su Rusiju da prekine snabdevanje Ukrajine gasom u nekoliko navrata krajem XX veka.²⁴⁷

Nakon toga, činilo se da će zajednički interes naći kompromis. Gazprom i ruska vlada usvojili su dve važne taktike za rukovođenje trgovanjem s Ukrajinom. Prvo, podstakli su Turkmenistan, drugog po veličini proizvođača gasa u državama Zajednice nezavisnih država²⁴⁸, da isporučuje sopstveni gas Ukrajini, što je za Rusiju značilo oslobađanje slobodnih kapaciteta za isporuku gasa Evropi. Drugo, uposlili su niz kompanija posrednika (Itera od 1998, Eural Trans Gas od 2003, RosUkrEnerg (RUE) od 2005) koje su transportovale i ponekad snabdevale Ukrajinu gasom. Kompanija RUE, koja je 50% u vlasništvu Gazproma (nekada Gazprombanke), a 50% u privatnom vlasništvu, isporučivala je gas Ukrajini do kraja 2008. Evropski vladajući krugovi i korporativni rukovodeći organi dugo su kritikovali praksu korišćenja posrednika u trgovini (pošto su se brinuli zbog njihove netransparentnosti), a kritikovali su ih i brojni ukrajinski političari (koji su prigovarali zbog prevelikog profita i korporativne moći koju to donosi vlasnicima kompanija posrednika).²⁴⁹

S privrednim oporavkom Rusije i Ukrajine u prvoj deceniji XXI veka donekle je poboljšana saradnja između dve zemlje. Međutim, uključivanjem Ukrajine i Rusije na svetsko tržište, javili su se ozbiljni problemi s uvoznim cenama gasa. Od 2002. godine, s rastom svetskih cena nafte rasle su i evropske cene gasa, koje (uglavnom) zavise od cena plinskog ulja i lož-ulja. Od 2004. naglo se povećala razlika između evropskih cena i cena gasa za zemlje članice Zajednice nezavisnih država (ZND)²⁵⁰,

²⁴⁷ Više o ovom pitanju videti u: Stern, Jonathan; *The Future of Russian Gas and Gazprom*, Oxford University Press, Oxford Institute for Energy Studies, 2005, str.22

²⁴⁸ Zajednica Nezavisnih Država (ZND) je savez 11 bivših republika SSSRa: Armenije, Azerbejdžana, Bjelorusije, Kazahstana, Kirgizstana, Moldavije, Rusije, Tadžikistana, Ukrajine i Uzbekistana. Turkmenistan je izašao iz članstva 26.8. 2005 te je danas samo pridružena članica. Stvaranje ZND nakon raspada SSSRa jeste pokušaj da razdvojene republike nastave duboku saradnju u svim, a naročito u oblastima ekonomije, odbrane i spoljne politike.

²⁴⁹ Navedeno prema: Pirani, Simon; Stern, Jonathan; Yafimava, Katja; "The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a comprehensive assessment, Oxford Institute for Energy Studies, February 2009. str. 7

²⁵⁰ Zajednica nezavisnih država (Содружество Независимых Государств (СНГ)) je međunarodna organizacija ili savez, koji se sastoji od 10 bivših sovjetskih republika: Jermenije, Azerbejdžana,

pa je Gazprom zatražio da se cene gasa za zemlje ZND podignu na nivo evropskih neto ostvarivih cena nafte (tj. evropske granične cene umanjene za troškove transporta). Posle krize iz 2006. Gazprom je još više insistirao na svom zahtevu. Odluka ruske vlade u novembru 2006. da do 2011. izjednači domaće cene gasa s cenama gasa u Evropi dodatno je učvrstila ove namere. S druge strane, uticaj vlade je u velikoj meri imao ulogu u neravnopravnoj primeni tog principa: zemlje koje su pristale da s Rusijom podele vlasništvo nad svojim gasovodnim sistemima (npr. Belorusija i Jermenija) mogle su da izdejtstvuju mnogo duže periode u kojima bi se povećavale uvozne cene gasa, dok je Gazprom dobio manevarski prostor da mnogo brže podigne cene onim zemljama čije su vlade nastojale da se politički udalje od Moskve (posebno Gruzija i Ukrajina).

U slučaju Ukrajine, u januaru 2006. izbio je spor oko obe cene (razlika između Gazpromovih potraživanja i ponude Ukrajine nikad nije bila veća), kao i oko uslova za uvoz gasa (tj. kako će se upravljati tursko-rusko-ukrajinskim odnosom i koja će biti uloga posrednika). Taj spor bio je jedini slučaj pre januara 2009. u kom je snabdevanje znatnog broja evropskih zemalja ruskim gasom bilo vidno uzdrmano. Rusija je obustavila izvoz gasa Ukrajini na tri dana. Ukrajina je preusmerila količine upućene ka Evropi pa je snabdevanje nekih srednjoevropskih zemalja nakratko oslabilo. Ono, međutim, nikad nije bilo u potpunosti prekinuto i u većini zemalja posledice ovog spora bile su samo manje neugodnosti.

Vršeći analizu odnosa Rusije i Ukrajine u tom, ali i ranijim periodima, i imajući u vidu posledice koje su nastale i koje su mogle nastati, pravna teorija ističe strateški bolju poziciju Rusije, koji je ona vešto iskoristila da bi ostvarila sledeće²⁵¹:

- a) Sporazum je ukinuo praksu kompenzacije (uvezeni gas za usluge tranzita) koja je mučila rusko-ukrajinsku trgovinu gasom od 1991. i tako otvorio put većoj transparentnosti i korišćenju tržišnih mehanizama. Tranzit je, dakle, trebalo platiti gotovim novcem; cena tranzita bila je niža nego u srednjoj Evropi, kao i uvozne cene, dok je naknada za skladištenje koju je plaćao RUE bila tek delić cene iste usluge u drugim zemljama.
- b) Sporazum je napravio prekretnicu u načinu daljeg ugovaranja distribucije i prenosa gasa. Razdvojeni su tranzit gasa i snabdevanje gasom i potpisan je

Belorusije, Kazahstana, Kirgizstana, Moldavije, Rusije, Tadžikistana i Uzbekistana. Turkmenistan je izašao iz članstva 26.8. 2005 te je danas samo pridružena članica.

²⁵¹ Pirani, Stern, Yafimava, Op.cit., str.7-9

dugoročan ugovor o tranzitu, koji je garantovao snabdevanje Evrope ruskim gasom nezavisno od rusko-ukrajinske trgovine.

- c) Nadalje, Sporazumom je utvrđeno da Ukrajina više neće direktno pregovarati s Turkmenistanom. Sav turkmenistanski gas namenjen izvozu sada kupuje Gazprom. Izvoz na turkmenistanskoj granici i celokupne količine, osim malih količina koje će se koristiti u Rusiji, prepodaje RUE-u, koji snabdeva Ukrajinu i prodaje 7–10 milijardi metara kubnih gasa godišnje zemljama srednje Evrope. Cene nisu zasnovane na evropskoj neto ostvarivoj kalkulaciji, nego na neto terminskoj vrednosti turkmenistanskih izvoznih cena, koje su u proseku dostigle 140 dolara za hiljadu metara kubnih gasa u 2008.
- d) Veletrgovina Ukgaz-energo, akcionarsko društvo RUE i ukrajinske državne naftne i gasne kompanije Naftogaz Ukrajina, dobila je dominantnu poziciju na ukrajinskom domaćem tržištu gasa.

Bez obzira na to koliko je Gazprom želeo da Ukrajini nametne evropske neto ostvarive cene u ovoj fazi, nije mogao to da učini. Ne samo što bi to opteretilo ukrajinsku privredu a što je ukrajinska vlada uporno pokušavala da izbegne, nego što su upravo ta vlada i Naftogaz Ukrajina pokazali da su spremni da iskoriste svoj skoro monopolski položaj nad tranzitom ruskog gasa ka Evropi kao najveći adut u vođenju takve vrste, može se reći, diplomatskih pregovora. Tokom spora, kad je Rusija povukla iz mreže količine gasa namenjene Ukrajini, Ukrajina je jednostavno zadržala gas namenjen Evropi. Ova ravnoteža sila i brzina rasta evropskih cena gasa značile su da Gazprom ne uspeva da smanji razliku između evropskih i ukrajinskih cena. Ipak, nedostatak "evropskog" gasa prouzrokovalo je tešku energetska krizu u čije se rešavanje uključile ne samo države Evropske unije, koje su bile najpogođenije, već i druge države.

U interesu Evropske unije je bilo da posreduje da se spor u što kraćem mogućem periodu reši, i to iz dva razloga. Prvo, rešavanjem spora Evropskoj uniji bi se nastavila isporuka preko potrebnog gasa i smanjili bi se gubici koje je trpela privreda usled nedostatka tog energenta. Drugo, brzim i efikasnim rešavanjem spora, uz posredstvo Evropske unije, smanjila bi se opasnost od nove energetske destabilizacije. Evropska komisija bi bila upoznata sa kompletnom sadržinom rešenja te bi mogla da diplomatskim putem utiče na Ukrajinu da poštuje odredbe postignutog sporazuma.

Međutim, za takvu privilegiju, da posreduje u rešavanju spora i uspe da zahtevi jedne od strana ne budu u potpunosti zadovoljeni na način na koji je ta strana to inicijalno želela Evropska unija bi morala da da izvjesne garancije. Garancije za ispunjenje obaveza Ukrajine imaju svoju pravnu pozadinu u vidu potrebe održavanja prethodno ostvarene pravne veze međunarodnim ugovorima.

Ukrajina nije deo Evropske unije te u tom smislu ne može biti reči o zajedničkom energetsom tržištu niti principima koji na njemu važe. Međutim, Ukrajina je ključni ugovorni partner Evropske unije na putu gasa od njegovog isporučioaca - Rusije, do krajnjeg potrošača - država članica Evropske unije. U tom smislu vezuju ih međunarodni sporazumi o održavanju gasovoda i prateće infrastrukture. Radi se o dugoročnom setu sporazuma koji uređuju prava i obaveze ugovarača u pogledu održavanja i kontrole rada gasovodne infrastrukture.

Postoji i ekonomski interes. Što Evropska unija uvozi više gasa, to će zarada Ukrajine od tranzita biti veća. Sve dok Ukrajina redovno i pravilno servisira trasu gasovoda koja prolazi kroz njenu teritoriju, Evropska unija će imati nesmetano snabdevanje.

Tranzit gasa kroz Ukrajinu je u obostranom interesu, a partneri (EU i Ukrajina) se nalaze u međuzavisnom odnosu. Ukoliko jedan od partnera ne ispunjava očekivanja drugog, i jedan i drugi su na gubitku. Otuda ideja za međusobnim pomaganjem. Evropska unija brani stav Ukrajine kod Rusije ističući argument potrebe obezbeđivanja dotoka energenata, što pogoduje i Rusiji kao isporučioacu. I Ukrajina prihvata uslove na koje ranije nije pristajala da bi izašla iz spora, ali i da bi pomogla svom partneru. Tako bi princip solidarnosti u konkretnom primeru mogao biti definisan kao princip kojim će se pogođena strana na svoju štetu prikloniti, ukoliko se u rešavanje tekućeg spora uključe i zainteresovane strane, pod uslovom da bi njena reakcija znatno pogodila tržišta zainteresovanih strana i trećih država, a da iste prihvataju da svu štetu koju pogođena strana trpi za vreme trajanja rešavanja spora, na neki način nadoknade ili obezbede njeno nadoknađivanje.

Upravo primenom ovakvog principa, tadašnji Premijeri Putin i Timošenkova, pod velikom pažnjom međunarodne javnosti, potpisali su 19. januara 2009. godine sporazum kojim je okončan spor, a rukovodstvo Gasproma i Naftogaza potpisalo je ugovore o snabdevanju i tranzitu, oba na period od deset godina 2009–2019.

Najvažnije odredbe ugovora su sledeće²⁵²:"

- a) Ugovorom o snabdevanju predviđena je isporuka Ukrajini od 40 milijardi kubnih metara gasa u 2009. i 52 milijarde kubnih metara gasa godišnje (godišnja ugovorena količina) od 2010. do isteka važnosti ugovora. Za period 2009–2010. količine su navedene za svako tromesečje. Osim u slučaju da se obe strane s tim slože, količina gasa ni u jednoj godini ne može prelaziti 120% godišnje ugovorene količine, a predviđena je i obaveza da se 80% količine mora ili preuzeti ili platiti.²⁵³
- b) Predviđena je cena od 80% "evropske cene" u 2009. i 100% od 2010.. U prvom kvartalu 2009. predviđena je cena od 360 dolara za hiljadu kubnih metara, što je "evropska cena" (Po) od 450 dolara za hiljadu kubnih metara gasa umanjena za 20%. Čini se ja da ugovorom utvrđena "Po" cena neto ostvariva cena na evropskoj granici, što bi značilo da je zasnovana na evropskoj ceni od oko 495 dolara za hiljadu kubnih metara gasa. Ugovoreno je da će se cena menjati kvartalno prema prosečnoj ceni 50% plinskog ulja / 50% lož-ulja u prethodna tri kvartala bez "kašnjenja". U formulu su uključene i brojne tehničke specifikacije;²⁵⁴
- c) Za Naftogaz Ukrajinu utvrđena su stroga pravila o kupovini dodatnih količina gasa i strogi uslovi plaćanja. Utvrđeni su novčani penali za uzimanje većih količina gasa od onih dogovorenih ugovorom; dodatne količine naplaćivaće se po ceni od 150% od ugovorene cene u periodu april–septembar i 300% u periodu oktobar–mart²⁵⁵. Klauzula o ceni može se izmeniti ako bilo koja strana veruje da ona više na prati tržišne uslove²⁵⁶. Naftogaz Ukrajina u obavezi je da 100% mesečno isporučenog gasa plati do 7. dana narednog meseca²⁵⁷. Međutim, ako kupac ne bi izvršio uplatu do ugovorenog datuma, u bilo kom trenutku važenja ugovora, morao bi da do kraja važnosti ugovora gas za naredni mesec plati unapred, do poslednjeg dana prethodnog meseca²⁵⁸.

²⁵² Ibidem str.26-27

²⁵³ Čl.2.

²⁵⁴ Čl.4.

²⁵⁵ Čl.4.3.

²⁵⁶ Čl.4.4.

²⁵⁷ Čl.5.

²⁵⁸ Čl.5.8.

- d) Ugovoreno je da će se prodaja direktno odvijati između Gasproma i Naftogaza Ukrajina na ukrajinskoj granici s Rusijom i Belorusijom²⁵⁹, što znači da se odgovornost RUE za isporuku gasi;
- e) S druge strane, Gasprom je dodatno ojačao svoju poziciju jer je predviđeno da će privredno društvo za trgovinu gasom s Ukrajinom u punom vlasništvu Gasproma, Gasprom-zbit, prodavati najmanje 25% uvezenog gasa, tj. 10 milijardi kubnih metara gasa u 2009. i 13 milijardi kubnih metara gasa od 2010.²⁶⁰. Ova prodaja treba da se ostvari prema industrijskim korisnicima, koji plaćaju gas po mnogo višim cenama i bolje su platiše od korisnika gasa u domaćinstvima ili u sektoru daljinskog grejanja. Prema sporazumima potpisanim u martu 2008. Gasprom-zbit kupuje gas od Naftogaza a razlika između kupovne i prodajne cene ograničena je na 0,01 dolar za hiljadu kubnih metara gasa.

Ugovor o tranzitu, na još dominantniji način ilustruje nadmoć Rusije u pregovorima:

- a) Godišnja tranzitna količina za period od 10 godina neće biti manja od 110 milijardi kubnih metara, a u 2009. količina će biti 120,083 milijardi metara kubnih²⁶¹. Predviđene su kvartalne količine koje će biti isporučene Moldaviji i Evropi u 2009. svakim pojedinačnim tranzitom kroz gasovod.
- b) Tranzitna tarifa iznosi 1,7 dolara za hiljadu kubnih metara gasa na 100 km u 2009, s tim da će prihod Ukrajine biti umanjen za avans od 250 miliona dolara koji je Gasprom platio po amandmanu na prethodni ugovor o tranzitu. Od 2010. tarifa će biti 2,04 dolara za hiljadu kubnih metara gasa na 100 km, plus deo zasnovan na cenama iz 2009, koji će, ako cene dostignu prosečnu vrednost od 250 dolara za hiljadu kubnih metara gasa, uvećati tarifu za 0,6 dolara. Od 2011. visina tarife biće 50% cene od 2,04 dolara plus 50% tarife iz prethodne godine indeksirane za stopu inflacije u Evropskoj uniji²⁶².
- c) Prema aneksu ugovora, Gasprom će za usluge tranzita platiti avans od 1,7 milijardi dolara. Ovaj novac će se iskoristiti za naplatu "potraživanja od

²⁵⁹ Čl.2.

²⁶⁰ Čl.9.7.

²⁶¹ Čl.3.

²⁶² Čl.8.

kompanije RUE prenetih od Gasproma (ili njegovih ogranaka) na Naftogzs”.

Oba ugovora sadrže odredbu o nadležnosti međunarodne arbitraže u Stokholmu i ne pozivaju se na Povelju o energiji, niti njene odredbe o rešavanju sporova, o čemu će više biti reči u delu II, 2.1. ovoga rada.

Iz ovog kratkog pregleda glavnih tačaka ugovora proističe nekoliko problema. Prvo, ponašanje dve strane u sporu, Ukrajine i Rusije, iznudilo je diplomatsko rešenje i napravilo ogromnu štetu državama Evropske unije do kojih za vreme spora, nije stizao gas. Ipak, Evropska unija je morala da ponudi svoje medijatorske usluge u cilju rešavanja spora. Napad na Ukrajinu, kao jedinog krivca za nanetu štetu samo bi dodatno iskomplikovao odnose u kriznoj situaciji.

Drugo, iako je sporazum napravljen uz velike diplomatske napore svih zainteresovanih država, nisu predviđeni pravni instrumenti koji će, u slučaju da Ukrajina ne uspe da plati mesečna potraživanja predviđena odredbama Ugovora o snabdevanju, da spreče slične posledice u budućnosti. Imajući u vidu da je plaćanje uvezenog gasa bio problem Ukrajini tokom celog postsovjetskog perioda, nije realno očekivati da će sada moći da izmiruje svoje obaveze, a pre svega zbog: a) znatnog pada međunarodne trgovinske razmene Ukrajine usled pada međunarodnih cena čelika, glavnog izvoznog artikla Ukrajine i opštih uticaja ekonomske krize; b) ozbiljne fiskalne krize u kojoj se nalaze gotovo sve postsovjetske države.

U ovim okolnostima opravdana je zabrinutost da će plaćanje ponovo biti problem i uzrok spora između kompanija, koji bi ponovo mogao da eskalira do tačke prekida odnosa, sa posledicom prekida snabdevanja Evrope gasom. Evropska unija je primenom principa solidarnosti (pomoći partneru koji je okrivljen za ponašanje koje je dovelo do ogromne štete) morala da da diplomatske garancije. Međutim, to nije jedina garancija. Prilikom vođenja pregovora, Nemačka, kao država Evropske unije, dodatno je učvrstila nameru da sa Rusijom sprovede projekat "Severni tok" do njegovog konačnog puštanja u rad²⁶³.

Oba potpisana ugovora između suprotstavljenih strana, međutim, definitivno menjaju metodologiju određivanja cena gasa i to ne samo u Ukrajini, već u celoj Evropskoj uniji. Dok su cene koje su Ukrajini naplaćivali Gasprom/RUE 2006–2008. unapred određivane na osnovu neto ostvarive vrednosti cena gasa u srednjoj Aziji, tj.

²⁶³ Više videti supra I, 1.2.1.

bile zasnovane na kupovnim cenama gasa u srednjoj Aziji uvećanim za troškove transporta i provizije za RUE, cene u novim ugovorima za 2009. utvrđuju se na osnovu evropske tržišne neto ostvarive vrednosti, zasnovane na, i indeksirane u naftnim preradevinama. To za Ukrajinu predstavlja prednost, jer otklanja rizik prihvatanja cene dogovorene između Gasproma i zemalja srednje Azije nad kojima nema nikakvu kontrolu²⁶⁴.

Međutim, Ukrajina je na ovaj način, faktički potvrdila da ne postoji jedno gasno tržište, već više gasnih tržišta. Tačno je da je Rusija najveći izvoznik gasa na svetu koji svojim gasovodima izvozi gas u Aziju i Evropu, ali takođe, azijsko i evropsko tržište se razlikuju. Ključna razlika je u trenutnoj dostupnosti rezervama gasa, koja je na azijskom kontinentu mnogo veća.

S druge strane, azijski kontinent potresaju politički nemiri, te je snabdevanje u tom smislu često narušeno, tako da na njemu ne vladaju isključivo tržišna, odnosno pravno-ekonomska pravila.

Namera primene principa solidarnosti i pomagnja partneru sa kojim ne postoji zajedničko tržište je novina u međunarodnim energetske odnosima. Evropska unija bi eventualnim podizanjem tužbe pred ad hoc arbitražnim forumom dobila pogoršanje odnosa sa svojim partnerom od koga isključivo zavisi dotok gasa do evropskih država (ako se ne uzme u obzir "Severni tok"). Ovakvo stanje je posledica nepostojanja opšte prihvaćenih pravnih normi niti instrumenata kojim se uređuju međunarodni odnosi u oblasti energetike na globalnom nivou, ali može biti dobro prelazno rešenje. Upravo zbog toga jača težnja međunarodne zajednice da se tržište energanata reši na opštem, multilateralnom nivou, ali uz respekt različitosti kontinentalnih tržišnih kretanja. Sva druga rešenja, uključujući i tumačenje da se sporazumi STO mogu primenjivati i na odnose na energetskom tržištu su nepotpuna i neadekvatna, a samim tim i teško sprovodiva. Stoga je možda svrsishodno postizati međunarodno saglasje oko sporazuma koji prate tranzit i trgovinu, a koji su od ključne važnosti za trgovinu energijom.

²⁶⁴ Pirani, Stern, Yafimava, Op.cit., str.26-27

2.1.3. Protokol o energetskej efikasnosti i srodnim ekološkim aspektima²⁶⁵ (Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects – PEEREA)

Protokol o energetskej efikasnosti i srodnim ekološkim aspektima je stupio na snagu istoga dana kada je usvojen i kada je otvoren za pristup – 16. aprila 1998. godine. Protokol nameće specifične obaveze državama u cilju povećanja energetske efikasnosti i smanjenja štetnih uticaja na životnu sredinu.

Prihvatanjem Protokola države su se obavezale da će usvojiti planove za unapređenje energetske efikasnosti i ujedno utvrditi ciljeve prilagođene njihovoj situaciji i okolnostima. Ukoliko ne postoji pravna regulativa iz ove oblasti, uloga države bi bila da stvori norme kojim bi se odredbe o zaštiti i promociji energetske efikasnosti uvele u pravni sistem, a čijom bi se primenom postigla veća energetska efikasnost i stvorili uslovi za razvoj te oblasti.

Razvoj, odnosno povećanje energetske efikasnosti mora biti planski proces koji se sprovodi na osnovu transparentnih programa dostupnih svim državama potpisnicama Povelje. Programima se mogu: obuhvatiti predstojeće aktivnosti, predvideti vršenje procene o već postignuim rezultatima, utvrditi prioritete, definisati standardi, predvideti načini finansiranja podizanja nivoa energetske efikasnosti, itd.

Sam tekst Protokola upućuje države da njegovom ratifikacijom, preuzimaju obavezu da poštuju njegove principe za promovisanje energetske efikasnosti kao značajnog izvora energije pa samim tim i za smanjivanje štetnih uticaja energetske sistema na životnu sredinu. Takođe, Protokol ujedno obavezuje na inkorporaciju u nacionalna zakonodavstva putem propisivanja uputstava o razvoju programa o energetskej efikasnosti. Programi moraju razrađivati oblasti saradnje zemalja i obezbediti pravne okvire za razvoj zajedničkog i koordinisanog delovanja na poljima ispitivanja, istraživanja, proizvodnje, konverzije, skladištenja, prenosa, distribucije, pa i potrošnje energije.

²⁶⁵ Zvaničan prevod naziva Protokola, Srbija je usvojila Zakonom o potvrđivanju okvirnog sporazuma o institucionalnim osnovama za uspostavljanje međudržavnih sistema za transport nafte i gasa ("Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 10/2001), čl.9: "Kod sprovođenja ovog sporazuma, strane su saglasne da razviju tešnju međuvladinu saradnju u cilju stvaranja zajedničkih institucija koje će delovati u skladu sa međunarodnim pravilima, kao što su pravila zapisana u Protokolu iz Kjota uz Okvirni ugovor Ujedinjenih nacija o promeni klime i Protokol Povelje o energiji o energetskej efikasnosti i srodnim ekološkim aspektima, vodeći računa o lokalnim ekološkim uslovima, kao i u cilju sprovođenja zajedničkih mera politike za zaštitu životne sredine od bilo kog štetnog efekta uzrokovanog projektovanjem, izgradnjom, sanacijom, održavanjem i funkcionisanjem jednog ili više međudržavnih sistema za transport nafte i gasa uspostavljenih shodno ovom sporazumu." Do danas, Srbija nije ratifikovala Protokol niti Povelju o energiji.

Sve mere koje države pojedinačno preduzimaju moraju biti usklađene sa osnovnim ciljevima iz Protokola, kojim je izvršena njihova konkretizacija²⁶⁶. Prvo, države su u obavezi da rade na promociji politike energetske efikasnosti koja je u skladu sa održivim razvojem²⁶⁷. To praktično znači da država mora da nastoji da za primenu svih mera, koje preduzima u cilju podizanja nivoa energetske efikasnosti, angažuje sve raspoložive resurse pri tome ne ugrožavajući prirodne sisteme niti životnu sredinu. Nadalje, na nacionalnim tržištima energenata treba stvoriti takve uslove koji podstiču proizvođače i potrošače da energiju koriste što ekonomičnije, efikasnije i po životnu sredinu manje štetno, koliko je to moguće, posebno kroz organizovanje tržišta "efikasne energije"²⁶⁸ i detaljnijeg prikaza dobrih i loših strana koje to ima po životnu sredinu.

Novina koju tekst Protokola uvodi kao međunarodno pravnu kategoriju jeste podsticanje međusobne saradnje na polju energetske efikasnosti. Suština je da države bez obaveze sklapanja drugih vidova sporazuma mogu na međunarodnom planu, pozivajući se na odredbe Protokola, direktno ugovarati saradnju radi podizanja nivoa energetske efikasnosti sa efektima na nacionalna tržišta energenata. Takvom odredbom, zaštita tržišta odredbama javnopravnog karaktera dobija na fleksibilnosti. Navedena se fleksibilnost manifestuje u činjenici da ukoliko država proceni da će sa nekom drugom državom, potpisnicom Protokola, moći da deluje na tržište u cilju podizanja nivoa energetske efikasnosti, ona to može uradi direktno bez donošenja sistemskih zakona koji bi posebno regulisali opseg takvog projekta. Primera radi, može se pretpostaviti da su država A i B potpisnice Protokola. Takođe se u njihovim pravnim sistemima međunarodni sporazumi direktno primenjuju nakon ratifikacije u domaćim parlamentima, odnosno imaju snagu zakonskih normi. Nakon ratifikacije, pozivajući se na odredbe protokola država A i B mogu preduzeti zajedničke mere radi podizanja nivoa energetske efikasnosti bez prethodno donešenih novih zakonskih osnova.

Članom 3. Protokola, ustanovljeni su osnovni principi delovanja i to:

- princip međusobne saradnje i koordinacije – dodatno pojašnjen članom 4,
- princip obezbeđenja kružnog procesa na tržištu energije,
- princip ekonomičnosti,

²⁶⁶ Videti član 2. Protokola.

²⁶⁷ Lund, Henrik; "Renewable energy strategies for sustainable development." Energy Vol.32 No.6, 2007, str. 912-919

²⁶⁸ Op.cit. član 2. Protokola

- korporativni princip,
- princip međunarodne efikasnosti i
- princip transparentnosti, koji je dodatno pojašnjen članom 5.

a) Princip međusobne saradnje i koordinacije podrazumeva da će ugovorne strane saradivati, i u zavisnosti od situacije, pomagati jedna drugoj u razvijanju i implementaciji politike i pravne regulative u oblasti energetske efikasnosti. Politika energetske efikasnosti pomoću izrađenih sistemskih propisa, promovisaće: (a) efikasno funkcionisanje mehanizama tržišta, uključujući formiranje tržišnih cena i detaljniji prikaz dobrih i loših strana po životnu sredinu; (b) smanjivanje prepreka energetske efikasnosti i podsticanje investicija u toj oblasti; (c) mehanizme za finansiranje inicijativa energetske efikasnosti; (d) obrazovanje i podizanje nivoa svesti o neophodnosti podizanja energetske efikasnosti na viši nivo; (e) širenje i prenos tehnologija koje pospešuju energetske efikasnost. Takođe, svaka ugovorna strana će nastojati da politika energetske efikasnosti bude kordinisana od strane svih odgovornih nadležnih organa u okviru svake države ugovornice.

b) Princip obezbeđenja kružnog procesa na tržištu energije utvrđuje obavezu država da nastoji da uspostavi sistem koji bi na osnovu ostvarenih tržišnih koristi promovisao energetske efikasnost kroz energetske ciklus. Da bi se ovo ostvarilo, države će, zajednički ili koordinisano delovati kako bi se stvorili uslovi za preduzimanje ovih mera i od strane samih aktera na tržištu koji bi ratio za ovakvo postupanje videli u isplativosti i ekonomskoj efikasnosti. Preduzimanje mera, bilo kratkoročnih ili dugoročnih, neće imati negativne implikacije na zaštitu životne sredine, već obratno.

c) Princip ekonomičnosti je Protokolom ustanovljen kao dihotomni. Prvo, Protokol propisuje da će strane u međusobnoj saradnji voditi računa o smanjenju troškova u međusobnoj saradnji, kojoj odredbi na prvi pogled nije mesto u multilateralom sporazumu. S druge strane, Protokol propisuje i da će države u okviru principa ekonomičnosti imati u obzir razlike štetnih efekata preduzetih mera. Tumačeći ove dve odredbe zajedno, koje su nomotehnički Protokolom definisane na jednom mestu, zaključuje se da države ne samo da treba da vode računa o efikasnom korišćenju energije, već da treba da teže da efikasno korišćenje energije dovede i do smanjenja ukupnih troškova, što je, svojevrsan početak definisanja mera protiv rebound efekta, o kome će biti više reči u **delu III, 5.** ovog rada.

d) Definisanje korporativnog principa Protokolom bilo je nezaobilazno imajući u vidu stratešku važnost energetskog pitanja s jedne strane i sve češću delegaciju javnopravnih ovlašćenja pojedinim učesnicima na tržištu energenata. Stoga su sve ugovorne strane prepoznale ključnu ulogu privatnog sektora na energetskom tržištu. U interesu je svake države da ohrabri delovanje ustanova koje se bave energijom, nadležnih organa, specijalizovanih agencija i da promoviše blisku saradnju između industrije i vlade. Ipak, država mora da obezbedi da i privatni sektor koji učestvuje na tržištu, dosledno primenjuje propise o zaštiti životne sredine. Ustanovljenje ovog principa, dalo je ključnu podršku državama da sklapaju sporazume po modelu javno-privatnog partnerstva i da mnogobrojne uloge na energetskom tržištu, koje su tradicionalno bile u rukama države, prenesu na privatni sektor čime se dodatno rasterećuje državni aparat. Najočigledniji primer iznete tvrdnje jeste ustanovljenje sistema unbundlinga²⁶⁹.

e) Princip međunarodne efikasnosti služi kao instrument podsticaja država da ne troše svoje resurse u cilju pronalaženja sopstvene metodologije izgradnje institucija koje će štititi principe Protokola, već da pomoć potraže od međunarodnih institucija koje se bave tom problematikom. Pri tome, Protokol se konkretno ne poziva ni na jednu instituciju. Ovakva redakcija teksta je sasvim primerena. Pozivanje redaktora na određenu instituciju, moglo bi da dovede do problema prilikom kasnijeg tumačenja odredaba Protokola u smislu da li se države mogu obratiti i nekoj drugoj instituciji osim konkretno navedene. Na ovaj način, države potpisnice mogu da sarađuju sa bilo kojom institucijom koja snagom svojih rešenja i pruženih naučnih dokaza može da im pomogne da postignu utvrđene ciljeve. Ujedno, upućivanje država na obraćanje međunarodnim institucijama doprinosi transparentnosti rada jer svako obraćanje prati konkretan zahtev sa priloženom dokumentacijom koje međunarodne organizacije statistički obrađuju i o rezultatima obaveštavaju javnost.

f) Princip transparentnosti utvrđuje obavezu država potpisnica da svoje ciljeve, principe rada i strategije za unapređivanje energetske efikasnosti, pa samim tim, i za smanjenje uticaja ciklusa kruženja energije na životnu sredinu, formulisane u skladu sa sopstvenim specifičnim energetskim uslovima, učine transparentnim za sve zainteresovane strane. Ustanovljena politika energetske efikasnosti, pomoću

²⁶⁹ Videti više o tome, infra III, 3.2.

sistemskih propisa promovisaće: transparentnost pravnih i regulatornih okvira na svim nivoima delovanja.

Radi sprovođenja ustanovljenih principa, države su se dogovorile o načinu finansiranja energetske projekata. Članom 6. Protokola, ugovorne strane su se obavezale da će podržavati implementiranje novih pristupa i metoda za finansiranje energetske efikasnosti i investicije za zaštitu životne sredine kada je energija u pitanju, kao što su sporazumi za zajednička ulaganja između korisnika energije i eksternih investitora. Takođe, nastojaće se da se iskoriste potencijali privatnih tržišta kapitala. Države će nastojati da u tom smislu uspostave saradnju i sa postojećim međunarodnim finansijskim institucijama kako bi se olakšalo ulaganje u poboljšanje energetske efikasnosti i u zaštitu životne sredine.

Protokolom je predviđena i mogućnost davanja podsticaja u skladu sa Poveljom o energiji i pratećim dokumentima. Ideja je da se u skladu sa priznatim međunarodnim obavezama korisnicima energije obezbede fiskalni ili finansijski podsticaji kako bi tehnologijama energetske efikasnosti, proizvodima i uslugama iz te oblasti bio olakšan prodor na tržište. Subvencione mere, s obzirom na odredbe o zaštiti konkurencije, moraju biti transparentne i ne smeju izazvati poremećaje na međunarodnom tržištu energenata. Ustanovljenjem ove zakonitosti, Protokol je potvrdio načela Povelje o energiji i uputio države na razradu pravila o zaštiti distorzija na tržištu u korelaciji sa podizanjem energetske efikasnosti.

Radi postizanja dugoročnih ciljeva, države će razvijati, implementirati i redovno ažurirati programe energetske efikasnosti, na način koji najbolje odgovara konkretnim uslovima na tržištu. Programi mogu uključivati aktivnosti kao što su²⁷⁰: (a) izrada dugoročnih scenarija ponude i potražnje energije na osnovu čega bi se donosile odluke; (b) procenjivanje posledica koje preduzeti koraci imaju na energiju, životnu sredinu i ekonomiju; (c) definisanje standarda osmišljenih tako da poboljšavaju efikasnost opreme za korišćenje energije i naponi da se oni usklade sa međunarodnim standardima kako bi se izbegli problemi u trgovini; (d) razvoj i podršku privatnoj inicijativi i industrijskoj saradnji, uključujući zajednička ulaganja; (e) promovisanje korišćenja tehnologija sa najvećom energetskom efikasnošću koje su ekonomski održive i nisu štetne po životnu sredinu; (f) podržavanje inovativnih pristupa za investiranja u poboljšanje energetske efikasnosti; (g) razvoj odgovarajućeg

²⁷⁰ Videti član 8. Protokola.

energetskog bilansa i baze podataka, sa podacima o potražnji energije, o tehnologijama za poboljšanje energetske efikasnosti, i dr.

Protokol promoviše energetske efikasnosti kao sastavni deo energetske politike. Stoga se ona ima inkorporirati u sve nivoe društvenog života. Potpisnice Protokola imaju važnu ulogu u praćenju napretka energetske efikasnosti na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou. Sekretarijat²⁷¹ je u cilju podrške ideja Protokola, propisao izgled i sadržinu izveštaja koje države podnose, kako bi bilo olakšano praćenje napretka. Izveštaji se mogu svrstati u tri kategorije²⁷². Prvu kategoriju čine detaljni planovi i pregledi programa, drugu sektoralni pregledi i izveštaji o pojedinim pitanjima, i treću generalne procene za određeni region.

2.1.4. Sistem rešavanja sporova

Povelja o energiji²⁷³ predstavlja multilateralni okvir za energetske saradnju koji je po svojoj strukturi i tematici, kako je ranije pojašnjeno, jedinstven u međunarodnom pravu. Ključni segment Povelje čine odredbe kojim je de facto stvoren sistem rešavanja sporova, u skladu sa načelima koja se prepoznaju u sistemu rešavanja sporova u okviru STO²⁷⁴. Od početka primene do danas, pravilima koje propisuje Povelja razmatrano je tridesetak sporova investitora protiv država domaćina, što je s obzirom na sektoralni karakter Povelje, i predmet sporova koji se mogu rešavati po odredbama Povelje, impozantan broj. Rešavanje spornih pitanja između dve zainteresovane strane uz pomoć trećeg, nezavisnog subjekta je uvek krajnje rešenje, ali je ujedno, s obzirom na složenost i karakter energetske odnosa i neophodnost. Pojedine zemlje su se našle i više puta u ulozi tužene države: Mađarska i Turska po četiri puta, Kazahstan tri, Ukrajina dva, itd. Stoga je važno da postojeći sistem garantuje da će njegovo korišćenje stranama pružiti brzo i efikasno rešavanje problema.

²⁷¹ Članom 35. Povelje, osnovan je Sekretarijat kao administrativni organ Konferencije na čelu sa Generalnim sekretarom.

²⁷² Videti više u: Constantinescu, Tudor; Janssen, Rod; Nielsen, Lene; "PEEREA's role in energy efficiency policy making and delivery in a pan European perspective", SUMMER STUDY – WHAT WORKS & WHO DELIVERS?, ECEEE, 2005 str.275-277

²⁷³ The Energy Charter Treaty (ECT) 1994.

²⁷⁴ O sistemu rešavanja sporova u okviru STO videti u: Cvetković, Predrag; "Sistem rešavanja sporova u okviru Svetske trgovinske organizacije", Pravo i privreda, Br. 5-8 /2006, str. 659-675

Evidentan je uticaj odredaba sporazuma važećih među članicama Svetske trgovinske organizacije (pre svega odredbe Opšteg sporazuma o carinama i trgovini – GATT) na redaktore teksta Povelje i pratećih sporazuma, te nepostojanje institucionalne strukture, koja se prepoznaje u okviru sistema STO nije nedostatak, već upravo suprotno, prednost Povelje o energiji. Povelja insistira na "win-win" metodu²⁷⁵, pomoću koga obe strane iz spora izlaze kao pobednici, te je u skladu sa tim propisana obaveza vođenja konsultacija, i mogućnost korišćenja alternativnih metoda rešavanja sporova kakvi su koncilijacija i rešavanje sporova pred Konferencijom država potpisnica. Arbitražni pristup je zamenjen medijatorskim. Stoga i ne čudi pozivanje Povelje na pravila Međunarodnog centra za rešavanje investicionih sporova (ICSID²⁷⁶), Komisije Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL²⁷⁷), Instituta arbitraže pri trgovinskoj komori u Stokholmu (SCC²⁷⁸) i Stalnog arbitražnog suda u Hagu (PCA²⁷⁹).

2.1.4.1. Osnovne karakteristike sistema rešavanja sporova u okviru Povelje o energiji

Mnoge odredbe ustanovljenog sistema za rešavanje sporovova o pitanjima obuhvaćenim Poveljom su razvijane sa namerom da se zemljama u razvoju pruže alternativni načini rešavanja sporova pred međunarodnim institucijama. Suočene sa problemom nedovoljno razvijenih pravnih sistema, nedovoljno obučenim arbitrima, velikom stopom korupcije i nezavisnosti sudećih institucija, nepoštovanjem vladavine prava, odredbe koncipirane na ovaj način je trebalo da dovedu do aklamativnog prihvatanja i inkorporiranja u nacionalna zakonodavstva. Pitanje konstantnog političkog pritiska razvijenih zemalja, mahom zemalja uvoznica energije i najčešće najvećih investitora u razvijenim zemljama, koji je vršen u diplomatskim krugovima, uspostavljenim sistemom rešavanja međunarodnih sporova je deplasiran. Jedini recidiv takve dugogodišnje prakse jesu odredbe Povelje koje, u cilju izbegavanja

²⁷⁵ Povelja propisuje da se za rešavanje spora prvo koristi metoda konsultacija i diplomatskih pregovora. Cilj je da obe strane iz spora izađu zadovoljne, stoga se i govori o "win-win" metodu. Više u: Petrušić, Nevena; "Medijacija kao metod rešavanja pravnih sporova", Pravo teorija i praksa, br. 3-4/2004, str. 21-37

²⁷⁶ International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID)

²⁷⁷ United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL)

²⁷⁸ Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce (SCC)

²⁷⁹ Permanent Court of Arbitration (PCA)

konfrontacija strana propisuje da bi svaki spor trebalo rešiti na miran i prijateljski način, dakle, diplomatskim pregovorima.²⁸⁰

Postupak rešavanja sporova je dat kao alternativni, supletorni, koji je moguće pokrenuti ako pregovori ne daju zadovoljavajuće rezultate. Propisivanjem jasnih pravila zaštite prava zainteresovanih strana postignuta je veća pravna i finansijska sigurnost stranih investicija. Rizik investiranja, uz garancije mogućnosti ostvarenja nekog prava investitora pred nezavisnim forumom, umanjuju rizik investiranja i zemlju pristupnicu Povelje i čine je atraktivnijom za strane investicije, u konkretnom slučaju u energetsom sektoru.

2.1.4.2. Način uređenja

Rešavanje sporova u okviru Povelje o energiji moguće je u okviru posebno institucionalno uređenih arbitraža u kojima se kao stranke javljaju dve suverene države, odnosno država i investitor. Prvo, moguće je voditi spor nastao između dve suverene države o tumačenju ili primeni odredaba Povelje osim odredaba o pravu konkurencije i odredaba koje se tiču zaštite životne sredine. Drugi oblik je primenljiv kod tzv. dijagonalnih sporazuma u vezi sa investicijama. Na posletku, moguće je voditi spor u skladu sa propisanim mehanizmom rešavanja sporova u okviru Povelje i između država od kojih jedna nije potpisnica Povelje.

Razvijene su i posebne odredbe za rešavanje međudržavnih sporova u oblasti trgovine²⁸¹ i tranzita²⁸². U sporovima koji se tiču povrede prava konkurencije²⁸³ i zaštite životne sredine²⁸⁴, Povelja ne predviđa proces arbitraže, već samo konsultacije (pravo konkurencije), odnosno konsultacije i iznošenje problema pred konferenciju zemalja članica (zaštita životne sredine).

Polazna tačka u rešavanju sporova pod okriljem Povelje jeste pokušaj postizanja sporazuma o spornom pitanju između strana. Međutim, u slučaju da je to nemoguće, pribegava se jednoj od predviđenih procedura.

²⁸⁰ Pogledati član 27. stav 1. Povelje

²⁸¹ Videti član 29. Aneks D

²⁸² Čl.7.

²⁸³ Čl.6.

²⁸⁴ Čl.19.

2.1.4.3. Redovni postupak

Odredbe Povelje propisuju da bi spor između strana ugovornica, trebalo rešiti diplomatskim putem. Ukoliko to nije moguće, pristupiće se rešavanju spora u skladu sa odredbama Povelje, osim u slučaju da je spor u vezi: 1) primene ili tumačenja odredaba prava konkurencije i zaštite životne sredine²⁸⁵; 2) poštovanja obaveza navedenih iz ugovora o investicijama zaključenim između individualnog investitora i država navedenih u Aneksu IA²⁸⁶. Još jedno isključenje nadležnosti predviđeno je u članu 29: osim ako se obe strane u sporu ne dogovore drugačije, neće se primeniti odredbe Povelje o rešavanju sporova u vezi sa: primenom ili tumačenjem odredaba koje se tiču trgovinskih pitanja u vezi sa trgovinom energetskim materijalima i proizvodima ako jedna ili obe strane nisu članice GATTa ili odredaba o investicijama, koje se odnose na primenu investicionih mera neusklađenih sa principima iz člana 3. i 11. GATTa²⁸⁷.

Dakle, ako spor nije rešen u razumnom vremenskom periodu²⁸⁸ diplomatskim putem, svaka od strana ugovornica može, osim ako izričitom normom Povelje ili dogovorom ugovornih strana u pisanoj formi nije predviđeno drugačije, uz prethodno pisano obaveštenje druge strane, spor izneti pred ad-hoc arbitražu. U roku od 30 dana od dana prijema odnosno odašiljanja obaveštenja, svaka od strana može imenovati svog člana ad-hoc arbitraže. Ukoliko suprotna strana u roku od 60 dana ne imenuje svog predstavnika, strane se mogu obratiti Generalnom sekretaru Stalnog arbitražnog suda u Hagu da on imenuje članove. Generalni sekretar će svakako imenovati trećeg člana, ako se strane u roku od 150 dana ne mogu o tome dogovoriti.

Ad-hoc arbitraža primenjuje UNICTRAL arbitražna pravila²⁸⁹. Od ovog opšteg pravila dozvoljeno je odstupanje ukoliko strane odnosno arbitri o tome postignu saglasnost. Tribunal ceni odredbe Ugovora u odnosu na važeća pravila i principe međunarodnog prava. Arbitražna odluka je konačna i obavezujuća. Prilikom donošenja presude, sud može da odluči o tome da li je konkretna mera u skladu, odnosno nije u skladu sa odredbama Ugovora.

²⁸⁵ Čl.6 i 19.

²⁸⁶ To su: Australija, Kanada, Norveška i Mađarska

²⁸⁷ Čl.5.

²⁸⁸ Povelja ne daje tumačenje šta je to razuman vremenski period.

²⁸⁹ Arbitration Rules of the United Nations Commission on International Trade Law 1976, poslednja revizija 2010.

U pogledu troškova, pravilo je da strane dele troškove. Međutim, sud presudom može odrediti da jedna strana snosi veći deo troškova.

Ako se stranke u sporu drugačije ne sporazumiju, sedište ad-hoc arbitraže je u Hagu, u prostorijama Stalnog arbitražnog suda.

Rešavanje tzv. "investicionih" sporova je definisano članom 26. Povelje. U literaturi²⁹⁰ se može pronaći stav da se i rešavanje sporova po članu 27. (država protiv države) smatra investicionim, međutim takav naziv je očigledno neadekvatan. Naime, kako je već rečeno, Članom 27. Povelje, predviđeno je rešavanje sporova između dve države o gotovo svim pitanjima regulisanih Poveljom, a ne isključivo sporova u vezi sa investicijama.

Ukoliko dođe do spora, Povelja insistira da se pokuša sa mirnim rešavanjem na prijateljski način: "amicably". Ukoliko se u roku od 3 meseca ne postigne dogovor, strane mogu postupiti na jedan od tri alternativno postavljena načina. Prvo, strane mogu potražiti zaštitu pred sudovima ili adiministrativnim organima zemlje potpisnice strana u sporu. Drugo, ukoliko su se strane prethodno sporazumele o proceduri rešavanja spora, primeniće se dogovorena procedura. Treće, strane mogu primeniti proceduru propisanu Poveljom.

Odredbe Povelje upućuju i na druge arbitražne institucije. Tako je predviđeno da spor nastao između investitora i države rešava ICSID centar. Ukoliko su zemlja porekla investitora i zemlja domaćin potpisnice Vašingtonske konvencije²⁹¹, primeniće se osnovna pravila ICSID centra. Međutim ako država domaćin, ili država porekla investitora nije ratifikovala konvenciju, primeniće se tzv. dodatna pravila²⁹².

Strane se mogu odlučiti da umesto da spor povere ICSID centru, isti povere arbitru pojedincu, odnosno ad-hoc arbitraži koja je dužna da postupa po UNCITRAL arbitražnim pravilima, u skladu sa članom 26 (4) (B) Povelje. I na posletku, Povelja daje mogućnost da se spor reši u skladu sa pravilima Arbitražnog instituta koji radi pri Trgovinskoj komori u Stokholmu²⁹³.

²⁹⁰ Videti: Energy Charter Secretariat (editor); A Reader's Guide to The Energy Charter Treaty, 2002.crp.51-58

²⁹¹ Reč je o Konvenciji o osnivanju Međunarodnog centra za rešavanje investicionih sporova, Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States, Vašington 1965. godine. SFR Jugoslavija je ratifikovala konvenciju 1967. godine ("Sl.list SFRJ – međunarodni ugovori br.7/67 od 21.7.1967. godine). Srbija je ratifikovala Konvenciju 2006. ("Sl.list SCG – međunarodni ugovori" br.2/2006) Više u: Stanivuković, Maja; "Rešavanje sporova koji proističu iz stranih ulaganja", Pravni život br.12/1997, str.229-245

²⁹² Additional Facility Rules 10.4.2006.

²⁹³ Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce

Bez obzira na to za koju su se strane od tri gore pomenute osnovne opcije odlučile, o predmetu spora će se odlučivati u skladu sa odredbama Ugovora i pravilima i principima međunarodnog prava. Odluka je obavezujuća i konačna. Ukoliko je povredu obaveza iz ugovora učinio administrativni deo neke složene države, koja je ujedno strana u sporu i to država domaćin investicije, u skladu sa odredbama Povelje, arbitražni sud može odlukom naložiti državi da plati novčanu naknadu u zamenu za bilo koje drugo činjenje. Ovo je vrlo važno u slučajevima kada centralna vlast nema dovoljno autoriteta da obezbedi poštovanje naloga datih adiministrativnim jedinicama.

Na osnovu člana 26 (5) (B) Povelje, na zahtev bilo koje strane u sporu, sedište arbitraže će biti u zemlji potpisnici Njujorške konvencije o priznavanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka²⁹⁴, u cilju obezbeđenja izvršivosti odluke. Naime, mnoge zemlje potpisnice Konvencije će sprovesti arbitražnu odluku samo ukoliko je ista doneta u državi potpisnici. Proizilazi da ova odredba služi kao garancija da će doneta arbitražna odluka biti priznata i izvršena i od strane trećih država. Međutim, ukoliko su se strane odlučile da se spor reši pred ICSID centrom, primenjuje se načelo direktne primene. Odluke ICSID centra su direktno primenljive u državama potpisnicama Vašingtonske konvencije²⁹⁵.

Da bi bilo moguće sprovesti proceduru rešavanja sporova u skladu sa Poveljom, svaka od država potpisnica dužna je da da безусловni pristanak za rešavanje sporova. Od ove opšte obaveze, postoje izvesna odstupanja. Članom 26 (3) (B) ovlašćene su pojedine države²⁹⁶ potpisnice Povelje da odbiju da daju безусловnu saglasnost u slučaju da je investitor ranije pokrenuo postupak rešavanja spora pred nekim drugim forumom. Drugi izuzetak se odnosi na Australiju, Kanadu, Mađarsku i Norvešku. Ove države nisu u obavezi daju безусловnu saglasnost za rešavanje investicionih sporova pred međunarodnom arbitražom u skladu sa Poveljom i to u vezi sa sporovima u vezi sa kršenjem prava i obaveza nastalih na osnovu ugovora između bilo koje države članice i investitora.

²⁹⁴ United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, Njujork 1958

²⁹⁵ O dejstvu odluka ICSID centra pogledati u: Ćirić, Aleksandar Lj; Op.cit. str.355.

²⁹⁶ To su države navedene u Aneksu ID: Australija, Azerbejdžan, Bugarska, Kanada, Hrvatska, Kipar, Češka Republika, Evropske zajednice, Finska, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Japan, Kazahstan, Norveška, Poljska, Portugal, Rumunija, Ruska Federacija, Slovenija, Španija, Švedska, Sjedinjene Američke Države.

2.1.4.4. Poseban postupak

Opšti (redovni) postupak za rešavanje sporova između država članica Povelje, odnosno država i investitora ne odnosi se na rešavanje sporova čiji je predmet trgovina energetskim materijalima i proizvodima. Za tu vrstu sporova predviđen je poseban postupak²⁹⁷. Član 29 (7) Povelje u pogledu rešavanja trgovinskih sporova, upućuje na mehanizam rešavanja sporova zasnovan na GATT²⁹⁸ odnosno STO²⁹⁹ modelu rešavanja sporova. Supletornog je karaktera i primenjuje se u slučaju ako jedna od strana u sporu nije član STO. Supletorni karakter primene stoga podrazumeva i širenje dejstva primene STO modela rešavanja sporova i na one države koje nisu pristupile toj organizaciji. Spor nastao između država članica STO, rešavaće se u okviru Sporazuma o rešavanju sporova³⁰⁰, koje rešenje ide u prilog onemogućavanju tzv. "kupovine nadležnog foruma" (e. „forum shopping“) ³⁰¹.

Poveljom je predviđeno da svaka od strana ugovornica Povelje može poslati zahtev za konsultacije o čemu obaveštava i Sekretarijat. Ukoliko se u roku od 60 dana ne postigne dogovor o načinu rešavanja spora: medijacijom, koncilijacijom, arbitražom, ili nekim drugim metodom, oštećena država može tražiti formiranje Panela, o čemu Sekretarijat obaveštava sve države potpisnice Povelje. Pred Panelom mogu biti saslušane i sve države koje imaju interes u sporu. Panel se sastoji od 3 člana i formira se u roku od 45 dana od dana dostavljanja zahteva od strane Sekretarijata. Konferencija usvaja pravila procedure u skladu sa procedurama predviđenim GATTom, a panelu se ostavlja mogućnost da pojedina pravila dopuni, izmeni, prilagodi.

Nakon prvog saslušavanja, panel sastavlja privremeni izveštaj koji upućuje stranama na izjašnjenje. Ukoliko zaključi da je potrebno, panel se može ponovo sastati sa stranama radi razjašnjenja pojedinih činjenica. Konačni izveštaj panela usvaja Konferencija nakon proteka roka od 30 dana od dana dostavljanja svim

²⁹⁷ Navedeno prema: Cvetković, Predrag; Dimitrijević, Žarko; "Sistem rešavanja sporova u okviru pravila Povelje o energiji"; Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, br. LXIV, 2013. str.125-138

²⁹⁸ Opšti sporazum o carinama i trgovini 1947 (General Agreement on Tariffs and Trade)

²⁹⁹ Svetska trgovinska organizacija

³⁰⁰ Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes

³⁰¹ Više o ovome videti u: Busch, Marc L; "Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade", International Organization, Cambridge journal, br.61, 2007. str. 735-761

državama članicama. Panel može zaključiti da određena mera nije, odnosno jeste u skladu sa odredbama Povelje. Ukoliko nakon donošenja odluke, tužena država ne preduzme predložene aktivnosti, odnosno ne ukine spornu meru, oštećena država može tražiti uspostavljanje dijaloga za utvrđivanje kompenzacije. Nepostizanjem dogovora po tom pitanju u okviru roka od 30 dana, oštećena država stiče pravo da od Konferencije traži da dozvoli obustavljanje svih ugovorenih povlastica. Konferencija može takav zahtev odobriti oštećenoj državi, s tim da takve mere traju do ukidanja spornih mera, odnosno do trenutka kada strane postignu uzajamno prihvatljivo rešenje.

Poveljom nije predviđen apelacioni postupak, što se smatra ključnom razlikom u odnosu na sistem rešavanja sporova u okviru STO.³⁰² Već je rečeno da Konferencija usvaja pravila procedure u skladu sa pravilima Povelje, a po ugledu na GATT i prateće dokumente. S obzirom da je Panelu dato pravo da usvoji dodatna pravila koja nisu u suprotnosti sa Poveljom, postavlja se pitanje da li Panel može predvideti apelacioni postupak? Postoji saglasnost u teoriji³⁰³ da je to nemoguće iz dva razloga: 1) Povelja upućuje na GATT, a ne na Sporazum o osnivanju STO. U vreme donošenja Povelje, STO nije postojala, te je nelogično smatrati da su se tvorci Povelje prećutno saglasili sa pravilima STO; 2) Odredbama Povelje nije predviđena takva procedura. Da su tvorci Povelje želeli da uspostave sistem dvostepenog postupka, oni bi to i učinili. Osnovna načela sistema rešavanja sporova u okviru Povelje su brzina i diskretnost, stoga i smatramo da bi dvostepeni postupak odlučivanja bio suprotan načelu brzog rešavanja sporova.

2.1.4.5. Postupak ograničenog dometa

Za tranzitne sporove, sporove u vezi sa zaštitom konkurencije, kao i sporove u vezi sa zaštitom životne sredine nije predviđen postupak koji bi doveo do sudski izvršne odluke, što je najveći nedostatak sistema rešavanja sporova koje je propisala Povelja. Ipak, zavisno od vrste, određene odluke se mogu doneti i njihovo sprovođenje je ograničeno na diplomatsku zaštitu. Takođe, ukoliko se spor iz ovih oblasti odnosi na investicije, moguće je rešavati spor u skladu sa opštim pravilima o rešavanju sporova Povelje.

³⁰² Cvetković, Dimitrijević; Op.cit.

³⁰³ Ibidem

Tako odredbe člana 7. Povelje daju mogućnost državama potpisnicama da koncilijacijom reše sve nastale probleme u vezi sa tranzitom energenata. U poređenju sa opštim načinom rešavanja sporova koji podrazumeva dve suprotstavljene strane, koncilijacijom se do rešenja stiže na mnogo brži način³⁰⁴. Strana u sporu može obavestiti Generalnog sekretara, koji će u skladu sa obavljenim konsultacijama sa obe strane, postaviti koncilijatora u roku od 30 dana. Ukoliko se i uz angažovanje koncilijatora sporazum ne postigne u roku od 90 dana, koncilijator će predložiti na koji način spor treba rešiti. On će utvrditi na koji način i pod kojim uslovima će se nastaviti dalji tranzit energenata i energetskog materijala u narednih 12 meseci, odnosno i ranije, ukoliko se spor ranije reši. Strane bez obzira na započetu proceduru u skladu sa Poveljom, mogu koristiti sva svoja prava garantovana međunarodnim pravom, a posebno carinskim zakonodavstvom pojedinih zemalja, pravima utvrđenim bilateralnim i multilateralnim sporazumima i sl. Za sve vreme trajanja postupka, tranzit ne sme biti obustavljen osim u dva slučaja: 1) ukoliko je to izričito dozvoljeno ugovorom; 2) ukoliko je to dogovoreno u postupku koncilijacije i odobreno od strane koncilijatora.

Povelja o energiji je otvorila i pitanje potrebe postojanja prava konkurencije na zajedničkom tržištu energenata. Članom 6 (5) kao oblik rešavanja sporova u vezi sa povredom prava konkurencije predviđene su konsultacije između najmanje dve zemlje (koja narušava ravnotežu tržišnih mehanizama, i ona koja zbog toga trpi štetu). Međutim, postavlja se pitanje kog prava? Prava koje zemlje? Povelja koristi opšti pojam: "anti-konkurentsko ponašanje"³⁰⁵. Cvetković³⁰⁶ smatra da je to pravo one zemlje koja smatra da je njeno interno tržište ugroženo u skladu sa sopstvenim merilima. O tome da li će se i druga zemlja potpisnica Povelje složiti sa tim ili ne, ceni se u propisanom postupku konsultacija. Povelja ne dozvoljava nijedan drugi oblik rešavanja ove vrste sporova osim konsultacija i diplomatskih pregovora.

Da bi država potpisnica Povelje mogla da inicira postupak konsultacija, moraju se ispuniti dva uslova: 1) da zemlja potpisnica smatra da je neki akt druge države članice suprotan principu nemešanja u slobodne tržišne tokove; 2) da taj akt negativno utiče na sprovođenje ciljeva utvrđenih Poveljom.

³⁰⁴ Otuda i naziv "nepravi postupak", navedeno prema: Cvetković, Dimitrijević; Op.cit.

³⁰⁵ "anti-competitive conduct"

³⁰⁶ Cvetković, Dimitrijević; Op.cit.

Prilikom iniciranja procesa konsultacija, "oštećena" država će zatražiti da odgovarajući organi zemlje koja krši principe slobodnog tržišta, izvrše proveru navoda i preduzmu mere, kako bi takvo ponašanje na dalje bilo sprečeno. Nakon sprovedene provere, "tužena" država će izvestiti "oštećenu" o eventualnoj osnovanosti tvrdnji i nadalje preduzetim merama. Samo po zahtevu, biće dostavljeno i obrazloženje za donešenu odluku.

Povelja posebnu pažnju obraća na zaštitu životne sredine. U cilju očuvanja životne sredine, Povelja nameće obavezu državama potpisnicama da teže smanjenju štetnih uticaja na prirodu i da preduzmu sve mere da bi sprečile, odnosno minimizirale degradaciju životne sredine. Troškove izazvane zagađenjem, prema odredbama Povelje, snose glavni zagađivači. Da bi obezbedile održivost, države potpisnice bi trebalo da: prilikom sačinjavanja energetske strategije razvoja u vidu imaju očuvanje životne sredine; posebnu pažnju obrate na unapređenje energetske efikasnosti, rade na zameni konvencionalnih izvora energije obnovljivim, upoznaju građane sa značajem smanjenja štetnih uticaja zagađivača na životnu sredinu, dele informacije i rade na zajedničkim projektima unapređenja životne sredine, i dr.³⁰⁷

Na zahtev jedne od strana, sporovi nastali u vezi sa pravima i obavezama država potpisnica iz Povelje, se mogu rešavati pred Konferencijom Povelje. Međutim, ukoliko je za rešavanje konkretnog pitanja nadležan neki drugi međunarodni forum, takav spor se ne može rešavati pred Konferencijom³⁰⁸.

Ipak, sporovi čiji je predmet rešavanje spornog odnosa iz energetske oblasti su mnogo učestaliji nego što se na prvi pogled čini. Tridesetak sporova koji su rešavani u skladu sa odredbama Povelje neznatan je broj u odnosu na realno stanje. Osnovni uzrok za takvu situaciju jeste taj što pojedini glavni akteri na međunarodnom energetske tržištu ne prihvataju primenu odredaba Povelje. Pre svega se misli na zemlje BRIKSA³⁰⁹ i Sjedinjene američke države.

³⁰⁷ Pogledati član 19. Povelje

³⁰⁸ Član 19. stav 2. Povelje

³⁰⁹ Brazil, Rusija, Indija, Kina, Južnoafrička republika

2.2. Multilateralna standardizacija kao uslov zaštite sigurnosti snabdevanja na međunarodnom tržištu energije

Imajući u vidu iznete pre svega ekonomske, ali i političke razloge pojedinih zemalja da umesto načela nediskriminacije i jednakosti na međunarodnom energetskom tržištu, insistiraju na dobijanju povoljnijeg tretmana u međunarodnoj trgovini energentima, multilateralna standardizacija predstavlja alternativni vid zaštite sigurnosti snabdevanja konvencionalnim gorivima³¹⁰ na globalnom nivou. Na važnost ovog vida zaštite ukazuje i činjenica da je on starijeg datuma u odnosu na pokušaj multilateralne zaštite što je kontradiktornost³¹¹ *par excellence*, o čemu slede izlaganja.

Naime, potreba za institucionalizacijom međunarodne saradnje u oblasti energetike materijalizovala se prvi put na teritoriji današnje Evropske unije, stvaranjem Evropske energetske zajednice. Ova je zajednica, međutim, bila regionalnog karaktera sa ne tako međusobno jakim i čvrstim vezama između zemalja članica. Ideja stvaranja Povelje o energiji potekla je 1991. godine, gotovo istovremeno sa vremenom održavanja svetskog samita pod okriljem Organizacije Ujedinjenih nacija posvećenog klimatskim promenama i pitanjima potrošnje energije, na kome je usvojena Okvirna konvencija OUN o klimatskim promenama³¹² (1992. godine).

Nominalno, cilj donošenja konvencije jeste bio da se stabilizuje proces preterane emisije gasova staklene bašte u atmosferu, odnosno u krajnjem, sprečavanje težih posledica po klimatski sistem. Ali prihvatanjem Konvencije, države nisu prihvatale i obavezu da u svoje zakonodavstvo implementiraju posebne sisteme za kontrolu i smanjenje emisije. U tom smislu, Konvencija jeste neobavezujući dokument za države potpisnice. S druge strane, Konvencijom je predviđeno

³¹⁰ Pod konvencionalnim gorivima se podrazumevaju fosilna goriva i njihovi produkti, kao i električna energija dobijena iz tih izvora.

³¹¹ U međunarodnim odnosima uobičajena je praksa da se međunarodnim sporazumima prvo stvori opšti pravni okvir u kome se potvrđuju stavovi zainteresovanih država u određenoj oblasti, a potom se mogu usvojiti novi sporazumi koji će biti konkretizovana pojedina pitanja. Jedan od primera jeste i usvajanje Okvirne konvencije o klimatskim promenama (dokumenta opšteg tipa), na osnovu koje je usvojen Kjoto protokol (dokument koji je na konkretan način uređivao određenu materiju). Proces kojim se prvo uređuju konkretna pitanja između država u oblasti energetike a godinama, čak decenijama nakon toga i druga pitanja, načelni stavovi, planovi i sl. nije uobičajena za sektor energetike te se svaki takav događaj može uzeti kao primer dobre ali neustaljene prakse.

³¹² U Junu mesecu 1992. godine, održana je sednica Ujedinjenih nacija posvećena klimatskim promenama i energiji, poznata pod nazivom "Earth Summit" na kojoj je donešena pomenuta konvencija: United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC or FCCC)

ugovaranje posebnih protokola kojima bi se precizno određivali ciljevi koje bi države morale da, u utvrđenom periodu, dostižu.

Nakon stupanja Konvencije na snagu 1994. godine, 1997. usvojen je prvi takav obavezujući dokument: Kjoto protokol³¹³ koji predstavlja ključni dokument za standardizaciju postupanja država potpisnica u određenim energetske odnosima, a prvenstveno putem planiranja ključnih energetske ciljeva, o čemu slede izlaganja.

2.2.1. Kjoto protokol (Kyoto protocol)

Okvirna konvencija OUN o klimatske promenama (dalje: Konvencija), zamišljena kao prvi korak u zaustavljanju klimatske promena izazvanih ljudske aktivnostima. Usvojena je sa glavnim ciljem stabilizacije koncentracije gasova staklene bašte u atmosferi na nivou koji bi sprečio opasne antropogene uticaje na globalni klimatske sistem³¹⁴. Širokim spektrom odredbi, Konvencija propisuje obavezu sačinjavanja popisa nacionalnih emisija određenih gasova staklene bašte po izvorima emisije³¹⁵ i popisa količina gasova koji se mogu ukloniti po načinima, odnosno tehnikama uklanjanja kao i obavezu država potpisnica da preduzmu mere za ublažavanje klimatske promena. Propisana je i obaveza saradnje u kontroli, smanjenju ili sprečavanju emisije i onih gasova staklene bašte nastalih dejstvom čoveka koji nisu predmet Protokola iz Montreala³¹⁶ ali sadrže supstance koje oštećuju ozonske omotač³¹⁷.

Članom 4(2) Konvencije industrijske razvijene zemlje i druge članice navedene u Aneksu I Konvencije (u daljem tekstu, zemalja iz Aneksa I)³¹⁸ – u koje spadaju zemlje koje su bile članice Organizacije za ekonomske saradnju i razvoj (OECD) u vreme usvajanja konvencije, pojedine zemlje istočne Evrope i pojedine bivše sovjetske republike – obavezale su se da naprave plan i preduzmu mere za ograničavanje emisije gasova staklene bašte nastalih antropogenim dejstvom i da

³¹³ Kyoto protocol

³¹⁴ Videti član 2. Konvencije

³¹⁵ Videti član 4(1) Konvencije

³¹⁶ Protokol iz Motreala o supstancama koje oštećuju ozonske omotač: Montreal Protocol on Substances That Deplete Ozone Layer, 1987.

³¹⁷ Vrste gasova koje oštećuju ozonske omotač utvrđene su Protokolom iz Montreala, Ibidem

³¹⁸ To su sledeće države: Australija, Austrija, Belorusija, Belgija, Bugarska, Kanada, Čekoslovačka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Italija, Japan, Latvija, Litvanija, Luksemburg, Holandija, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Portugalija, Rumunija, Ruska Federacija, Španija, Švedska, Švajcarska, Turska, Ukrajina, Ujedinjeno Kraljevstvo, i SAD.

usavrše i poboljšaju načine uklanjanja tih gasova. Zemlje iz Aneksa I dužne su i da periodično podnose izveštaje o usvojenim planovima i preduzetim merama sa ciljem da pojedinačno ili udružene vrate nivo antropogene emisije ugljen-dioksida i drugih gasova staklene bašte koji nisu predviđeni Protokolom iz Montreala na nivo iz 1990. godine. Konvencijom je decidno propisano da zemlje potpisnice imaju “zajedničku ali različitu odgovornost”³¹⁹, stoga su u obavezi da međusobno sarađuju u oblasti deljenja informacija, da aktivno komuniciraju sa državama potpisnicama i učestvuju u opštim aktivnostima, sa ciljem da se, uz prognoziranu rastuću privrednu aktivnost, i rastući broj populacije, do 2000. godine vrate nacionalne emisije gasova staklene bašte na nivo iz 1990. godine.

Breidenik³²⁰ i dr. ukazuju da je ubrzo nakon stupanja na snagu Konvencije, izveštaj Međuvladinog panela za klimatske promene (IPCC)³²¹ jasno pokazao da, mada potpisana, primena Konvencije ne dovodi do željenih rezultata. U skladu sa pomenutim izveštajem, stručnu javnost je zbunio podatak da je za stabilizaciju koncentracija nagomilanih gasova staklene bašte³²² na nivou iz 1990. neophodno smanjiti trenutni nivo emitovanja gasova nastalih dejstvom čoveka za 60%.³²³

Ova činjenica se može objasniti pravnom prirodom odredaba Konvencije. Naime, članom 4(2) Konvencije, koji propisuje ključne obaveze industrijski razvijenih zemalja u vezi s klimatskim promenama i utvrđuje “ciljno smanjenje”, ne predviđa ni obavezujuće emisione ciljeve niti rokove za planirana smanjenja. To se pokazalo kao osnovni problem u eksploataciji utvrđenih pravnih normi. Konvencija propisuje obavezu ali je ne konkretizuje do kraja. Na taj način dolazi do obesmišljavanja cilja koji se Konvencijom želeo postići. Cilj Konvencije nije bio stvaranje odredbi mekog normativiteta³²⁴, već utvrđivanje obaveza za države pristupnice koji će doneti u vrlo kratkom roku vidljive rezultate.

³¹⁹ Videti član 3(1) Konvencije

³²⁰ Breidenich, Clare; Magraw, Daniel; Rowley, Anne; Rubin, James; The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change; The American Journal of International Law, Vol.92, No. 2, 1998, str. 315-331

³²¹ Intergovernmental Panel on Climate Change

³²² Tj. CO₂, N₂O i hlorofluoro-karbonata

³²³ IPCC Second Assesment Report, 1995

³²⁴ Odredbe mekog normativiteta ili Soft law predstavlja pravne norme kojim se ustanovljava određena obaveza, ali čije neispunjenje ne povlači konkretne sankcije. Više videti u: Boyle, Alan; Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law; International and Comparative Law Quarterly; Vol. 48, No 4, 1999; str. 901-913

Na prvoj konferenciji održanoj u Berlinu³²⁵ u aprilu 1995. godine, imajući u vidu preliminarnu prirodu propisanih obaveza ustanovljenih odredbama Konvencije a posebno članom 4(2), dominantan je bio poziv na preispitivanje primerenosti propisanih obaveza. Države potpisnice su se saglasile da postojeće obaveze nisu dovoljne za postizanje krajnjeg cilja Konvencije iz tri razloga. Prvo, procene nacionalnih emisija gasova staklene bašte pokazale su da većina zemalja iz Aneksa I nije na dobrom putu da ostvari emisioni cilj za 2000. godinu. Drugo, Okvirna konvencija ne sadrži odredbe koje se tiču emisije gasova staklene bašte posle 2000. Na kraju, članice su se složile da povratak emisije gasova staklene bašte na nivo iz 1990. neće biti dovoljan za stabilizaciju koncentracije gasova staklene bašte u atmosferi.

Kao rezultat opšteg razumevanja država potpisnica konvencije, odlukom poznatom pod nazivom "Berlinski mandat"³²⁶ ustanovljen je proces povećanja obaveza predviđenih Konvencijom putem protokola ili nekog drugog pravnog instrumenta, s ciljem da se uspostave kvantitativna ograničenja emisije i redukcionu ciljevi (u daljem tekstu "ciljevi") za period posle 2000. godine, a u nameri razrađivanja planova i mera koji se odnose na smanjenje emisije. Formirano je novo telo sa zadatkom da otpočne pregovore o novom pravnom instrumentu, koji je trebalo usvojiti 1997. na trećoj konferenciji zemalja potpisnica (COP3³²⁷). Od 1995. do 1997. Nova grupa sastala se osam puta kako bi razvila opšti okvir i posebne odredbe novog instrumenta. Rezultat njenog rada bio je nacrt teksta koji bi poslužio kao osnov za pregovore visokih zvaničnika zemalja potpisnica u Japanu, i koji je poslužio kao ključni dokument na kome se radilo do usvajanja Kjoto protokola³²⁸.

Osnovnu strukturu Kjoto protokola čini nekoliko glavnih elemenata. Protokol predviđa pravno obavezujuće ciljne emisije gasova staklene bašte za zemlje iz Aneksa I za period od pet godina. On omogućava fleksibilnost u nacionalnoj primeni propisanih obaveza. Takođe omogućava fleksibilnost u međunarodnom kontekstu tako što predviđa mogućnost trgovine emisijama i druge tržišne mehanizme, uključujući i mehanizam za zajedničke projekte industrijski razvijenih zemalja i

³²⁵ Konferencije se označavaju brojevima, tako da Prva konferencija zemalja članica nosi međunarodnu oznaku COP1, druga COP2, itd.

³²⁶ FCCC Conference of the Parties, 1st Sess, UN Doc. FCCC/CP/1995/7/add.1/CP.1

³²⁷ Svaka održana konferencija označava se arapskim brojem počevši od broja 1 pa nadalje. Pre broja upisuje se skracenica COP od Conference of The Parties, što u slobodnom prevodu znači Konferencija potpisnica konvencije.

³²⁸ Kyoto Protocol

zemalja u razvoju. Uz to, njegov pristup problemu je sveobuhvatan jer se tiče i emisije gasova staklene bašte i njihove sekvestracije³²⁹. Nadalje, osim ugljendioksida (CO₂), metana i azotoksida (N₂O), uključuje i tri veštačka gasa staklene bašte.

Članom 1. Protokola definisani su termini koji se koriste u tekstu protokola. Članovima 2, 3, 5 i 7 propisane su suštinske obaveze zemalja iz Aneksa I. U članu 10 dodatno su razrađene obaveze svih zemalja potpisnica protokola. Član 11. u osnovi ponavlja član 4(3). Okvirne konvencije o klimatskim promenama i tako pruža finansijske smernice zemalja iz Aneksa I koje treba da pomognu zemljama u razvoju da sprovedu obaveze propisane članom 10. protokola. Članovi 9, 13, 14, 15 i 16 bave se institucionalnim ulogama konferencije zemalja članica Okvirne konvencije, sekretarijata i sporednih tela i procesa u vezi s protokolom. Članovima 4, 6, 12 i 17 propisuje se upotreba različitih tržišnih mehanizama za smanjenje emisije gasova staklene bašte pod određenim okolnostima. Član 18. obavezuje na razvoj procedura i mehanizama za poštovanje protokola. Članom 19. propisano je da odredbe o rešavanju sporova iz Okvirne konvencije važe i za protokol. Članovi 20–28 poslednje su odredbe protokola i predstavljaju prelazne i završne odredbe. U Aneksu A Protokola nalaze se liste gasova staklene bašte i kategorija sektora/izvora koji su predmet protokola. U Aneksu B naveden je spisak ciljnih smanjenja emisija za zemlje iz Aneksa I Konvencije.

Na taj način, Kjoto protokol obuhvatio je ključne obaveze u svim trima oblastima preciziranim Berlinskim mandatom: obavezujuća ciljna smanjenja emisije za industrijski razvijene zemlje, obavezu industrijski razvijenih zemalja da sprovedu ili dodatno razrade odgovarajuće planove i mere za dostizanje ciljnog smanjenja emisije predviđenog članom 3. Protokola, i odredbe kojima se još jednom potvrđuje i unapređuje sprovođenje pojedinačnih obaveza koje se odnose na sve članice Konvencije³³⁰. Uz to, protokolom je predviđeno i nekoliko novih mehanizama koji obezbeđuju prekograničnu trgovinu dozvoljenim količinama emitovanih gasova i poenima koji proizilaze iz smanjenja emisije.

Članom 3. Protokola utvrđuju se ciljevi, tj. ciljne emisije zemalja iz Aneksa I Konvencije. Protokol postavlja ciljne emisije na osnovu nivoa emisije u bazičnoj

³²⁹ Reč je o tehničko-tehnološkoj metodi odstranjivanja ugljenika i sprečavanja njegovog emitovanja u atmosferu, najčešće njegovim hemijskim vezivanjem za druge elemente.

³³⁰ Breidenich, Op.cit.

godini. Za većinu članica zvanična bazična godina je 1990³³¹. Međutim, izvesne zemlje čije su privrede u tranziciji³³² mogu, prema odluci konferencije zemalja članica, da koriste drugu bazičnu godinu³³³.

Umesto jednogodišnjeg, fiksnog cilja, Kjoto protokolom se utvrđuje kumulativni cilj koji se odnosi na višegodišnji "obavezujući period". Sve zemlje iz Aneksa I moraju da se postaraju da njihova ukupna emisija tokom obavezujućeg perioda ne pređe njima "dodeljenu količinu"³³⁴. Prvi obavezujući period predviđen protokolom jeste 2008–2012. U Članu 3. navodi se da će biti i narednih obavezujućih perioda čije dužine nisu naznačene. "Dozvoljena količina" emisije za svaku zemlju određena je kao proizvod njene emisije u bazičnoj godini i njene ciljne emisije iz Aneksa B. Taj proizvod se dalje množi brojem pet, što predstavlja trajanje prvog obavezujućeg perioda u godinama. Međutim, dozvoljena količina može da raste ili opada, u zavisnosti od učešća zemlje u tržišnim mehanizmima koje protokol predviđa.

Kjoto protokol, može se reći, jeste nosilac ambivalentnih ideja država potpisnica. Prvo, postoji potreba da se obezbedi što je moguće veća količina raspoložive i jeftinije energije bez koje je nemoguće razvijati privredu jedne zemlje. Drugo, postoji potreba da se izvrši supstitucija potrošnje sa fosilnih goriva na ekološke izvore energije, što uz pretpostavku visoke dostupnosti i široke rasprostranjenosti podrazumeva smanjenje uvoza (energenata) i ujedno podizanje nivoa investicija (u generatore ekološke energije) a time i razvoja. Države su prilikom potpisivanja Konvencije, a kasnije i Protokola, zastupale dve suprotstavljene ideje: 1) korišćenja tradicionalnih izvora energije - omogućava nesmetan, čak ubrzan razvoj privrede, ali nosi rizik teže zamene potrošnje ekoloških goriva, i 2) korišćenja ekoloških izvora energije koji će podići novu industrijsku granu, ali pri čemu će trpeti ostale industrijske grane usled poskupljenja³³⁵ energenata.

Radi pomirenja ove dve tendencije, Kjoto protokol predviđa tri pravno uređena "mehanizma fleksibilnosti" čije je cilj ublažavanje supstitucije potrošnje

³³¹ Pogledati član 3(7)

³³² Bugarska, Hrvatska, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litvanija, Poljska, Rumunija, Ruska Federacija, Slovačka, Slovenija i Ukrajina

³³³ Videti Odluku Konferencije sa drugog zasedanja: FCCC Conference of the Parties, 2d Sess, UN Doc. FCCC/CP/1996/15/Add.1, Decision 9/CP.2 1996

³³⁴ Pogledati član 3(1) Protokola

³³⁵ Do poskupljenja energenata na lokalnom tržištu neminovno dolazi ukoliko je usled tačno određene emisije štetnih gasova limitirana potrošnja a ujedno povećana potreba. Takvo stanje na lokalnim tržištima se može prebroditi državnim subvencijama, koje su kod zemalja koje su se opredelile za koncept razvoja proizvodnje "zelenih" goriva učestale.

energenata i širenje tržišta energenata na novi segment, i to na: međunarodnu trgovinu emisijama (IET)³³⁶, mehanizam čistog razvoja (CDM)³³⁷, i zajedničku implementaciju (JI)³³⁸.

Mehanizmi fleksibilnosti rezultat su iskustva u primeni posebnih sporazuma koji su prethodili Kjoto protokolu i kojima je pokušano da se putem kontrole emisija štetnih gasova utiče na kretanja na tržištu energenata, odnosno da se smanji tražnja za fosilnim gorivima i poveća ponuda obnovljivih izvora energije.

Sporazumi u primeni aktivnosti sprovedeni su direktno prema odredbama Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama (UNFCCC). Industrijski razvijene zemlje iz Aneksa I obavezale su se da usvoje nacionalne planove i preduzmu odgovarajuće mere za ograničavanje emisije gasova staklene bašte, kao i da obezbede i unaprede apsorbere i rezervoare gasova staklene bašte. Ovoj obavezi su se mogle pridružiti i druge zemlje³³⁹.

Na prvom sastanku Konferencije zemalja članica, u Berlinu³⁴⁰, osnovni zadatak je bio postaviti "kriterijume za zajedničku implementaciju" u skladu sa članom 4.2(d). Tom prilikom ugovorena je pilot-faza zajedničke implementacije bez bilo kakvog eksplicitnog sistema nagrađivanja smanjenja emisije za zemlju donora. Ova pilot-faza, nazvana "zajednički sprovedene aktivnosti" (AIJ)³⁴¹, i danas je u primeni.

Oba pomenuta koncepta, stvorena su iz ideje tzv. "spoljne neutralizacije"³⁴², odnosno pravila da "određeni akter (koji može biti preduzeće, industrija, region ili zemlja) ima početnu ciljnu emisiju, ali mu je dozvoljeno da je prekorači tako što će ulagati u mere za smanjenje iste te količine emisije na drugim mestim". Glavna razlika i mana sistema trgovanja dozvoljenim količinama emisije u odnosu na sistem spoljne neutralizacije jeste to da podrazumeva definisanje ukupne ciljne emisije za sve one koji emituju štetne gasove, dok drugi sistem ciljnu emisiju nameće samo kupcu energenata, odnosno potrošaču.

³³⁶ International Emissions Trading

³³⁷ Clean Development Mechanism

³³⁸ Joint Implementation

³³⁹ Član 4.2(a)

³⁴⁰ Održanom 1995. godine

³⁴¹ Activities Implemented Jointly

³⁴² Grubb, Michael; "Options for an International Agreement; Combating Global Warming: A Global System of Tradable Carbon Emission Entitlements", in: UNCTAD (ed.), 1992, str.18.

Sistem spoljne neutralizacije može se smatrati prethodnikom mehanizma zajedničke implementacije, pri čemu je zajednička implementacija (JI) faktički prerasla u zajednički sprovedene aktivnosti (AIJ).

Nasuprot ovom viđenju, prilično je zbunjujuće što postkjotsku fazu karakteriše paralelno postojanje i koncepta zajedničke implementacije i koncepta međunarodne trgovine dozvoljenim emisijama gasova staklene bašte, barem što se tiče formalnih odredbi Kjoto protokola. Otud proističe važno pitanje: da li je mehanizam zajedničke implementacije u Kjoto protokolu suvišni instrument, čija će praktična važnost nestati čim se sistem međunarodne trgovine dozvoljenim emisijama razvije i postane operativan na globalnom nivou? Ili da li postoje bilo koji važni pravno-ekonomski i institucionalni razlozi za trajnu i dugoročnu praktičnu koegzistenciju oba instrumenta?³⁴³ Da bi se odgovorilo na ova pitanja, mora se poći od definicija ova dva pojma.

Međunarodna trgovina dozvoljenim emisijama gasova staklene bašte (IET) omogućena je Članom 17. i paragrafima 10. i 11. Člana 3. Protokola. Zemlje članice iz Aneksa B mogu da učestvuju u trgovini dozvoljenim emisijama štetnih gasova s ciljem ispunjavanja svojih obaveza predviđenih članom 3³⁴⁴. Uz to, članom 3. predviđeno je da će "svaki deo dodeljene količine emisije koji jedna strana kupi od druge prema odredbama člana 17. biti dodat količini emisije dodeljene strani koja kupuje"³⁴⁵ i da će "svaki deo dodeljene količine koji jedna strana prenese na drugu prema odredbama člana 17. biti oduzet od količine emisije dodeljene strani koja emisiju prenosi".³⁴⁶

Mehanizam zajedničke implementacije opisan je u članu 6. i paragrafima 10. i 11. člana 3. Članom 6.1 predviđeno je da "u cilju ispunjavanja preuzetih obaveza iz člana 3, sve zemlje članice navedene u Aneksu I mogu na bilo koju drugu zemlju članicu da prenesu ili da od nje preuzmu jedinice smanjenja emisije proizašle iz projekata koji za cilj imaju smanjenje emisije štetnih gasova nastalih antropogenim dejstvom ili da poboljšanje načina uklanjanja gasova staklene bašte nastalih antropogenim dejstvom u bilo kojoj grani privrede ..." Uz to, paragrafima 10. i 11.

³⁴³ Slična pitanja postavlja i Josef Janssen u *Will Joint Implementation Survive International Emissions Trading? Distinguishing the Kyoto Mechanisms*; Institute for Economy and the Environment at the University of St. Gallen (IWOe-HSG), Switzerland; Working paper; 2000. str.5.

³⁴⁴ Član 17.

³⁴⁵ Član 3. paragraf 10.

³⁴⁶ Ibidem, paragraf 11.

člana 3. predviđeno je da "sve jedinice smanjenja emisije... koje jedna zemlja članica kupi od druge u skladu s odredbama člana 6... biće dodate na količinu emisije dodeljene zemlji članici koja kupuje" i "sve jedinice smanjenja emisije... koje jedna zemlja članica prenese na drugu u skladu s odredbama člana 6... biće oduzete od količine emisije dodeljene zemlji koja te jedinice prenosi".

Tietenberg i dr.³⁴⁷ u tumačenju odredaba Kjoto protokola koje definišu pomenute sisteme prave razliku između sistema trgovine s ograničenjem i sistema trgovine s osnovnim nivoom emisije i karbon-kreditima. U oba sistema opšti termin za jedinicu kojom se trguje jeste jedinica dozvoljene emisije³⁴⁸.

Sistem trgovine s ograničenjem počiva na tome da se utvrđuje ukupna pravno obavezujuća gornja granica emisije za grupu zagađivača, tj. država ili preduzeća, za dati period. Ta gornja granica naziva se ograničenje. Jedinice emisije na koje je podeljeno dato ograničenje onda se raspodeljuju odgovarajućim učesnicima u sistemu trgovine. U ovom sistemu, količina štetnih gasova koju akter sme da proizvede naziva se dozvoljena emisija. U principu, svim dozvoljenim emisijama može se trgovati.

U sistemu trgovine s osnovnim nivoom emisije i karbon-kreditima³⁴⁹ referentna tačka za utvrđivanje količine dozvoljene emisije kojom se može trgovati jeste osnovni nivo. Osnovni nivoi utvrđuje se za svaki pojedinačni projekat, pošto sistem trgovine s osnovnim nivoom emisije i karbon-kreditima nije sveobuhvatan po prirodi. Kao i ograničenje, i osnovni nivo može biti apsolutni nivo emisije, koji je fiksna, smanjuje se ili se povećava s vremenom. Međutim, osnovni nivo može biti i granica emisije, gde ukupan nivo emisije nije potpuno utvrđen niti pravno obavezujući. Na primer, osnovni nivo može biti CO₂ po glavi stanovnika, CO₂ po bruto domaćem proizvodu ili neka buduća predviđena emisija. Svako smanjenje

³⁴⁷ Tietenberg, Thomas; Grubb, Michael; Michaelowa, Axel; Swift, Byron; Zhang, ZhongXiang; International Rules for Greenhouse Gas Emissions Trading: Defining the Principles, Modalities, Rules and Guidelines for Verification, Reporting and Accountability, United Nations, New York and Geneva, 1999, str.26 i 43.

³⁴⁸ Prema odredbama Aneksa I Kjoto protokola gasovi u odnosu na koje važe odredbe protokola su: Carbon dioxide (CO₂), Methane (CH₄), Nitrous oxide (N₂O), Hydrofluorocarbons (HFCs), Perfluorocarbons (PFCs), Sulphur hexafluoride (SF₆). Količine gasova se izražavaju u tonama. Međutim, tekst Kyoto protokola poznaje i izražavanje u procentima. Aneksom B utvrđeni su procentualno okviru za smanjenje emisija štetnih gasova za svaku državu ponaosob počevši od bazne 1990. godine. Kada se govori o jedinicama dozvoljene emisije zapravo se misli na ukupnu količinu štetnih gasova koje država može da emituje u datom periodu, bilo da je vrednost izražena u tonama, bilo u procentima. Za potrebe trgovine, za potrebe trgovine, jedinica dozvoljene količine emitovanih gasova (CER) definisana je kao jedna metrička tona emitovanog ugljen-dioksida (CO₂)

³⁴⁹ Karbon kredit je finansijka vrednost utvrđena po toni emitovanog ugljen-dioksida kojom se može trgovati na energetskom tržištu.

emisije ispod ovog osnovnog nivoa naziva se karbon-kredit, i samo se njime može trgovati.

Osnovni nivo emisije u sistemu s kreditima može biti identičan ograničenju emisije u sistemu s dozvoljenim emisijama. Ta dva sistema, međutim, imaju različite implikacije po pitanju vremena i razmera učešća regulatornog tela: sistem trgovine s ograničenjem, koji je sveobuhvatan po prirodi, iziskuju ekstenzivno učešće regulatornog tela i pretpostavlja pojačane napore na početku dok se sistem ne uspostavi. S druge strane, sistem s kreditima iziskuju manje početnog planiranja i napora za pokretanje, ali se osnovni nivo mora odrediti za svakog pojedinačnog učesnika, a svako pojedinačno trgovanje mora da odobri regulatorno telo.

Džansen³⁵⁰ dopunjuje Tietenberga i navodi da je međunarodna trgovina dozvoljenim emisijama oblik međunarodnog sistema trgovine s ograničenjem, dok se zajednička implementacija može smatrati međunarodnim sistemom trgovine s osnovnim nivoom i kreditima. U prilog toj tvrdnji iznosi tumačenje člana 6.1(b): "svaki takav projekat omogućava smanjenje emisije po izvorima ili unapređenje načina eliminisanja emisije koje je dodatno na smanjenja do kojih se došlo drugim putem". Nadalje, ističe da ovakva formulacija dodatno precizira polazna pitanja: da li Kjoto protokol nudi dva konkurentna instrumenta i da li ostavlja budućnosti da pokaže koji je sistem bolji? Koji će sistem biti uspješniji i opšte prihvaćen? Može li se očekivati da međunarodna trgovina dozvoljenim emisijama zameni zajedničku implementaciju? Ovim pitanjima se može dodati ono osnovno, a to je, na koji način će ovi sistemu dugoročno uticati na međunarodno tržište energenata ?

Radi razvoja oba sistema i mogućnosti direktnog uticaja na tražnju na tržištu energenata preko dva koloseka, pod pokroviteljstvom Konfederacije Britanske industrije³⁵¹ i Savetodavne komisije za poslovanje i životnu sredinu³⁵², udruženje od oko 30 preduzeća i institucija, nazvano Grupa za trgovinu emisijama štetnih gasova³⁵³, razvilo je predlog sistema trgovine emisijama štetnih gasova u Velikoj Britaniji, koji bi činile tri kategorije učesnika:

- učesnici u apsolutnom sektoru: preduzeća iz apsolutnog sektora dobila bi jedinice za trgovanje koje bi se poklapale s godišnjim gornjim granicama

³⁵⁰ Op.cit, Janssen, 2000.

³⁵¹ Confederation of British Industry

³⁵² Advisory Committee on Business and the Environment

³⁵³ Emissions Trading Group

emisije dogovorenih sa vladom. Ove jedinice bile bi iskazane u tonama gasova ekvivalentnih CO₂. Preduzeća u apsolutnom sektoru imala bi obavezu da dokažu nekom nezavisnom verifikacijom da poseduju dovoljne količine jedinica dozvoljene emisije koje mogu da pokriju stvarni nivo njihove godišnje emisije.

- učesnici u jediničnom sektoru: preduzeća koja su pristala na ograničenja emisije povezana s proizvodnjom predviđena u vladinoj inicijativi za oporezivanje izazivača klimatskih promena. Ovaj porez na klimatske promene vlada Velike Britanije je najavila prvi put u martu 1999. Nekoliko industrijskih grupa na to je reagovalo tako što je izdejstvovalo poreske olakšice u zamenu za unapređenja na polju energetske efikasnosti. U mnogim zemljama ove ciljne emisije iskazane su kao smanjenje potrošnje energije po proizvodnoj jedinici a ne kao apsolutno smanjenje potrošnje energije. Shodno tome, ovi izdejstvovani sporazumi o olakšicama podrazumevaju samo relativna ciljna smanjenja emisije CO₂, dok se učesnici iz apsolutnog sektora obavezuju na apsolutna ciljna smanjenja emisije CO₂. Preduzeća iz jediničnog sektora ne bi direktno dobijala jedinice dozvoljene emisije ali bi imala pravo da njima trguju sa izvesnim ograničenjima. Kupljene jedinice ovih preduzeća mogla bi da koriste kao pomoć u postizanju ciljnog smanjenja emisije.
- učesnici u projektnom sektoru: u projektima uštede emisije gasova staklene bašte moguće je stvoriti kredite koji bi se mogli iskoristiti za ispunjavanje ciljnih smanjenja emisije ili koji bi mogli da se prodaju na tržištu.

Učesnicima u jediničnom sektoru biće dozvoljeno da kupuju jedinice smanjene emisije od učesnika iz apsolutnog ili projektnog sektora. Da bi država bila sigurna da rast proizvodnje u jediničnom sektoru neće sprečiti Veliku Britaniju kao celinu da ostvari stvarno smanjenje emisije, ograničila bi se neto prodaja dozvoljenih emisija iz jediničnog u apsolutni sektor. Trgovanje u apsolutnom sektoru jasno pokazuje osobine sistema trgovine s ograničenjem. Trgovanje u jediničnom sektoru bilo bi trgovanje s osnovnim nivoom i kreditima, gde sporazumi o relativnim ciljnim emisijama predstavljaju osnovni nivo. Tako se ovim predloženim britanskim sistemom trgovine pokušava da paralelno uvede i trgovanje s ograničenjem i trgovanje s osnovnim nivoom i kreditima. Na osnovu utvrđenih kriterijuma

međunarodna prodaja iz jediničnog i projektnog sektora bila bi okarakterisana kao zajednička implementacija, dok bi međunarodna prodaja proistekla iz apsolutnog sektora predstavljala međunarodnu trgovinu dozvoljenim emisijama.

Koliko će dugo predmetni sistemi opstati zavisi pre svega od volje međunarodne zajednice da pomenute sisteme, zamene novim, odnosno da postojeće pojasne ili ih učine obaveznim za sve aktere na tržištu. Koji god sistem da je u primeni, trebalo bi da dovede do mogućnosti prognoziranja nivoa tražnje na međunarodnom tržištu energenata, i time, do povećanja sigurnosti snabdevanja.

Međutim, mehanizam čistog razvoja (CDM), na tržište energenata uvodi i smanjenu tražnju nerazvijenih zemalja. Članom 12.3(b) predviđeno je da "zemlje članice iz Aneksa I mogu da koriste... sertifikate smanjene emisije (CER) koji proističu iz takvih aktivnosti za pridržavanje svojih brojčanih ograničenja i ispunjenje dela obaveza o smanjenju emisije štetnih gasova predviđenih članom 3..." Uz to, paragraf 12. člana 3. predviđa da će "svaka jedinica smanjenja emisije koju jedna strana kupi od druge u skladu s odredbama člana 12. biti dodata na količinu dozvoljene emisije strane koja kupuje." Korišćenje mogućnosti kupovine jedinica dozvoljenih emisija od nerazvijenih zemalja koje nemaju toliko strikne obaveze vraćanja emisije štetnih gasova na bazne godine, dovodi do dodatne destabilizacije međunarodnog tržišta energenata. Zemlje u razvoju i nezravnjene zemlje koje nisu navedene u Aneksu I Kjoto protokola se svakodnevno razvijaju i njihova populacija se uvećava. Uvećanje populacije i čak i procentualno veoma mali razvoj privrede uz nedostatak ulaganja u obnovljive izvore energije i korišćenje "čistih izvora" dovodi do povećanja tražnje za energentima na tim tržištima, i time udar na ponudu emisionih kredita, što dalje dovodi do destabilizacije na tržištu energenata. Ovu činjenicu će sigurno imati u vidu i redaktori nove recenzije u okviru projekta razvoja Durban platforme.

2.2.2. Durban Platforma

Period važenja Kjoto sporazuma beleži velike potrese na tržištu energenata. Sigurnost snabdevanja se u mnogim državama svela na obezbeđivanje snabdevanja nacionalnih energetskeg tržišta konvencionalnim izvorima energije. Petnaest godina

nakon pripremanja i usvajanja Kyoto protokola, u Kataru³⁵⁴, nije se došlo do rešenja koje bi dalo bolje rezultate. Postignut je dogovor da se radi na implementaciji Durban Platforme³⁵⁵, odnosno da se gotovo rešenje za zamenu pripremi do 2015. godine sa odloženom primenom do 2020. godine.

COP17 u Južnoj Africi protekao je u svetlu tumačenja odredaba sporazuma iz Kankuna³⁵⁶, koji je vratio proces uticanja na sigurnost snabdevanja energenata tržišta putem supstitucije potrošnje, na pravi put, posle neuspeha u Kopenhagenu³⁵⁷. Međutim, predsedništvo Južne Afrike želelo je da obezbedi:

- a) drugi obavezujući period za Kjoto protokol i na taj način sačuva jedini međunarodni pravno obavezujući mehanizam koji postoji za borbu sa klimatskim promenama a kojim se direktno utiče na kretanja na tržištu energenata;

³⁵⁴ COP18

³⁵⁵ Nazvano po mestu održavanja COP17 2011. godine. Održana konferencija 2011. godine bila je veoma važna i u dostupnoj literaturi se često označava kao Durban platforma. Sama konferencija nije dala ozbiljnije rezultate u smislu postizanja sporazuma o načinu globalnog smanjenja emisija štetnih gasova. Međutim, njen najveći rezultat jeste osnivanje radne grupe koja će raditi na izradi nacarta dokumenta koji bi trebalo da bude usvojen do 2015e godine i da stupi na snagu 2020e godine. Novi dokument bi trebalo da nudi prihvatljiva rešenja za sve zainteresovane strane koje će dovesti do: 1) smanjenja emisija štetnih gasova koje će biti u skladu sa novi obavezujućim periodim u skladu sa Kjoto protokolom (period posle 2012e godine) i koji će pružiti osnov za nove periode; 2) veće transparentnosti podataka o nacionalnim emisijama štetnih gasova; 3) prihvatanja naučnih podataka o globalnom zagrevanju i mera koje će se preduzeti na globalnom nivou radi limitiranja rasta globalnog zagrevanja za najviše 1.5 odnosno 2 stepena celzijusa.

³⁵⁶ COP16. Sporazum iz Kankuna predstavlja set značajnih odluka međunarodne zajednice za dugoročno suočavanje sa klimatskim promenama kolektivno i sveobuhvatno tokom vremena i za preduzimanje konkretnih koraka sada kako bi se ubrzao globalni odgovor. Sporazumi postignuti 11.decembra u Kankunu, u Meksiku, na Konferenciji UN o klimatskim promenama 2010, predstavljaju ključne korake napred ka usvajanju planova za smanjenje emisije štetnih gasova (efekat staklene bašte) i za pomoć zemljama u razvoju da se zaštite od štetnih klimatskih uticaja i izgrade sopstvenu održivu budućnost. Glavni ciljevi ovih sporazuma su: 1) postavljanje jasnih ciljeva za smanjenje emisije štetnih gasova (efekat staklene bašte) čiji je uzrok čovek, tokom godina, kako bi prosečna temperatura na globalnom nivou porasla za manje od 2 stepena; 2) podržavanje učešća svih zemalja u smanjenju ovih emisija štetnih gasova, u skladu sa njihovim različitim odgovornostima i mogućnostima; 3) obezbeđivanje međunarodne transparentnosti koraka koje zemlje preduzimaju kao i obezbeđivanje da se globalni napredak ka dugoročnom cilju proverava u odgovarajućem vremenskom periodu; 4) pokretanje razvoja čiste tehnologije kako bi se pojačali napori za suočavanje sa klimatskim promenama, postavljajući ih na pravo mesto, u pravo vreme i na način da daju najbolje rezultate; 5) kratkoročno i dugoročno korišćenje i obezbeđivanje uvećanih fondova kako bi se zemljama u razvoju omogućilo da preduzimaju krupnije i efikasnije korake; 6) pomoć izrazito ugroženim ljudima u svetu da se adaptiraju na neizbežne četne uticaje klimatskih promena; 7) zaštita svetskih šuma koje su najveće skladište ugljenika; 8) formiranje globalnog kapaciteta, posebno u zemljama u razvoju, za suočavanje sa sveukupnim izazovom; 9) osnivanje efikasnih institucija i sistema koji će omogućiti da se ovi ciljevi uspešno primene.

³⁵⁷ COP15, na kome se postavilo pitanje postojanja mogućnosti sačinjavanja sporazuma koji će uspešno zameniti Kyoto i na taj način uticati na tržište energenata. Ta sednica je bila povod mnogim međunarodnim političkim raspravama i međusobnim verbalnim napadima vlada pojedinih zemalja.

- b) saglasnost svih zemalja potpisnica da se uradi nacrt pravno obavezujućeg sporazuma za sve zemlje koji bi stupio na snagu do 2015. godine;
- c) da se inicijativa iz Kankuna materijalizuje osnivanjem novih mehanizama i institucija unutar konferencije zemalja potpisnica za adaptiranje, tehnologiju i finansije, radi postizanja dogovorenih ciljeva.

Najave Kanade da će napustiti Kjoto protokol jer to ne odgovara njenoj industriji eksploatacije uljnih škriljaca, a ni potrošnji tako dobijene nafte i gasa, se nadalje odražava na druge zemlje, energetske partnere Kanade (pre svega se misli na Sjedinjene Američke Države). Trenutno ne postoji mehanizam kojim bi međunarodna zajednica "primorala" pojedine države da prihvate dogovorenu emisiju štetnih gasova i na taj način preorjentišu tražnju na svom tržištu, što je zapravo najveći nedostatak međunarodnih pravnih normi u oblasti energetike, pa i same Durban platforme (i svih prethodnih).

Rešenje ovog problema nije dala ni Konferencija Ujedinjenih Nacija o klimatskim promenama održana 2013. godine (Varšava). U teoriji se ističe (Fuhr³⁵⁸) da su u Varšavi postavljeni osnov i utvrđeni ključni pravci koje treba da imaju u vidu članovi komisije za izradu nacrt teksta novog globalnog klimatskog sporazuma koji bi eventualno bio usvojen na sledećoj konferenciji Ujedinjenih Nacija o klimatskim promenama u Peruu. Najvažnija tekovina te konferencije jeste spremnost država da se odreknu značajnih sredstava svojih nacionalnih budžeta u korist razvoja novog modela po kome će funkcionisati energetska tržišta u cilju zaštite životne sredine, kao i u korist tzv. "varšavskog međunarodnog mehanizma za gubitke i štetu", koji bi trebalo da daje rešenja nacijama pogođenim klimatskim promenama.

Na ovaj način, počelo je stvaranje globalnog tržišta energije, koje je i danas u svom faktičkom smislu nepoznato. Stvaranjem jedinstvenih pravila koje će poštovati svi kontinenti bez obzira na izvore energije, ponuđače i druge aktere na tržištu, stvoriće se uslovi za funkcionisanje jedinstvenog tržišta. Upravo će odnosi ponude i tražnje doprineti ovakvom razvoju događaja, a nakon usvajanja potrebnih dokumenata.

Ukoliko se države sporazumeju o fiksnim smanjenjima emisija, koje se mogu smanjiti energetska efikašnošću i supstitucijom potrošnje, to će usloviti skretanje tražnje na tržištu. S obzirom na prirodu pojedinih energenata, ne može se očekivati da

³⁵⁸ Fuhr, Lili; Schalatek, Liane; Omari, Kulthoum; Chagutah, Tigere; Nord, Antonie; COP 17 in Durban: A Largely Empty Package; Heinrich Boll Stiftung, South Africa, 2012.

će cene na različitim kontinentima biti identične, ali će biti približno iste, odnosno biće različite do granice isplativosti stvaranja tehničkih uslova za transport sa kontinenta na kontinent. Na taj način, ponuđači ali i potrošači će pratiti tržišna kretanja na svim kontinentima i ponašati se na osnovu toga. Uz primenu mera zaštite sigurnosti snabdevanja, to će biti nezaustavljiv proces.³⁵⁹

3. MODALITETI ZAŠTITE SIGURNOSTI SNABDEVANJA ENERGETSKOG TRŽIŠTA

Modaliteti zaštite sigurnosti snabdevanja su mnogobrojni. Možemo ih podeliti na više kriterijuma.

S obzirom na njihovu sadržinu, možemo ih podeliti na sektoralne i kolektivne.

Prema kriterijumu broja učesnika u modalitetu zaštite na singularne, bilateralne i multilateralne.

Prema projektovanom vremenu trajanja zaštite, navedeni se modaliteti dele na ograničene i neograničene.

a) Sektoralni modaliteti zaštite se odnose na jednu oblast energetike i najčešće se javljaju u bilateralnim sporazumima država kojim one međusobno uređuju zajedničko polje u okviru opšteg energetskog pitanja. Tako se države A i B mogu jednim sporazumom dogovoriti o zajedničkoj eksploataciji nalazišta energenta koji se nalazi u graničnom području, drugim o uslovima i međusobnim pravima i obavezama prilikom izvoza, odnosno uvoza električne energije preko zajedničke granice, zatim trećim o opštim uslovima zajedničkih investicija u oblasti energetike, i drugo. Kolektivni modaliteti zaštite se prepoznaju uglavnom prilikom utvrđivanja teksta multilateralnih ugovora u kojima svaka ugovorna strana postavlja zahteve koje ostali učesnici prihvataju, odnosno traže izmene u pojedinim delovima sa zajedničkim ciljem da svi pregovarači postignu što je veći mogući stepen zaštite u polju zainteresovanosti. Što je veći broj pregovarača, to je i veći broj pokrivenih polja u oblasti energetike sa zajedničkim ciljem da se na svim poljima postigne uravnoteženje interesa u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja energijom tržišta svakog pregovarača.

³⁵⁹ Implementacija procesa standardizacije u cilju zaštite životne sredine kratkoročno poskupljuje cenu energenata na tržištu, međutim dugoročno dovodi do pada nivoa tražnje i time pada cene energenata. Ovoj pravilnosti delimično se suprotstavlja tzv. rebound efekat o kome će biti više reči u delu: III, 5.

Najčešće se postignuti dogovori ne ograničavaju vremenski, ali je iz određenih razloga i to moguće, kao što je to slučaj kod Kjoto protokola³⁶⁰

b) Druga vrsta podele jeste razlikovanje na singularne, bilateralne i multilateralne modele zaštite. Kada se radi o singularnim modalitetima, svaka država može, radi zaštite sopstvenih interesa da preduzme mere koje će joj omogućiti da na sopstvenom tržištu obezbedi fleksibilnu rezervu elastičnosti tržišta. Eklatantan primer takve mere jeste rukovođena (programska) supstitucija potrošnje (prema nekim autorima proizvodnje³⁶¹), koja je najzastupljenija singularna mera današnjice. Međutim, te mere su ograničenog dometa jer je maneverski prostor sveden na unutrašnje granice.

Stoga države pribegavaju zaključivanju bilateralnih sporazuma i ugovaranju stokova koji počivaju na načelu solidarnosti. Zajednički stokovi³⁶² podrazumevaju potpunu primenu načela solidarnosti³⁶³. Međutim, s obzirom na polje pokrivenosti, oni su sektoralni i najčešće, bez primene drugih mera, ne mogu da dovedu do potpune zaštite sigurnosti snabdevanja.

3.1. Rukovođena (programska) supstitucija potrošnje

Rastuće potrebe za energentima učinile su problem sigurnosti snabdevanja tržišta, kako je već napomenuto, prioritetnom, strateškom temom. U situacijama većih fluktuacija cena i raspoloživosti sirovina na međunarodnom tržištu, država može odgovoriti na nestašicu energenata aktiviranjem sopstvenih rezervi. Međutim, takva mera jeste kratkoročnog karaktera, pre svega usled limitiranosti nivoa rezervi. Stoga se države opredeljuju ka primeni mera dugoročnog karaktera. Merom dugoročnog karaktera mogla bi se nazvati i odluka države da se osloni na multilateralnu zaštitu. Korišćenjem multilateralne zaštite država se ne oslanja na sopstvene resurse, već

³⁶⁰ Pogledati čl.3.st.1. Kjoto Protokola.

³⁶¹ Klass, Alexandra B. "Climate Change and the Convergence of Environmental and Energy Law." *Fordham Envtl. Law Rev.* 24, 2013, str. 180-275

³⁶² Zajednički stokovi predstavljaju zajedničke rezerve dve ili više država ugovornica koje se mogu koristiti u tačno predviđenim kriznim situacijama. S obzirom na prirodno materijalno stanje energenata i moguće tehničke probleme prilikom njihovog transporta, može se dogoditi da budu nedostupni većem broju država te je uobičajeno da zajedničke stokove ugovaraju susedne države na graničnim teritorijama ili teritoriji koja je blizu jedne ili druge granice.

³⁶³ Videti supra, I, 2.3.

naprotiv, na tuđe. Iz tog razloga može se reći da država na taj način ne podstiče sopstvenu energetska samostalnost.

Jedan od načina "dodatnog osiguranja", odnosno dodatne zaštite sigurnosti snabdevanja jeste sklapanje dugoročnih ugovora o isporuci energije, odnosno energenata. Ovakvi ugovori bi trebalo da osiguraju sigurnost snabdevanja po unapred utvrđenoj ili vezanoj ceni, u ugovorenom obimu, koji garantuju uravnoteženost snabdevanja, odnosno stabilnost tržišta. Iako su ugovori privatno pravnog karaktera, uobičajeno je da se, s obzirom na predmet nabavke, sagledavaju i sa javno pravnog aspekta. Iz tog razloga, moguće je da dođe do problema u primeni ugovora i to ne isključivo iz ekonomskih razloga. Tako državne kompanije država A i B mogu sklopiti ugovor o dugoročnoj isporuci energenta. Dovoljno je da se na političkom planu odnosi dve države pogoršaju da bi se postavilo pitanje daljeg opstanka ugovora, bez obzira što predmet diplomatskih neslaganja nisu obavezni elementi ugovora: količina i cena³⁶⁴.

Još jedna od mogućnosti države za zaštitu snabdevanja tržišta jeste podizanje nivoa sopstvene proizvodnje iz konvencionalnih izvora, ukoliko takvu poseduju, odnosno stvaranje preduslova za korišćenje obnovljivih izvora energije. I u jednom i u drugom slučaju država je suočena sa višestrukim problemima.

Podizanje nivoa proizvodnje iz konvencionalnih izvora često traži nova istraživanja, nove investicije, proširenje infrastrukture, što dovodi u pitanje održivost i celishodnost preduzimanja takvih poduhvata, imajući u vidu sve rigoroznije propise o zaštiti životne sredine, zahtevu smanjenja emisije štetnih gasova i tendenciju zamene konvencionalnih izvora energije obnovljivim. Nasuprot tome, proizvodnja energije iz obnovljivih izvora pretpostavlja geografske potencijale, razvijenu poljoprivrednu proizvodnju i prateće privredne grane, a u slučaju pojedinih država, u koju grupu spada i Republika Srbija, i unapređenje pravne regulative koja će potpomognuti i unaprediti celokupan proces. Iako zasnovana na unapred pretpostavljenim veličinama

³⁶⁴ Da li će ugovor u konkretnom primeru opstati nije pravno pitanje poštovanja odredaba - i jedna i druga strana mogu poštovati odredbe, niti je pitanje ekonomske isplativosti, reč je diplomatskom pritisku koje države vrše jedna na drugu putem činjenice postojanja ugovora. Tako država proizvođač može tražiti da država kupac energenata prihvati njene argumente povom nekog pitanja a za uzvrat da ponudi veće isporuke, bolju cenu ili u krajnjem, prestanak isporuke. Važi i obrnuto. Država kupac, ako proceni da je pitanje oko koga se ne slaže sa državom proizvođačem važnije od postojećeg ugovora o isporuci energije može prestati da nabavlja energente od te države, da smanji isporuke koje kupuje ili opet može tražiti jeftiniju cenu. Na taj način, ugovori o isporuci energenata mogu služiti kao vid političkih pritisaka ili političke trgovine. Više videti u: Maggi, Giovanni; Rodriguez-Clare, Andres; The value of trade agreements in the presence of political pressures; Journal of Political Economy; Vol.106. No.3, 1998, str.574-601.

(prirodna bogatstva, klima, plodno zemljište), proizvodnja energije iz obnovljivih izvora može se unaprediti. Upravo su mere unapređenja prioriteta države³⁶⁵ u obezbeđivanju sigurnosti snabdevanja koji se mogu postići sprovođenjem planiranih aktivnosti u okviru opšte strategije razvoja energetskog tržišta u cilju programske supstitucije potrošnje.

Na multilateralnom nivou, programska supstitucija potrošnje kao mehanizam promene težišta u potrošnji energenata u cilju dostizanja nivoa održive potrošnje, prvi put je postala deo političke agende 1992. godine na Konferenciji za razvoj i zaštitu životne sredine Ujedinjenih Nacija³⁶⁶ u Rio de Ženeiru. Sa 178 zemalja učesnica, usvojeni dokument, poznat pod nazivom Agenda 21, predstavlja prekretnicu u kolektivnom načinu razmišljanja o zaštiti životne sredine i potrebi promene u obimu i načinu korišćenja energenata. Ujedno, dao je jasne smernice za osiguranje snabdevanja tržišta energentima. Naime, radi objašnjavanja onoga što nazivamo programska supstitucija potrošnje i njenih ciljeva, Agenda polazi od 3 faktora: stanovništva, potrošnje i primenjene tehnologije kao ključnih nosilaca procesa. Ova tri faktora nosioci su mera čiji je cilj napuštanje sistema neefikasne potrošnje energenata i unapređenje tržišta energenata u skladu sa principima održivog razvoja. Primenom nove politike organizovanja tržišta i realizacijom novih programa, neophodno je dostići održivu ravnotežu, koja će ujedno dovesti do sigurnog snabdevanja tržišta. Da bi se to postiglo, Agenda kroz 40 članova grupisanih u 4 tematskih celina, nudi pregled mogućih planova koje treba realizovati uzimajući u obzir ključne sektore.

Prvi deo, "Socijalne i ekonomske dimenzije", osvrće se na mere za pobedu siromaštva, naročito u zemljama u razvoju, menjanju obrazaca potrošnje na uspostavljenim tržištima energenata, promociji zdravlja, dostizanju održivije populacije, i upostavljanju sistema održivosti prilikom donošenja odluka. Ujedno, prvi deo predstavlja svojevrsni test propisa kojima je uređeno tržište energenata u razvijenim zemljama. Ideja vodilja je da potrošnja energenata, koja je isključivo vezana za konvencionalne izvore, i koja ne vodi računa o ekonomskim slojevima u društvu, dugoročno vodi do degradacije tržišta, poskupljenja energenata, a time do pada privredne proizvodnje i nadalje daljeg osiromašenja. Stoga se vladama zemalja ukazuje na potrebu systemske promene funkcionisanja tržišta koje će voditi računa o ekonomskim slojevima u vidu njihovog aktivnog uključivanja u tržište.

³⁶⁵ O merama preduzetim u Republici Srbiji videti infra IV.

³⁶⁶ United Nations Conference on Environmental Development (UNCED) – The Earth Summit

"Konzervacija i upravljanje resursima za razvoj", naslov je drugog dela koji se zalaže za: zaštitu atmosfere, borbu protiv obešumljavanja, zaštitu osetljivih prirodnih područja, zaštitu biološkog diverziteta, kontrolu zagađenja i kontrolu biotehnološkog i radiokativnog otpada. Agenda ukazuje da se u svim navedenim oblastima mora postići konsenzus na globalnom nivou, kako bi se postigla održivost globalnog tržišta. Globalno tržište je moguće stvoriti samo ukoliko se sve, odnosno većina zemalja uključi u proces stvaranja po principu održivosti razvoja. Nadalje, održivost razvoja pretpostavlja promenu stečenih navika, kako u zemljama u razvoju, tako i u razvijenim zemljama. Vlade zemalja, kao politički činoci društva, pre svega se nose ekonomskim problemima koji su kratkoročnijeg karaktera. Iz tog razloga, u cilju dostizanja razvijenog energetskog tržišta neophodno je jačati neformalne državne strukture, kojim pitanjem se bavi treći deo Agende.

Pod nazivom: "Jačanje uloge vodećih grupa", Agenda ulogu nosioca promena dodeljuje deci, omladini, ženama, nevladinom sektoru, poslovnoj eliti, industriji i radnicima. Takođe, posebno se ističe uloga starosedelačkih naroda na određenim teritorijama i njihovih zajednica, kao i farmera. Ove grupe po svojoj prirodi mogu da razmišljaju o dugoročnim planovima s obzirom da nemaju kratkoročne političke ciljeve od čijeg ostvarenja zavisi njihov dalji položaj. Osvrt na navike koje su se nekada cenile treba da ukaže na tadašnju mogućnost održivosti, i u smislu zaštite tih navika i ranjivih grupa stanovništva neophodno je da se uključe i lokalne vlasti. Realna potrošnja koja nije nosila atribute potrošačkog društva uticala je na dovoljnu potrošnju energenata koja je bila bliža konstanti održivog razvoja. Promovisanjem politike održivosti, u novom tehnički sve naprednijem i energetski zahtevnijem društvu želi se promeniti svest vodećih grupa - nosioca promena. U tom smislu, neophodno je jačati sektore podrške radi omogućavanja vodećim grupama da realizuju nove ideje.

Sektori podrške definisani su četvrtim delom Agende ("Sredstva primene") u vidu sredstava koje treba jačati u svakom društvu. Kao sredstva definisani su: nauka, tehnologija, obrazovanje, međunarodne institucije i finansijski mehanizmi.

Agenda na jedan opšti način promovise borbu protiv uništavanja zemljišta, zagađenja vode i vazduha, i borbu za zaštitu šuma i biološkog diverziteta. Bavi se pitanjima siromaštva, preterane potrošnje, zdravlja, obrazovanja, gradova i sela. U cilju postizanja rezultata svi društveni aspekti moraju biti uključeni.

Radi regulisanja tržišnih mehanizama koji će dovesti do postavljenih ciljeva, Agenda poziva vlade zemalja da usvoje nacionalne strategije za održivi razvoj. Strategije treba sačiniti uz učešće najšireg kruga javnosti. Radi prevazilaženja problema eventualne političke nekorektnosti, Agenda upućuje vlade zemalja na saradnju sa međunarodnim organizacijama, na istupanje države iure gestionis preuzimanjem obaveza u svetu poslovnih odnosa, na regionalnu saradnju, na pospešivanje saradnje lokalnih samouprava, na podršku međusobne saradnje nevladinih grupa.

Pitanju subvencija na tržištu je umesto ekonomskog dat strogo politički karakter. Agenda svojim odredbama ukazuje da je u novim okolnostima merenje ekonomskog uspeha sveta, država, tržišta, nemoguće samo na osnovu količine novca, odnosno novostvorenih vrednosti koje je konkretno društvo u nekom periodu proizvelo. Sistemi merenja u svoju ekonomsku analizu moraju da uključe i punu vrednost prirodnih izvora, kao i punu vrednost degradacije životne sredine. Trošak zagađivanja se na tržištu energenata mora prebaciti na zagađivača i u tom smislu valja izgraditi vrlo efikasne instrumente. Jedan od načina jeste i procena rizika pre davanja dozvole za obavljanje energetske delatnosti, odnosno pre davanja dozvole za obavljanje delatnosti koja koristi energente bilo neefikasno, bilo na neodrživi način (uz oslobađanje velike količine štetnih materija). Drugi vid zaštite tržišta koje Agenda preporučuje jeste plansko davanje subvencija. Naime, u cilju zaštite konkurentnosti na tržištu, države moraju da poštuju načelo nediskriminacije. U tom smislu, treba uvesti subvencije koje će na nediskriminatornoj osnovi biti dodeljivane učesnicima koje su svoje poslovanje razvili u skladu sa načelima održivog razvoja. Ovo treba da bude globalni princip.

Za uspostavljanje globalnih odnosa na tržištu neophodno je da razvijene države preuzmu inicijativu. Finansiranjem potreba za "čistom energijom" siromašnih država, razvijene države će direktno uticati na tržište energenata na globalnom nivou. Osim ekonomske pomoći, na razvijenim državama je i obaveza vođenja ekspertiza i izrada planova za što bržu i efikasniju supstituciju potrošnje, kako u svojim sistemima, tako i u sistemima nerazvijenih država. Na taj način, ravnomernim razvojem tržišnih pomenanja, svetsko tržište energetike će u jednom trenutku postati uravnoteženo.

Na specijalnoj sednici Ujedinjenih nacija održanoj 1997. godine³⁶⁷, sa ciljem procene učinka Agende 21, zemlje članice su se saglasile da nema vidnog napretka. Ujedno, identifikovale su ključne negativne trendove: jačanje negativnih efekata globalizacije, širenje nejednakosti finansijskih prihoda u svetu, i nastavak uništenja životne sredine.

Pet godina kasnije, u Johanesburgu, održan je svetski samit poznat pod nazivom "Rio + 10", na kojem su potvrđeni ciljevi Agende 21 i Stokholmske deklaracije iz 1972. godine³⁶⁸. Takođe, istom prilikom, došlo je do dve ključne promene u globalnoj politici razvoja tržišta energije, supstitucije potrošnje i zaštiti životne sredine.

Prvo, favorizovan je koncept efektivnije realizacije ciljeva po tzv. Tipu II u odnosu na koncept Tipa I. Učesnici samita, pod okriljem ideje "svetskog dogovora", na samom početku samita su se rukovodili idejom stvaranja niza obavezujućih međudržavnih sporazuma sa ciljem primene ugovorenih ciljeva (Tip I). Tokom trajanja diskusija, države su se konsenzusom saglasile da tradicionalni međudržavni odnosi više nisu efikasni u smislu organizovanja održivog razvoja, stoga dogovore treba postizati na decentralizovanom nivou (Tip II)³⁶⁹. Sprovođenje razvojnih ciljeva utvrđenih Agendom 21, naročito onih koji najviše tangiraju lokalni i regionalni nivo treba prepustiti partnerima. Partneri jesu nacionalne ili subnacionalne vlade, privatni

³⁶⁷ Sednica se u literaturi naziva i "Rio +5"

³⁶⁸ 1972. godine u Stokholmu održana je Konferencija Ujedinjenih Nacija za zaštitu životne sredine koja je prepoznala 26 ključnih koje države moraju da primenjuju radi očuvanja čovekove okoline. Između ostalog, za pravni režim energetskog sektora značajni su sledeći ciljevi, i to: 1. ljudska prava se moraju poštovati, a aparthejd i kolonizam se moraju osuditi; 2. prirodni izvori se moraju očuvati; 3. moraju se održati kapaciteti Zemlje za produkciju obnovljivih izvora energije; 4. divlja flora i fauna se mora očuvati; 5. neobnovljivi izvori se moraju deliti i ne smeju se iscrpeti; 6. zagađivanje mora da bude na nivou na kom životna sredina može da se samostalno prečišćava; 7. mora se preventivno delovati na zagađivanje okeana; 8. razvoj mora da unapredi životnu sredinu; 9. zemljama u razvoju je za primenu ciljeva neophodna pomoć; 10. zemljama u razvoju su potrebne razumne izvozne cene kako bi mogle da servisiraju unapređenje životne sredine; 11. politika životne sredine ne sme da ometa razvoj; 12. zemljama u razvoju je potreban novac da bi razvile zaštitu životne sredine; 13. potrebno je integrisano planiranje razvoja; 14. racionalno planiranje treba da reši sukob između životne sredine i razvoja; 15. ljudska naselja moraju biti planirana na način da uklone probleme za životnu sredinu; 16. države moraju da planiraju politiku zagađenja; 17. nacionalne institucije moraju da planiraju stanje svojih prirodnih izvora; 18. nauka i tehnologija moraju biti korišćeni za unapređenje životne sredine; 19. neophodno je ekološko obrazovanje; 20. istraživanja u oblasti ekologije se moraju podržavati naročito u zemljama u razvoju; 21. države mogu da eksploatišu svoje izvore po svojoj volji, ali ne smeju da ugrožavaju druge; 22. države koje su ugrožene imaju pravo na kompenzaciju; 23. svaka nacija mora uspostaviti sopstvene standarde; 24. u vezi međunarodnih pitanja mora da postoji saradnja; 25. međunarodne organizacije moraju pomoći da se unapredi životna sredina, itd.

³⁶⁹ Von Moltke; Konrad; "Governments and International Civil Society in Sustainable Development: A Framework"; Politics, Law and Economics: International Environmental Agreements; Vol.2. No.4, 2002; str. 341–359

sektor, i drugi aktivisti društva koji će pristupiti dobrovoljnim multilateralnim sporazumima u nameri postizanja ciljeva³⁷⁰. Partnerstvo između navedenih grupa se zasniva na nekoliko ključnih pretpostavki. Prvo, partnerstvo se zasniva na dobrovoljnoj bazi i podijeljenoj odgovornosti. Drugo, moraju služiti kao dopuna, a ne kao zamena međudržavnih strategija za održivi razvoj, i moraju biti usaglašeni sa dogovorenim ciljevima. Treće, partnerstvo se zasniva na podjeli odgovornosti između više učesnika od kojih je svaki zadužen za određeno polje delovanja. Četvrto, partneri moraju osigurati transparentnost i odgovornost; Peto, postignuti rezultati moraju biti merljivi; Šesto, posebna sredstva moraju biti obezbeđena za nove vidove partnerstva; Sedmo, mora se razviti instrument za praćenje rada.

Pretpostavka da će partnerstvo koje počiva na ovim principima dati mnogo veće rezultate, u odnosu na postignute za vreme desetogodišnje primene Agende 21 od strane državnih institucija, umesto zaključivanja međuvladinih sporazuma, u Johannesburgu je usaglašeno više od 300 inicijativa koje je trebalo direktno da podrže sprovođenje "Milenijumskih razvojnih ciljeva"³⁷¹, kao druge ključne karakteristike svetskog samita. Princip nestvaranja obavezujućih dokumenata potvrđen je i na trećem svestkom samitu³⁷² održanom 2012. godine. Usvojen je neobavezujući dokument pod nazivom: "Budućnost kakvu želimo" koji ponovo potvrđuje nameru država i svih učesnika u društvu da stvore sistem održivog razvoja. Ujedno, to je bio i dobar trenutak za proveru stanja u konkretnim državama, odnosno za proveru posvećenosti njihovog društva za promenu tretiranja energije, životne sredine i tržišta.

Iako je prema Tipu II predviđena podjela odgovornosti između država i nedržavnih aktera, akcije od strane upravljača na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou važne su za sistemsko omogućavanje razvoja. Vlade država imaju centralnu ulogu u korekciji tržišta kroz donošenje zakonskih i podzakonskih propisa i u uređenju društvenih i ekonomskih odnosa. Istovremeno, na državama je da selektivnu politiku subvencija u korist onih koji doprinose razvoju tržišta po principu supstitucije potrošnje – od nedogovornih ka odgovornima za unapređenje tržišta i životne sredine. Kao glavni potrošač, javna preduzeća mogu pomoći u oblikovanju

³⁷⁰ Death, Carl; *Governing Sustainable Development: Partnerships, Protests and Power at the World Summit*; Taylor & Francis; 2010, str.62

³⁷¹ Milenijumski razvojni ciljevi utvrđeni su Milenijumskom deklaracijom Ujedinjenih Nacija usvojenom 2000 godine na "Milenijumskom samitu".

³⁷² Poznatom pod nazivom "Rio +20"

tržišnih uslova primenom ekoloških kriterijuma i ciljeva u svojim nabavkama, obezbeđivanju usluga i administrativnim aktivnostima.

Zaštita energetskeg tržišta na nacionalnom nivou, a potom regionalnom, globalnom putem supstitucije potrošnje je dugoročna neminovna. Podizanjem nivoa svesti o održivom razvoju, davanjem subvencija za korišćenje obnovljivih izvora energije, direktno se utiče na tražnju na energetskeg tržištu uz nepostojanje povrede prava postojećih aktera. U trenutku prevladavanja tražnje za obnovljivim izvorima energije u odnosu na neobnovljive, tržište energenata će samostalno nastaviti svoj razvoj u smeru nepostojanje tražnje za konvecionalnim gorivima čija cena, ali i snabdevanja, u najvećem broju zemalja na svetu zavisi od spoljnih, a ne unutrašnjih faktora.

Zamenom tražnje, države će biti u mogućnosti da sve faktore na tržištu energenata kontrolišu u okviru tržišnih principa, te neće biti mogućer energetski šokovi kakve pamtimo iz prošlog i s početka ovog veka. Poremećaje u snabdevanju usled nedostatka sirovina, odnosno vremenskih uslova za stvaranje energije i obnovljivih izvora, biće moguće obezbediti drugim instrumentima o kojima slede izlaganja.

3.2. Stok aranžmani ("Stock arrangements")

Najstariji vid zaštite sigurnosti snabdevanja jesu stok aranžmani. Stok aranžmani jesu sporazumi između država ili odluke pojedine države kojima se uspostavlja obavezna rezerva energenata koja se može koristiti pod tačno utvrđenim uslovima. Prvobitna uloga stok aranžmana bila je da apsorbuje poremećaje na tržištu izazvane naglim skokovima cena. Međutim, tokom godina, razvojem tržišta menjala se i uloga aranžmana.

Od sredine 70-ih godina prošlog veka pa sve do 2007, kontinentalna tržišta energenata morala su da apsorbuju nekoliko značajnih skokova cene sirove nafte i naftnih derivata³⁷³. Bez obzira da li je uzrok prekid u nabavci sirovih i rafinisanih goriva, ili nesigurnost izazvana međunarodnim konfliktima i nestabilnošću, povećanja

³⁷³ Prvi naftni šok (1973-1974), iranska revolucija (1979-1980), prvi zalivski rat (1990.), prva OPEC intervencija (Organizacija zemalja izvoznica nafte) početkom 1999 do jeseni 2000, nagli industrijski razvoj "azijskih tigrova" (Tajvana, Hong Konga, Južne Koreje i Singapura) i potom zemalja BRIKSA (Brazila, Rusije, Indije, Kine, Južnoafričke republike) počevši od kraja XX veka do danas. Prirodne katastrofe, kakve su snažni uragani ("Rita", "Katrina", "Gustav"), cunami ("Fukušima", "Haijan") i druge prirodne kataklizme, takođe su izazvale velike poremećaje na tržištu.

cena utiču na privrede svih pogođenih zemalja. Stoga su mnoge države posegnule za stvaranjem zajedničkih rezervoara čije kapacitete bi koristili u određenim okolnostima, odnosno stvaranjem sopstvenih rezervi koje bi bile odvojene od obaveznih državnih rezervi koje svaka država obezbeđuje za slučaj elementarnih nepogoda, rata, građanskih nemira i drugih neprilika.

Bamberger³⁷⁴ navodi da su među prvima u svetu, Sjedinjene Američke države stvorile tzv. strateške rezerve nafte (Strategic Petroleum Reserve, dalje u tekstu: SPR), sa modelom funkcionisanja po svim principima stoka aranžmana. Nastanak američkih strateških rezervi nafte se vezuje za period arapsko-izraelskog rata 1973.godine. Kao odgovor na podršku Sjedinjenih Država Izraelu, Organizacija arapskih zemalja izvoznica nafte (OAPEC) je nametnula embargo na naftu Sjedinjenim Državama, Holandiji i Kanadi i smanjila proizvodnju. Za vreme transporta arapske sirove nafte od trenutka uvođenja embarga do prispeća nafte u SAD, cena uvežene sirove nafte je porasla sa 4 dolara po barelu na prosečnu cenu od 12,50 dolara tokom cele 1974. godine. Iako nema te količine strateških zaliha koje mogu bilo koju zemlju, konzumenta nafte, da poštede od plaćanja tržišne cene za naftu u hitnim slučajevima nabavke, dostupnost strateških zaliha može pomoći da se ublaži reakcija tržišta na krizu. Jedna od prvobitnih percepcija vrednosti strateških zaliha bila je ta da bi samo njihovo postojanje trebalo da odvraća zainteresovane od upotrebe nafte kao političkog oružja. Ovo delimično objašnjava zašto je nastajanje strateških rezervi nafte bilo fokusirano posebno na namerne i dramatične prekide u protoku nafte i na ublažavanje značajnih ekonomskih uticaja nestašice do koje dolazi usled međunarodnih političkih događaja.

Kao odgovor na embargo, Kongres SAD je Zakonom o energetskej politici i očuvanju³⁷⁵ odobrio stvaranje strateških posebnih rezervi nafte kako bi pomogao u sprečavanju ponavljanja ekonomske dislokacije koju je uzrokovao arapski embargo. Očekivalo se da će u slučaju prekida dotoka nafte, uvođenje na tržište nafte iz posebnih strateških rezervi pomoći da se umiri tržište, ublaže drastični skokovi cena i smanji ekonomski udar koji je naneo ogromnu štetu privredi sveta 1973. godine. Time bi bila moguća tzv. "kupovina vremena" do smirivanja političkog žarišta, ili dok se diplomatskim putem ne pronađe prelazno rešenje. Cilj je bio napraviti strateške

³⁷⁴ Bamberger, Robert; *The Strategic Petroleum Reserve: History, Perspectives, and Issues*; Congressional Research Service; 2009.

³⁷⁵ Energy Policy and Conservation Act (EPCA, P.L. 94-163)

rezerve kapaciteta zamene uvoza u periodu od 90 dana, sa početnim ciljem od 500 miliona barela u skladištu.

Strateške rezerve nafte kontroliše direktno Ministarstvo Energetike. Moguće je izvesti naftu iz strateških rezervi samo u slučaju da se zalihe prodaju po trenutno konkurentnim cenama. Prodaja se vrši po strogo kontrolisanoj proceduri. Prodaji prethodi izdavanje Obaveštenje o prodaji, koje sadrži zapreminu, karakteristike i lokaciju nafte koja se prodaje; datume isporuke i procedure za podnošenje ponuda; kao i neophodne mere za sprovođenje i finansijsku odgovornost. Ponude pregleda Ministarstvo energetike i dodeljuje ugovore najpovoljnijem ponuđaču. Procedura traje oko dve nedelje po objavljivanju Obaveštenja o prodaji.

Rigorozni kriterijumi dozvole prodaje iz rezervi, ublaženi su sa nekoliko kasnije usvojenih amandmana. Prvi, tzv. "predsednički", dozvoljava kupovinu iz zaliha po uprošćenoj proceduri, ako je: (a) u pitanju hitna situacija a značajno je smanjen obim nabavke u nekom vremenskom periodu; (b) evidentan ozbiljan porast cena naftnih proizvoda kao direktna posledica nepredviđenih situacija; i (c) postoji verovatnoća da će porast cena izazvati obiman štetni uticaj na nacionalnu privredu.

Drugi izuzetak od propisane procedure dozvoljen je tzv. "Ekson Valdez"³⁷⁶ amandmanom. Njime je dozvoljeno Predsedniku SAD da izvesno vreme koristi SPR bez obaveze da objavi postojanje "ozbiljnog prekida nabavke energije" ili da ispuni obaveze koje SAD ima unutar međunarodnog energetskeg programa. Nadalje, prema Zakonu o energetskeg politici iz 2005. godine³⁷⁷ upravni organ SPR je trajan. Njegova uloga je ključna u aktivnostima hitne razmene koje organizuje međunarodna agencija za energetiku (IEA) s obzirom na rigoroznu antimonopolsku regulativu. Povlačenje rezervi može biti započeto u slučaju okolnosti koja "konstituiše ili će verovatno postati domaća ili međunarodna nestašica u nabavci energije značajnog obima i trajanja" i gde "bi preduzete mere ... direktno i značajno pomogle u sprečavanju ili smanjivanju štetnog uticaja ovakve nestašice"³⁷⁸. Međutim, ovlašćenja ovog organa su ograničena. Po njegovom nalogu, ne može se prodati više od 30 miliona barela u maksimalnom periodu od 60 dana. Osim ovog, predviđena su i druga administrativna

³⁷⁶ Hakon izlivanja nafte iz tankera Ekson Valdez 1989. godine, prekinuta je isporuka nafte sa Aljaske na američko tržište što je dovelo do nestašica i porasta cena.

³⁷⁷ The Energy Policy Act of 2005 (EPACT)

³⁷⁸ Public Law 101-383—Sept. 15, 1990; Sec. 3. Severe Domestic Energy Supply Interruption, Paragraf A and B

ograničenja koja za cilj imaju veću kontrolu rada svih nosilaca odgovornosti upravljanja rezervama.

Poučena iskustvima velikih nestašica gasa 2006. i 2009. godine, Evropska Unija je, takođe, započela rad na obezbeđivanju sigurnosti snabdevanja tržišta energenata po modelu njegove segmentiranosti u odnosu na vrstu energenata.

Prva Direktiva Saveta Evrope³⁷⁹ iz te oblasti, od 14. Septembra 2009. godine, nameće obavezu zemljama članicama da održe minimum zaliha sirove nafte i/ili naftnih derivata. Po modelu američkog SPRa, odredbe direktive imaju za cilj:

- da učine zalihe nafte u Zajednici bezbednijim kroz pouzdane i transparentne mehanizme koji se baziraju na solidarnosti zemalja članica;
- da održe minimalne zalihe sirove nafte i/ili naftnih derivata;
- propisivanje procedura za hitne slučajeve koje će se primenjivati u slučaju nestašice.

Zemlje članice unije su obavezne da održavaju ukupni nivo zaliha nafte tako da odgovara barem prosečnom neto uvozu za 90 dana ili prosečnoj dnevnoj potrošnji u unutrašnjosti za 61 dan, u zavisnosti od toga šta od ova dva kriterijuma daje veću količinu. Prosečni dnevni neto uvozi se računaju na osnovu matematičkih metoda objašnjenih u Aneksu I direktive, dok je procedura za računanje prosečne dnevne potrošnje u unutrašnjosti data u Aneksu II. Aneks III utvrđuje procedure za računanje nivoa ukupnih zaliha.

Prema odredbama direktive, zalihe moraju biti fizički pristupačne i dostupne. Takođe, moraju se uspostaviti jasni kriterijumi i mehanizmi za kontrolu zaliha. U tom smislu, neophodno je oformiti registar koji sadrži informacije o svim zalihama za hitne slučajeve (lokacija baza, rafinerija ili objekata za skladištenje; numerički izražene količine, naznačenje vlasnika zaliha) sa dnevnom ažurnošću podataka. Kopija rezimea registra šalje se Evropskoj komisiji jednom godišnje.

U cilju očuvanja zaliha, svaka zemlja članica može da oformi Centralni entitet vlasništva (CSE³⁸⁰) u vidu neprofitnog tela ili službe, sa zadatkom održavanja i upravlja zalihama. Prema uslovima utvrđenim Direktivom, Centralni entitet vlasništva zemlje članice može delegirati deo upravljanja zalihama drugoj zemlji članici sa zalihama na njenoj teritoriji, i to Centralnom entitetu vlasništva (CSE) formiranom od strane te zemlje članice ili više zemalja članica, kao i privrednim subjektima.

³⁷⁹ Council Directive 2009/119/EC

³⁸⁰ Central Stockholding Entity

Privredni subjekti, po posebno dobijenom ovlaštenju, deo obaveza upravljanja zalihamo mogu da prenesu na:

- Centralni entitet vlasništva (CSE) te zemlje članice;
- jednom ili više centralnih entiteta vlasništva (CSE) koji su izrazili želju da održavaju ovakve zalihe;
- drugim privrednim subjektima koji imaju višak zaliha.

Na ovaj način, Evropska komisija je izgradila poseban model stok procedura koje sadrže elemente oba pojavna oblika. S jedne strane postoje obaveze na nacionalnom nivou, a sa druge mogućnost ugovaranja upravljanja na bilateralnom ili plulateralnom nivou u okviru članica EU.

Svaka zemlja članica se poziva da se posveti održavanju konkretnih količina zaliha. U ovom slučaju, one moraju da održe minimalni nivo koji je definisan brojem dana potrošnje. Zalihe će biti u vlasništvu dotičnih zemalja članica ili CSE koji su one oformile. Odluka o držanju određenih količina zaliha objavljuje se u Zvaničnom Žurnalu Evropske Unije.³⁸¹

Za razliku od SPRa, obavezne zalihe se sastoje iz jednog ili više od sledećih derivata: etan, LPG, motorni benzin, avionski benzin, mlazno gorivo benzinskog tipa, mlazno gorivo kerozinskog tipa, druge vrste kerozina, gas ili dizel ulje (destilat mazut), lož ulje (sa visokim i niskim sadržajem sumpora), mineralni terpentini i alkoholi sa specifičnom tačkom ključanja, maziva, bitumen, parafinski vosak, i naftni koks.

Po evropskom modelu stok aranžmana, države članice moraju biti u stanju da prepuste sve ili deo svojih zaliha za hitne slučajeve ukoliko se to od njih zahteva. To znači da države u kriznim situacijama imaju obavezu da zaštite pre svega nadnacionalni interes. Da bi bile u mogućnosti da zaštite i nacionalni, ili će morati da obezbede dodatne zalihe koje će i fizički biti odvojene od izloženog modela, ili će posegnuti za nekim drugim specifičnim sredstvom zaštite.

Po svojoj funkciji, evropski i američki model su veoma slični. Ustanovljavaju obavezu upravljanja rezervama koje se mogu koristiti u kriznim situacijama, odnosno u slučaju da se na energetskom tržištu pojavi nestašica energenata. Sličnosti postoje i u strukturi energenata čije je stvaranje rezervi obavezno. Međutim, ono što ih razlikuje jeste organizacija i sam način upravljanja rezervama.

³⁸¹ Official Journal of the European Union

U Sedinjenim američkim državama rezerve se organizuju prema proceni potreba celokupnog energetskog tržišta. Ministarstvo energetike kontroliše upravljanje rezervama i procenjuje potrebe. O eventualnom korišćenju rezervi odlučuju Ministarstvo i Predsednik a prema trenutnom stanju na tržištu. Imajući u vidu da Evropska unija još uvek nije federacija, već ekonomska unija nezavisnih država, to nije bilo moguće primeniti isti način upravljanja i na energetsko tržište EU.

Evropska unija je po ugledu na stvaranje rezervi u SAD napravila model čije je funkcionisanje moguće u skladu sa političkim prilikama koje vladaju u okviru unije. Teško da bi se ijedna država odrekla dela svog suvereniteta i prepustila centralizovanom organu da raspolaže rezervama te države. Iz tog razloga rezerve se formiraju u odnosu na potrebe svakog nacionalnog tržišta, a primenom načela solidarnosti³⁸², te se rezerve mogu distribuirati i na druga tržišta u okviru unije.

Nepostojanje federativnog uređenja, geostrateški položaj, tendencije za proširenjem Evropske unije, učinile su mogućim i stvaranje posebnog oblika zaštite koji ne postoji, ili ne postoji u tom obliku na tržištu SAD. Reč je o tzv. "Ring" konceptu.

3.3. "Ring" koncept

Specifični oblik zaštite sigurnosti snabdevanja koji se može uspostaviti na tržištu energenata jeste "ring" koncept. Ovaj koncept podrazumeva spajanje u jedan sistem skladišta energenata (pre svega nafte i gasa) svih država ugovornica. Na taj način, u slučaju većih pomeranja na tržištu, država ugovornica ne samo da raspolaže sopstvenim rezervama kojima može da interveniše, nego su joj, pod određenim uslovima, dostupne i rezerve zemalja članica tangiranih tržišta, nezavisno od ugovorenih, odnosno prihvaćenih stok aranžmana.

Osim ove, "ring" koncept ima i zaštitnu funkciju u slučaju tehničkih prekida dovodnog distributivnog sistema svake države članice ponaosob. Ukoliko država članica nije u mogućnosti da snabdeva svoje tržište energenata direktno od distributera, učiniće to preko druge države članice. Ključna prednost ovog koncepta u odnosu na bilateralne sporazume zaključene sa istim ciljem jeste taj što može da

³⁸² O načelu solidarnosti na tržištu EU videti infra III, 2.

uključi neograničeni broj država, naravno, pod uslovom da geostrateška pozicija dozvoljava svojevrsno "umrežavanje" tržišta³⁸³.

Najpoznatiji primer primene "ring" koncepta jeste u oblasti gasa³⁸⁴, i može se sagledavati u okviru stvaranja gasnog prstena Energetske zajednice³⁸⁵.

Potpisivanjem Sporazuma o osnivanju Energetske zajednice, stvorili su se preduslovi za sklapanje drugih sporazuma koji će konkretizovati njegovu eksploataciju, ali tek pošto se uspostave tehnički preduslovi. Ideja je da se poveže sedam ugovornih strana³⁸⁶ u tehnički prsten, uzimajući u obzir potrebe regiona po pitanju elektroenergetskog sektora, kao i postojećih ili planiranih regionalnih gasovoda, terminala za tečni prirodni gas i postojenja za uskladištavanje koji se mogu međusobno povezati.

Stvaranje mogućnosti da se i druge zemlje koriste strogo kontrolisanim domaćim resursima počiva na ostvarenju zajedničkih ciljeva zemalja potpisnica:

- primena Sporazuma podrazumeva primenu odredaba Povelje o energiji, što znači i primenu svih principa koje Povelja deklarise. Na taj način, države potpisnice stvaraju jasne uslove međusobnog poslovanja i primenom odredaba Povelje, ostvaraju veću zaštitu, imajući u vidu njene zaštitne odredbe³⁸⁷;
- uspostavljanjem gas ring koncepta, države će omogućiti punjenje prstena gasom iz više pravaca i na taj način osigurati dostupnost tog energenta na svom tržištu;
- povezivanje novih izvora će biti olakšano, jer će im koncept obezbediti izlaz ka većoj potražnji nego preko prostih radijalnih grana i sigurniji pristup, zahvaljujući prednostima tehničke sigurnosti snabdevanja;
- ostvarenje ovakvog projekta dovodi do daljeg širenja mreže i samim tim podsticaja investicija, podizanja investicione klime i strateškog značaja³⁸⁸;

³⁸³ Više o tome videtu u: Chaudry, Modassar, et al. "Combined gas and electricity network expansion planning" Applied Energy No.113, 2014, str. 1171-1187.

³⁸⁴ Otuda i naziv "Gas – ring koncept"

³⁸⁵ Više o Energetskoj zajednici, infra IV, 2.

³⁸⁶ Sedam ugovornih strana – potpisnica Sporazuma o osnivanju Energetske zajednice: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, UNMNIK Kosovo, Makedonija, Crna Gora i Srbija

³⁸⁷ Više o tome, supra, II, 2.1.

³⁸⁸ Podizanje fleksibilnosti dalje gasifikacije sedam tržišta u odnosu na plan izgradnje novih velikih gasovoda koji dovode gas u region ili kroz njega, kao što su Nabuko, Tursko-grčko-italijanski gasovod (TGI), Transjadranski gasovod (TAP) ili Gruzijsko-ukrajinsko-evropski gasovod iliti Beli tok (GUEU–White Stream–PEGP) značajno menja političku poziciju države u diplomatskim krugovima. Investicije

- koncept podrazumeva promenu načina zaštite tržišta; korišćenje mnogobrojnih instrumenata radi stvaranja određenog stepena "nezavisnosti", zamenjuje se zaštitnim mehanizmima "konstruktivne međuzavisnosti"³⁸⁹;
- energent će biti doveden do trenutno negasifikovana područja, tako što će proći kroz šest od 20 gradova koji su predmet Studije o regionalnoj gasifikaciji zemalja jugoistočne Evrope³⁹⁰ (Prištinu, Skoplje, Tiranu, Podgoricu, Nikšić i Mostar), od kojih su pet trenutno potpuno negasifikovani, i blizu šest drugih gradova koji su predmet studije (Kosovske Mitrovice, Tetova, Elbasana, Zenice, Užica i Leskovca).
- smanjiće se fiksni troškovi održavanja što će se povoljno odraziti na kretanje cena energenata na tržištu;
- biće omogućen bezbedan pristup za svih sedam najzapadnijih tržišta jugoistočne Evrope regionalnom podzemnom skladištu, što će povećati sigurnost snabdevanja preko postrojenja koja će biti izgrađena u severoistočnom krilu (kapaciteta do 0,8 milijardi kubnih metara gasa u Banatskom Dvoru u Srbiji), na drugim mestima u centralnoj Srbiji (kapaciteta 3–5 milijardi kubnih metara) i moguće preko drugih potencijalnih obližnjih skladišta u Rumuniji i Mađarskoj, kao i u Albaniji (kapaciteta 0,5–2 milijarde kubnih metara) na jugozapadnom krilu, na suprotnoj strani Gasnog prstena Energetske zajednice;
- unaprediće se trgovinska pozicija uvoznika gasa tako što će omogućiti regulisanje sezonskih oscilacija preko regionalnih ugovora o skladištenju, a ne preko konvencionalnih ugovora o uvozu;
- uvoznicima gasa će se povećati dostupnost alternativnih tržišta i smanjiće se zavisnost isključio od jednog izvora;

takvog obima, koje za cilj imaju stvaranje energetskog tržišta čiji je krajnji cilj veza i potpora severno-evropskom tržištu energenata, odnosno tržištu energenata EU, uživa političku zaštitu svih zainteresovanih strana, u konkretnom slučaju: EU i Rusije. Gas-ring koncept, nema samo za cilj zaštitu sigurnosti snabdevanja Jugoistočne Evrope, već cele Evrope a preko gasovoda Južni tok. S druge strane, Rusija, koja je najveći investitor gasovoda i koja je najveći izvoznik gasa Evropi, ima za cilj obezbeđivanje nesmetanog protoka energenata i konstantnog rada sistema.

³⁸⁹ Daojiong, Zha; "Energy interdependence", World Security Institute, 2009, str.14

³⁹⁰ World Bank and KfW, SEE Regional Gasification Study, Energy Community Secretariat, Beč, 2006

- stvorice se uslovi za budući razvoj tržišta na kome ravnopravno egzistiraju ponuđači, a ne jedan ponuđač što je prekretnica za nastanak regionalnog tržišta energije gasa;
- stvorice se uslovi za krakoročniju isplativost izgradnje podzemnih skladišta i njihovo održavanje u operativnom stanju;
- direktno će se povezati gasna tržišta četiri susedne zemlje članice EU: Bugarske, Rumunije, Grčke i Mađarske, s ostalih sedam gasnih tržišta u zemljama jugoistočne Evrope;
- i dr.

Međutim, svojevrsno udruživanje zemalja u cilju postizanja ekonomskih rezultata ima i svoju političku konotaciju. Singularno postavljeni sistem snabdevanja tržišta gasa Evrope je doveo do smetnji u distribuciji tokom 2006. godine i do potpune obustave 2009. godine o čemu je već bilo reči³⁹¹. Stoga se razvoj tržišta, s obzirom na njegov konkretni značaj prati i sa aspekta međusobne odbrane od eventualnih izazivača distorzije tržišta u okviru postavljenog sistema, ukoliko do takve potrebe dođe. Posebnost primene "ring" koncepta na teritoriji Evrope jeste simultano sprovođenje politike "dvostrukog koloseka"³⁹².

Prvi "kolosek" podrazumeva da je državama u interesu da podrže izgradnju novih gasovoda kako bi se stvorile mogućnosti za redovnije snabdevanje. Na tlu Evrope, takva aktivnost je veoma primetna; tako je završena izgradnja "Severnog toka"³⁹³, "Južnog toka"³⁹⁴ je počela, a izgradnja "Belog toka"³⁹⁵ se očekuje u bližoj budućnosti. Takođe, neophodno je unaprediti i postupak prerade naftnih derivata i ne oslanjati se isključivo na njihovu sintezu iz sirove nafte³⁹⁶. Imajući u vidu da su

³⁹¹ Više videti II, 2.1.2.1.

³⁹² Cova, Bernard; Hoskins, Steven; "A twin-track networking approach to project marketing", *European Management Journal* Vol.15 No.5, 1997, str. 546-556

³⁹³ Gasovod za transport prirodnog gasa od Rusije (Vyborg) ka Nemačkoj (Sassnitz). Izgradnja je nakon svečane ceremonije zvanično počela 09.4.2010. godine. Kapacitet gasovoda je 63 biliona kubnih metara godišnje. Dugačak je preko 900km i postavljen na maksimalnoj dubini od 2000m. Pušten je u rad 2012. godine.

³⁹⁴ Predloženi gasovod za transport ruskog prirodnog gasa do Italije (preko Crnog mora, Bugarske i Grčke) i Austrije (preko Crnog mora, Bugarske, Srbije, i Mađarske). Privremeno je izgradnja suspendovana zbog političkih tenzija EU i Rusije.

³⁹⁵ Takođe poznat kao gasovod Gruzije-Ukrajine-EU je predloženi projekat gasovoda za transport prirodnog gasa iz regiona Kaspijskog mora prema Ukrajini i dalje prema Poljskoj.

³⁹⁶ U dostupnoj literaturi najčešće se navodi primer Kanade za koju se procenjuje da raspolaže sa 173 milijardi barela čvrstog bitumena iz koga je moguće dobiti naftne derivate što prema procenama stavlja Kanadu na drugo mesto po rezervama nafte, odmah iza Saudijske Arabije. Porastom cene nafte na

međunarodno prihvaćene obaveze država za smanjenje emisija "gasova staklene bašte" u atmosferu u ekspanziji, države omogućavanje sigurnosti snabdevanja putem "ring" koncepta ne smatraju trajnim rešenjem.

Drugi "kolosek" predstavlja pokušaj da se stvori pravni okvir koji bi države odveo iz zone energetske zavisnosti u zonu energetske nezavisnosti država. Rešenje ovog problema države vide u stvaranju pravnog okvira koji podstiče korišćenje ekološki "čistih" izvora energije³⁹⁷ i stvara okvir za uređenje takvog tržišta. Supstitucijom konvencionalnih izvora energije ekološki čistim, smanjiće se emisija štetnih gasova i izvršiti pregrupisanje "energetske moći" u svetu. Energetski potencijali crpeće se iz predela koji nužno nisu bogati fosilnim ostacima i koji su, uostalom, mnogo rasprostranjeniji na planeti Zemlji. Primat u snabdevanju energijom će preuzeti one zemlje proizvođači koje pored klimatskih i geografskih uslova ostvare najveću energetske efikasnost, odnosno koje ostvare najveći obim investicija u toj oblasti. Investitori se rukovode prvenstveno kapitalom koji valja uložiti i brzinom i visini povraćaja istog, ali i visinom rizika. Stoga je detaljna pravna regulativa takvih tržišnih odnosa u inicijalnoj fazi i početnog razvoja ključni element za njihov brži prosperitet.

Instrumentarijum stvoren eksploatacijom "ring" koncepta u realizaciji ovih ideja može samo biti od koristi. Pravni instituti koji su stvoreni u vezi njegovog definisanja mogu se sutradan primeniti i na novi modus snabdevanja energijom i u tome je, možda, njegov najveći značaj.

Ujedno, "ring" koncept ide u prilog stvaranju tržišnih mehanizama i učvršćuje dužnost poštovanja preuzetih obaveza od strane aktera na tržištu što dovodi do jačanja tržišnih institucija i zaštitu konkurentnosti.

svetskom tržištu, stvaraju se uslovi za sve veća ulaganja u nove – skuplje tehnologije. Videti više u: Cross, Philip; Bowlby, Geoff; "The Alberta economic juggernaut: The boom on the rose." Canadian Economic Observer Vol.19 No.9, 2006, str.3

³⁹⁷ Poštujući osnovnu podelu izvora energije koji se u prirodi nalaze u svom osnovnom stanju (primarnim izvorima) na: izvore nosioce hemijske energije (goriva); izvore potencijalne energije, vodene snage (plima i oseka) izvore nosioce nuklearne energije (nuklearna goriva) izvore nosioce kinetičke energije (vetar, morski talasi) izvore nosioce toplotne energije i geotermalna energija (toplota vode i zemlje) izvore zračenja: Sunčevo zračenje. Pogledati više u: Twidell, John; Weir Tony; "Renewable Energy Resources", Second edition, Taylor & Francis Oxford, UK, 2006, str.1-520

III

Treći deo: ZAŠTITA SIGURNOSTI SNABDEVANJA TRŽIŠTA ENERGENATA NA REGIONALNOM NIVOU

1. POJAM ZAŠTITE SIGURNOSTI SNABDEVANJA NA REGIONALNOM NIVOU

Poznavanje strukture energetskeg tržišta, imajući u vidu njegovu slojevitost, važno je za zaštitu sigurnosti snabdevanja, pogotovo ako se ima u vidu potreba za adekvatnim izborom mera za zaštitu sigurnosti snabdevanja. Pod pretpostavkom da su preduzete mere adekvatne, i da su preduzete u jednom segmentu ne vodeći računa o njihovom efektu u drugom, postoji opasnost od umanjane rezultata preduzetih mera. Stoga je važno dobro poznavati strukturu i mere za osiguranje sigurnosti snabdevanja preduzimati na taj način da se efekti preduzetih mera zarad zaštite jednog segmenta prenose i na druge, odnosno da akcija preduzetih mera bude simultana i da dovede do sigurnosti snabdevanja celog energetskeg tržišta.

Specifičnost strukture energetskeg tržišta *in generalis*, najslikovitije se može ilustrovati kroz analizu tržišta električne energije i tržište gasa. Tržište električne energije se sastoji od četiri vertikalno međuzavisna tržišta:

- tržište proizvodnje električne energije;
- tržište prenosa električne energije kroz visokonaponsku mrežu;
- tržište distribucije kroz niskonaponsku mrežu i
- tržište na kome se snabdevaju krajnji korisnici.

Od četiri navedena tržišta, jedino kod prenosa i distribucije preovladava karakteristika prirodnih monopolskih sistema³⁹⁸. Dakle, ostvarivanje zakona konkurencije moguće je samo krajnjim tržištima proizvodnje i snabdevanja krajnjih korisnika, pod uslovom da proizvođači i snabdevači imaju omogućeni pristup mreži.

³⁹⁸ Prirodni monopolski sistemi svojstveni su na nacionalnom i regionalnom nivou. Predstavljaju izgrađene infrastrukture za prenos i distribuciju energenata. Njihov značaj je dvojak. Prvo, predstavljaju mogućnost za kontinuiranu distribuciju energenata odnosno energije (u slučaju električne energije). Drugo, često predstavljaju težište zaštite sigurnosti snabdevanja. To znači da se vrlo često merama štiti energetskeg tržište svih zemalja kroz koje prolazi infrastruktura i to na nivou zajedničkog delovanja zainteresovanih država. Razlog za ovakvo "faktičko regionalno integrisanje tržišta" leži u činjenici da bi eventualni poremećaji na jednom tržištu kroz koje prolazi infrastruktura potencijalno mogli da izazovu poremećaje i na drugim tržištima koja su infrastrukturno povezana. Najbolji primer je Rusko-Ukrajinska kriza 2006-2009 - Više videti supra II, 2.1.2.1.

U većini država na svetu, postoji vertikalna integracija³⁹⁹ s lokalnim ili nacionalnim monopolima uspostavljenim zarad sigurnosti snabdevanja i obaveze pružanja javnih usluga. Kao i u slučaju električne energije, transport i distribucija gasa smatraju se prirodnim monopolima.

Transport se odnosi na provođenje prirodnog gasa kroz mrežu cevi pod visokim pritiskom (a da nije reč o dovodnom gasovodu - između postrojenja za proizvodnju i onog za preradu gasa), radi isporuke gasa potrošačima, ne uključujući snabdevanje.

Distribucija predstavlja transport prirodnog gasa kroz lokalne ili regionalne gasovode radi isporuke gasa potrošačima, ne uključujući snabdevanje⁴⁰⁰.

Za razliku od električne mreže, gasovodna mreža ima i ulogu skladišta prirodnog gasa, što je takođe deo prirodnog monopola. Radi bržeg tranzita gasa, neophodno je da u gasovodu postoji određeni pritisak gasa. S obzirom na ogromne dužine i zapremine cevi gasovoda, uz prisustvo povećanog pritiska, u gasovodima je u svakom trenutku smeštena ogromna količina gasa, što samo po sebi predstavlja vid rezerve.

Količina rezervi na određenom tržištu može biti planirana i predstavlja sastavni deo politike zaštite sigurnosti snabdevanja energetskeg tržišta.

Prednosti planiranja rezervi i zaštite sigurnosti snabdevanja u okviru šireg tržišta u odnosu na nacionalno je relativno nova ideja. Devedesetih godina XX veka Evropska unija je započela liberalizaciju energetskeg sektora na nivou svih država članica. Tako je 1996. godine, usvojena Direktiva o električnoj energiji⁴⁰¹ a 1998. Direktiva o gasu⁴⁰², čijom primenom je velikim korisnicima omogućeno da sami biraju svoje dobavljače sa teritorije svih država članica. Takođe, pokušano je ukidanje

³⁹⁹ Koncept vertikalne integracije, odnosno "vertikalno integrisano privrednog društva" definisan je u članu 2(21) Direktive 2009/72 (Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC (Text with EEA relevance) OJ L 211, 14.8.2009, p. 55–93) kao: "elektroenergetsko privredno društvo ili grupa elektroenergetskih privrednih društava gde ista osoba ili iste osobe direktno ili indirektno vrše kontrolu, i gde privredno društvo ili grupa privrednih društava obavlja najmanje jednu od funkcija prenosa ili distribucije i najmanje jednu od funkcija proizvodnje ili isporuke električne energije". U slučaju tržišta gasa, slična definicija predviđena je članom 2(20) Direktive 2009/73 (Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (Text with EEA relevance) OJ L 211, 14.8.2009, p. 94–136).

⁴⁰⁰ Čl.2. Zakona o energetici ("Sl. glasnik RS", br. 57/2011, 80/2011 - ispr., 93/2012 i 124/2012)

⁴⁰¹ Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity (OJ L 27, 30.1.1997), p.20-29

⁴⁰² Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas (OJ L 204, 21.7.1998), p. 1-12

diskriminacije vertikalno integrisanih aktera prema novim učesnicima na tržištu, kao i eliminacija stvaranja novih prepreka za ulazak na tržište. S obzirom da je koncept regionalnog uređivanja konkurencije na zajedničkom tržištu bio relativno nov, (uz izuzetak tržišta Sjedinjenih američkih država, koje imaju federalno uređenje)⁴⁰³, liberalizacija je naišla na veliki otpor i nije se odvijala dovoljnom brzinom, te je bilo neophodno preduzeti dodatne mere kako bi se formiralo jedinstveno unutrašnje energetske tržište. Kao ključne razloge nemogućnosti funkcionisanja zajedničkog tržišta, Havris⁴⁰⁴ navodi nedostatak vlasničkog razdvajanja i nedostatak interkonekcije.

Drugi paket propisa⁴⁰⁵ na nivou EU usvojen je u junu 2003. Usvajanjem direktiva 2003/54/EC⁴⁰⁶ i 2003/55/EC⁴⁰⁷ želelo se postići vlasničko razdvajanje, u kom je upravljanje mrežama za prenos energije moralo biti nezavisno od upravljanja proizvodnjom i snabdevanjem. Svaka zemlja članica morala je da imenuje operatora prenosnog sistema i operatora distributivnog sistema, a kao glavni zadatak imala je održavanje i monitoring protoka energije. Zainteresovane kompanije morale su da osnuju posebna pravna lica za mrežne aktivnosti, ali i da razdvoje izvršno rukovođenje od odlučivanja koje se tiče rada, održavanja i razvoja mreže. Država članica bi svojom energetske politikom trebalo da garantuje da svi korisnici sistema imaju isti tretman, uključujući i pristup informacijama. Podjednak tretman bi razvijao međusobnu konkurenciju i za krajnji cilj imao veći kvalitet i sigurnije snabdevanje na unutrašnjem tržištu.

Rezultati drugog paketa propisa nisu bili zadovoljavajući. Nemogućnost pojedinih država da u potpunosti inkorporiraju rešenja energetske propisa u svoje sisteme ostavila je otvorene probleme nekonkurentskog veleprodajnog tržišta

⁴⁰³ Više videti infra III, 2.

⁴⁰⁴ Havris, Cristina; *Competition and Regulation in The EU Energy Market*; Romanian Journal of European Affairs, Vol. 9, No. 4, 2009, str.22

⁴⁰⁵ Evropska unija je u tri navrata suštinski menjala način funkcionisanja tržišta donoseći paket mera i time nametavši obavezu državama članicama da u ostavljenim rokovima implementiraju usvojene odredbe u svoje zakonodavstvo. Svaki od paketa mera (propisa), naziva se rimskim brojevima po hronološkom redu kako je usvajan. Doneti propisi se odnose pre svega na način funkcionisanja tržišta, ali i na metode zaštite životne sredine putem kontrole emisija za pojedine segmente, naročito u delu transporta. Videti više supra: I, 4.5.

⁴⁰⁶ Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC (OJ L 176, 15.7.2003), p. 37–56

⁴⁰⁷ Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC (OJ L 176, 15.7.2003), p. 57–78

uzrokovanog vertikalnom integracijom. Takođe, nedostatak pravno uređenog protoka informacija u vezi sa obimom prenosa energije i pravne prepreke za prenos energije preko državnih granica su problemi koji su opstali i koji su postojali i pre primene drugog paketa propisa. Dodatna prepreka za razvoj konkurencije bio je i neuspeh zemalja članica da sprovedu direktive koje se odnose na liberalizaciju. Usvajanje dve nove uredbe⁴⁰⁸ i potom dve nove direktive⁴⁰⁹, takođe nisu doveli do željenih rezultata.

U teoriji⁴¹⁰ se navodi da je nefunkcionisanje tržišnih mehanizama na tržištima električne energije i gasa naročito bilo primetno u Španiji i Luksemburgu, na tržištima električne energije u Grčkoj i Portugaliji i tržištima gasa u Estoniji i Irskoj. U gasnom sektoru utvrđen je nedostatak pristupa transportnim mrežama, nedovoljni kapaciteti gasovoda i manjak objekata za skladištenje gasa. Kod prekograničnog prenosa električne energije zabeleženi su nedovoljni kapaciteti za prenos energije i nedostatak podsticaja za povećanje kapaciteta, diskriminatorna podela kapaciteta za prenos i slabo rešavanje problema zagušenosti. Iako su formalno nacionalna energetska tržišta postala otvorenija za konkurenciju, to nije dovelo do stvaranja jedinstvenog tržišta⁴¹¹. Uloga nacionalne regulative je u tom smislu bila potcenjena. Nadalje, potcenjena je i sposobnost članica EU da ispune obavezu efektivnog održavanja tržišta čiji osnov leži na principu solidarnosti, kao na jednom od osnovnih principa postojanja regionalne zajednice, o čemu će više reči biti u izlaganju koje sledi.

⁴⁰⁸ Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity (Text with EEA relevance) OJ L 176, 15.7.2003, p. 1–10 i Regulation (EC) No 1775/2005 of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 on conditions for access to the natural gas transmission networks (Text with EEA relevance) OJ L 289, 3.11.2005, p. 1–13

⁴⁰⁹ Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply (Text with EEA relevance) OJ L 127, 29.4.2004, p. 92–96 i Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment (Text with EEA relevance) OJ L 33, 4.2.2006, p. 22–27

⁴¹⁰ Havris, Op.cit.

⁴¹¹ Više videti u: Communication from the Commission (COM (2006) 851 final): “Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report)” and its Technical Annex (2006) 1724

2. LIBERALIZACIJA ENERGETSKOG TRŽIŠTA EU: KLAUZULA SOLIDARNOSTI ("SOLIDARITY CLAUSE")

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (TFEU⁴¹², Lisabonski ugovor), koji je na snagu stupio krajem 2009. godine, uneo je velike promene na polju energetike u Evropi. Član 194 ugovora doneo je konkretni pravni osnov za razvoj evropske energetske politike. Nastao je kao rezultat kompromisa između poštovanja državnog suvereniteta članica EU i njihovog prava na korišćenje prirodnih resursa i zajedničke nadležnosti Evropske unije. Ugovorom se posebno ističe da ciljevi evropske energetske politike iz Ugovora o funkcionisanju EU moraju biti ispunjeni: „u duhu solidarnosti između zemalja članica”⁴¹³.

Zemlje članice imaju različita očekivanja u pogledu energetske solidarnosti. Na sličan način, uprkos ukupnom vidljivom napretku na polju energetske solidarnosti, primenom prvog i drugog energetske paketa propisa, zemlje članice su i dalje bile podeljene po pitanju izvesnih elemenata koji se tiču praktične i operativne primene solidarnosti i njenog sadržaja u vezi sa pripadajućim pravima i obavezama. Ovakav stav proističe iz različitog shvatanja pojma solidarnosti: shvatanja da je energetska solidarnost vid humanitarne pomoći i shvatanja da energetska solidarnost podrazumeva finansiranje zaštite sigurnosti snabdevanja iz zajedničkih fondova EU.

1) Energetska solidarnost se može shvatiti kao oblik humanitarne pomoći, kojom se obezbeđuje безусловna podrška primaocu a da se istovremeno od njega ne traži ništa zauzvrat. Međutim, članom 194. Lisabonskog ugovora je propisana obaveza svih država članica da zajednički deluju radi ostvarenja četiri osnovna cilja: osiguranja funkcionisanja zajedničkog energetske tržišta, osiguranja snabdevanja energijom, promocije energetske efikasnosti i razvoja obnovljivih izvora energije, i promocije međupovezanosti energetske mreža. Problem u funkcionisanju na jednom delu tržišta neizostavno i promptno se odražava na druge delove tržišta u skladu sa tržišnim principima. Stoga je neophodno obezbediti jednoobraznost tržišnih uslova. Podrška jednoj državi podrška je celom sistemu čije je održanje u interesu svih.

2) Energetska solidarnost podrazumeva i dostupnost evropskih budžetskih sredstava i drugih finansijskih instrumenata, posebno onim zemljama kojima je potreban bolji pristup evropskoj energetske mreži putem interkonekcija. Povezivanje

⁴¹² Treaty on the Functioning of the European Union

⁴¹³ Čl.194.st.1. TFEU

zemalja znači širenje energetskeg tržišta a samim tim i veću mogućnost plasiranja energenata, odnosno električne energije široj grupi zainteresovanih na tržištu. Usled širenja tržišta dovodi do istovremene povećane ponude i povećane tražnje čiji je rezultat dodatno sniženje troškova⁴¹⁴.

U okviru teme dostupnosti finansijskih sredstava otvara se i pitanje finansiranja interkonektivnih mreža⁴¹⁵. Energetska mreža u Zapadnoj Evropi je razvijenija u odnosu na Srednju i Istočnu. Ukoliko se izgradnja energetske mreže finansira iz zajedničkih fondova gde bi vlasnik mreže koja prolazi kroz teritoriju neke države članice ostala ta država, to dovodi u neravnopravni položaj države koje već imaju mrežu, finansiranu iz sopstvenih izvora, u odnosu na države koje planiraju da mrežu finansiraju iz zajedničkih fondova.

Razvijena mreža na nivou cele zajednice koristi svim članicama, pa i onim koje imaju razvijenu sopstvenu mrežu. Razvojem mreže na drugim teritorijama otvara se mogućnost dostupnosti energenata iz više izvora. Široko razvijena mreža ujedno doprinosi sigurnosti snabdevanja kako u tehničkom i kvantitativnom smislu, tako i u pogledu šireg prostora za funkcionisanje tržišnih mehanizama. Tako je moguće da infrastruktura države A bude povezana sa infrastrukturama države B i C koje su dalje povezane sa drugim državama. Poremećajem u snabdevanju svih povezanih država sa državom A preko države B, ostavlja mogućnost da se država A snabdeva od država povezanih sa državom C a da državama povezanih preko države B pruža eventualnu pomoć u snabdevanju.

Energetska solidarnost predstavlja zaštitu od kolektivne krize i poremećaja snabdevanja. Ona se može shvatiti i kao udruživanje pojedinačno malih energetskih tržišta država članica EU kako bi se pojačao uticaj EU u međunarodnim pregovorima sa zemljama snabdevačima kao deo evropske strategije za diversifikaciju snabdevanja.

Posebno pitanje jeste pitanje stečenih prava privatnih investitora. Privatizacija pojedinih segmenata na nacionalnim nivoima ne ide na ruku postojećim akterima sa privatnim kapitalom jer dobijaju konkurenciju iz drugih država. Ako su u državi A poslovala dva investitora u svojstvu proizvođača energije, otvaranjem tržišta i

⁴¹⁴ Povećanjem količina fiksni troškovi ostaju isti, tako da se ukupni troškovi po jedinici proizvoda smanjuju, što je osnov zakonitosti tzv. ekonomije obima poznate u ekonomskoj teoriji.

⁴¹⁵ Interkonektivne mreže jesu mreže interkonektivnih dalekovoda koji prelaze granice između država i spajaju njihove prenosne sisteme.

omogućavanjem pristupa proizvođača iz drugih država njihova tržišna pozicija se bitno menja, a samim tim može biti dovedena i planirana rentabilnost njihove investicije - ukoliko otvaranje tržišta dovede do snižavanja cena.

Omogućavanjem poslovanja svih zainteresovanih učesnika na tržištu i iz drugih država faktički se ukida mogućnost oligopolizacije određenog segmenta nacionalnog tržišta. S druge strane, privatnim operatorima na zajedničkom energetsom tržištu odgovara stabilan i odgovarajući regulatorni okvir kroz koji bi mogli da iskazuju de facto solidarnost preko neophodne mrežne infrastrukture, koja podrazumeva mogućnost prognoziranja poteza nacionalnih vlada kao i tela na nivou EU u konkretnim tržišnim kretanjima. Princip solidarnosti se ne sme koristiti kao izgovor i opravdanje za viši nivo intervencije nacionalnih ili evropskih vlasti.

S tim u vezi, treći energetske paketa propisa precizira primenu principa solidarnosti i na taj način daje odgovore na mnoga nerešena pitanja na relaciji nacionalnog odnosno odlučivanja u korist zajedničkog interesa.

2.1. Treći energetske paketa propisa

Koncept zaštite sigurnosti snabdevanja trećim energetske paketa propisa u EU počiva na kompromisu između različitih nacionalnih interesa država članica. Kompromis se ogleda u pristanku izgradnje zajedničke energetske sigurnosti na uštrb jačanja sopstvene. Sopstvena energetske sigurnost u poređenju sa drugom državom može biti veća, što je ujedno i komparativna prednost za privlačenje novih investicija. Međutim države članice EU pristaju na kompromis jer zajednička energetske sigurnost pretpostavlja dugoročno rešenje. Sigurnost nacionalnih tržišta međusobno nepovezanih jeste privremenog karaktera jer nije otporna na velika pomeranja bilo u ponudi bilo u tražnji koje se dešavaju van konkretnog nacionalnog tržišta.

Težište politike snabdevanja tržišta se prenosi sa javnog na privatni sektor i to: odvajanjem proizvodnje i snabdevanja od upravljanja prenosnim i transportnim mrežama (vlasničkim razdvajanjem), u cilju veće transparentnosti rada mreža i snabdevanja, omogućavanjem prekogranične trgovine energentima po principu slobodne trgovine, povećanjem ovlašćenja nacionalnih regulatora i ustanovljavanjem

Evropskog regulatornog tela sa zadatkom unapređenja prekogranične saradnje i povećanja obima međusobnih investicija⁴¹⁶.

2.1.1. Koncept vlasničke podele tržišta

U cilju zaštite sigurnosti snabdevanja tržišta energenata putem stvaranja veće konkurentnosti na tržištu, Evropska komisija je nakon neuspeha drugog paketa propisa da da željene rezultate⁴¹⁷, predložila razdvajanje vlasništva nad proizvodnim sredstvima od vlasništva nad prenosnim sredstvima. Pošlo se od hipoteze da su vlasnici i upravljači ključnim mrežama u konkurentskom odnosu sa kompanijama koje moraju da dobiju pristup mrežama kojima oni upravljaju. Moguća je situacija da je jedno privredno društvo vlasnik/upravljač distributivnom mrežom i istovremeno proizvođač električne energije. Nerealno je očekivati da se takva integrisana kompanija potpuno pošteno odnosi prema konkurentima, odnosno drugim proizvođačima električne energije u pogledu pristupa distributivnoj mreži jer bi se na taj način dala mogućnost kupcima da biraju između dva proizvođača. Da bi se sprečilo da vlastiti interesi preovladavaju u odnosu na opšti, bilo je neophodno da se stvori pravni okvir koji bi mogao da iznetu hipotezu sprovede i potvrdi.

Prva opcija do koje su ministri Evropske komisije došli bio je sistem uspostavljanja nezavisnog operatora sistema (ISO)⁴¹⁸, prema kojoj je vertikalno integrisanim kompanijama dozvoljeno da zadrže vlasništvo nad gasovodom, odnosno mrežom i skladištenim kapacitetima, ali su u obavezi da rukovođenje povere posebnom pravnom licu, nezavisnom operatoru sistema. Rad nezavisnog operatora bi finansirala posebna kompanija, a on bi odlučivao u kom pravcu i obimu bi se kretale infrastrukturne investicije.

Tokom pregovora u Savetu ministara EU ispostavilo se da pojedinim zemljama ne odgovara pomenuti princip. Francuska i Nemačka, pre svega, nisu bile zadovoljne opcijom uvođenja nezavisnog operatora sistema, pošto bi to

⁴¹⁶ Goldberg, Silke; "The impact of the Third Energy Package on European security of supply." European law report VI, editors: Roggenkamp, Martha; Hammer, Ulf; Intersentia, Cambridge, 2009, str. 133-154

⁴¹⁷ Više o tome supra III, 1.

⁴¹⁸ Independent System Operator

podrazumevalo velike strukturne reforme nacionalnih kompanija, poput⁴¹⁹: EDF⁴²⁰, E.ON⁴²¹, RWE⁴²².

U novembru 2008. evropski ministri osmislili su još jedan model: nezavisnog operatora za prenos energije (ITO)⁴²³. Ova opcija omogućava energetske kompanijama da poseduju i kompanije za snabdevanje i one za prenos, ali onaj ko upravlja prenosnim sistemom mora da posluje nezavisno od majke kompanije. "Referent za praćenje poštovanja propisa" odgovoran je za praćenje implementacije programa mera koje treba da spreče diskriminatorno ponašanje i zloupotrebu dominantne tržišne pozicije, kod koje novi učesnici na tržištu ne dobijaju kapacitete u prenosnom sistemu kako bi se favorizovala dominantna majka kompanija. Razlika u odnosu na model nezavisnog operatora sistema (ISO) jeste ta što nezavisni operator za prenos energije (ITO) omogućava znatno bližu integraciju roditeljske kompanije i navodno nezavisnog operatora mreže. Roditeljska kompanija može da ima većinu od 50% glasova plus jedan glas u operatorovom nadzornom odboru. Štaviše, roditeljska kompanija može da kreira investicionu strategiju, mada pod izvesnom regulatornim nadzorom.

Ideja je bila napraviti model koji bi bio prihvatljiv za sve države članice. Međutim, u pojedinim zemljama trebalo je primeniti model koji bi odgovarao interesima nekoliko prekograničnih energetskih džinova. Na oligopolskim tržištima električne energije i gasa prirodno je što je Evropska komisija u nacrt paketa propisa za liberalizaciju energetskog tržišta unela „klauzulu o ravnopravnom terenu” kako bi dozvolila zemljama s potpuno razdvojenom vlasničkom strukturom (kao što su Španija, Holandija ili Ujedinjeno kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske) da blokiraju akvizicije integrisanih kompanija (iz Francuske ili Nemačke). Uz to, uvedena je i klauzula o reciprocitetu, takozvana Gasprom klauzula⁴²⁴. Prema njenim odredbama, strane kompanije moraju da se povinuju istim zahtevima za vlasničkim razdvajanjem u matičnim zemljama pre nego što uđu u akviziciju u okviru Evropske unije.

⁴¹⁹ Silke, Op.cit.;

⁴²⁰ Electricité de France, nastala 1946. godine nacionalizacijom oko 1450 francuskih kompanija za proizvodnju, prenos i distribuciju električne energije.

⁴²¹ Nastala 2000. godine spajanjem nemačkih kompanija VEBA AG (Vereinigte Elektrizitäts und Bergwerks Aktiengesellschaft) i VIAG AG (Vereinigte Industrieunternehmen AG).

⁴²² Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk Aktiengesellschaft osnovana u Nemačkoj 1898. godine.

⁴²³ Independent Transmission Operator

⁴²⁴ O Gasprom klauzuli više: III, 2.1.2

Savet ministara EU je početkom 2009. godine, usvojio zajednički stav o trećem zakonodavnom paketu propisa za liberalizaciju energetskeg tržišta. Iste godine, predstavnici Evropskog parlamenta postigli su neformalni kompromis o paketu mera s Češkom, koja je predsedavala Evropskom unijom⁴²⁵. Parlament je odustao od zahteva za vlasničkim razdvajanjem kao jedinom opcijom za kompanije koje se bave električnom energijom, u zamenu za nekoliko ustupaka od strane Saveta ministara koji se tiču jačanja moći i nezavisnosti nacionalnih energetskeg regulatora, Evropske agencije za saradnju energetskeg regulatora, prava korisnika električne energije i električnih brojila. Tim kompromisnim rešenjem i gasnim i električnim kompanijama ponuđene su tri mogućnosti razdvajanja snabdevanja i proizvodnih aktivnosti od upravljanja mrežom: potpuno vlasničko razdvajanje, Nezavisni operator sistema (ISO) i Nezavisni operator za prenos energije (ITO)⁴²⁶.

Ovo kompromisno rešenje podržao je Evropski parlament na plenarnoj sednici održanoj 22. aprila 2009, a potom je Savet ministara EU, usvojio paket propisa⁴²⁷ o unutrašnjem energetskeg tržištu, i to:

- Direktivu o pravilima za unutrašnje tržište električne energije⁴²⁸,
- Uredbu o uslovima za pristup mrežama radi prekogranične razmene energije⁴²⁹,
- Uredbu o ustanovljavanju Agencije za saradnju energetskeg regulatora (ACER)⁴³⁰,
- Direktivu o pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa⁴³¹ i
- Uredbu o uslovima za pristup mrežama za prenos prirodnog gasa⁴³².

⁴²⁵ Više pogledati u: Eikeland, Per Ove; *The Third Internal Energy Market Package: New Power Relations among Member States, EU Institutions and Non-state Actors?*; *JCMS: Journal of Common Market Studies*; Vol. 49, Iss. 2, str. 243–263, 2011.

⁴²⁶ Više o ovim mogućnostima infra: III, 3.2.1., 3.2.2. i 3.2.3.

⁴²⁷ U teoriji se ustalio naziv III energetskeg paket propisa.

⁴²⁸ Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC (Text with EEA relevance) OJ L 211, 14.8.2009, p. 55–93

⁴²⁹ Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) No 1228/2003 (Text with EEA relevance) OJ L 211, 14.8.2009, p. 15–35

⁴³⁰ Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators (Text with EEA relevance) OJ L 211, 14.8.2009, p. 1–14

⁴³¹ Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (Text with EEA relevance) OJ L 211, 14.8.2009, p. 94–136

2.1.2. Klauzula reciprociteta ("Gazprom clause")

Navedena Direktiva o pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa⁴³² (dalje: direktiva) dozvoljava licima iz trećih zemalja da kontrolišu prenosni sistem ili operatora prenosnog sistema na jedinstvenom energetsom tržištu⁴³⁴.

Za liberalizaciju energetske tržišta to konkretno znači primenu i razradu odredaba koje sprečavaju kompanije iz zemalja koje nisu članice Evropske unije da kontrolišu prenosne sisteme ili njihove vlasnike ako ne ispune određene kriterijume. Obaveza kompanija sa sedištem van granica EU, da primene propise o vlasničkom razdvajanju koje važe na teritoriji EU, u teoriji se naziva klauzula reciprociteta ili Gazprom klauzula⁴³⁵.

Kako bi se regulisalo otvoreno gasno tržište i osiguralo sigurno snabdevanje, članom 11. Direktive definisani su uslovi za sertifikaciju operatora prenosnog sistema iz trećih zemalja⁴³⁶. Klauzula se tiče bojazni da bi vlasničko razdvajanje moglo dovesti do akvizicije strateške energetske prenosne infrastrukture od strane stranih kompanija.

Nacionalna regulatorna tela imaju pravo da ne izvrše sertifikaciju operatora prenosnog sistema pod kontrolom pojedinca ili grupe pojedinaca iz treće zemlje ako

⁴³² Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005 (Text with EEA relevance) OJ L 211, 14.8.2009, p. 36–54

⁴³³ Directive 2009/73/EC, Op.cit.

⁴³⁴ Recital 22. Direktive, propisuje: "Sigurno snabdevanje energijom ključni je element javne bezbednosti i na taj način bitno je povezan sa efikasnim funkcionisanjem unutrašnjeg tržišta gasa i integracijom odvojenih gasnih tržišta zemalja članica. Gas može stići do državljana zemalja članica Evropske unije isključivo putem mreže. Funkcionalna otvorena gasna tržišta a posebno mreže i druga infrastruktura povezana sa snabdevanjem gasom, ključni su za javnu bezbednost, konkurentnost privrede i blagostanje državljana zemalja članica Evropske unije. Osobama iz trećih zemalja bi, prema tome, trebalo dozvoliti da kontrolišu prenosni sistem ili operatora prenosnog sistema samo ako poštuju uslov efikasnog vlasničkog razdvajanja koji važi unutar Evropske zajednice... Sigurnost snabdevanja zajednice energijom posebno iziskuje procenu nezavisnosti rada mreže, nivo zavisnosti Evropske zajednice i pojedinačnih zemalja članica od snabdevanja energijom iz trećih zemalja i odnos prema domaćoj i stranoj trgovini i investicijama na polju energije u datoj trećoj zemlji. Sigurnost snabdevanja bi, prema tome, trebalo proceniti u realnim okolnostima konkretnog slučaja, kao i u svetlu prava i obaveza koje proističu iz međunarodnih zakona, posebno iz međunarodnih sporazuma Evropske zajednice i zainteresovane treće zemlje."

⁴³⁵ Cottier, Thomas; Matteotti-Berkutova, Sofya; Nartova Olga; Third Country Relations in EU Unbundling of Natural Gas Markets: The "Gazprom Clause" of Directive 2009/73 EC and WTO Law, Working Paper No 2010/06; Swiss National Centre of Competence in Research, 2010

⁴³⁶ "Da bismo zaštitili otvorenost našeg tržišta, da bismo zaštitili prednosti onoga što će vlasničko razdvajanje doneti, moramo postaviti uslove stranim kompanijama u pogledu vlasništva u pojedinim segmentima, da bismo bili sigurni da svi poslujemo pod istim uslovima." - José Manuel Barroso, izjava od 19. septembra 2007. godine. Dostupno na: <http://www.euractiv.com/energy/gazprom-clause-issues-russia-ult-news-218748>, na dan 27.2.2014. godine.

operator prenosnog sistema prethodno ne obavesti regulatorno telo o svim okolnostima koje bi mogle dovesti do toga da osoba ili osobe iz treće zemlje ili trećih zemalja preuzmu kontrolu nad prenosnim sistemom ili operatorom prenosnog sistema. Ukoliko je neophodna sertifikacija vlasnika prenosnog sistema ili operatora prenosnog sistema koji su pod kontrolom osobe ili osoba iz treće zemlje ili trećih zemalja, regulatorno telo u obavezi je da o tome obavesti Komisiju. Regulatorno telo mora, po dobijanju obaveštenja od operatora prenosnog sistema, bez odlaganja da obavesti Komisiju i o svim okolnostima koje bi mogle dovesti do toga da osoba ili osobe iz treće zemlje ili trećih zemalja preuzmu kontrolu nad prenosnim sistemom ili operatorom prenosnog sistema.⁴³⁷

Pri proceni nivoa rizika regulatorno telo mora uzeti u obzir prava i obaveze zajednice prema trećoj zemlji koji proističu iz međunarodnog prava, uključujući svaki sporazum sklopljen između zajednice i treće zemlje ili trećih zemalja a koji se odnosi na pitanja sigurnosti snabdevanja energijom. Prava i obaveze zemlje članice EU prema trećoj zemlji koji proističu iz sporazuma koji su s tom zemljom sklopljeni dokle god su u saglasnosti sa zakonima zajednice takođe prati regulatorno telo i eventualno druge činjenice koje bi mogle biti od uticaja na povećanje rizika. S druge strane, zemlje članice mogu da sprovode nacionalnu pravnu kontrolu u cilju zaštite legitimnih interesa javne bezbednosti.

Iz navedenog sledi da strane kompanije, u poslovima sa zemljama EU, moraju da se povinuju domaćoj regulativi koja tretira vlasničko razdvajanje. Tako strana monopolska kompanija, da bi joj bilo dozvoljeno da radi u EU, mora da razdvoji upravljanje mrežom od trgovanja u zemljama EU i ne može da nametne svoju monopolsku strukturu. Nije jasno kako će takvo vlasničko razdvajanje kod operatora pod kontrolom inostranih zemalja biti sprovedeno. Zakoni EU ipak dozvoljavaju jednoj istoj kompaniji da se bavi i upravljačkim i trgovačkim poslovima, pod uslovom da se izbegne unakrsno subvencionisanje. Dok se takve aktivnosti u okviru EU mogu pratiti na osnovu zakona o konkurenciji (članovima 101–109 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije)⁴³⁸, teško je predvideti kako bi se takva kontrola mogla

⁴³⁷ Regulatorno telo doneće nacrt odluke o sertifikaciji operatora prenosnog sistema u roku od četiri meseca od datuma prijave operatora prenosnog sistema za sertifikat . Videti više: Član 11. 2009/73/EC, Op.cit.

⁴³⁸ Evropska komisija, na zahtev države članice ili na sopstvenu inicijativu, a u saradnji sa nadležnim organima država članica, koji joj pružaju pomoć, istražuje slučajeve u kojima se sumnja na povredu pravila o konkurenciji. Ukoliko Komisija utvrdi da je došlo do povrede, predložiće odgovarajuće mere za njihovo otklanjanje.

efikasno sprovesti u inostranim kompanijama bez obostrane saradnje po pitanju kontrole konkurencije. Sankcije se mogu isključivo nametnuti stranoj mrežnoj kompaniji ili snabdevaču koji posluju u okviru zemlje članice EU.

2.1.3. Pozivanje na odgovornost u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja

Danom usvajanja trećeg energetskeg paketa propisa, Evropska komisija je odlučila da pokrene postupak za utvrđivanje kršenja propisa protiv 25 zemalja članica zbog nepridržavanja odredaba propisa radi zaštite unutrašnjeg energetskeg tržišta, koji je stupio na snagu 1. jula 2007. Svrha ovog poteza Evropske komisije bila je da skrene pažnju na primenu postojeće regulative (drugog zakonodavnog paketa propisa), kao preduslova za implementaciju trećeg zakonodavnog paketa (2011e i 2012e godine). Oblasti u kojima je bilo najviše kršenja zajedničkih propisa tiču se: nedostatka transparentnih i jednostavnih procedura za žalbe potrošača, nedostatka transparentnosti uslova i prekograničnog pristupa, kao i nemogućnosti funkcionisanja tržišta uzrokovane regulisanim cenama energije. Komisija je time skrenula pažnju na činjenicu da je sistem sankcija za nepridržavanje propisa morao biti sproveden, zajedno sa unapređenjem uloge nacionalnih vlasti u obezbeđivanju pridržavanja zakonskih propisa zajednice na polju energije.

Državama članicama je ostavljen rok od dva meseca, da usvoje potrebne mere i pruže informacije o postignutom napretku. Zadatak Evropske komisije nije bio da se pozivanjem na odgovornost država de facto otklone nedostaci drugog paketa propisa, već da države uspostave sistem koji bi uspešno mogao da primeni načela trećeg energetskeg paketa.

Drugi paket nije uklonio mogućnost koncentracije donošenja odluka u okviru energetskeg koncerna niti je definitivno isključio mogućnost njihove monopolske tržišne pozicije, međutim, dao je osnov za moderan odnos između distributera, operatora, proizvođača i potrošača koje države članice nisu implementirale, ili jesu formalno ali ne i faktički.

Pokretanjem postupka, Evropska komisija je želela da podstakne i faktičku reformu u cilju bolje prekogranične razmene energijom. Faktička primena propisa rešila bi otvorenu diskriminaciju, suprotnu principu solidarnosti i zajedničkog nastupa na globalnom tržištu energenata. Države članice nisu dosledno primenile propise iz drugog paketa te se nije mogla obezbediti transparentnost na veleprodajnom tržištu i

nije moglo biti reči o zajedničkom tržištu u pravom smislu reči. Stoga cilj pozivanja na odgovornost nije bio utvrditi nečiju krivicu, već primorati nacionalne regulatore da na pravi način postave odnose na tržištu.

Model koji je trebalo primeniti a koji je naišao na najveći otpor država članica jeste model ustupanja regulisanja tržišta nezavisnom telu. Neophodno je bilo ukazati na pozitivne strane i o tome postići konsenzus u interesu svih država članica. Evropska grupa regulatora tržišta električne energije i gasa (ERGEG)⁴³⁹ poslužila je kao dobar model za ispitivanje učinkovitosti nezavisnih regulatora tržišta. Pokazalo se da je neophodno stvoriti novu agenciju koja bi preuzela postojeća i dobila nova ovlašćenja, naravno uz nove odnose na tržištu energenata. S obzirom na utvrđeni cilj sigurnosti snabevanja tržišta energenata putem liberalizacije i poštovanja principa solidarnosti omogućavanjem nezavisnosti odlučivanja regulatora, može se postaviti pitanje odgovornosti država u okviru svojih nacionalnih tržišta za rad nezavisnih regulatora, kao i odgovornosti država za rad grupe regulatora u okviru Agencije za saradnju energetske regulatora.

2.1.3.1. Odgovornost država članica za rad nezavisnih regulatora tržišta

Nezavisno regulatorno telo države članice osnivaju (najčešće u pravnoj formi agencija⁴⁴⁰) u cilju unapređivanja i usmeravanja razvoja tržišta električne energije i prirodnog gasa na principima nediskriminacije i efikasne konkurencije, kroz stvaranje stabilnog regulatornog okvira, kao i za obavljanje drugih poslova utvrđenih zakonom. Telo je samostalni pravni subjekt i funkcionalno je nezavisno od bilo kog državnog organa, kao i od svih organizacija i lica koji se bave energetske delatnostima. Pretpostavka je da će nezavisno telo biti imuno na političke i druge pritiske i da će u skladu sa svim propisima težiti ispunjenju svih poverenih zadataka.

Opravdanost nezavisnosti regulatora tržišta pravda se sledećim činjenicama.

Prvo, nezavisni regulator može da bude specijalizovan ili da stekne stručnost u matičnom sektoru i tako na bolji način reguliše tržište.

Drugo, na njega se prenosi težište odgovornosti za funkcionisanje liberalizovanog tržišta sa izvršne vlasti države.

⁴³⁹ The European Regulators' Group for Electricity and Gas

⁴⁴⁰ Republika Srbija je čl.36. do51. uredila položaj Agencije za energetiku Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 57/2011, 80/2011 - ispr., 93/2012 i 124/2012) kao nezavisnog regulatornog tela.

Treće, ustanovljenje posebnog tela je pokazatelj posvećenosti cilju samostalnog funkcionisanja tržišta (bez upliva države). S tim u vezi, postavlja se pitanje odgovornosti države ukoliko rad nezavisnog regulatora ne dovodi do liberalizacije tržišta i primene klauzule solidarnosti.

Obaveza je države da omogući nesmatan rad na poverenim poslovima, kao i da ustanovi sistem koji bi bio sposoban da onemogući direktan državni upliv u kretanja na tržištu. Država zato ima posrednu odgovornost. Odgovornost je prvenstveno političkog karaktera. Neispunjavanja očekivanja od strane države članice EU može dovesti do političkih pritisaka radi sprovođenja usvojenih mera. Država članica odgovara za uslove u okviru kojih posluje nezavisno regulatorno telo na energetsom tržištu. Država članica vrši kontolu nad njegovim radom proverom ispunjavanja poverenih poslova, te je u tom smislu obavezna da ukoliko uvidi nepravilnosti u radu ili nedostatak željenih ciljeva, preduzme mere radi otklanjanja neželjenih efekata.

Da bi se obezbedila nezavisnost agencije od izvršne vlasti, država mora da obezbedi da o finansiranju agencije, odluku donosi zakonodavno telo. Finansijski plan koji odobrava najviši zakonodavni organ mora biti sastavljen od strane samog tela. Ne sme se dozvoliti da izvršna vlast ima ikakav upliv u finansijsku nezavisnost.

Takođe, rad agencije mora biti javan. Stavovi i ispunjavanje poslova na nacionalnom tržištu kontrolisani su na nacionalnom nivou ali i od strane zajednice - putem članstva nacionalnog regulatornog tela u Agenciji za saradnju energetskih regulatora. Država svojim zakonodavnim aktom upućuje nezavisno regulatorno telo na članstvo u međunarodnim institucijama čime se postiže transparentnost u radu i van granica zemlje. Na taj način, države članice ne samo da kontrolišu rad agencije već i odnos države prema istoj. Kontrola se vrši putem proučavanja obima i značaja poverenih poslova.

Imajući u vidu da više regulatornih tela saradjuju u okviru Agencije, razmene mišljenja i iskustava se kreću u okviru njihovih uloga: metodološke, normativne i kontrolne.

1) Nezavisni regulator je odgovaran za utvrđivanje metodologija određivanje cena: električne energije i prirodnog gasa za javno snabdevanje; pristupa sistemu za prenos i distribuciju električne energije i transport i distribuciju prirodnog gasa; pristupa skladištu prirodnog gasa; pristupa sistemu za transport nafte naftovodima i derivata nafte produktovodima, kao i metodologija za određivanje troškova

priključenja na sistem za prenos i distribuciju električne energije i transport i distribuciju prirodnog gasa.

2) Normativna uloga se ogleda u činjenici da nezavisni regulator utvrđuje pravila o promeni snabdevača, i praćenju tehničkih i komercijalnih pokazatelja i regulisanju kvaliteta isporuke i snabdevanja električnom energijom i prirodnim gasom. Takođe, nadležan je za izdavanje licenci za obavljanje energetske delatnosti i donosi akt o oduzimanju licence, pod uslovima taksativno utvrđenim propisima, i vodi registre izdatih i oduzetih licenci.

3) Kontrolna uloga se ispoljava putem obaveze davanja saglasnosti na pravila o radu: prenosnog sistema električne energije; transportnog sistema prirodnog gasa; distributivnog sistema električne energije; distributivnog sistema prirodnog gasa; sistema za transport nafte naftovodima; sistema za transport derivata nafte produktovodima; tržišta električne energije; organizovanog tržišta električne energije; sistema za skladištenje prirodnog gasa; pravila za raspodelu prekograničnih prenosnih kapaciteta; kao i na plan razvoja prenosnog i distributivnog sistema električne energije i sistema za transport prirodnog gasa. Osim davanja saglasnosti, kontrolna uloga se ostvaruje i putem odlučivanja po žalbama na odluke operatora sistema u vezi sa priključenjem na sistem.

Nadležnost regulatornog tela se menja na međunarodnom planu. Regulatorna ovlašćenja koja proističu iz zakonodavnog okvira na nacionalnom nivou nemaju domen primene na međunarodnom u okviru međunarodnih tela. Međutim, njihova uloga na međunarodnom nivou je, takođe od velikog značaja, o čemu slede izlaganja.

2.1.3.2. Odgovornost država članica za rad Agencije za saradnju energetskih regulatora

Agencija za saradnju energetskih regulatora (ACER)⁴⁴¹, osnovana je Direktivom br.713/2009⁴⁴², kako bi proces formiranja unutrašnjeg tržišta električne energije i prirodnog gasa na principu solidarnosti i nediskriminacije bio praćen i usmeravan od strane nezavisnog tela. Agencija je zvanično počela sa radom u martu 2011. sa sedištem u Ljubljani (Slovenija).

⁴⁴¹ The Agency for the Cooperation of Energy Regulators

⁴⁴² Regulation (EC) No 713/2009, Op.cit.

Kao nezavisna evropska struktura koja podstiče saradnju među evropskim energetske regulatorima, Agencija omogućava da se integracija tržišta i harmonizacija regulatornih okvira sprovodi u skladu sa ciljevima energetske politike EU, koji podrazumevaju:

- konkurentnije, integrisano tržište, sa većom i bogatijom ponudom;
- efikasnu energetske infrastrukturu sposobnu da garantuje slobodno kretanje energije preko granice i prenos novih izvora energije, na taj način povećavajući bezbednost snabdevanja za potrošače;
- kontrolisano i transparentno tržište energije koje potrošačima garantuje fer cene i cene koje odražavaju troškove kao i zaštitu od zloupotreba;

Zadaci Agencije su definisani Direktivama i propisima Trećeg energetske paketa, Tokom 2011. Agencija je proširila nadležnost na osnovu Uredbe (EU) br. 1227/2011 o integritetu i transparentnosti velikoprodajnog energetske tržišta⁴⁴³, i potom 2013. na osnovu Uredbe (EU) br. 347/2013 o smernicama za transevropsku energetske infrastrukturu⁴⁴⁴.

Prvobitni zadatak koordinacije nacionalnih energetske regulatora na nivou EU dopunjen je vodećom ulogom u razvoju mreže širom EU i zakona tržišta u cilju povećanja konkurencije. Agencija kontroliše rad Evropske mreže operatora prenosnog sistema (ENTSO-E)⁴⁴⁵ i posebno njihove razvojne planove mreže širom EU. Konačno, pod nadležnost agencije stavljena je i kontrola funkcionisanja tržišta gasa i električne energije a posebno funkcionisanje sveukupne trgovine energijom.

U rad Agencije uključeni su članovi i stručnjaci predloženi od nacionalnih regulatornih tela za energetiku. Njene regulatorne aktivnosti nadgleda Odbor regulatora koga čine stariji predstavnici nacionalnih regulatornih tela za energetiku iz 28 zemalja članica. Agenciju vodi i predstavlja njen Direktor, čiji je mandat ograničen na pet godina.

Direktor priprema rad Upravnog odbora, usvaja i objavljuje mišljenja, preporuke i odluke koji su dobili povoljno mišljenje od strane Odbora regulatora.

⁴⁴³ Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency (REMIT) Text with EEA relevance OJ L 326, 8.12.2011, p. 1–16

⁴⁴⁴ Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) No 713/2009, (EC) No 714/2009 and (EC) No 715/2009 Text with EEA relevance OJ L 115, 25.4.2013, p. 39–75

⁴⁴⁵ European Network of Transmission System Operators for Electricity

Preduzima neophodne mere, posebno one koje se tiču usvajanju internih administrativnih instrukcija i objavljivanja obaveštenja, kako bi se obezbedilo funkcionisanje Agencije. Takođe, Direktor izrađuje preliminarni nacrt budžeta Agencije i sprovodi odobreni budžet.

Direktoru u vođenju Agencije pomažu Upravni odbor i Odbor regulatora. Upravni odbor vrši kontrolu i reviziju rada Direktora i ujedno nad poslovanjem Agencije. Predstavlja glavnu sponu između savetodavne funkcije Evropske komisije i nezavisnog vođenja Agencije od strane Direktora. Zarad postizanja cilja potpunog formiranja jedinstvenog energetskeg tržišta električne energije i prirodnog gasa, svake godine Direktor Agencije priprema nacrt programa rada za sledeću godinu i predaje ga Upravnom odboru na usvajanje. Pre usvajanja programa rada, Upravni odbor konsultuje Evropsku komisiju. Odbor regulatora, takođe, prethodno mora dati svoje odobrenje za regulatorno poglavlje programa rada Agencije. Program rada se usvaja do tridesetog septembra tekuće godine za narednu godinu. Nakon usvajanja, Upravni odbor predaje program rada Evropskom parlamentu, Savetu Evropske unije i Komisiji. Iako je Direktor formalno odgovoran za izradu nacrtu godišnjeg programa rada Agencije i njegovu primenu, program rada neće biti usvojen ukoliko o njemu pozitivno mišljenje ne da Upravni odbor.

U nadležnosti je Agencije propisivanje neobavezujućih mišljenja i preporuka nacionalnim energetskeim regulatorima, operatorima prenosnih sistema i institucijama EU. U infrastrukturnim pitanjima, Agencija može doneti i konkretne pojedinačne odluke. Na Odluku se može uložiti žalba posebno formiranom Odboru za žalbe, koji je nezavistan organ u okviru Agencije.

Pored Odbora regulatora, odgovornog za regulatornu politiku Agencije (primarna odgovornost država članica za rad Agencije), i Odbora za žalbe, u okviru Agencije rade mnoge radne i stručne grupe. Čine ih predstavnici nacionalnih regulatora država članica agencije, kao i predstavnici Evropske komisije. Putem članstva u radnim i stručnim grupama Agencije, države članice ostvaruju dodatnu kontrolu rada Agencije (sekundarna odgovornost). Trenutno, postoje četiri radne grupe Agencije i to: Radna grupa za implementaciju, monitoring i procedure (AIMP WG)⁴⁴⁶; Radna grupa za monitoring, integritet i transparentnost (AMIT WG)⁴⁴⁷;

⁴⁴⁶ ACER Implementation, Monitoring and Procedures Working Group

⁴⁴⁷ ACER Monitoring, Integrity and Transparency Working Group

Radna grupa ACER-a za električnu energiju (AEWG)⁴⁴⁸ i Radna grupa ACER-a za gas (AGWG)⁴⁴⁹. Pored radnih grupa, Agencija može odlučiti da formira stručne grupe za pružanje, u ad hoc situacijama (situacijama koje to zahtevaju), stručne podrške Agenciji u razvijanju regulatorne politike. Međutim, samo kreiranje regulatorne politike je u isključivoj nadležnosti Agencije, odnosno Odbora regulatora kao posebnog organa. Stoga su članovi stručnih grupa pažljivo birani po kriterijumima: stručnog znanja u predmetnim oblastima, iskustva i geografske pripadnosti. S obzirom da se o imenovanju članova saglašavaju sve države članice, članovi stručnih grupa se imenuju individualno i u skladu sa tim, ne mogu imati alternativne zamene. Od država članica se zahteva da poštuju rad grupa i da prate rezultate njihovog rada. S obzirom da je u nadležnosti Agencija davanje mišljenja i smernica, odgovornost država članica u primeni istih je direktna, neposredna. Regulatorni okvir na nacionalnom tržištu energenata mora se usaglašavati sa najnovijim tendencijama. Upravo su rezultati radnih i stručnih grupa smernica za buduće propise, čiji će rokovi primene biti znatno kraći, imajući u vidu uspostavljeni sistem saradnje nacionalnih regulatora energetskeg tržišta.

Rad posebnih tela i organa Agencije, imaju ključnu ulogu u razvoju, analizi i monitoringu neobavezujućih, "okvirnih smernica", kojih se moraju pridržavati redaktori propisa o infrastrukturalnim mrežama. To znači da bi zainteresovane strane trebalo konsultovati u vezi s tarifnim strukturama, priključenjem na mrežu i pristupom mreži, dodelom kapaciteta i upravljanjem zagušenjem, propisima o sigurnosti i pouzdanosti, procedurama u hitnim slučajevima i transparentnošću. Agencija na osnovu mišljenja stalnih i ad-hoc stručnih grupa može da koristi svoje ovlašćenje i donese, u tehničkim pitanjima, konkretne, pojedinačne odluke, obavezujuće za sve članice.

Postoje tri velike oblasti koje su ključne i u kojima je rad stručnih grupa najizraženiji: električna energija, gasna infrastruktura u okviru EU i tarifna pitanja i regulatorni okvir trgovanja na energetskeg tržištu.

1) U domenu električne energije, cilj je pronaći model spajanja nacionalnih tržišta električne energije u jedinstveno evropskeg tržište, koje bi znatno uticalo na globalno tržište s obzirom na kriterijume cene i količine. Da bi model bio ostvariv, težište odgovornosti se prebacuje na države radi stvaranja jedinstvene evropske

⁴⁴⁸ ACER Electricity Working Group

⁴⁴⁹ ACER Gas Working Group

platforme za dodeljivanje i nominovanje dugoročnih prava na prenos kroz mrežne resurse, kao i ostvarivanja slobode kontinuirane trgovine bez obzira na nacionalne granice.

2) Međutim, odgovornost država za omogućavanje zajedničkog gasnog tržišta je još veći. Ne postoji jedinstveno uređena niti dovoljno razgranata sekundarna gasna mreža u svim državama članicama. Cene gasa koji se plaća dobavljačima od države do države varira, tako da su dva ključna problema: postizanje interoperabilnosti gasne infrastrukture kao i uređenje tarifnih pitanja. U okviru prvog spornog pitanja među članicama, neophodno je pronaći način za pomirenje heterogenih sistema i omogućiti njihov zajednički rad. Mora se postići bolji protok informacija i utvrditi procedure za funkcionisanje sistema bez zastoja ne uzimajući u obzir razlike među sistemima. Upravo je uspostavljanje dobre komunikacije među sistemima uslov za razvoj principa na kojima će počivati zajednički sistem tarifiranja gasa, neophodan radi postizanja jednake, odnosno približno jednake dostupnosti gasa na celokupnom tržištu EU.

3) Problem trgovanja na "zajedničkom" energetsom tržištu EU je pravno nedovoljno precizno uređen. Radi postizanja jedinstvenosti i jednoobraznosti postupanja, neophodno je stvoriti pravila koja bi i u slučajevima potencijalnih disbalansa na jednom nacionalnom tržištu, relativno lako prevazišla probleme služeći se kapacitetima sa drugih nacionalnih tržišta. Takav projekat, uslovljen je stvaranjem skladišnih kapaciteta na ključnim lokacijama koje bi se smele koristiti samo u taksativno navedenim situacijama, ali ne isključivo od strane država na čijoj se teritoriji nalaze, već i drugih država članica. S tim u vezi, neophodno je uspostaviti vlasničko razdvajanje energetske uloga po jednom od prihvaćenih modela, o kojima će *infra* biti reči u odeljku III, 3. ovog rada.

Odgovornost države za rad nezavisnog regulatora u direktnoj je vezi sa sigurnošću snabdevanja tržišta. Obezbeđivanjem nesmetanog i pravilnog rada regulatornog tela, na nezavisnan način se obezbeđuje uređenje funkcionisanja tržišta. Nezavisno funkcionisanje tržišta je osnovni preduslov za slobodu susretanja ponude i tražnje, kako u oblasti prodaje, tako u oblasti investicija. S obzirom na tehnološki napredak, potražnja za energentima je iz godine u godinu veća što dovodi do ekonomskog interesa trgovaca i investitora za daljim ulaganjima. Novim ulaganjima u energetske tržište povećavaju se njegovi kapaciteti što dalje dovodi do veće sigurnosti snabdevanja. Kako je cilj države da obezbedi sigurnosti snabdevanja energetske

tržišta to je značaj njenog delovanja radi podrške i kontrole nezavisnih regulatora evidentan.

3. RAZDVAJANJE ENERGETSKIH DELATNOSTI ("UNBUNDLING") KAO TEMELJ FUNKCIONISANJA ENERGETSKOG TRŽIŠTA

Vlasničko razdvajanje aktera na energetskom tržištu pretpostavlja strukturnu liberalizaciju celokupnog energetskog sistema. Liberalizacija iziskuje uspostavljanje takvih odnosa na tržištu u okviru koje se uspešna konkurencija može razvijati. To podrazumeva formiranje energetskih sektora razdvajanjem vertikalno integrisane delatnosti i smanjenjem horizontalne koncentracije⁴⁵⁰. Cilj vertikalnog razdvajanja je razdvajanje potencijalno konkurentne proizvodnje i snabdevanja od prirodnih monopolskih aktivnosti mreža za prenos i distribuciju.⁴⁵¹

Cilj horizontalnog razdvajanja, pak jeste stvaranje dovoljno efikasne konkurencije u proizvodnji i maloprodaji gde ekonomija obima favorizuje konkurentnost. U nekim okolnostima, konkurentnost odnosno efikasnost mogu se pospešiti povećanjem horizontalne koncentracije u maloprodaji ili distribuciji. To se može desiti ukoliko električnu energiju prodaje veliki broj malih privrednika za distribuciju nasuprot sistemu monopolizacije tržišta u tom segmentu.

Uspešno razdvajanje delatnosti proizvodnje i prenosa ključno je za ostvarivanje konkurentnosti na tržištima električne energije gde se energijom trguje na veliko, budući da to pomaže da se spreči antikonkurentsko ponašanje postojećih proizvođača i da se drugima obezbedi pristup mreži bez diskriminacije. Ukoliko do toga ne dođe, proizvođači bi mogli da budu sprečeni da učestvuju na tržištu, što bi pomoglo obeshrabrivanju drugih učesnika da pristupe tržišnoj utakmici. Razdvajanje snabdevanja od distribucije važno je za efikasnu konkurentnost na maloprodajnom tržištu.

⁴⁵⁰ Horizontalna koncentracija podrazumeva preovlađujući uticaj na tržištu, odnosno sticanje kontrole nad delatnostima na istom nivou nekog proizvodno-distribucijskog ciklusa. Više videti u: Colangelo, Giuseppe; Vertical vs. Horizontal Integration: Pre-Emptive Merging; The Journal of Industrial Economics; Vol. 43, No. 3, 1995, str. 323-337

⁴⁵¹ Ibidem

U literaturi se najčešće navodi primer Velike Britanije kao "pionira"⁴⁵² u razdvajanju energetske delatnosti. Nakon pravnog razdvajanja pomenutih delatnosti, pojedina preduzeća za distribuciju u Velikoj Britaniji odlučila su da se sasvim povuku s maloprodajnog tržišta, čime su ukazala na značaj uspešnog pravnog razdvajanja koje je zatvorilo prostor za unakrsno subvencionisanje između distribucije i maloprodaje⁴⁵³.

Restrukturiranje često podrazumeva horizontalno cepanje postojećih pravnih subjekata za proizvodnju ili spajanje maloprodajnih lidera kako bi se tržišna koncentracija promenila ka teorijskim i empirijski konkurentnim nivoima (obično se smatra da do toga dolazi kada na tržištu ima najmanje pet uspešnih konkurenata⁴⁵⁴). Kako bi se kratkoročno olakšalo stvaranje konkurencije u proizvodnji i novi proizvođači podstakli da pristupe tržištu na duži rok, važno je sprečiti visoke nivoe koncentracije na postojećim tržištima⁴⁵⁵.

Uspostavljanje veleprodajnih i maloprodajnih tržišta električne energije od presudnog je značaja za liberalizaciju energetske sektora. Plan veleprodajnog tržišta mora da uzme u obzir različita tehnička, ekonomska i institucionalna pitanja koja se tiču cena, ugovora, rasporeda, balansiranja i zagušenja mreže, imajući u vidu specifične uslove u sektoru. Zemlje koje sprovode reforme usvojile su različite tržišne modele koji su evoluirali u fazama, što odražava proces učenja i podseća nas da je liberalizacija i dalje proces koji se mora prilagođavati u toku rada⁴⁵⁶.

Tržišno učešće i efikasnost iziskuju dovoljno likvidnosti. Standardni ugovori potpomažu likvidnost i stabilnost, i olakšavaju ulaganja kako bi se dostigao odgovarajući kapacitet proizvodnje. Tržišta s dugoročnim ugovorima i potražnja koja reaguje na cenu, mogu da pomognu da se smanje nestabilnost cena i rizik. Iako su veliki potrošači imali koristi od konkurentnosti na tržištu, tek treba jasno utvrditi

⁴⁵² Velika Britanija se uz Italiju i Francusku u literaturi navodi kao zemlja koja ne samo da radi na implementaciji energetske paketa propisa, već ide i dalje i razvija sopstvene modele najbolje prakse naročito u oblasti podizanja energetske efikasnosti. Više videti u: Energy Charter Secretariat, Market Trading Mechanisms for Delivering Energy Efficiency, Brussels, 2010, str.19-21

⁴⁵³ Strachan, Neil; UK energy policy ambition and UK energy modelling—fit for purpose?, Energy Policy Vol.39. Iss.3, 2011. str. 1037-1040.

⁴⁵⁴ Više videti u: Markovits, Richard; International Competition, Market Definition, and the Appropriate Way to Analyze the Legality of Horizontal Mergers under the Clayton Act: A Positive Analysis and Critique of Both the Traditional Market-Oriented Approach and the Justice Department's Horizontal Merger Guidelines; Chicago-Kent Law Review; Vol.64, Iss.3; 2013; str.745-860

⁴⁵⁵ Green, Richard; Newbery, David; Competition in the British Electricity Spot Market; The University of Chicago Press, The Journal of Political Economy, Vol. 100, No. 5, 1992, str. 929-953

⁴⁵⁶ Wolak, Frank; Market Design and Price Behaviour in Restructured Electricity Markets: An International Comparison, Stanford University Department of Economics, 2001, str.85

prednosti povećanja konkurencije u maloprodaji s ciljem da se obuhvate potrošači u stambenom sektoru. Dugoročno gledano, novi učesnici u proizvodnji i snabdevanju, kao i međusobna povezanost s drugim sistemima takođe mogu povećati konkurentnost na tržištu. Spori rast i višak kapaciteta na mnogim evropskim tržištima električne energije ograničavaju profitabilne mogućnosti novim učesnicima na tržištu, dok i dalje visoki nivoi koncentracije na tržištima proizvodnje i maloprodaje sputavaju konkurentnost.

Za uspostavljanje inicijalno konkurentne tržišne strukture neophodna je državna inicijativa, a svi primeri uspešnog restrukturiranja (Engleska i Vels, Norveška, Čile, Argentina i Australija) ilustruju značaj početnog restrukturiranja kojim se olakšava stvaranje konkurentnosti. U zemljama gde se to nije desilo ili usled manjka konkurenata u proizvodnji ili zbog neprekidne integracije dela proizvodnje s prenosom energije – nastali su problemi za regulatorni sistem. Regulacija može biti veoma dobra za nadzor konkurentnog sistema, ali je regulatorima teško da sprovedu promene u tržišnoj strukturi nakon liberalizacije. Da bi se konkurentno tržište održalo, neophodne su ispravne inicijative za ulazak novih učesnika. Regulator mora da uspostavi jasna pravila za veleprodajno tržište i da regulatornu neizvesnost svede na najmanju moguću meru. Ukoliko su faze konkurentnosti i monopola ostale integrisane, regulator mora da se postara da proizvođači i snabdevači imaju realan i nediskriminatorni pristup mrežama za prenos i distribuciju. Regulisani pristup trećih lica pokazao se kao najefikasniji i široko rasprostranjen način koji učesnicima omogućava pristup mreži. Jedina zemlja u Evropi koja nije usvojila takav sistem na početku procesa reformi – Nemačka – bila je prisiljena da ga usvoji nakon što se suočila s višestrukim teškoćama kada su konkurentni snabdevači hteli da pristupe mrežama postojeće kompanije⁴⁵⁷.

Važno je naznačiti da troškovi distribucije i prenosa čine značajan deo konačne cene električne energije i širom Evrope variraju. Osim toga, postoji znatan potencijal za unapređenje efikasnosti i uštedu u evropskim mrežama, i unutar pojedinačnih zemalja. Glavni efekat privatizacije jeste činjenica da trka za profitom privatnih vlasnika obavezno vodi ka unapređenju efikasnosti i smanjenju troškova. Mnoge zemlje koje sprovode reforme prodale su javna preduzeća ili dozvolila novim

⁴⁵⁷ Navedeno prema: Jamasb, Tooraj; Pollitt, Michael; Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalization And Integration, A Joint Center of The Department of Economics, Laboratory for Energy and The Environment, and Sloan School of Management Publication, 2005, str.5

privatnim učesnicima da uđu na tržište. Povećanje raznovrsnosti vlasničke strukture širom sektora takođe može da olakša direktnu konkurentnost u delatnostima proizvodnje i snabdevanja i u regulaciji mreža po poređenju na osnovu uporedne analize učinka. Privatizacija takođe može doneti znatne prihode državi i smanjiti njene buduće obaveze. Međutim, privatizacija nije preduslov za liberalizaciju. Hipotetički posmatrano, konkurentnost i podsticajna regulativa mogu se primeniti i na javna preduzeća. Ipak, savremena pravna misao nastoji da ukazujući na mnoga prethodna iskustva dokaže da privatizacija ima prednosti, naročito ako se kombinuje sa uspešnim restrukturiranjem, konkurentnošću i regulativom.

Upotreba različitih goriva u proizvodnji energije može da utiče na proces liberalizacije električne energije, kao i na moguće dobitke od tog procesa, i to iz dva razloga.

Prvo, prvenstveno hidroelektrični i nuklearni sistemi s odgovarajućim kapacitetom obično imaju niske troškove održavanja ali ogromne investicione troškove u odnosu na druge sisteme gde je situacija obrnuta. To može da predstavlja problem ako je planiranje investicija pod prevelikim uticajem trenutnih niskih cena pre nego efikasnih dugoročnih budućih cena, naročito ako se uzmu u obzir visoki inicijalni troškovi i dugački period isplativosti nuklearnih i hidro investicija.

Drugo, liberalizacija često dovodi do toga da se na tržištu pojavljuju nove proizvodne elektrane, što je najčešće išlo u korist novoj proizvodnji energije na gas, i što direktno utiče na zavisnost proizvodnje električne energije od raspoloživosti prirodnog gasa - predstavlja dodatni udar na sigurnost snabdevanja energetskog tržišta. Zavisnost od gasa pokreće pitanje načina obezbeđenja sigurnosti snabdevanja, mada se taj problem delimično ublažava upotrebom različitih goriva među proizvođačima energije.

Liberalizacija, putem unutrašnje i prekogranične konkurentnosti, treba da dovede do većeg izjednačavanja cena. Međutim, pravi raspon izjednačavanja sputan je tehnološkim razlikama, kapacitetom za međusobnu povezanost, stepenom u kom cene odražavaju odnos troškova mreža za prenos i distribuciju. Isto tako, treba povećati iskorišćenost kapaciteta i izgraditi nove, što će obezbediti viši stepen sigurnosti snabdevanja.

Mnoge inicijative za liberalizaciju u Evropi i van nje pokrenute su početkom devedesetih godina XX veka u atmosferi smanjene političke bojazni za sigurnost snabdevanja energijom. Okončanje hladnog rata, učinio je uvoz gasa iz Rusije manje

rizičnim u okruženju u kom je liberalizacija bila naklonjena izgradnji novih elektrana na gas. Prvobitni višak proizvodnog kapaciteta podržao je reforme budući da nije bilo preke potrebe da se osigura garantovani prinos na ulaganje kako bi se obezbedila sredstva za nove investicije.

Evropska reforma odigravala se na dva paralelna nivoa. Prvo, prema direktivama EU o tržištu električne energije⁴⁵⁸, države članice bile su u obavezi da preduzmu barem minimum koraka do određenih ključnih datuma kako bi liberalizovale nacionalna tržišta. Drugo, Evropska komisija je promovisala rad na unapređenju povezanosti između nacionalnih tržišta kroz unapređenje prekograničnih pravila trgovine, kao i rad na proširenju prekograničnih veza za prenos energije. Pravila trgovine razvijaju se uz dogovor sa samom privrednom granom, a EU je subvencionisala unapređenja prekograničnih veza za prenos (na primer, između Irske i Velike Britanije⁴⁵⁹). Cilj obe politike bio je proširiti principe jedinstvenog evropskog tržišta na energetska tržišta. Direktive omogućavaju preduzećima širom Evrope da se nadmeću s nacionalnim preduzećima, a poboljšana međusobna povezanost smanjuje troškove prekograničnog prenosa i povećava konkurentnost.

Direktive EU o tržištu električne energije bile su usmerene na razdvajanje delatnosti unutar privredne grane i na postepeno otvaranje nacionalnih tržišta. Cilj propisa koji uređuju prekograničnu trgovinu jeste lakša integracija tržišta. Direktiva 2003/54 pretendovala je da postigne: (i) razdvajanje delatnosti operatora prenosnog sistema i operatora distributivnog sistema od ostatka privredne grane, (ii) slobodan ulazak novih učesnika u proizvodnju, (iii) praćenje konkurentnosti u snabdevanju, (iv) potpuno otvaranje tržišta, (v) promovisanje obnovljivih izvora energije, (vi) jačanje uloge regulatora, i (vii) jedinstveno evropsko tržište.

Za razliku od standardnih modela prema kojima nezavisni regulator treba da postavi regulatorni okvir *ex ante* kao neophodni prvi korak, u EU je naglasak na podizanju standarda regulative došao prilično kasno, nakon što su tržišna struktura i pravila uspostavljeni. Tako u Italiji i Španiji egzistiraju slabi regulatori koji su suočeni s interesima postojećih privrednih društava⁴⁶⁰. Uprkos, naizgled punoj liberalizaciji tržišta električne energije, u pojedinim zemljama EU implementacijom drugog

⁴⁵⁸ Directive 96/92/EC i Directive 2003/54/EC, Op.cit.

⁴⁵⁹ Više videti u: European Commission Grants Imera EU Exemption for East West Interconnectors; Transmission & Distribution World Magazine; Penton Media, Inc.; 2009.

⁴⁶⁰ Navedeno prema: Jamasb, Tooraj; Pollitt, Michael; Op.cit.

energetskog paketa nije uspostavljen nijedan centralni regulator za energiju. Istovremeno, privatizacija državnih monopola nije bila deo kampanje EU za liberalizaciju predmetne privredne grane. Ova odstupanja od prakse privatizacije radi podizanja preduzetničkog duha i konkurencije odražavaju potrebu da se izbegnu problemi pojedinačnih država.

Radi proučavanja problema na nivou zajedničkog (kolektivnog) tržišta EU u odnosu na različite državne interese postavljene u okviru zajedničkog cilja uspostavljanja jedinstvenog tržišta, neophodno je sagledati odnose i na sličnim energetskim tržištima. S obzirom na veličinu tržišta, broj nezavisnih (nacionalnih) tržišta koje posluju u okviru njega, za *tertium comparationis* razvoja energetskog tržišta EU i principa liberalizacije energetskih aktera, uzima se tržište Sjedinjenih Američkih država (SAD), odakle i potiče ideja vlasničkog razdvajanja.

Ideja uvođenja nezavisnih operatora sistema u SAD datira još iz 70-ih godina XX veka. Godine 1978. u SAD donet je federalni Zakon o politici regulisanja javnih usluga (PURPA)⁴⁶¹. Stern⁴⁶² navodi da je njegovim odredbama pokušano stvaranje tržišta za nezavisne kompanije koje proizvode alternativne izvore energije (prvenstveno obnovljive izvore energije) tako što se dozvolilo kompanijama iz oblasti proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije da istu kupuju od novih proizvođača sa "izbegnutim troškovima". Implementacija odredaba je takođe prepuštena federalnoj vlasti. Kao posledica toga, umesto razgranatog tržišta, nastao je mali broj novih kompanija koje se bave energetskom delatnošću.

Relativni neuspeh PURPA zakona doveo je do novih pokušaja da se uvede konkurencija na celokupnom tržištu električne energije. Od početka 90-ih godina XX veka Federalna Vlada i Federalna regulatorna komisija za energetiku (FERC)⁴⁶³ više puta su pokušavali da pomognu razvoj celokupnog tržišta proizvodnje, uključujući i one koji tek stupaju na to tržište. Inicijativa je došla sa federalnog nivoa sa ciljem da se razvije šire tržište proizvodnje i da se u velikoj meri smanji ako ne i eliminiše diskriminacija vertikalno integrisanih kompanija koje koriste svoju sopstvenu proizvodnju, čak i sa znatno višim troškovima.

⁴⁶¹ (Public Utilities Regulatory Policy Act)

⁴⁶² Stern, Jon; System Operators: Lessons from US and EU Energy Industry Experience and Implications for the England and Wales Water Industry, CCRP Working Paper, 2011.

⁴⁶³ Federal Energy Regulatory Commission

Osnov je bio princip da kompanije koje se bave prenosom a rade pod jurisdikcijom FERC-a (tj.kompanije koje se bave prenosom unutar jedne države) moraju da dozvole drugim entitetima da pristupe njihovim linijama prenosa pod istim uslovima i po istim cenama koje važe za njih. Kao posledica toga, prema Naredbi FERC-a 888⁴⁶⁴, iz 1996. god., vertikalno integrisana elektroprivreda je bila podstaknuta da uvede funkcionalnu podeljenost između proizvodnje i prenosa i da formira nezavisne operatore sistema da upravljaju prenosnom mrežom. Međutim, činilo se da novoformirane kompanije ne rade dovoljno da eliminišu diskriminaciju u proizvodnji ili prenosu pa je FERC morao da podstakne razvoj regionalnih organizacija za prenos (RTO)⁴⁶⁵. Prema Naredbi FERCA 2000⁴⁶⁶ iz 1999. godine regionalne organizacije za prenos su bile podstaknute da ustanove vlasništvo a podeljeni operatori sistema su pokrivali dovoljno veliko tržište proizvodnje kako bi bilo održivo kao entitet trgovine na veliko.

Reforma režima prirodnog gasa u SAD, koja je usledila, dovela je do stvaranja samostalnih međudržavnih nezavisnih operatora sistema (ITSO)⁴⁶⁷ gasovoda visokog pritiska, koji deluju isključivo kao entiteti za transport. Pored toga, uvedena je konkurencija između ovih gasovoda. Glavna dodatna prednost je to što postoje jasne i transparentne regulatorne granice kada je u pitanju gas SAD-a, tako da FERC reguliše tarife, investicije, kvalitet itd. na linijama unutar države, a Državna regulatorna komisija reguliše distribuciju i maloprodajne cene. Ova delotvorna regulatorna podela ne važi za električnu energiju SAD-a gde postoje značajna preklapanja nacionalnog i federalnog delovanja što dovodi do ozbiljnih problema kada su u pitanju investicije u prenosne sistema električne energije. Važno je primetiti da su gasovodi unutar jedne države osnovani isključivo kao kompanije za prenos koje ne poseduju gas i njime ne trguju; njihovi prihodi dolaze isključivo od cena prenosa.

Analizu namene i ciljeva američkih nezavisnih operatora sistema na tržištu električne energije, dala je Vladina kancelarija za računovodstvo (GAO)⁴⁶⁸. U svojoj studiji⁴⁶⁹, kao glavni cilj reformi u vezi sa električnom energijom zasnovanih na

⁴⁶⁴ 75 FERC 61,080 United States Of America Federal Energy Regulatory Commission Order No. 888-a, 1996.

⁴⁶⁵ Regional Transmission Organisations

⁴⁶⁶ 89 Ferc 61,285 United States Of America Federal Energy Regulatory Commission Ferc No 2000, 1999.

⁴⁶⁷ Independent Transmission System Operator

⁴⁶⁸ Government Accounting Office

⁴⁶⁹ GAO, Energy Markets: Results of FERC Outage Study and Other Market Power Studies, 2001.

nezavisnim operatorima sistema istaknuto je povećanje konkurencije na tržištima velikoprodaje" sa ciljem pružanja potrošačima električne energije beneficije kao što su niže cene i pristupa širem spektru maloprodajnih usluga". Studija nije obuhvatila statističke podatke efikasnosti prve generacije tzv. virtuelnih nezavisnih operatora sistema (VISO)⁴⁷⁰, već se fokusirala na šeme druge generacije koje deluju prema odredbama FERC-a 2000 iz 1999. godine.

Prema podnetom izveštaju vladine kancelarije, ciljevi Federalne regulatorne komisije za energetiku kojima su promene doprinele su: poboljšanje određivanja cena usluga prenosa; olakšan pristup novih proizvođača; promovisanje efikasnosti tržišta velikoprodaje; i obezbeđivanje da potrošači plate najnižu moguću cenu za pouzdanu uslugu⁴⁷¹.

3.1. Tipologija sporazuma o uvođenju operatora sistema (vrste Unbundling-a) u SAD

Ukazujući na pojavu da se pojedinim odredbama sporazuma o uvođenju operatora sistema na energetska tržišta, može upravljati projektovanim ciljevima, Stern⁴⁷² ukazuje na opštu tipologiju Džoskova⁴⁷³ koja, prezentuje rezultate istraživanja na celokupnom tržištu SAD s obzirom na ciljeve koje se žele postići. Pojedini modeli vlasničkog razdvajanja na tržištu SAD u pojedinim segmentima funkcionisanja komplementarni su pravilima energetske tržišta EU. Tako su modeli virtuelnog nezavisnog operatora sistema, regionalne organizacije za prenos, kao i nezavisnog operatora sistema prenosa po svojim ciljevima donekle slični modelima koje poznaje evropsko tržište.

Virtuelni nezavisni operatori sistema (VISO)⁴⁷⁴ podrazumevaju formiranje funkcionalno odvojenog operatora sistema od drugih delova tržišta. To je upravljačko telo koje ujedno vrši i prenos i planiranje a deluje unutar jedne vertikalno integrisane kompanije. VISO, međutim, nije odvojeni entitet u smislu vlasničkog razdvajanja.

⁴⁷⁰ Virtual Independent System

⁴⁷¹ Više videti: Stern, Op.cit.

⁴⁷² Ibidem

⁴⁷³ Joskow, Paul; Independent System Operators, Massachusetts Institute of Technology, 2007.

⁴⁷⁴ Virtual independent system operator

VISO⁴⁷⁵ su bili prva generacija američkih nezavisnih operatora sistema 90-ih godina XX veka. Od njih se zahtevalo da objavljuju (regulisane) nepristrasne uslove pristupa mreži i relevantne usluge, kao i da vode jedan otvoreni, transparentni i nepristrasni sistem planiranja prenosa (u skladu sa načelom nediskriminacije). Bili su namenjeni za vođenje i planiranje sistema prenosa kao da ne postoji vertikalna integracija. Regulator (a može biti više od jednog koji su relevantni) je odgovoran za praćenje povreda pravila pristupa koja postavljaju operatori sistema i organizacije za prenos, kao i za uopšteno praćenje tržišta i olakšice.

Regionalne organizacije za prenos (RTO)⁴⁷⁶ egzistirale su na tržištu SAD kao "odvojen" (vlasnički, ali ne potpuno; i odvojen od direktnog mešanja federalne vlade) nezavisni operator sistema. RTO deluju nezavisno od svih učesnika na tržištu što podrazumeva i nezavisno delovanje vlasnika prenosa i distribucije. Ovaj model, uveden je odredbama FERC-a 2000 iz 1999. godine⁴⁷⁷.

Ključna karakteristika RTO je da je odgovoran za sve aspekte pouzdanog i ekonomičnog rada sistema i međusobne povezanosti i može obuhvatiti objekte nekoliko vlasnika mreže prenosa ili unutar jedne države i/ili između više država⁴⁷⁸.

RTO predstavljaju nezavisne entitete sa nezavisnim odborom direktora ali mogu biti u privatnom ili državnom, ili čak zajedničkom vlasništvu. Odlikuju se otvorenim pravilima pristupa mreži, dok cene i protokole rada reguliše FERC. Na tržištima na kojima su prisutni, RTO preuzimaju veću odgovornost za integrisano planiranje investicija za prenos. Treba obratiti pažnju na to da implementacija investicionih planova ne ostaje isključivo odgovornost kompanija koje poseduju taj prenos. Država ima interes za sprovođenje tih planova s obzirom na strateški značaj investicija, stoga su iste veoma pažljivo ispitivane još u fazi dobijanja potrebnih odobrenja. Predmetne investicije kontroliše i državni regulator zemlje u kojoj se relevantna mreža prenosa nalazi, što znači da je to u ovom modelu izuzeto iz nadležnosti FERC-a.

Treći model jeste model nezavisnih operatora sistema prenosa (ITSO)⁴⁷⁹. Pretpostavlja potpuno razdvajanje vlasništva mreže i delovanja sistema od

⁴⁷⁵ Videti više u: Joskow, Paul; Creating a smarter US electricity grid; The Journal of Economic Perspectives, 2012, str. 29-48.

⁴⁷⁶ Regional transmission organization

⁴⁷⁷ Joskow, Op.cit.

⁴⁷⁸ Najbolji primer je kompanija PJM koja koordinira kretanje el.energije na velikoprodajnom tržištu 13 zemalja SAD: Delaware, Illinois, Indiana, Kentucky, Maryland, Michigan, New Jersey, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, Tennessee, Virginia, West Virginia and the District of Columbia.

proizvodnje, distribucije, velikoprodaje i maloprodaje. Ključna karakteristika je da dozvoljava da operator sistema i organizacija za prenos budu u zajedničkom vlasništvu i pod zajedničkom kontrolom. ITSO je samostalno odgovoran za planiranje i realizaciju investicija. Omogućava transparentan pristup mreži. Značajna je horizontalna integracija prenosa širom zemalja kako bi se stvorila efikasno konkurentna tržišta u delu proizvodnje. Uobičajeno je da ITSO koegzistira sa organizovanim tržištima energenata, pomoćnih usluga, itd.

Na osnovu navedenih rešenja energetskog tržišta SAD, mogu se naslutiti sličnosti sa sistemom funkcionisanja tržišta EU⁴⁸⁰.

3.2.Pojam i funkcija "Unbundling"-a na energetskom tržištu EU

Pravila pravnog i funkcionalnog razdvajanja operatora prenosnih sistema predviđena direktivama u okviru prvog energetskog paketa propisa u EU (2003/54/EC i 2003/55/EC)⁴⁸¹ nisu dovela do stvarnog razdvajanja. Stoga je Direktivom o pravilima za unutrašnje tržište električne energije⁴⁸² i Direktivom o pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa⁴⁸³ (u daljem tekstu: direktive) predviđen novi režim vlasničkog razdvajanja sa sledeća tri modela: model vlasničkog razdvajanja, model nezavisnog operatora sistema (ISO)⁴⁸⁴ i model nezavisnog operatora prenosnog sistema (ITO)⁴⁸⁵. Modeli podležu specifičnoj proceduri sertifikacije, o čemu će niže biti reči.

Navedeni modeli predviđaju različite stepene strukturnog razdvajanja rada mreže od aktivnosti vezanih za proizvodnju i snabdevanje. Od svakog modela očekuje se da efikasno otkloni svaki sukob interesa između proizvođača, snabdevača i operatora prenosnog sistema. Oni bi trebalo da eliminišu težnju vertikalno integrisanih preduzeća da diskriminiše konkurente po pitanju pristupa mreži, po pitanju pristupa

⁴⁷⁹ Independent transmission system operator

⁴⁸⁰ Videti više u: Correljé, Aad; Groenleer, Martijn; Veldman, Jasper; Understanding institutional change: the development of institutions for the regulation of natural gas transportation systems in the US and the EU, 2013.

⁴⁸¹ Directive 2003/54/EC i Directive 2003/55/EC, Op.cit.

⁴⁸² Directive 2009/72/EC, Op.cit.

⁴⁸³ Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC, OJ L 211, 14/08/2009, p. 94–136

⁴⁸⁴ Independent system operator

⁴⁸⁵ Independent transmission operator

tržišno relevantnim informacijama i po pitanju investiranja u mrežu. Tri modela trebalo bi da stvore podsticaje za neophodno investiranje i novim učesnicima garantuju pristup tržištu po transparentnom i efikasnom regulatornom režimu⁴⁸⁶. Ovaj zahtev za efikasnim odvajanjem treba da obezbedi opšte smernice za tumačenje pravila o razdvajanju predviđenih direktivama za električnu energiju i gas⁴⁸⁷.

Zemlje članice EU mogu da izaberu jedan od tri modela, kojima je u direktivama dat ravnopravan položaj uz određena ograničenja.

Modeli nezavisnog operatora sistema i nezavisnog operatora prenosnog sistema mogu se odabrati za određenog operatora prenosnog sistema samo ako je pri stupanju na snagu direktiva, tj. 3. septembra 2009, prenosni sistem pripadao vertikalno integrisanoj kompaniji⁴⁸⁸. Nije moguće preći iz situacije vlasničkog razdvajanja na model nezavisnog operatora sistema ili nezavisnog operatora prenosnog sistema ako pri stupanju na snagu direktiva prenosni sistem nije pripadao vertikalno integrisanom pravnom subjektu. Novi prenosni sistemi, posebno sistemi koji nisu postojali 3. septembra 2009, moraju biti podvrgnuti režimu vlasničkog razdvajanja.

Takođe, zemlja članica ne može da spreči vertikalno integrisano privredno društvo da se pridržava modela vlasničkog razdvajanja. U isto vreme, ako je zemlja članica odabrala model vlasničkog razdvajanja, vertikalno integrisano privredno društvo nema prava da uspostavi modele nezavisnog operatora sistema ili nezavisnog operatora prenosnog sistema. Zemlja članica koja ima nekoliko operatora prenosnih sistema može slobodno da izabere nekoliko modela za različite operatore prenosnog sistema. Kada se, međutim, za jednog operatora odabere jedan od tri modela razdvajanja – model vlasničkog razdvajanja, model nezavisnog operatora sistema ili model nezavisnog operatora prenosnog sistema – on mora da se pridržava svih elemenata tog modela; elementi tri modela ne mogu se kombinovati u novi model za operatora prenosnog sistema koji nije predviđen direktivama o električnoj energiji i gasu.

Zemlje članice koje nameravaju da imenuju samo nezavisne operatore sistema ili nezavisne operatore prenosnog sistema na svojim teritorijama moraju u svakom

⁴⁸⁶ Recitali 11 i 12 Direktive 2009/72 i recitali 8 i 9 Direktive 2009/73

⁴⁸⁷ Više pogledati u: Commission staff working paper interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas, Retail Markets, Brisel, 2010.

⁴⁸⁸ Član 9(8) Direktive 2009/72

slučaju da unesu odredbe o vlasničkom razdvajanju u svoje nacionalne zakone, s obzirom na to da ne mogu da spreče vertikalno integrisanu kompaniju koja poseduje prenosni sistem da se pridržava uslova vlasničkog razdvajanja.⁴⁸⁹

Konoplyanik⁴⁹⁰ navodi da za osiguranje ravnopravnih uslova u okviru Evropske unije po pitanju uvedenih modela vlasničkog razdvajanja, privredno društvo koje obavlja bilo koju funkciju vezanu za proizvodnju ili snabdevanje u jednoj zemlji članici mora da se pridržava propisa o vlasničkom razdvajanju u slučaju kupovine prava na operatora prenosnog sistema u drugoj zemlji članici, ako je odabrala model vlasničkog razdvajanja. To znači da snabdevač iz prve zemlje članice ne može direktno ili indirektno da vrši kontrolu niti da koristi bilo koje drugo pravo iz Člana 9. direktiva nad operatorom prenosnog sistema iz zemlje članice koja je odabrala vlasničko razdvajanje. Odredbama direktiva⁴⁹¹ je dodatno dozvoljeno zemljama članicama da usvoje mere kojima bi osigurale ravnopravne tržišne uslove za sve učesnike, pod uslovom da su te mere transparentne, nediskriminatorne, srazmerne i u saglasnosti sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije i evropskim zakonodavstvom, i pod uslovom da o tome unapred obaveste Komisiju, koja te mere treba da odobri. To iziskuje prethodnu procenu narušavanja konkurentnosti od slučaja do slučaja, u kojoj narušavanje ravnopravnih tržišnih uslova – ili rizik za takvo narušavanje – mora da se dokaže, kao i saglasnost sa ostalim uslovima date klauzule.

Zemlje članice mogu da prenebregnu određena pravila koja se tiču modela vlasničkog razdvajanja, nezavisnog operatora sistema i nezavisnog operatora prenosnog sistema, ako je 3. septembra 2009. prenosni sistem pripadao vertikalno integrisanom privrednom društvu a na taj dan na snazi su bili propisi koji garantuju efikasniju nezavisnost operatora prenosnog sistema nego što to garantuju konkretne odredbe modela nezavisnog operatora prenosnog sistema iz članova 17–23 direktiva. Prema proceduri za sertifikaciju predviđenoj članom 10, Evropska komisija mora da potvrdi da aranžmani na snazi jasno garantuju efikasniju nezavisnost operatora prenosnog sistema nego što je to predviđeno članovima 17–23. Samo u tom slučaju operator prenosnog sistema može biti sertifikovan. Regulatorno telo mora poštovati odluku Evropske komisije po ovom pitanju, u saglasnosti s članom 3(6) Pravilnika o

⁴⁸⁹ Član 9(11) Direktive 2009/72

⁴⁹⁰ Konoplyanik, Andrey; Third EU Energy Package: Regulatory Changes for Internal EU Energy markets in Gas and Possible Consequences for Suppliers (Incl. Non-EU Suppliers) and Consumers, Ogel, 2011. str.1-38

⁴⁹¹ Videti čl.43. i 47. Direktiva, Op.cit.

uslovima za pristup mreži u prekograničnoj razmeni električne energije⁴⁹² i Pravilnika o pristupu prenosnoj mreži prirodnog gasa⁴⁹³.

Pravo na izuzimanje iz pravila o razdvajanju dalje se može dodeljivati na određeni period vremena u slučaju pojave neke nove velike gasne infrastrukture, tj. interkonektora, postrojenja za tečni naftni gas (TNG) ili skladištnih kapaciteta, pod uslovom da su ispunjeni konkretni uslovi iz člana 36. direktiva. Slična mogućnost predviđena je i Pravilnikom o uslovima za pristup mreži u prekograničnoj razmeni električne energije u slučaju izgradnje novih interkonektora direktne struje⁴⁹⁴. Pravo na izuzeće nove infrastrukture koje je već dodeljeno u skladu s članom 22. direktiva i članom 7. Pravilnika važi do datuma isteka tog prava navedenog u odluci o izuzeću i posle stupanja na snagu direktiva i Pravilnika. Osim ako nije drugačije predviđeno u odlukama o izuzeću, takva izuzeća ne mogu se menjati primenom odredbi na novu infrastrukturu.

3.2.1. Vlasničko razdvajanje ("Ownership unbundling")

Član 9. direktiva predstavlja osnovu vlasničkog razdvajanja po novim modelima koje je doneo treći energetska paket propisa EU⁴⁹⁵. Prema odredbama stava 1(a), svako privredno društvo u čijem je vlasništvu prenosni sistem mora da se ponaša kao operator prenosnog sistema. Pridržavanje pravila o vlasničkom razdvajanju znači da pravni subjekt koji je vlasnik prenosnog sistema takođe mora da nastupa kao operator prenosnog sistema i da je shodno tome odgovoran za omogućavanje pristupa i upravljanje pristupom trećoj strani na nediskriminatoran način za sve korisnike sistema, za naplatu pristupnih nadoknada, nadoknada za gašenje i drugih dažbina u skladu sa internim mehanizmima kompenzacije u okviru operatora prenosnog sistema, i za održavanje i razvoj mrežnog sistema. Što se tiče investicija, vlasnik prenosnog

⁴⁹² Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity, OJ L 176, 15/07/2003, p. 1–10

⁴⁹³ Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005 (Text with EEA relevance), OJ L 211, 14/08/2009, p. 36–54

⁴⁹⁴ Videti čl.17. Pravilnika

⁴⁹⁵ Više pogledati u: Commission staff working document, Ownership unbundling, The Commission's practice in assessing the presence of a conflict of interest including in case of financial investors, Brisel, 2013

sistema u obavezi je da kroz planiranje investicija obezbedi dugoročnu sposobnost sistema da podmiri razumne potrebe za energijom.

Prema odredbama predmetnih direktiva⁴⁹⁶, ista osoba nema prava da vrši kontrolu nad privrednim društvom koje vrši bilo koju funkciju vezanu za proizvodnju ili snabdevanje, i da vrši kontrolu ili koristi bilo koje drugo pravo nad operatorom prenosnog sistema ili prenosnim sistemom. Takođe, ista osoba ne može da vrši kontrolu nad operatorom prenosnog sistema i da u isto vreme vrši kontrolu ili koristi bilo koje drugo pravo nad preduzećem koje obavlja bilo koju funkciju vezanu za proizvodnju i snabdevanje.

Definicija termina „kontrola” iz člana 2(34) Direktive o pravilima za unutrašnje tržište električne energije i člana 2(36) Direktive o pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa preuzeta je iz Uredbe Saveta Evropske unije kontroli koncentracija u slučaju preuzimanja⁴⁹⁷ (u daljem tekstu: Uredba o spajanju) i taj termin trebalo bi na isti način tumačiti, koji zaključak proističe iz recitala 10 i 13 direktiva.

Navedena Uredba pod kontrolom podrazumeva "prava, ugovore ili bilo kakva druga sredstva koja, zasebno ili u kombinaciji i uzimajući u obzir sve činjenične i pravne okolnosti, omogućavaju preovlađujući uticaj na privredno društvo". Tačka preseka koju treba uzeti u obzir po ovom pitanju jeste koncept "preovlađujućeg uticaja". Preovlađujući uticaj može da potiče iz: prava vlasništva ili prava korišćenja dela ili celokupne imovine preduzeća; ili prava ili ugovora koji pružaju preovlađujući uticaj na sastav, glasanje ili odlučivanje organa preduzeća.

Bremberger⁴⁹⁸ i dr. navodi da koncept kontrole obuhvata *de iure* i *de facto* kontrolu i dodatno uključuje direktnu i indirektnu kontrolu preko posrednog ogranka privrednog društva. Članom 3(3) Uredbe, predviđeno je da kontrolu dobijaju "osobe" koje: predstavljaju nosioce prava ili polažu prava na to prema odgovarajućim ugovorima, ili koji iako nisu nosioci ni uživaoci takvih prava prema odgovarajućim ugovorima, imaju moć da koriste prava koja proističu iz njih. Pod pojmom "osobe" direktive podrazumevaju fizička lica, kompanije ili svaki drugi javni ili privatni

⁴⁹⁶ Član 9(1)(b)(i) Direktive 2009/72, Op.cit.

⁴⁹⁷ Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation); OJ L 24, 29/01/2004, p. 1–22

⁴⁹⁸ Bremberger, Christoph; Bremberger, Francisca; Rammerstorfer, Margarethe; The Impact of Different Unbundling Scenarios on Wholesale Prices in Energy Markets; The Energy Journal, Vol.33. Iss.3, 2012, str.183-214

entitet. Sledi da se pod osobom u smislu direktiva može smatrati bilo kompanija koja se bavi snabdevanjem ili upravljanjem mrežom ili roditeljska kompanija čiji ogranci obavljaju funkcije snabdevača ili operatora mreže. Pod pojmom prava podrazumevaju se: pravo glasa u okviru donošenja krucijalnih odluka, pravo imenovanja članova nadzornog odbora, upravnog odbora ili tela koja pravno zastupaju privredno društvo, i pravo na posedovanje većinskog udela u privrednom društvu.

Posedovanje udela može da obezbedi samo finansijska prava, tj. pravo na ostvarivanje dividende, ali ne donosi nikakva prava na učešće u procesu donošenja odluka u kompaniji niti na vršenje bilo kakvog uticaja na kompaniju. Koncept glasačkih prava odnosi se na sve vrste glasačkih prava, bez obzira na sva ograničenja, uključujući i glasačka prava koja ne podrazumevaju vršenje kontrole⁴⁹⁹.

Usvojeni koncept može funkcionisati i ukoliko snabdevač direktno ili indirektno poseduje udeo u operatoru mreže ili u mrežnom sistemu pod uslovom da ispunjava sledeće kumulativne uslove: da udeo snabdevača ne podrazumeva većinski udeo u preduzeću, da snabdevač nema, direktno ili indirektno, nikakva glasačka prava koja se tiču njegovog udela, da snabdevač direktno ili indirektno nema pravo da imenuje članove tela koja su pravni predstavnici operatora mreže ili mrežnog sistema, kao što su nadzorni odbor ili upravni odbor, i da snabdevač direktno ili indirektno nema nikakvu vrstu kontrole nad operatorom mreže ili mrežnim sistemom.

Shodno navedenom, moguća je i obrnuta situacija. Operator prenosnog sistema može da zadrži direktan ili indirektan udeo u snabdevaču, pod uslovom da ispunjava sledeće uslove: da udeo operatora ne predstavlja većinski udeo, da operator mreže nema nikakva direktna ili indirektna glasačka prava koja se tiču njegovog udela, da operator mreže nema direktno ili indirektno pravo da postavlja članove tela koja su pravni predstavnici snabdevača, kao što su nadzorni odbor ili upravni odbor, i da operator mreže nema nikakvu direktnu ili indirektnu kontrolu nad snabdevačem.

Slična pravila se mogu primeniti i u slučaju sistema holdinga. Roditeljska kompanija nema prava da vrši kontrolu nad snabdevačem, niti da vrši direktnu ili indirektnu kontrolu niti uživa bilo kakva druga prava nad operatorom prenosnog sistema ili samim prenosnim sistemom. Takođe, nije ovlašćena da vrši kontrolu nad operatorom prenosnog sistema niti prenosnim sistemom, niti da direktno ili indirektno

⁴⁹⁹ Član 9(2) Direktive 2009/72, Op.cit.

vrši kontrolu niti koristi bilo kakva druga prava nad pravnim subjektom koji obavlja bilo koju funkciju vezanu za proizvodnju ili snabdevanje.⁵⁰⁰

Ista osoba nema pravo da postavlja članove nadzornog odbora, upravnog odbora ili tela koja pravno predstavljaju preduzeće, operatora prenosnog sistema niti prenosni sistem, i da direktno ili indirektno kontroliše ili koristi bilo koje pravo nad preduzećem koje obavlja bilo koju funkciju vezanu za proizvodnju ili snabdevanje. Ova svojevrsna zabrana ima za cilj da izbegne situaciju u kojoj roditeljska kompanija sa uticajem na snabdevača, makar i minimalnim, može da postavlja članove upravnog odbora operatora prenosnog sistema. Kao posledica toga, roditeljska kompanija (ili neki drugi entitet) koja ima većinski udeo, i koja ima moć da postavlja članove upravnog odbora ili ima pravo glasa kod snabdevača, ne može da postavlja članove upravnog odbora operatora prenosnog sistema. Takođe, ista osoba ne može da bude član upravnog odbora i snabdevača i operatora prenosnog sistema. Za tu zabranu nevažno je da li je član odbora snabdevača i operatora prenosnog sistema postavljen od strane iste osobe ili ne.⁵⁰¹

Pravila o razdvajanju jednako se primenjuju i na privatne i na javne entitete. Prema pravilima o vlasničkom razdvajanju, dva odvojena javna tela trebalo bi, prema tome, posmatrati kao dve različite osobe koje moraju da budu u stanju da kontrolišu s jedne strane proizvodnju i snabdevanje, a sa druge prenos energije, a da pritom nisu pod zajedničkim uticajem drugog javnog entiteta koje krši pravila o vlasničkom razdvajanju predviđena članom 9 direktiva.

Bremberger dalje ističe da je članom 9(3) direktiva jasno propisano da se vlasničko razdvajanje primenjuje na sve delove gasnih tržišta i tržišta električne energije, čime se zabranjuje zajednički uticaj na snabdevača električnom energijom i operatora prenosnog sistema gasa ili snabdevača gasom i operatora prenosnog sistema električne energije, a sve u cilju izbegavanja uticaja koji proističe iz vertikalnih odnosa između gasnih tržišta i tržišta električne energije. Vlasničko razdvajanje operatora prenosnih sistema u zajedničkom privrednom društvu, koje deluje kao operator prenosnog sistema u dve zemlje članice ili više njih može da zadrži vlasništvo nad svojom mrežom, što se ne smatra kršenjem propisa o vlasničkom razdvajanju.

⁵⁰⁰ Član 9(1)(b)(i) i (ii) Direktive 2009/72, Op.cit.

⁵⁰¹ Član 9(1)(c) i (d) Direktive 2009/72, Op.cit.

3.2.2. Nezavisni operator sistema ("Independent System Operator")

U slučaju da je na dan stupanja na snagu direktiva, tj. 3. septembra 2009, prenosni sistem pripadao vertikalno integrisanoj kompaniji, zemlja članica može da odluči da ne primeni pravila za vlasničko razdvajanje predviđena dvema direktivama, već da umesto toga imenuje nezavisnog operatora sistema⁵⁰².

Koncept "vertikalno integrisanog privrednog društva" nije ograničen samo na privredna društva koja obavljaju delatnost u jednoj zemlji članici; koncept uključuje bilo koje privredno društvo ili grupu bez obzira na mesto osnivanja, u kojem iste osobe imaju pravo da, direktno ili indirektno, vrše kontrolu⁵⁰³, i gde privredno društvo ili grupa vrši bar jednu od funkcija prenosa ili distribucije električne energije, ili prenosa, distribucije, proizvodnje tečnog naftnog gasa ili skladištenja gasa, i bar jednu funkciju proizvodnje i snabdevanja el. energijom ili proizvodnje i snabdevanja prirodnim gasom.

Postavljanje nezavisnog operatora sistema vrši se na predlog vlasnika prenosnog sistema. Imenovanje nezavisnog operatora sistema odobrava i potvrđuje zemlja članica, pod uslovom da operator poseduje sertifikat regulatornog tela koji mu garantuje ispunjenje svih uslova u smislu nezavisnosti poslovanja. U okviru procesa sertifikacije, regulatorno telo mora da garantuje su ispunjeni sledeći uslovi: da kandidat za operatora ispunjava uslove vlasničkog razdvajanja; da je kandidat za operatora dokazao da poseduje neophodne finasijske, tehničke, fizičke i ljudske resurse potrebne za izvršavanje poverenih mu zadataka; da je kandidat za operatora preuzeo na sebe obavezu pridržavanja desetogodišnjeg plana za razvoj mreže koje je pod monitoringom regulatornog tela; da je vlasnik prenosnog sistema pokazao spremnost da se pridržava svih predviđenih obaveza, a naročito obaveza predviđenih direktivama. Obavezu dokazivanja ispunjenosti uslova imaju kandidat za operatora ili vlasnik sistema, a ne regulatorno telo. Imenovanje mora da potvrdi Komisija⁵⁰⁴.

⁵⁰² Član 9(8)(a) Direktive 2009/72, Op.cit.

⁵⁰³ Definicija termina "kontrola" predviđena članom 2(34) Direktive 2009/72 i članom 2(36) Direktive 2009/73 preuzeta je iz Uredbe o spajanju i trebalo bi da se shodno tome i primenjuje. Kontrolu čine: "prava, ugovori ili bilo kakva druga sredstva koja, zasebno ili u kombinaciji i uzimajući u obzir sve činjenične i pravne okolnosti, omogućavaju preovlađujući uticaj na privredno društvo".

⁵⁰⁴ Navedeno prema: Commission staff working paper interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas: the unbundling regime.

Chao i dr.⁵⁰⁵ navodi da se nezavisni operator sistema smatra operatorom prenosnog sistema i mora da ispunjava sve obaveze predviđene za operatore prenosnih sistema predviđene direktivama i uredbama za električnu energiju i gas. To proizilazi iz članova 13(4) i 14(4) direktiva: "... nezavisni operator sistema postupa kao operator prenosnog sistema...". Konkretno, to znači da je svaki nezavisni operator sistema odgovoran za dodeljivanje pristupa i upravljanje pristupanjem treće strane, kao i za ubiranje pristupnih nadoknada, nadoknada za zagušenje i nadoknada prema kompenzacionim mehanizmima unutar operatora prenosnog sistema u skladu sa važećim propisima. Nezavisni operator sistema takođe je odgovoran za upravljanje prenosnim sistemom, njegovo održavanje i razvoj. Spisak zadataka ovim se ne iscrpljuje. Vlasnik prenosnog sistema nema obaveze ni prava po pitanju dodeljivanja pristupa i upravljanja pristupom treće strane.

Po pitanju investicija, nezavisni operator sistema snosi punu odgovornost da kroz planiranje investiranja osigura dugoročnu sposobnost sistema da zadovolji razumnu potražnju za energijom. Direktive posebno naglašavaju da je u pogledu razvoja prenosnog sistema nezavisni operator sistema odgovoran za planiranje, za prikupljanje neophodnih dozvola, za izgradnju i naručivanje izgradnje nove infrastrukture. Ni ovde vlasnik prenosnog sistema nema obaveze i prava u vezi planiranja investicija.

Kao vlasnik mreže, vlasnik prenosnog sistema ima brojne zadatke i obaveze. Prva obaveza jeste da nezavisnom operatoru sistema pruži svu neophodnu saradnju u ispunjenju njegovih zadataka. To se posebno tiče obezbeđivanja svih neophodnih informacija koje se tiču mreže. Vlasnik mreže mora takođe da garantuje ispunjenje svih obaveza koje proističu iz sredstava mreže. U praksi, to znači da vlasnik mreže mora da ispuni obaveze koje se tiču, npr, stanja u kom se nalazi mreža, ali ne i onih koje se tiču rukovođenja mrežom. Regulatorno telo mora da preispita i odobri aranžmane između nezavisnog operatora sistema i vlasnika mreže u kontekstu procedure sertifikacije, a onda da nastavi da čini to isto u sklopu svoje obaveze monitoringa, kako bi se obezbedila usklađenost s regulativom.

Vlasnik mreže je u obavezi da finansira investicije za koje se odlučio nezavisni operator sistema. To se, međutim, odnosi samo na investicije koje je

⁵⁰⁵ Chao, Hung-Po; Oren, Shmuel; Wilson, Robert; Reevaluation of Vertical Integration and Unbundling in Restructured Electricity Markets, u Sioshansi, Fereidoon, urednik; Competitive electricity markets: design, implementation, performance, Elsevier, 2011. str. 27-64

odobrilo regulatorno telo. Ako vlasnik mreže ne želi sam da investira u mrežu, mora da da svoju saglasnost bilo kojoj drugoj strani zainteresovanoj za investiranje, uključujući i nezavisnog operatora sistema. To može da znači da vlasnik mreže neće postati vlasnik novih delova mreže koje nije finansirao. Relevantne finansijske dogovore mora da odobri regulatorno telo, koje ima obavezu da konsultuje vlasnika prenosnog sistema i ostale zainteresovane strane, uključujući i nezavisnog operatora sistema. Vlasnik mreže takođe je u obavezi da obezbedi finansijske garancije koje bi omogućile finansiranje proširenja mreže, osim ako nije dao saglasnost drugoj strani da finansira proširenje.

Odredbama direktiva⁵⁰⁶, predviđeno je nekoliko specifičnih obaveza koje ima regulatorno telo prilikom imenovanja nezavisnog operatora sistema. Prvenstveno, vrši se kontrola vlasnika prenosnog sistema i nezavisnog operatora sistema po pitanju njihovog pridržavanja obaveza. Potom, vrši se praćenje odnosa i komunikacije između nezavisnog operatora sistema i vlasnika prenosnog sistema. To uključuje odobrenje svakog ugovora između nezavisnog operatora sistema i vlasnika prenosnog sistema. Vršiti se kontrola odobrenja planiranih investicija i višegodišnjeg plana za razvoj mreže koje svake godine donosi nezavisni operator sistema, što je dodatna obaveza uz odobravanje prvog desetogodišnjeg plana za razvoj mreže u sklopu procedure za sertifikaciju. Takođe, zahteva se poseban vid osiguranja da nadonade za pristup mreži koje ubira nezavisni operator sistema uključuju finansijsku nadoknadu za vlasnika mreže. Odgovarajuća nadoknada treba da se obezbedi za mrežnu aktivu i za nove investicije u mrežu, pod uslovom da su te investicije ekonomično i efikasno izvedene. U praksi, to znači da regulatorno telo mora da odobri investicije od kojih će se dobijati naknada.

Regulatorno telo mora da garantuje da se nezavisni operator sistema pridržava svojih obaveza, posebno kroz stalni monitoring aktivnosti nezavisnog operatora sistema i vlasnika prenosnog sistema. U slučaju nepridržavanja obaveza, regulatorno telo ovlašćeno je da izrekne kazne u skladu s opštim pravilima⁵⁰⁷. Kazne moraju biti efikasne, srazmerne i da odvraćaju od kršenja pravila i trebalo bi da iznose najviše 10% godišnjeg obrta bilo vertikalno integrisane kompanije bilo nezavisnog operatora sistema, u zavisnosti od konkretnog slučaja.

⁵⁰⁶ Članovi 37(3) i 41(3)

⁵⁰⁷ Članovi 37(4) i 41(4)

3.2.3. Nezavisni operator prenosnog sistema ("Independent Transmission Operator")

U slučaju da je na dan stupanja na snagu predmetnih direktiva, 3. septembra 2009, prenosni sistem pripadao vertikalno integrisanom privrednom društvu, zemlja članica o kojoj je reč, može da odluči da ne primeni pravila o vlasničkom razdvajanju, već da imenuje nezavisnog operatora prenosnog sistema (ITO) u skladu s propisima.

Prema modelu nezavisnog operatora prenosnog sistema, operator prenosnog sistema može da ostane sastavni deo vertikalno integrisanog preduzeća. Međutim, data su i brojna precizna pravila u cilju efikasnog razdvajanja.

Nezavisni operator prenosnog sistema mora da bude autonoman. Neophodno je da poseduje sve finansijske, tehničke, fizičke i ljudske resurse neophodne za ispunjenje obaveza i obavljanje delatnosti prenosa električne energije.

Direktivom za električnu energiju i Direktivom za gas propisana su precizna pravila koja se tiču imovine, osoblja i finansijskih sredstava neophodnih za izvršavanje zadataka i obaveza nezavisnog operatora prenosnog sistema na poslovima prenosa električne energije ili gasa. Imovina se mora nalaziti u vlasništvu nezavisnog operatora prenosnog sistema. Ova obaveza odnosi se ne samo na mrežu, nego i na drugu imovinu neophodnu za obavljanje delatnosti prenosa električne energije ili gasa. Lica koja obavljaju delatnost prenosa električne energije ili gasa moraju biti zaposlena u nezavisnom operatoru prenosnog sistema. To pravilo tiče se osoblja potrebnog za obavljanje ključnih delatnosti nezavisnog operatora prenosnog sistema, u koje spada i upravljanje mrežom. Po pitanju pružanja korporativnih usluga, uključujući pravne, računovodstvene i IT usluge, koje se smatraju delom delatnosti prenosa električne energije ili gasa, nezavisni operator prenosnog sistema mora da uposli dovoljan broj kvalifikovanog osoblja za svakodnevno obavljanje osnovnih delatnosti. Samo ukoliko je nezavisni operator prenosnog sistema uposlio dovoljan broj lica za svakodnevno obavljanje osnovnih delatnosti, on može, u posebnim okolnostima i kao izuzetak, da zaključi ugovor sa trećom stranom koja će mu pružati pravne, IT ili računovodstvene usluge. Isto važi i za određene usluge koje se tiču razvoja i popravke mreže. Nezavisni operator prenosnog sistema mora za zaposli dovoljan broj kvalifikovane radne snage za svakodnevno obavljanje aktivnosti u ovoj

oblasti kako bi bio autonoman. Samo ukoliko je ovaj uslov ispunjen, on može, kao izuzetak, da zaključi ugovore o pružanju usluga u ovoj oblasti s trećom stranom⁵⁰⁸.

Nezavisni operator prenosnog sistema ne može da prenese deo odgovornosti koje se tiču delatnosti prenosa električne energije ili gasa na druge subjekte. Nezavisni operator prenosnog sistema ne može da prenese deo svojih zaduženja i odgovornosti na druge nezavisne operatore prenosnog sistema koji bi bili pojedinačno zaduženi za, na primer, funkcionisanje sistema ili njegovo održavanje, itd. Pravilo o autonomiji nezavisnog operatora prenosnog sistema ne odnosi se na aktivnosti koje se direktno ne tiču delatnosti prenosa električne energije ili gasa, kao što su usluge održavanja i obezbeđivanja kancelarija. Osoblje koje obavlja ove dodatne delatnosti ne mora nužno da bude zaposleno kod nezavisnog operatora sistema, pa se ugovor za pružanje ovih usluga može zaključiti s trećom stranom kad god je to potrebno.

Posebne odredbe važe za iznajmljivanje radne snage i ugovaranje vršenja usluga između bilo kog dela vertikalno integrisane kompanije i nezavisnog operatora prenosnog sistema. Nezavisni operator prenosnog sistema treba da bude autonoman i nezavisan od drugih delova vertikalno integrisanog privrednog društva. Iznajmljivanje radne snage i ugovaranje pružanja usluga nezavisnom operatoru prenosnog sistema od strane ostalih delova vertikalno integrisanog društva, među kojima je i operator distributivnog sistema, izričito je zabranjeno⁵⁰⁹. Nezavisnom operatoru prenosnog sistema dozvoljeno je da pruža usluge drugim delovima vertikalno integrisanog sistema samo u posebnim okolnostima, naročito ako nema diskriminacije drugih korisnika sistema, ako nema ograničenja konkurencije u proizvodnji i snabdevanju i ako je regulatorno telo odobrilo vršenje tih usluga.

Dalje, nezavisni operator prenosnog sistema ne može da deli IT sistem ili opremu, fizičke prostorije i sigurnosne sisteme s bilo kojim drugim delom vertikalno integrisanog privrednog društva. Nezavisni operator prenosnog sistema takođe nema pravo da koristi iste konsultante ili eksterne firme koje se bave održavanjem IT sistema ili opreme, sistemima zaštite ili revizijom. Operatoru je dozvoljeno da osniva zajedničke kompanije s jednim operatorom prenosnog sistema ili više njih, s tržištima električne energije i drugim relevantnim subjektima u cilju podsticanja stvaranja regionalnih tržišta ili potpomaganja procesa liberalizacije⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ Navedeno prema Commission Staff working document, Unbundling regime, Op.cit.

⁵⁰⁹ Član 17(4)(c) Direktive

⁵¹⁰ Član 17(2)(g) Ibidem

Kad je reč o finansijama, direktive⁵¹¹ kao opšte pravilo propisuju da ostali delovi vertikalno integrisanog privrednog društva moraju nezavisnom operatoru prenosnog sistema pravovremeno staviti na raspolaganje finansijska sredstva za potrebe budućeg ulaganja, odnosno zamenu postojećih dobara, nakon odgovarajućeg zahteva koji uputi nezavisni operator prenosnog sistema. Ova sredstva mora da odobri nadzorni odbor.

Operator prenosnog sistema ne sme svojim korporativnim identitetom, komunikacijom, brendiranjem i uređenjem poslovnih prostorija da stvara zabunu u pogledu zasebnog identiteta drugih delova vertikalno integrisanog privrednog društva.⁵¹² To podrazumeva opštu obavezu da se izbegne bilo kakvo zbunjivanje potrošača u pogledu identiteta nezavisnog operatora prenosnog sistema i dobavljača.

Operator prenosnog sistema mora da ima stvarno pravo da, nezavisno od bilo kog dela vertikalno integrisanog privrednog društva, donosi odluke u pogledu sredstava neophodnih za rad, održavanje i razvoj prenosnog sistema. To podrazumeva i opšti uslov o postojanju nezavisnosti kad je reč o vlasništvu nad mrežom i njenim funkcionisanjem. Konkretno, nijedan deo vertikalno integrisanog privrednog društva ne sme da određuje, neposredno ili posredno, konkurentsko ponašanje nezavisnog operatora prenosnog sistema kad je reč o svakodnevnim aktivnostima i upravljanju mrežom, kao i aktivnostima nezavisnog operatora prenosnog sistema na pripremi desetogodišnjeg plana razvoja mreže.

Ovu tvrdnju potkrepljuju i odredbe člana 20 direktiva. Nezavisni operator prenosnog sistema mora biti u stanju da dođe do novca na tržištu kapitala. Istovremeno, ogranci vertikalno integrisanog privrednog društva koji obavljaju delatnosti proizvodnje ili snabdevanja ne smeju biti vlasnici neposrednog ili posrednog udela u nezavisnom operatoru prenosnog sistema. Sam nezavisni operator prenosnog sistema ne sme biti vlasnik neposrednog ili posrednog udela ni u jednom ogranku vertikalno integrisanog preduzeća koje obavlja delatosti proizvodnje ili snabdevanja, niti može uzimati dividende niti uživati bilo koju drugu finansijsku korist od takvog. To daje mogućnost da ogranak koji se bavi snabdevanjem energije i nezavisni operator prenosnog sistema mogu postojati unutar zajedničkog matičnog privrednog društva, ali ne smeju biti direktni ili indirektni ogranci u međusobnim odnosima. Kako bi se izbegao svaki oblik povlašćenog tretmana, svi trgovinski i

⁵¹¹ Član 17(1)(d) Ibidem

⁵¹² Član 17(4) Ibidem

finansijski odnosi između nezavisnog operatora prenosnog sistema i drugih delova vertikalno integrisanog privrednog društva, uključujući i zajmove nezavisnog operatora prenosnog sistema drugim delovima vertikalno integrisanog privrednog društva, moraju biti u skladu s tržišnim uslovima i moraju se na zahtev pokazati regulatornom telu. Nezavisni operator prenosnog sistema podnosi regulatornom telu na odobrenje sve trgovinske i finansijske sporazume s drugim delovima vertikalno integrisanog privrednog društva iz kojih proističe neki zvanični sporazum, bilo pismeni, bilo usmeni. Drugi delovi vertikalno integrisanog privrednog društva se moraju suzdržati od bilo kakvog delovanja kojim se sprečava ili ometa nezavisni operator prenosnog sistema u izvršavanju svojih obaveza i ne smeju od nezavisnog operatora prenosnog sistema zahtevati da traži dopuštenje od vertikalno integrisanog privrednog društva za ispunjenje tih obaveza.

Akti nezavisnog operatora prenosnog sistema trebalo bi da obezbede strukturu za donošenje odluka i pravila koja obezbeđuju stvarnu nezavisnost nezavisnog operatora prenosnog sistema. Operator je u obavezi da uspostavi i sprovede program pridržavanja propisima koji utvrđuje mere za eliminisanje diskriminatornog ponašanja. Program pridržavanja propisima podleže odobrenju regulatornog tela. Službenika odgovornog za pridržavanje propisima imenuje nadzorno telo, koje odobrava regulatorno telo. Službenik odgovoran za pridržavanje propisima posebno je zadužen za praćenje sprovođenja programa pridržavanja i ima opštu ulogu kao jamac da je nezavisni operator prenosnog sistema nezavisan u radu i da ne pokazuje diskriminatorno ponašanje. Samo nezavisni operator prenosnog sistema koji ispunjava sve propise može biti sertifikovan, čime ga data država članica potvrđuje i imenuje za operatora prenosnog sistema.

Direktive svojim odredbama predviđaju pravila o nezavisnosti rukovodstva nezavisnog operatora prenosnog sistema. Pojam "rukovodstvo"⁵¹³, odnosi se na lica odgovorna za izvršno rukovođenje nezavisnim operatorom prenosnog sistema. U zavisnosti od oblika privrednog društva i njegovog statuta, ovaj pojam obuhvata članove izvršnog rukovodstva nezavisnog operatora prenosnog sistema — u koje se obično ubrajaju predsednik odbora, direktor odnosno generalni direktor — odnosno sve druge članove odbora koji imaju pravo odlučivanja, izuzev članova nadzornog tela nezavisnog operatora prenosnog sistema. Nadzorno telo nezavisnog operatora

⁵¹³ Član 19, Ibidem

prenosnog sistema zaduženo je za donošenje svih odluka u vezi s imenovanjem i ponovnim imenovanjem, uslovima rada, uključujući i nadoknadu za rad, kao i o prestanku mandata rukovodećih lica nezavisnog operatora prenosnog sistema. Regulatorno telo mora biti obavješteno o tim odlukama i one postaju obavezujuće samo ukoliko regulatorno telo na njih ne iznese nikakav prigovor u roku od tri nedelje nakon obavještanja. Takođe, isto telo mora osigurati stručnu nezavisnost rukovodstva nezavisnog operatora prenosnog sistema od drugih delova vertikalno integrisanog preduzeća, kao i obezbediti da uslovi rada zaista garantuju tu nezavisnost. Stoga može izneti prigovor na svaku odluku u vezi s imenovanjem, ponovnim imenovanjem ili prekidom mandata lica odgovornih za rukovođenje nezavisnim operatorom prenosnog sistema ukoliko postoje bilo kakve sumnje u stručnu nezavisnost tih lica ili u opravdanost njihovog uklanjanja.

Thomasen⁵¹⁴ ističe da su posebna pravila predviđena sa ciljem da se izbegne svaki sukob interesa u vezi s rukovodstvom, ali i u vezi sa zaposlenima nezavisnog operatora prenosnog sistema. U razdoblju od tri godine pre imenovanja rukovodstva nezavisnog operatora prenosnog sistema, ova lica ne smeju imati nikakav profesionalni položaj i odgovornost, interes i poslovni odnos, neposredan ili posredan, ni sa jednim delom vertikalno integrisanog privrednog društva, niti sa vlasnicima njegovim kontrolnog udela, osim nezavisnog operatora prenosnog sistema. Ovo pravilo primenjuje se i na lica koja direktno odgovaraju rukovodstvu u vezi s pitanjima vezanim za rad, održavanje i razvoj mreže.⁵¹⁵ Rukovodstvo i zaposleni nezavisnog operatora prenosnog sistema ne smeju imati nikakav drugi profesionalni položaj i odgovornost, interes i poslovni odnos, neposredan ili posredan, ni sa jednim delom vertikalno integrisanog pravnog subjekta, niti s njegovim vlasnicima kontrolnog udela. Ovo pravilo, primera radi, zabranjuje rukovodstvu i zaposlenima da poseduju akcije u vertikalno integrisanom privrednom društvu. Nadalje, oni ne smeju imati nikakav interes niti bilo kakvu finansijsku korist, direktnu ili indirektnu, ni od jednog dela vertikalno integrisanog privrednog društva, osim od nezavisnog operatora prenosnog sistema. Osim toga, zarada rukovodstva i zaposlenih ne sme da zavisi od delatnosti ili rezultata nijednog dela vertikalno integrisane kompanije, osim onih koji

⁵¹⁴ Thomassen, Signe; Establishment of an Independent system operator: The Norwegian experience; u European law report VI, urednici: Roggenkamp, Martha; Hammer, Ulf; Intersentia, Cambridge, 2009. str. 77-90

⁵¹⁵ Član 19(3) Ibidem

se odnose na nezavisnog operatora prenosnog sistema. Nakon prestanka njihovog mandata kod nezavisnog operatora prenosnog sistema, rukovodeća lica ne smeju imati nikakav profesionalni položaj i odgovornost, interes i poslovni odnos ni sa jednim delom vertikalno integrisanog pravnog subjekta, osim nezavisnog operatora prenosnog sistema, niti s njegovim vlasnicima kontrolnog udela, u perioda od najmanje četiri godine. Rukovodećim licima može se dozvoliti da ostanu kod nezavisnog operatora prenosnog sistema nakon isteka mandata, ali samo na nerukovodećem položaju. Ovo pravilo takođe se primenjuje i na lica koja su direktno odgovorna rukovodstvu za pitanja povezana s radom, održavanjem ili razvojem mreže. Međutim, ukoliko rukovodeće funkcije obavlja odbor ili kolegijum, navedeno pravilo se primenjuje se na polovinu plus jednog člana odbora ili kolegijuma.

Jedan od najvažnijih uslova kad je reč o modelu nezavisnog operatora prenosnog sistema jeste osnivanje nadzornog tela. Pored odluka u vezi s rukovodstvom nezavisnog operatora prenosnog sistema, nadzorno telo je zaduženo za donošenje odluka koje mogu znatno uticati na vrednost sredstava akcionara unutar nezavisnog operatora prenosnog sistema. Tu spadaju i odluke koje se odnose na odobravanje godišnjih i dugoročnijih finansijskih planova, nivo zaduženosti nezavisnog operatora prenosnog sistema i iznos dividendi raspodeljenih akcionarima. Nadzorno telo, međutim, ne može da se meša u svakodnevne aktivnosti nezavisnog operatora prenosnog sistema i u upravljanje mrežom, niti u pripremu desetogodišnjeg plana razvoja mreže.

Regulatorno telo mora biti obavešteno o identitetu i uslovima koji određuju mandat, trajanje i prekid mandata članova nadzornog tela, kao i o razlozima za bilo kakav predlog o prekidu mandata, na šta regulatorno telo može da iznese prigovor u roku od tri nedelje nakon obaveštavanja. Regulatorno telo osigurava stručnu nezavisnost nadzornog tela i obezbeđuje uslove rada koji zaista osiguravaju tu nezavisnost. Regulatorno telo može izneti prigovor na svaku odluku u vezi s imenovanjem, ponovnim imenovanjem ili prekidom mandata članova nadzornog tela ukoliko postoje bilo kakve sumnje u stručnu nezavisnost tih lica ili opravdanje za njihovo razrešenje. Članovi nadzornog tela ne smeju imati nikakav drugi profesionalni položaj i odgovornost, interes i poslovni odnos, direktan ili indirektan, ni sa jednim delom vertikalno integrisane kompanije, niti sa vlasnicima njenog kontrolnog udela u perioda od tri godine pre imenovanja. Izuzetak od tog pravila tiče se samog nezavisnog operatora prenosnog sistema. Članovi nadzornog tela nezavisnog

operatora prenosnog sistema ne smeju imati nikakav interes, niti dobijati bilo kakvu finansijsku korist, direktnu ili indirektnu, ni od jednog dela vertikalno integrisanog preduzeća osim od nezavisnog operatora prenosnog sistema. Osim toga, njihova naknada ne sme da zavisi od delatnosti ili rezultata vertikalno integrisanog privrednog društva, osim onih koji se odnose na operatora prenosnog sistema. Nakon prestanka njihovog mandata kod nezavisnog operatora prenosnog sistema, članovi nadzornog tela ne smeju imati nikakav profesionalni položaj i odgovornost, interes i poslovni odnos ni sa jednim delom vertikalno integrisane kompanije, niti sa vlasnicima kontrolnog udela u perioda od najmanje četiri godine. Izuzetak od tog pravila tiče se samog nezavisnog operatora prenosnog sistema⁵¹⁶.

Posebne dužnosti su direktivama dodeljene regulatornim telima u pogledu kontrole i praćenja nezavisnih operatora sistema⁵¹⁷. Tako regulatorna tela mogu da izriču kazne za diskriminatorno ponašanje u korist vertikalno integrisanog privrednog društva u iznosu do 10% godišnjeg prometa bilo vertikalno integrisane kompanije, bilo nezavisnog operatora prenosnog sistema, u zavisnosti od slučaja. Imaju i ovlašćenje da prate komunikaciju između nezavisnog operatora prenosnog sistema i drugih delova vertikalno integrisanog pravnog subjekta kako bi se osiguralo ispunjavanje obaveza nezavisnog operatora prenosnog sistema. Regulatornim telima je dodeljena uloga tela za rešavanje sporova između nezavisnog operatora prenosnog sistema i drugih delova vertikalne integracije u pogledu pritužbi. U njihovoj nadležnosti je i da prate trgovinske i finansijske odnose, uključujući i zajmove između nezavisnog operatora prenosnog sistema i drugih delova vertikalne integracije, kao i da odobravaju sve trgovinske i finansijske sporazume između nezavisnog operatora prenosnog sistema ukoliko su oni u skladu s tržišnim uslovima. Mogu da zahtevaju opravdanje od vertikalno integrisane kompanije u vezi s bilo kojom predloženom odlukom o investicionim planovima ili pojedinačnim investicijama, naročito u slučaju da ne postoji diskriminacija. S tim u vezi, mogu da obavljaju inspekciju, uključujući i onu nenajavljenu, u prostorijama nezavisnog operatora prenosnog sistema i drugih delova vertikalno integrisanog privrednog društva.

Komisija prati da li su i u kojoj meri uslovi o razdvajanju za model nezavisnog operatora prenosnog sistema uspeli da u praksi obezbede potpunu i stvarnu nezavisnost nezavisnog operatora prenosnog sistema.

⁵¹⁶ Član 20, Ibidem

⁵¹⁷ Član 37(5) i član 41(5) Ibidem

Mere provere i kontrole propisane su u cilju uspostavljanja nezavisnosti aktera na tržištu, i time obezbeđivanja sigurnosti snabdevanja. Stoga se i u postupku sertifikacije operatora prenosnog sistema, strogo vodi računa o sposobnosti operatora da u budućnosti preduzme sve mere da bi svoju delatnost obavljao u skladu sa zakonom i nepristrasno.

Članom 10. direktiva, propisan je postupak sertifikacije, odnosno potvrđivanja pojedinih aktera na energetsom tržištu. Postupak se primenjuje na sve operatore prenosnih sistema prilikom prve sertifikacije, a potom u bilo kom trenutku kada se zahteva ponovna procena usklađenosti operatora nezavisnog sistema s pravilima vlasničkog razdvajanja.

Regulatorna tela su u obavezi da pokrenu postupak sertifikacije po dobijanju obaveštenja od potencijalnog operatora prenosnog sistema, ili po prijemu opravdanog zahteva od Komisije. Osim toga, regulatorna tela moraju neprekidno pratiti usklađenost operatora prenosnog sistema s pravilima o razdvajanju i moraju pokrenuti nov postupak sertifikacije na sopstvenu inicijativu ukoliko, prema njihovim saznanjima, planirana promena prava ili uticaja na vlasnike prenosnog sistema ili na operatora prenosnog sistema može dovesti do povrede pravila razdvajanja, ili ukoliko imaju razloga da veruju da je do takve povrede došlo.

Postupak sertifikacije primenjuje se na sve modele razdvajanja: vlasničko razdvajanje, nezavisnog operatora sistema i nezavisnog operatora prenosnog sistema. Ukoliko sertifikaciju zahteva potencijalni operator prenosnog sistema koji je pod kontrolom lica iz treće zemlje, umesto postupka iz člana 10. primenjuje se postupak iz člana 11. direktiva u vezi sa sertifikacijom kad je reč o trećim zemljama. Koncept kontrole isti je kao i onaj u Uredbi Saveta EU o spajanju te ga shodno tome treba i tumačiti. Prema članu 11. direktiva, regulatorno telo mora da odbije sertifikaciju ukoliko nije pokazano: da dati subjekat ispunjava uslove koji se tiču pravila o razdvajanju, odnosno da davanje sertifikata neće ugroziti bezbednost snabdevanja država članica i Evropske unije energijom. Ovu procenu daje regulatorno telo ili neko drugo nadležno telo koje odredi država članica. Prilikom ocene, nadležno telo mora naročito uzeti u obzir međunarodne sporazume između Evropske unije odnosno datih država članica i date treće zemlje koji se tiču pitanja bezbednosti snabdevanja energijom, kao i druge specifične činjenice i okolnosti vezane za dati slučaj i datu treću zemlju. Teret dokazivanja o ispunjenosti navedenih uslova pada na potencijalnog operatora prenosnog sistema koji je pod kontrolom lica iz treće zemlje.

Komisija mora prva da iznese mišljenje o sertifikaciji. Prilikom usvajanja konačne odluke o sertifikaciji, nacionalno regulatorno telo mora u potpunosti uzeti u obzir mišljenje Komisije.

Osim postupka sertifikacije operatora sistema, praksa je pokazala da izdavanje pojedinačnih sertifikata predviđenih posebnim propisima i drugim akterima na tržištu može dovesti do suprotne tendencije – narušavanja principa nediskriminacije i jednakih uslova poslovanja, što dugoročno može da destabilizuje sigurnost snabdevanja.

4. SERTIFIKACIJA KAO MODEL IZBEGAVANJA (NE)POTPUNE PRIMENE PROPISA O ZAŠTITI KONKURENCIJE U CILJU SIGURNOSTI SNABDEVANJA

Vlasničko razdvajanje doprinelo je razvoju tržišnih principa na energetsom tržištu. Ujedno, stvorilo je jednake uslove poslovanja u svim zemljama članicama EU. Međutim, sigurnost snabdevanja je na taj način obezbeđena samo u pogledu cene, ali ne i količine energenata. Stoga je valjalo naći model koji bi zadovoljio rigorozne standarde u pogledu zaštite prava konkurencije. Takođe, trebalo je obezbediti favorizovanje pojedinih proizvođača / distributera energenata radi obezbeđenja nesmetane isporuke na konkretnom tržištu.

Ustanovljenjem mehanizma trgovanja pod posebnim uslovima energijom dobijenom iz obnovljivih izvora, kao i mehanizma trgovanja uštedama energije na konkretnom tržištu, podiže se nivo nezavisnosti od uvoza energenata, a time i koeficijent sigurnosti snabdevanja⁵¹⁸.

Subvencionisanjem energije dobijene iz obnovljivih izvora, podižu se proizvodni i distributivni kapaciteti, i ujedno se destimulativno deluje na rast cena energenata na posmatranom tržištu. Tendenciji pada cena visoko pogoduje ustanovljenje i sertifikovanje nivoa štednje potrošnje energije koja se postiže direktno kod potrošača.

Regulatorno telo na nediskriminatornom nivou utvrđuje maksimalni nivo emisija štetnih gasova za svakog proizvođača energije i izdaje mu sertifikat

⁵¹⁸ Reč je o energetsom GINI koeficijentu koji upoređuje dostupnost energenata u razvijenim državama u odnosu na države u razvoju i nerazvijene države. Više o tome u: Sovacool, Benjamin; Brown, Marilyn; Competing dimensions of energy security: An international perspective, Annual Review of Environment and Resources, Vol.35, 2010, str.77-108

dozvoljenih emisija (zeleni certifikat). Sertifikovanje u smislu utvrđivanja nivoa emisija konzumenta energenata, odnosno merenja nivoa ušteda, ne sme se mešati sa procedurom sertifikovanja pojedinih aktera na energetsom tržištu. Iako se formalno označavaju istim rečima, radi se o potpuno različitim pravnim institutima koji će u ovom radu detaljno biti pojašnjeni.

U nadležnosti je regulatornog tela ne samo da pokreće postupak sertifikacije operatora prenosnog sistema u cilju omogućavanja njegovog rada na tržištu, već i da utvrđuje maksimalni nivo emisija štetnih gasova proizvođača energije (najčešće električne). Ukoliko emisije u procesu proizvodnje energije imaju nižu vrednost od dodeljene, višak do dodeljene vrednosti može se prodati na tržištu i na taj način ostvariti dodatni prihod.

Na sličan način funkcioniše i tržište belih certifikata. Energetska efikasnost je dobro uspostavljena opcija koja omogućava da se privredni rast razdvoji od povećanja potrošnje energije, a samim tim da se smanji emisija gasova staklene bašte tako što će se smanjiti količina energije neophodna za krajnju energetska uslugu. Energetska efikasnost smatra se najbržim, najefikasnijim i najekonomičnijim načinom za smanjenje emisije gasova staklene bašte, pri čemu može da doprinese ispunjenju široko prihvaćenih ciljeva energetske politike kao što su ekonomska efikasnost i veća poslovna konkurentnost.

4.1. Zeleni certifikati

Zeleni certifikati⁵¹⁹, predstavljaju trgovačku robu kojom se garantuje da je određena energija⁵²⁰ proizvedena iz obnovljivih izvora. Međutim, država može odrediti kriterijume za izdavanje zelenih certifikata s obzirom na vrstu obnovljivih izvora koji se u procesu proizvodnje koriste: energija vetra (koja se dalje obično različito tretira u odnosu na to da li je reč o energiji vetra na kopnu ili na moru); solarna energija (fotovoltna i termalna); energija talasa (na obali ili na pučini); energija plime i oseke (priobalna i pučinska); geotermalna energija; hidroenergija (koja se različito tretira: energija iz malih – mikrohidro, i velikih elektrana); energija

⁵¹⁹ Poznati pod tim imenom u Evropi, u Sjedinjenim Američkim državama nazivaju se: certifikati o energiji iz obnovljivih izvora (Renewable Energy Certificate).

⁵²⁰ Trenutno se zeleni certifikati odnose isključivo na proizvodnju električne energije, što ne znači da se u budućnosti neće primeniti i na toplotnu.

dobijanja iz biomase (uglavnom biogoriva, koja se dalje obično deli prema konkretnom gorivu koje je korišćeno).

Zeleni sertifikati su u direktnoj funkciji benefita energije proizvedene iz obnovljivih izvora po životnu sredinu. Sertifikatima se može trgovati nezavisno od proizvedene energije. U okviru zemalja EU, Poljska, Švedska, Velika Britanija, Italija, i Belgija koriste zelene sertifikate da bi podršku proizvodnji zelene električne energije podvele pod tržišne principe i na taj način zamenile direktne investicione subvencije putem ustanovljenja garantovanih tarifa, takozvanih feed-in tarifa⁵²¹.

Iako tržišno orjentisani, zeleni sertifikati imaju izvesna ograničenja. Naime, zeleni sertifikati se izdaju isključivo za područje određene države i ne mogu se prenositi bez obzira na eventualne bilateralne ili multilateralne sporazume o priznavanju međusobnih prava. Stoga je trgovanje onim delom neemitovanog ugljen-dioksida (količine koja bi bila emitovana proizvodnjom iz neobnovljivih izvora) vezano isključivo za nacionalno tržište. Razlikujemo dva osnovna tipa trgovanja: trgovanje jedinicima dozvoljene emisije i trgovanje s osnovnom linijom i kreditima.

Trgovanje jedinicama dozvoljene emisije (poznato i pod imenom trgovanje s ograničenjem) jeste tržišno zasnovani pristup kontrolisanju zagađenja i povećanju proizvodnje kroz pružanje ekonomskih podstreka onim proizvođačima koji smanjuju emisiju štetnih gasova. To je faktičko uspostavljanje cene za određenu količinu emitovanog ugljen-dioksida. Nezavisno telo (obično imenovano od strane izvršne vlasti) uspostavlja gornju granicu, tj. ograničava količinu štetnih gasova koji se smeju emitovati. To ograničenje se dodeljuje ili prodaje emiterima štetnih gasova u obliku dozvola za emisiju, koje predstavljaju pravo na emitovanje ili proizvodnju određene količine neke materije koja zagađuje životnu sredinu. Preduzeća moraju da poseduju onoliko dozvola (takozvanih karbon kredita) koliko gasova emituju. Ukupan broj izdatih dozvola ne sme prelaziti gornju granicu, kojom je definisan maksimalan nivo emisije štetnih gasova. Proizvođačima kojima je neophodan veći broj dozvola moraju da ih nabave na tržištu da ne bi plaćali novčane kazne. Ujedno, prodavac dozvola biva nagrađen za smanjenje nivoa emisije štetnih gasova.

⁵²¹ Feed-in tarife su poznate i na srpskom tržištu. Predstavljaju meru investicione politike kojoj se pribegava radi pospešivanja naglog razvoja određenog sektora proizvodnje ili prerade energije. Više videti u: Couture, Toby; Gagnon, Yves; An analysis of feed-in tariff remuneration models: Implications for renewable energy investment; Energy Policy; Vol.38. Iss.2, str. 955-965. U Srbiji, prekretnicu uvođenja feed-in tarifa i za velike infrastrukturne objekte učinila je Uredba o merama podsticaja za povlašćene proizvođače električne energije ("Sl.glasnik RS", br.8/2013) o čemu će biti reči u IV delu ovog rada.

Danas se na globalnom nivou aktivno trguje sa nekoliko zagađivača vazduha. Kad je reč o gasovima staklene bašte, najveći sistem trgovanja emisijom jeste Šema Evropske unije o trgovini emisijama (EU ETS)⁵²². U SAD svaka od država propisuje uslove na domaćem tržištu, čiji je cilj smanjenje kiselih kiša. Na nivou federacije, trguje se oksidima azota. Na međunarodnom nivou, za potrebe trgovine, jedinica dozvoljene količine emitovanih gasova (CER)⁵²³ definisana je kao jedna metrička tona emitovanog ugljen-dioksida (CO₂). Te jedinice mogu se prodavati na privatnom ili međunarodnom tržištu po preovlađujućoj tržišnoj ceni. Njima se trguje ili se pokrivaju menicama na međunarodnom nivou pa se tako jedinice dozvoljene emisije mogu prenositi iz zemlje u zemlju. Svaki međunarodni transfer se odobrava u skladu sa Okvirnom konvencijom Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama (UNFCCC). Svaku promenu vlasništva u okvirima Evropske unije dodatno verifikuje Evropska komisija.

Krajnji cilj trgovanja emitovanim količinama štetnih gasova jeste da se troškovi pridržavanja postavljenim ciljnim emisijama svedu na najmanju moguću meru. Sistem trgovine s ograničenjem ograničava ukupnu emisiju štetnih gasova iz izvora koji učestvuju u sistemu tako što uvodi ograničeni broj jedinica dozvoljene emisije koje izvori emisije moraju da poseduju i predaju prema količini štetnih gasova koje emituju.⁵²⁴

Međutim, radi popularizacije tržišta štetnih gasova i dodatnog podizanja investicija države dozvoljavaju trgovanje dozvoljenim emisijama i drugim akterima (ne isključivo emiterima štetnih gasova). Uključivanjem trgovaca na tržište, dodatno poskupljuje kvota emisija – usled povećane tražnje, što dugoročno vodi do veće energetske efikasnosti i veće proizvodnje energije iz obnovljivih izvora. Stoga se u sistemu trgovanja jedinicama dozvoljene emisije, tj. sistemu trgovanja s ograničenjem, uspostavlja gornja granica pristupa izvoru (ograničenje) a onda se deli između korisnika i drugih aktera u obliku dozvola. Da li se zagađivač pridržava

⁵²² European Union Emission Trading Scheme

⁵²³ Certified Emission Reductions Unit

⁵²⁴ O'Sullivan, Arthur; Steven M. Sheffrin; Economics: Principles in action, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2003. pp. 471

ograničenja utvrđuje se poređenjem stvarne emisije s brojem predatih dozvola, uključujući i one kojima se trgovalo u okviru postavljenje gornje granice⁵²⁵.

Na taj način, u rešavanju problema sigurnosti snabdevanja energetskog tržišta putem kontrole zagađenja životne sredine, korišćenje tržišnih instrumenata, kao što je trgovanje dozvoljenim količinama emisije, zamenjuje sistem propisivanja regulative po principu propisivanja sankcije i inspeksijskog nadzora. Međutim, da bi se efikasno smanjila emisija štetnih gasova, trgovanju dozvoljenim količinama emitovanih gasova potrebno je ustanoviti gornju granicu, koja predstavlja efikasan regulatorni mehanizam izvršne vlasti. Pošto vlada utvrdi ograničenje, pojedinačne kompanije mogu da biraju da li će i na koji način da smanje emisiju štetnih gasova. Odsustvo smanjenja emisije obično se kažnjava dodatnim poreskim nametima, koji podižu troškove proizvodnje.

Berze za trgovinu jedinicama dozvoljene emisije oformljene su s ciljem da obezbede gotovinsko tržište za dozvoljene količine emisije, kao i terminsko i opciono tržište, koja bi pomogla u formiranju tržišne cene i održavanju likvidnosti. Cene jedne tone ugljen-dioksida ili njegovog ekvivalenta (CO₂e) obično su izražene u evrima. Moguće je trgovati i drugim gasovima staklene bašte, ali se njihove količine pretvaraju u količine emitovanog ugljen-dioksida u zavisnosti od toga koliko doprinose globalnom zagrevanju. Svi ovi elementi smanjuju finansijski efekat kvote na poslovanje, dok u isto vreme garantuju pridržavanje kvotama na nacionalnom ili međunarodnom nivou.

Trenutno postoji šest međunarodnih berzi na kojima se trguje jedinicama dozvoljene emisije⁵²⁶: Čikaška klimatska berza⁵²⁷, Evropska klimatska berza⁵²⁸, Nazdakova evropska robna berza⁵²⁹, Pauver nekt⁵³⁰, Bratislavská robna berza⁵³¹ i Evropska energetska berza⁵³². Nazdakova evropska robna berza ovlašćena je i za trgovinu kompenzacijama proisteklim iz projekta Mehanizma čistog razvoja

⁵²⁵ Jaffe, Judson; Ranson, Matthew; Stavins, Robert N; Linking Tradable Permit Systems: A Key Element of Emerging International Climate Policy Architecture; Ecology Law Quarterly; Vol.36, 2009. str.789

⁵²⁶ Lavelle, Marianne; A U.S. Cap-And-Trade Experiment to End; National Geographic, Environment, 2010.

⁵²⁷ Chicago Climate Exchange, sa sedištem u Čikagu (Chicago, USA)

⁵²⁸ European Climate Exchange, sa sedištem u Londonu (London, UK)

⁵²⁹ NASDAQ OMX Commodities Europe, sa sedištem u Oslu (Oslo, Norway)

⁵³⁰ PowerNext, sa sedištem u Parizu (Paris, France)

⁵³¹ Commodity Exchange Bratislava, sa sedištem u Bratislavi (Bratislava, Slovakia)

⁵³² European Energy Exchange, sa sedištem u Parizu (Paris, France)

(CDM)⁵³³, ustanovljenog Kjoto protokolom. Mnoge kompanije se danas uključuju u programe smanjenja, kompenzovanja ili konfiskovanja emisije ne bi li zaradile karbon-kredite kojima mogu trgovati na nekoj od berzi. Upravljanje emisijom štetnih gasova jedno je od najbrže rastućih segmenata finansijskih usluga u svetu.

Osnovni program trgovine emisijama s ograničenjem utvrđuje ukupnu gornju granicu za sve izvore i onda se dozvoljava međusobna trgovina između izvora da bi se utvrdilo koji izvori zapravo emituju ukupnu količinu zagađivača. Alternativni pristup jeste trgovanje sa osnovnom linijom i kreditima.

U okviru trgovanja sa osnovnom linijom i kreditima zagađivači koji nisu obuhvaćeni ukupnom gornjom granicom mogu da stvaraju kredite, koji se obično nazivaju kompenzacije, tako što smanjuju svoju emisiju ispod osnovnog nivoa emisije. Te kredite onda od njih kupuju zagađivači koji imaju regulatorno ograničenje. Postavlja se pitanje na koji način vršiti regulatorna ograničenja, odnosno u odnosu na koje kriterijume? Jasno je da je količina emisija zagađujućih materija osnova za dodelu zelenih sertifikata, ali na koji način vršiti pravilan odbabir za kontrolu zagađenja, odnosno dodelu zelenih sertifikata?

Priroda zagađujućih materija igra veoma važnu ulogu u odlučivanju koji okvir treba koristiti za kontrolu zagađenja. Ugljendioksid deluje globalno, pa je njegov uticaj na životnu sličan bez obzira na to gde se u svetu taj gas proizvede. Tako lokacija izvora zagađivača nije presudna sa aspekta zaštite životne sredine. Međutim, za pojedine materije koje deluju lokalno, količina materija koje deluju na jednoj lokaciji ne proizvodi istu količinu štete po prirodno okruženje u odnosu na količinu materije na nekoj drugoj lokaciji. Ovaj problem je u teoriji poznat pod nazivom "vrela tačke biodiverziteta"⁵³⁴. S obzirom na to da je moguće da se na određenom podneblju javi mala količina materije koja može naneti nenadoknadivu štetu životnoj sredini, a da ista količina na nekom drugom podneblju ne bi mogla biti smatrana za veću opasnost, nadalje se postavlja pitanje, da li se opredeliti za cenovne ili količinske instrumente smanjenja emisija štetnih gasova i to kao supletorne instrumente koji prate zelene sertifikate?

Sistem trgovanja s ograničenjem i dozvolama jeste količinski instrument zato što vodi računa o ukupnom nivou emisije (količini) i dozvoljava variranje cena.

⁵³³ Videti više infra II, 2.2.1.

⁵³⁴ Mayers, Norman; *The Biodiversity Challenge: Expanded Hot-Spots Analysis*; *The Environmentalist*, Vol.10, No.4; 1990, str.243-256

Neizvesnost budućih uslova ponude i potražnje zajedno s fiksnim brojem kredita za zagađivanje unosi nesigurnost u buduću cenu kredita za zagađivanje pa industrija mora shodno tome da snosi troškove prilagođavanja promenljivim uslovima na tržištu. Teret promenljivog tržišta tako pada na industriju, a ne na kontrolnu agenciju, što je mnogo efikasnije. Međutim, pod promenljivim tržišnim uslovima, mogućnost kontrolne agencije da promeni ograničenja pretvara se u mogućnost favorizovanja pojedinaca i tako predstavlja priliku za napuštanje principa nediskriminacije.

Pod pretpostavkom da u potpunosti vladaju tržišni mehanizmi, i da su i kontrolna agencija i industrija jednako efikasne u prilagođavanju promenljivim uslovima na tržištu, izbor najboljeg sistema zavisi od osetljivosti troškova smanjenja emisije u poređenju sa osetljivošću koristi (tj. poremećajima klime izbegnutim smanjenjem emisije) na promene nivoa kontrole emisije.

Šema Evropske unije o trgovini emisijama (EU ETS) najveći je multinacionalni sistem trgovine emisijama gasova staklene bašte na svetu. To je jedan od centralnih instrumenata kojim Evropska unija reguliše pridržavanje gornje granice emitovanja štetnih gasova postavljene Kjoto protokolom. Programom o dozvoljenim emisijama u okviru EU se ograničava količina ugljen-dioksida koji se može emitovati iz velikih postrojenja s neto proizvodnjom energije većom od 20 MW, kao što su termoelektrane i fabrike koje emituju mnogo ugljen-dioksida.

U početku, od 2005. do 2007, gornje granice emisije nisu bile dovoljno niske da bi proizvele značajno smanjenje emisije. Ispostavilo se da je ukupna podela dozvoljenih količina emisije prevazilazila stvarnu emisiju. To je oborilo cene jedinice dozvoljene emisije ugljen-dioksida na nulu u 2007. Ta prekomerna ponuda odraz je teškoće u predviđanju budućih emisija, što je neophodno za postavljanje odgovarajuće gornje granice. Nakon toga, došlo je do podizanja gornje granice, ali je odobrena mogućnost kompenzacije prema mehanizmima udružene implementacije (JI) i čistog razvoja (CDM), što je za rezultat imalo situaciju, da statistički posmatrano Evropskoj uniji nije potrebno smanjenje emisije da bi se ispoštovalo propisano ograničenje⁵³⁵, što svakako nije realno sa aspekta poštovanja obaveza preuzetih Kjoto protokolom.

Evropska komisija je nastavila rad u cilju stvaranja preciznog mehanizma uspostavljanja gornje granice ukupne emisije u EU, u okviru koje bi se dodeljivale jedinice dozvoljene emisije zemljama članicama.

⁵³⁵ Više videti u: Brick, Kerri; Visser, Martine; Green certificate trading; University of Cape Town, Energy Research Centre, 2009, str.1-14

Osim toga, zemljama je ponuđen model uvođenja posebnih sistema smanjenja potrošnje, odnosno podizanja nivoa energetske potrošnje iz dva razloga: prvo, radi smanjenja tražnje za energentima; i drugo, radi obezbeđivanja sigurnosti snabdevanja iz postojećih izvora po principu: veća efikasnost pri utrošku, to manja potreba za snabdevanjem tržišta novim količinama. Jedan od metoda koji su na tržištu ponuđeni vladama zemalja članica EU, jesu beli sertifikati.

4.2. Beli sertifikati

Beli sertifikat jeste instrument energetske politike čija je osnovna ideja postavljanje određenih ciljeva u pogledu uštede energije za snabdevače i distributere energije koji te uslove moraju ispuniti tako što će u određenom vremenskom okviru sprovesti mere energetske efikasnosti kod svojih klijenata. Ostvarenje tog cilja potvrđuje se putem (belih) sertifikata. Snabdevači ili distributeri energije koji premaše ciljeve mogu da prodaju neiskorišćene ekvivalente energetske efikasnosti u obliku belih sertifikata drugim snabdevačima/distributerima koji su sproveli manje mera od onih koje su neophodne da bi ispunili svoj cilj. Do sada su sistemi belih sertifikata sprovedeni u Italiji, Danskoj, Velikoj Britaniji i Francuskoj, a trenutno se njihovo uvođenje u punom obimu razmatra i u Holandiji i Poljskoj. Osim toga, postoje i zemlje koje su sprovele slične programe, ali bez mogućnosti trgovine sertifikatima budući da se njihovim sistemima samo uvtrđuju obaveze snabdevača i distributera energije u pogledu energetske efikasnosti.

Glavni učesnici programa belih sertifikata jesu: regulatorni organ, snabdevači i distributeri, pružaoci energetske usluge, i drugi učesnici.

Regulatorni organ ima ključni zadatak u raspodeli obaveza među učesnicima na tržištu. Prateći ispunjenje tih obaveza, može da procenjuje ispunjenost uslova za izdavanje sertifikata. Stoga se njegova nezavisnost mora obezbediti u apsolutnom smislu, kako je objašnjeno u izlaganjima o vlasničkom razdvajanju učesnika na tržištu.

Snabdevači i distributeri gasa i električne energije, imaju obavezu, utvrđenu od strane regulatornog organa, da u određenom periodu uštede određenu količinu energije. Da bi to ostvarili, snabdevači moraju da promovišu specifične projekte energetske efikasnosti svojim krajnjim korisnicima. Državi, promocija projekata energetske efikasnosti dugoročno donosi manju energetske zavisnost i stabilniji rad

tržišta. Nakon utvrđivanja ispunjenja obaveza, snabdevači i distributeri dobijaju beli sertifikat kojim potom mogu da trguju na tržištu. Prodaja belih sertifikata znači da je prodavac ostvario suficit u odnosu na plan ušteda, te da viškove može da proda. Kupovina podrazumeva obratno stanje. Međutim, stanje na tržištu je veoma promenljivo. Kupci u jednom momentu, nakon ostvarivanja svojih investicija mogu vrlo brzo preći na stranu prodavaca, zavisno od obima, strukture i vrste investicije za koju su se odlučili u cilju podizanja energetske efikasnosti.

Kompanije koje pružaju energetske usluge (ESCO)⁵³⁶, to jest kompanije koje klijentima nude smanjenje troškova energije i to često tako što uzimaju deo takvih smanjenih troškova kao otplatu za uvođenje mera energetske efikasnosti i finansiranje unapređenja tih mera. Ove kompanije ne dobijaju obavezu, ali im je dozvoljeno da traže i prodaju beli sertifikat nakon što izvedu radnje koje dovedu do uštede energije. U istu kategoriju uz ove učesnike na tržištu se pojavljuju i druge kompanije koje se bave energetsom efikasnošću.

Pod drugim kompanijama podrazumevaju se i lica kojima regulator ne nameće obavezu, ali mogu da kupuju i prodaju bele sertifikate, obezbeđujući time neophodnu likvidnost na tržištu. Primeri takvih lica jesu brokerske i finansijske institucije koje olakšavaju transakcije i umanjuju investicioni rizik, i pritom spekuliraju cenom belih sertifikata. Različiti programi belih sertifikata predviđaju različite uslove koje ta lica moraju da ispune, kao i različite uloge.

Polazna tačka prilikom kreiranja programa belih sertifikata sastoji se od nekoliko elemenata na osnovu kojih se donose odluke. Prvo treba postaviti cilj i vremenski okvir njegovog ostvarenja. Potom treba definisati tržišne aktere koji će snositi odgovornost, odnosno precizno definisati koje tržišne strane treba da preuzmu obavezu radi ostvarenja zadatog cilja. Program mora da svojim rešenjima bude usmeren na unapređenje konkurentnosti uz minimalne troškove.

Realizacijom programa belih sertifikata, ne samo da se učvršćuje sistem sigurnosti snabdevanja tržišta, već se konstantno podstiče razvoj novog proizvodno-uslužnog sektora u oblasti razvoja i primene novih tehnologija. Investitorima koji posluju na tržištu u interesu je primena najsavremenijih tehničkih rešenja radi maksimiziranja rezultata, time i dobiti.

⁵³⁶ Energy Service Company

Formalna definicija belih sertifikata može se naći u Direktivi EU o energetskej efikasnosti u krajnjoj potrošnji i energetskej uslugama⁵³⁷: „sertifikati koje izdaju nezavisna tela za sertifikaciju čime potvrđuju zahteve tržišnih učesnika za uštedom energije koji su posledica mera za poboljšanje energetske efikasnosti“. Osnovna zamisao ovog instrumenta politike jeste postavljanje određenih ciljeva u pogledu uštede energije za snabdevače i distributere energije koji te uslove moraju ispuniti tako što će u određenom vremenskom okviru sprovesti mere energetske efikasnosti kod svojih klijenata. Ispunjenost uslova potvrđuje se putem (belih) sertifikata. Snabdevači i distributeri energije koji premaše ciljeve mogu da prodaju neiskorišćene ekvivalente energetske efikasnosti u obliku belih sertifikata drugim snabdevačima/distributerima koji su sproveli manje mera od onih koje su neophodne da bi ispunili svoj cilj. Na taj način beli sertifikati osiguravaju visok nivo fleksibilnosti i time doprinose sprovođenju ekonomičnijih mera. Osim toga, strane koje ispunjavaju uslove za to mogu trgovati belim sertifikatima; u te strane ne spadaju samo snabdevači i distributeri energije (sa obavezama) već i kompanije koje pružaju energetske usluge (bez obaveza).

Beli sertifikati kao instrument energetske politike imaju dvojaku svrhu.

Prvo, predstavljaju računovodstveni alat, koji dokazuje da je u dogovorenom vremenskom okviru ostvarena ušteda zahtevane količine energije. Vlasnici belih sertifikata iskazuju uštedu u vrednosti energije pre ili nakon što predaju beli sertifikat nadležnim organima, u zavisnosti od vrste programa.

Drugo, koriste se u trgovini dobrima, bilo na bilateralnom nivou, bilo na međunarodnom tržištu belih sertifikata, kako bi se postojećim i novim učesnicima pružile ekonomske mogućnosti. Ovaj sistem je zasnovan na ideji da se objedine garantovani rezultati uspostavljenih obaveza i ekonomska efikasnost tržišnih mehanizama.

Program belih sertifikata podrazumeva sertifikate koje izdaje organ ili ovlašćeno telo, potvrđujući time da je ostvarena ušteda određene količine energije. Svaki sertifikat je jedinstveno dobro koje se može pratiti i koje sa sobom nosi vlasničko pravo nad određenom količinom dodatne uštede i garantuje da korist od tih ušteda nije uzeta u obzir na drugom mestu.

⁵³⁷ Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC, OJ L 114, 27/04/2006, p. 64–85

Sprovođenje programa belih sertifikata treba da ostvari sledeće: unapređenje energetske efikasnosti i smanjenje energetskog intenziteta u privredi; obezbeđivanje snabdevanja energijom, i u manjoj meri ispunjenje uslova predviđenih Kjoto Protokolom; usklađenost sa uslovima da se sertifikuje energetska efikasnost, što je promenljiv i teško merljiv entitet, umesto da se sertifikuje kvantitet. Ako se izostavi segment „trgovine“, program belih sertifikata je sam po sebi validan mehanizam pomoću kog se može formalizovati zvanično kvantifikovanje i podrška uštedi energije.

U Italiji, na primer, dizajn mehanizma započet je 2001. godine u skladu s italijanskim zakonodavstvom kojim se uređuje pitanje liberalizacije tržišta prirodnog gasa i energije. Izbor programa belih sertifikata u Italiji zasniva se na sledećoj dihotomij politici: politici obaveznosti prema odredbama Kjoto Protokola, i politici liberalizacije tržišta u skladu sa energetske setovima propisa EU. U skladu sa Protokolom iz Kjota, Italija se obavezala da će od 1990. do 2008–2012. smanjiti emisiju štetnih gasova za 6,5%. Oko 26% ukupnog ciljnog smanjenja emisije (24–29 MtCO₂) moraće da se ostvari kroz unapređenje energetske efikasnosti na strani potražnje na energetskom tržištu. Istovremeno, direktive EU o liberalizaciji tržišta električne energije⁵³⁸ i gasa⁵³⁹ primenjene su na italijansko tržište električne energije i gasa putem dva italijanska zakonodavna akta: zakonodavnom Uredbom br. 79 od 16. marta 1999. (Decreto Bersani)⁵⁴⁰ i zakonodavnom Uredbom br. 164 od 23. maja 2000. (Decreto Letta)⁵⁴¹. Oba dokumenta utvrđuju da koncesije za poslovanje distributera moraju sadržati odredbe koje se tiču povećanja energetske efikasnosti za krajnje korisnike, u skladu s kvantitativnim ciljevima koji će se utvrditi zajedničkom Uredbom ministra industrije i ministra za zaštitu životne sredine⁵⁴².

Italija je tradicionalno poznata kao zemlja s niskom potrošnjom energije po glavi stanovnika u poređenju s drugim industrijskim zemljama, što je tumačeno kao pokazatelj visokog stepena energetske efikasnosti. Međutim, reč je o suprotnom: niska potrošnja energije prvenstveno je rezultat privredne strukture koju karakteriše

⁵³⁸ Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity, OJ L 27, 30/01/1997, p. 20–29

⁵³⁹ Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas, OJ L 204, 21/07/1998, p. 1–12

⁵⁴⁰ Decreto legislativo n. 79 del 16.03.1999

⁵⁴¹ Decreto legislativo n. 164 del 23.05.2000

⁵⁴² Navedeno prema: Energy Charter Secretariat, Market Trading Mechanisms for Delivering Energy Efficiency, Brussels, 2010, str.16-19

relativno nisko učešće energetske visokointenzivnih industrijskih grana i znatno učešće poljoprivrednog i tercijarnog sektora, povoljni klimatski uslovi i relativno visok fiskalni pritisak na delatnosti povezane s energijom.

Uvođenje belih sertifikata kojima se može trgovati predstavlja prelazak na delotvorno korišćenje krajnje energije sa principa koji je do sada primenjivan na mnoge druge teme i u mnogim drugim zemljama (npr. smanjenje emisija, razvoj obnovljivih izvora energije, prava u vezi s vodama). Osnovni cilj jeste da se objedine „garantovani rezultati“ propisa (npr. obavezna ciljna ušteda energije) sa ekonomskom efikasnošću tržišnih mehanizama za trgovinu.

Model trgovanja belim sertifikatima, kao mogućnost, u Italiji je uveden 2001. godine. Italijansko nacionalno regulatorno telo za električnu energiju i prirodni gas (AEEG)⁵⁴³ iskoristilo je naredne tri godine da definiše tehničke i ekonomske propise za upravljanje tim programom. Sprovedene su i ispravke kako bi se uzele u obzir i pojedine institucionalne promene (npr. obaveze na polju energetske politike koje zajedno treba da ispune vlada i regionalne uprave), kao i pojedina unapređena rešenja koje je predložila nacionalna agencija AEEG. Sistem je stupio na snagu u januaru 2005. i to na period od pet godina. Na osnovu ostvarenih pozitivnih rezultata, program je u decembru 2007. produžen do 2012. godine, a potom na isti period. Pored toga, neke komponente su ažurirane kako bi se povećala efikasnost. Obaveza u pogledu projekata energetske efikasnosti pripisana je distributerima električne energije i gasa. Vlada određuje ciljnu uštedu na nacionalnom nivou, a AEEG je odgovorna za osmišljavanje i ažuriranje tehničke i privredne regulative za upravljanje programom (primera radi, pristupi za merenje i verifikaciju uštede energije, mehanizam nadoknade troškova, sistem primene zakona, pravila trgovine), zatim za sprovođenje programa i za praćenje ishoda. AEEG takođe predlaže vladi zakonodavne izmene čiji je cilj unapređenje delotvornosti i ekonomske efikasnosti⁵⁴⁴.

Sistem ustanovljenih belih sertifikata u Velikoj Britaniji počiva na sasvim drugačijim principima. Prvobitno je utvrđeno da je energetska efikasnost najekonomičniji način za ispunjenje ciljeva energetske politike. Veliki broj analiza obavljen je za vreme razvoja Energetske Bele knjige⁵⁴⁵ i takozvanog Akcionog plana

⁵⁴³ Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico

⁵⁴⁴ Navedeno prema: Energy Charter Secretariat, Market Trading Mechanisms for Delivering Energy Efficiency, Op.cit.

⁵⁴⁵ Energy White Paper 2003.

za energetska efikasnost⁵⁴⁶. Energetska efikasnost predstavlja srž britanskog programa o klimatskim promenama. Energetsko tržište u Velikoj Britaniji (segment gasa i električne energije) privatizovan je i regulatori su prihvatili programe energetske efikasnosti za domaćinstva kao regulatorne uslove. Počevši od 1997. godine, premeštena je odgovornost za određivanje razmere obaveznih ciljeva sa regulatora na izvršnu vlast. Privlačna strana takvog pristupa jeste to što on od tržišta zahteva poboljšanje energetske efikasnosti bez trošenja javnih resursa. Obaveze snabdevača (maloprodajnih) u pogledu energetske efikasnosti prema domaćinstvima ponovo su uvedene putem regulatornih ciklusa 1998, 2000, 2002, 2005. i 2008. godine⁵⁴⁷.

Sistem belih sertifikata prvobitno je sproveden putem Obaveze u pogledu energetske efikasnosti (EEC) u tri faze, to jest u periodima 2002–2005, 2005–2008. i 2008–2011. Za period 2002–2005, cilj ukupnog smanjenja energije bio je 62 TWh energetskog ekvivalenta standardne vrednosti goriva (oko 16 PJ, skoro 1% potrošnje), što se odnosilo na sve snabdevače gasa i električne energije koji su imali više od 15.000 korisnika. Trenutno u Velikoj Britaniji ima ukupno 11 snabdevača koji pokrivaju 99% energetskog tržišta. Kako su snabdevači energije povećavali opseg poslovanja i aktivnosti, postepeno su dobijali i sve strožije ciljeve.⁵⁴⁸ Prema tom programu, distributer energije finansirao je deo ukupnih troškova sprovođenja tih projekata za uštedu energije. Taj deo troškova određivan je na osnovu konačnih troškova i spremnosti potrošača energije da plati. Razlika predstavlja doprinos distributera, koji se naziva troškom podsticaja. Trošak podsticaja za snabdevača veći je kad je reč o potrošačima s nižim primanjima i manjom spremnošću da plate, što dovodi do većeg opterećenja za distributera.

Domaćinstva su podeljena u dve grupe. Prva grupa je takozvana prioritarna grupa, koja obuhvata 7,7 miliona domaćinstava u koja spadaju penzioneri od 60 i više godina, stanari socijalnih stanova, primaoci dodatka po osnovu invaliditeta i, na kraju, domaćinstva koja dobijaju pomoć od države i imaju decu mlađu od 16. Ovaj program predstavlja meru britanske vlade za borbu protiv nedostatka ogreva (odnosi se na lica

⁵⁴⁶ UK Energy Efficiency Action Plan 2004.

⁵⁴⁷ Navedeno prema: Energy Charter Secretariat, Market Trading Mechanisms for Delivering Energy Efficiency, Op.cit.

⁵⁴⁸ Da bi se ostvario nacionalni cilj u pogledu uštede, sve grupe korisnika svakog distributera moraju se prilagoditi prema određenoj formuli, kako bi se pojednostavila procedura za raspodelu ukupne ciljane uštede na sve snabdevače. Videti više u: A Review of The Energy Efficiency Commitment 2002 – 2005 - A Report for The Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, UK Office of Gas and Electricity Market; 2005.

koja troše više od 10% prihoda na grejanje domaćinstva). U ovu grupu spada skoro 33% svih domaćinstava. Snabdevači mogu da sprovedu nestrukturane mere, kao što je zamena grejnih tela i uvođenje štedljivih sijalica gde se očekuje 100% trošak podsticaja. Strukturne mere su uglavnom izolacija i grejanje, što zahteva i renoviranje samog objekta. U prvim fazama, snabdevači energije morali su da ostvare najmanje 50% uštede energije u prioritetoj grupi. U proseku, snabdevači pokrivaju 80% troškova strukturnih mera za prioritetu grupu⁵⁴⁹.

Druga grupa obuhvata sve druge potrošače. U nju takođe spada i još jedna kategorija potrošača, naime potrošači s niskim primanjima koji i dalje nisu ušli u kategoriju onih "s nedostatkom ogreva". U fazama EEC1 i 2, snabdevači nisu dobijali sredstva za uvođenje mera prema Obavezi u pogledu energetske efikasnosti budući da se njihove cene više ne kontrolišu (nema tarifne strukture) te oni sami određuju iznos koji naplaćuju.

Prema Obavezi u pogledu energetske efikasnosti 2005–2008. (EEC2), osam snabdevača (British Gas, EDF Energy, NPower, OpusEnergy, Powergen, Scottish Power, Scottish and Southern Energy i Telecom Plus) morali su da ostvare ciljnu uštedu energije kod domaćih objekata. Snabdevačima je dozvoljeno da prenesu dodatnu uštedu iz EEC1 u EEC2 (ukoliko su premašili cilj). Na kraju programa, snabdevači su predali dovoljno mera za uštedu energije da ispune, pa čak i premaše ukupni cilj. Od snabdevača je traženo da ispune najmanje polovinu obaveze s potrošačima iz prioritete grupe. I u tom slučaju, snabdevači su ispunili ovaj zahtev do kraja programa. Ciljna ušteda energije u okviru EEC2 iznosila je 130 TWh za domaćinstva između 1. aprila 2005. i 31. marta 2008. godine. Kancelarija za tržište gasa i električne energije (OFGEM)⁵⁵⁰ bila je u obavezi da sprovede program. Do kraja EEC2 2005–2008. snabdevači su ispunili, pa čak i premašili ukupni cilj – ostvarili su 187 TWh uštede, umesto ukupnog ciljnog iznosa od 130 TWh⁵⁵¹.

Nakon EEC1 i EEC2 usledio je program Ciljeva za smanjenje emisije ugljenika od 2008. do 2011, koji se sastoji od treće trogodišnje faze obaveze snabdevača energije. Uredba o električnoj energiji i gasu (smanjenje emisije

⁵⁴⁹ Više videti u: Oikonomou, Vlasis; Di Giacomo, Marina; Russolillo, Daniele; Becchis, Franco; White certificates in the Italian energy oligopoly market; Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy Vol.7 Iss.1; 2012; str. 104-111

⁵⁵⁰ Office of Gas and Electricity Markets

⁵⁵¹ Videti više u: Lees, Eoin; Evaluation of the Energy Efficiency Commitment 2005-08 Report, Department of Energy & Climate Change, UK, 2008

ugljenika)⁵⁵² iz 2008. i Uredba kojom je izmenjena i dopunjena Uredba o električnoj energiji i gasu (izmene i dopune smanjenja emisije ugljenika)⁵⁵³ iz 2009. pružaju zakonsku osnovu za sprovođenje plana. Uredbama je predviđeno da od 1. aprila 2008. do 31. marta 2011. snabdevači zajedno ostvare ukupno ciljno smanjenje emisije ugljenika. Cilj je postavljen na 185 miliona tona ugljen-dioksida (životni vek) do 2012. (nediskontovano i isključujući preterano (komforno) zagrevanje domova), što je jednako količini gasa koja se svake godine oslobodi iz 700.000 domova. Prema utvrđenom programu, snabdevači gasa i električne energije koji imaju najmanje 50.000 domaćih potrošača (bilo pojedinačno, bilo kao deo grupe kompanija) moraju da ispune obavezu u vezi sa ugljenikom. Ovu obavezu određuje OFGEM koji takođe raspodeljuje ukupni cilj prema broju domaćih potrošača svakog snabdevača koji je preuzeo obavezu (ukupna očekivana investicija 2,8 milijardi funti). U sklopu toga, snabdevači moraju da usredsrede 40% aktivnosti na prioritetnu grupu ranjivih domaćinstava i domaćinstava s niskim primanjima. Pojedinačni cilj svakog snabdevača naziva se „obaveza smanjenja emisije ugljenika“.⁵⁵⁴

Snabdevači ispunjavaju svoje ciljeve tako što uspostavljaju programe za smanjenje emisije ugljenika, i to, na primer, nabavkom izolacije za potkrovlja kako bi se pomoglo domaćinstvima s niskim primanjima, ili subvencionisanjem troškova izolacije zidova sa šupljinom. OFGEM je uveo procedure za ocenu programa snabdevača, kao i za nadgledanje napretka i usklađenosti. U načelu, programi mogu biti povezani s električnom energijom, gasom, ugljem, naftom i tečnim naftnim gasom (LPG), i mogu se sprovoditi u svim domaćinstvima u Velikoj Britaniji.

4.2.1. Primenljivost sistema belih sertifikata

Uspostavljanje sistema sertifikata kojima se može trgovati radi regulisanja tržišnih odnosa u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja predstavljaju smislenu opciju ukoliko postoji zanimanje za prodaju/kupovinu tih sertifikata. U tom smislu, postoje dve mogućnosti za stvaranje potražnje: putem obaveze ili dobrovoljne potražnje (u obliku podsticaja).

⁵⁵² The Electricity and Gas (Carbon Emissions Reduction) Order, UK S.I. 2008/188

⁵⁵³ The Electricity and Gas (Carbon Emissions Reduction Amendment) Order, UK S.I. 2009/1904

⁵⁵⁴ Navedeno prema: Energy Charter Secretariat, Market Trading Mechanisms for Delivering Energy Efficiency, Op.cit.

Za stvaranje obaveze, prethodno treba definisati veličinu cilja, čemu prethodi analiza. Postavljanje cilja odnosi se na nivo obaveze, izražene kao ušteda u TWh ili u tonama naftnog ekvivalenta. Prilikom postavljanja cilja, od presudne važnosti su referentna tačka i godina – cilj se može definisati, na primer, u smislu tehničko-ekonomskog potencijala, stvarne ili predviđene upotrebe energije. Još jedan aspekt ove karakteristike jeste i vremenski okvir u kom strane koje su u obavezi moraju ostvariti ciljnu uštedu. Cilj politike pod kojim se uvodi program belih sertifikata ima direktan uticaj na određivanje jedinice ciljne uštede. Drugim rečima, ako se program belih sertifikata zasniva na cilju energetske politike koji se tiče unapređenja sigurnosti isporuke energije, ciljna ušteda će se verovatno definisati kao ušteda primarne energije; s druge strane, ako je cilj politike obezbediti pouzdanu isporuku električne energije, ciljna ušteda definišaće se kroz krajnju energiju.

Drugi korak je definisanje tržišnih subjekata koji dobijaju obavezu uštede energije i sprovođenje plana za ukupnu ciljnu uštedu raspodelom na pojedinačne učesnike. Alternative su primarni (proizvodnja energije) i sekundarni sistemi (distribucija energije). Tržišni subjekti su: proizvođači energije (električna energija, grejanje); distributeri energije (električna energija, grejanje, gas); snabdevači energije i goriva; snabdevači energije / prodavci na malo; potrošači/krajnji korisnici. Praksa je pokazala da su prema iznetim programima obaveze nametane uglavnom snabdevačima i distributerima energije. Brojni su razlozi za uvođenje snabdevača energije u programe uštede, a najvažniji je to što su oni bliži krajnjim korisnicima. Nasuprot tome, distributeri su stabilniji, ali su u zavisnosti od tarifne regulative u mreži, pod manjim pritiskom povećanja prodaje.

Drugi tržišni subjekti koji mogu ostvariti uštedu energije i dobiti beli sertifikat jesu sledeći: agenti (npr. distributeri ili snabdevači ispod praga); kompanije koje pružaju energetske usluge; subjekti s minimalnim zahtevom u pogledu prometa, iskustava, ili bez ikakvih zahteva tog tipa; subjekti akreditovani ili neakreditovani prisustvom u zvaničnom registru; potrošači/krajnji korisnici; svi subjekti bez izuzetka, ili samo veliki subjekti; tržišni posrednici (npr. brokери); bilo koji ekonomski akteri (sa ili bez praga).

Pojedinačne ciljne uštede mogu se izraziti kao procenat prodaje ili kao apsolutna vrednost, tj. nezavisno od komercijalnog izbora snabdevača. Drugi kriterijumi za raspodelu jesu broj uslužjenih klijenata (što takođe odražava i tržišni udeo), apsolutna vrednost distribuirane energije i godišnji promet. Ne postoji nacrt za

takvu raspodelu ciljne uštede, budući da ona zavisi od konteksta na nacionalnom tržištu. Ipak smatra se da je prihvatljivije postaviti ciljne uštede u vidu procenta energije koju distributeri i snabdevači prodaju, pre nego u apsolutnom obliku, i da ona treba da bude uslovljena razvojem tržišnog udela.

Kao sledeći korak, tvorci politike moraju da odluče koji su projekti i/ili tehnologije podobni da dobiju sertifikate u okviru programa belih sertifikata. Podobne tehnologije predstavljaju izbor određenih tehnologija i paketa mera koji su dozvoljeni i za koje se zna da imaju povoljan uticaj na ciljnu uštedu. Postoje dve mogućnosti: ostaviti program potpuno otvoren za sve tehnologije, oblike energije ili sektore krajnje potrošnje, ili ograničiti program u pogledu tehnologija (na primer, ustanoviti spisak tipova podobnih projekata), sektora krajnje potrošnje ili u pogledu energija (samo onih vezanih za mrežu). Drugi parametri koji se moraju razmotriti kao kriterijumi jesu veličina projekata i sektori privrede u kojima se mogu primeniti.

Kada je reč o podobnosti projekta, ne treba davati prednost nijednoj tehnologiji, obliku energije ili sektoru krajnje potrošnje energije već se umesto toga treba usredsrediti na primarnu ili krajnju energiju koja šteti životnoj sredini ili društvu. Povlašćeni tretman mogao bi da vodi ka većim troškovima usklađenosti poslovanja nego u situaciji kada su tržišne sile ostavljene da odaberu najpovoljniji put ka ostvarenju ekološkog ili društvenog cilja. Treba dozvoliti više različitih tipova projekata kako bi trgovina donela pogodnosti u dovoljnoj količini da se nadoknade povezani administrativni i institucionalni troškovi. Ograničavanje raspona programa na određene tehnologije povećava rizik od cenovne neizvesnosti i fluktuacija. Ako se raspon programa ograniči u pogledu sektora i aktera koji u njemu mogu da učestvuju, može doći do smanjenja administrativnih troškova.

S obzirom na to da je smanjenje troškova na najmanju moguću meru težnja svih tržišta, velika je verovatnoća da će se program koji je u potpunosti otvoren fokusirati na velike projekte (usled zakonitosti ekonomije obima). Na taj način se mogu isključiti pojedini sektori koji se obično navode kao naročito problematični sa stanovišta energetske efikasnosti, kao što su rezidencijalni sektor i zgrade opšte namene (gde su troškovi transakcije veći, a periodi otplate duži). Eventualne negativne posledice, koje mogu nastati ako je stranama koje imaju obavezu dozvoljeno da preduzmu mere koje izlaze iz njihovog prenosnika energije, moraju se pažljivo razmotriti zbog mogućeg sukobljavanja sa zakonom o zaštiti konkurencije. Primera radi, ako snabdevač električne energije učestvuje u projektima uštede energije

izvan svoje baze klijenata i izvan svog prenosnika energije (na primer, gas), u tom slučaju snabdevač gasa, u čiju je oblast snabdevač električne energije prestupio, može da tvrdi da je dati prenosnik energije podložniji uštedi energije, pa ga je time program doveo do nepravičnog podređenog položaja. Usled toga, snabdevač gasa koji je navodno na gubitku može da zatraži nadoknadu troškova od države po osnovu zatvaranja tehnološki zastarelih kapaciteta koji nisu u stanju da se upuste u tržišnu utakmicu.

Pravila trgovine odnose se na okvir prema kojem se trgovina belim sertifikatima može odvijati i uključuju dogovore za upravljanje ponudom i potražnjom sertifikata, kao i osnovne karakteristike sertifikata. Primena zakona podrazumeva sankcije i kazne koje snabdevači moraju da plate ukoliko ne mogu da ispune svoje obaveze.

Sertifikati su roba koja podrazumeva vlasničko pravo nad određenom količinom uštedene energije. Njihova glavna odlika na valjano uspostavljenom tržištu jeste to da su jedinstveni i da se njima može trgovati. Određena osnovna pravila moraju se unapred utvrditi kako bi se garantovalo stvaranje funkcionalnog tržišta, naime: učesnici na tržištu; životni vek sertifikata; učestalost transakcija; sigurnosna pravila prilikom elektronskih transakcija; odloženo trgovanje (mogućnost da se čuvaju i u narednim godinama koriste sertifikati koji se mogu dobiti povrh ciljne uštede); pozajmljivanje (izdavanje jedne količine belih sertifikata pre sprovođenja projekta na koji se oni odnose); izuzeće od novih propisa (mehanizam tipičan za trgovinu emisijama gde se sertifikati izdaju i na osnovu „zasluga“ stečenih u prošlosti po osnovu ostvarene ciljne uštede).

Minimalna veličina projekta može se primeniti za sertifikaciju uštede kako bi se smanjili troškovi transakcije i podstaklo grupisanje projekata. Dug životni vek sertifikata povećava dugoročnu elastičnost i fleksibilnost potražnje. Lica kojima se može dozvoliti da primaju i prodaju sertifikate uključuju aktere sa obavezama, izuzete aktere, kompanije koje pružaju energetske usluge, potrošače, tržišne posrednike, nevladine organizacije, pa čak i proizvođače aparata.

Kako bi se osiguralo da će tržišni igrači moći da priušte ekonomske rizike čitavog programa belih sertifikata i da će se zahtevane ciljne uštede ostvariti, može se odrediti gornja granica cena. To se može odvijati ili određivanjem otkupne cene ili unapred definisanom kaznom. Kazna može biti srazmerna nepokrivenom delu uštede

energije ili ostvarenoj prodaji tržišnih učesnika. Isto tako, ukoliko pravila usklađenosti nisu stroga, može se odobriti i grejs period.

Konkretno institucionalno uređenje predstavlja stub podrške programu belih sertifikata. Institucionalno uređenje se sastoji od izbora lica koja preduzimaju uspostavljanje, administraciju, verifikaciju, registraciju i izveštavanje o uslovima programa belih sertifikata. Dva pitanja zaslužuju da im se posveti posebna pažnja zbog ključne uloge koju imaju u institucionalnoj infrastrukturi programa belih sertifikata: uspostavljanje polazne vrednosti za merenje uticaja projekata i izbor sistema verifikacije.

Da bi se utvrdila ušteda energije proistekla iz aktivnosti koja se sprovodi radi energetske efikasnosti, krajnja potrošnja energije mora se uporediti s polaznom vrednošću (referentna situacija), izuzimajući dodatne napore na uštedi. Princip dodavanja odnosi se na sertifikaciju istinskih i trajnih povećanja nivoa energetske efikasnosti iznad onoga što bi se inače ostvarilo da nije bilo intervencije u pogledu energetske efikasnosti, na primer, povećanje do kog bi svakako došlo i usled tehničkih i razvojnih tendencija i politika koje se primenjuju. Suštinski kriterijumi za određivanje principa dodavanja mogu se zasnovati na sledećem: povećanje prometa za lica koja imaju obavezu; inovacije; sadašnja tržišna struktura; prosečan učinak komponenata (npr. izolacije); postojeći standardi i propisi; mehanizmi za praćenje; trajanje uštede energije; povratni efekti, tj. neočekivano veća potrošnja proistekla iz uočene prilike za većim komforom (npr. podizanje grejanja na veću temperaturu) do koje je došlo nakon nekih projekata uštede energije (npr. izolacija zidova sa šupljinom), bez dodatnih troškova ogreva za stambenu upotrebu.

Ušteda energije može se odrediti procenom potrošnje energije ili merenjem potrošnje pre i poređenjem s potrošnjom posle sprovođenja jedne ili više mera za unapređenje energetske efikasnosti i prilagođavanja zbog eksternih faktora.

U literaturi⁵⁵⁵, izdvajaju se tri vrste metoda za ocenu uštede energije vezane za bilo koji projekat: standardni, analitički i metod polazne vrednosti.

Prvi, tzv. Standardni metod ne podrazumeva merenja na terenu. Zasnovan je na standardnim procedurama za procenu, i daje uštedu energije *ex ante* po fizičkoj jedinici opreme (npr. po zamenjenoj lampi, po kW instalirane snage motora itd.). Ovaj pristup tipičan je za „masovne“ projekte gde se mogu utvrditi pouzdane prosečne

⁵⁵⁵ Langniss, Ole; Praetorius, Barbara; How much market do market-based instruments create? An analysis for the case of White certificates; Energy Policy Vol.34 No.2, 2006. str. 200-211

vrednosti. Za svaki tip projekta dobija se jednostavna jednačina zajedno sa standardnim vrednostima za sve parametre uključene u samu jednačinu.

Analitički metod se može smatrati „otvorenim“ standardnim metodom, kod kog se ušteta ocenjuje nakon merenja nekoliko relevantnih parametara na terenu. Ovaj metod je opravdan za projekte koji imaju relativno veliku veličinu jedinice (naizmenična proizvodnja električne i toplotne energije⁵⁵⁶, pogoni promenljive brzine, itd.), to jest, za one projekte kod kojih uticaj uštede energije varira u zavisnosti od ograničenog broja parametara korišćenja koji se mogu identifikovati (npr. broj sati korišćenja).

Prema metodu polazne vrednosti merene brojilom, ušteta se zasniva na razlici između merene potrošnje energije pre i posle sprovođenja. Polazne vrednosti mogu biti normalizovane i prilagođene drugim promenljivim u procesu (prava naspram referentne eksploatacije opreme, toplotni kapacitet objekata, klimatski uslovi). Ovaj pristup otvoren je samo za projekte čiji učinak zavisi od promenljivih i parametara koji se menjaju od slučaja do slučaja, pa je stoga rezultat manje predvidljiv. Ušteta energije se računa merenjem ukupne potrošnje energije. Pristup merenja pomoću brojila daje precizniju garanciju uštedene energije, ali je često teško utvrditi realnu uštedu (npr. postoji samo jedno brojilo u domaćinstvu za merenje čitave potrošnje). Bolje je predložiti taj pristup za veće instalacije, dok za male projekte on može da podrazumeva veće troškove nadgledanja. Kao alternativa tome, mogu se koristiti ispitivanja uzoraka kako bi se kalibrisale uštete pripisane projektima korišćenjem standardnih faktora. Iskustva u državama gde je implementiran ovaj sistem u cilju regulisanja dela potrošnje na tržištu pokazuje da postoji veća naklonost ka pristupu kod kog se pretpostavlja ušteta i ka standardizovanim metodama, budući da se troškovi transakcije mogu smanjiti za strane koje imaju obavezu i za lica koja razvijaju projekte.⁵⁵⁷

Osim toga, metode nadgledanja i verifikacije utiču na proces sertifikacije uštede budući da se mogu izdati *ex-post* (iskazujući realnu uštedu energije ostvarenu tokom nekog perioda) ili *ex-ante* (iskazujući procenjenu uštedu energije ostvarenu u okviru određenih projekata).

⁵⁵⁶ U literaturi poznati pod nazivom: "Cogeneration". Videti više u: Ugur, Cakir; Comakli, Kemal; Yuksel, Fikret; The role of cogeneration systems in sustainability of energy; Energy Conversion and Management; Vol.63, 2012, str.196-202

⁵⁵⁷ Mundaca, Luis; Transaction costs of tradeable white certificate schemes: The energy efficiency commitment as case study, Energy Policy, Vol.35, 2007. str. 4340-4354

4.3. Značaj belih i zelenih sertifikata za zaštitu konkurencije i sigurnost snabdevanja tržišta

Pored okvira Kjoto protokola i obezbeđivanja sigurnog snabdevanja energijom, glavni cilj klimatske politike EU jeste promovisanje korišćenja obnovljive energije. Cilj Direktive EU o promovisanju upotrebe energije iz obnovljivih izvora na unutrašnjem tržištu električne energije⁵⁵⁸ bila je da se količina električne energije u EU dobijene iz obnovljivih izvora poveća na 22,1% do 2010. godine, čime bi se omogućilo da EU ispuni cilj prema kome je do 2010. godine 12% ukupne potrošnje energije na nivou Evropske unije proizvedeno iz obnovljivih izvora. Direktiva o promovisanju upotrebe energije iz obnovljivih izvora⁵⁵⁹ postavila je obavezan cilj od 20% učešća obnovljive energije u ukupnoj energiji. Direktivom je predviđen i obavezan udeo biogoriva od najmanje 10% u ukupnoj upotrebi benzina i dizela. Obe direktive pružile su direktnu podršku inovativnim mehanizmima koji bi mogli da olakšaju liberalizaciju tržišta energije, što je još jedan od ciljeva zajedničkog energetskeg tržišta EU.

Da bi ostvarile navedene ciljeve (sigurnost snabdevanja kroz supstituciju proizvodnje i zaštitu konkurencije) članice uvele su mehanizme za podršku proizvodnji električne energije iz izvora energije koji povoljno utiču na životnu sredinu ili imaju neke druge pogodnosti („zeleni električni energija“), ali koji nisu ekonomski isplativi. U takve mehanizme spadaju feed-in tarife ili garantovane cene, izuzeće od plaćanja poreza, kreditne garancije, tenderski sistemi i istraživački i razvojni programi, itd. U prethodnoj deceniji više zemalja dodalo je i programe zelenih sertifikata kojima se može trgovati kao još jedan od mehanizama podrške. Zeleni sertifikati kojima se može trgovati postali su veoma čest instrument za ostvarivanje ciljeva korišćenja obnovljive energije u pojedinim zemljama članicama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj⁵⁶⁰, uz različite osnovne karakteristike i

⁵⁵⁸ Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market (OJ L 283, 27.10.2001, p. 33)

⁵⁵⁹ Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC (OJ L 140, 5.6.2009, p. 16)

⁵⁶⁰ Australija, Belgija, Velika Britanija, Holandija, Švedska. Više videti u: Energy Efficiency: Market Trends and Medium-Term Prospects, IEA, 2013

specifične ciljeve. Zelenim certifikatima, njihova regulatorna tela smatraju zvaničan dokument koji dokazuje da je proizvedena određena količina zelene električne energije i kojim se može trgovati.

Zeleni certifikat zapravo predstavlja meru „koliko je zelena“ jedna jedinica proizvedene obnovljive energije (koliko je njen ekološki nivo). Time je jedinica podijeljena na dva dela: na fizičku električnu energiju i na s njom povezanu „količinu zelenila“ kojom se može trgovati na dva različita tržišta – na konvencionalnim tržištima fizičke električne energije i na tržištima certifikata. Primarni ciljevi kojima se bave programi zelenih certifikata jesu smanjenje zavisnosti od nafte, obaveze prema Kjoto protokolu (smanjenje emisije gasova staklene bašte), sigurnost snabdevanja energije i diversifikacija izvora obnovljive energije, a sve u cilju sigurnosti snabdevanja tržišta. Hijerarhija ovih ciljeva može donekle varirati u zavisnosti od odlika nacionalnih tržišta energije i njihovih industrijskih struktura.

Osnovna odlika po kojoj se programi zelenih certifikata razlikuju od drugih mehanizama podrške jeste to što je željeni ishod programa (određeni oblici proizvodnje električne energije) razdvojen od tržišta samog proizvoda. Iz toga sledi da se podobnom proizvodnjom električne energije dobijaju dva različita proizvoda: a) električna energija, koja se prodaje na klasičnom tržištu električne energije, i b) zeleni certifikati, kojima se trguje na potpuno odvojenom tržištu.

Sistem zelenih certifikata kojima se može trgovati spada u kategoriju regulatornih instrumenata, koji pomažu državnim vlastima da ostvare određeni cilj u pogledu proizvodnje obnovljive energije tako što prednosti tržišta sprovode u praksi, a takođe je i obračunski sistem koji potvrđuje proizvodnju obnovljive energije. Osnovna razlika pravi se između obaveznog i dobrovoljnog karaktera potražnje za zelenim certifikatima. Oni se mogu smatrati regulatornim instrumentom za dugoročnu širu upotrebu obnovljive energije samo ako je potražnja definisana i obavezna.

U zavisnosti od nivoa na kom su obaveze postavljene u praksi se razlikuje više vrsta programa zelenih certifikata. Šafer⁵⁶¹ (i drugi) navodi tri najzastupljenija modela:

1) **Model kvota** kompanijama za distribuciju nameće obavezu kupovine zelene električne energije, pri čemu kompanije moraju da prikažu zahtevanu količinu

⁵⁶¹ Schaeffer, Gerrit; Boots, Maroeska; Mitchell, Catherine; Timpe, Christof; Cames, Martin; Anderson, Thomas; The implication of Green Certificates for the deployment of renewable energy. ECN Policy Studies, the Netherlands 2000.

zelenih sertifikata u određenom periodu. Kada kompanija za distribuciju kupi električnu energiju od proizvođača, jedan deo (kvota) kupljene energije sastoji se od zelene električne energije, koju prati prenos zelenih sertifikata kojima se može trgovati. Međutim, kompanija za distribuciju može da počne da trguje zelenim sertifikatima na paralelnom tržištu sertifikata. Cena zelenih sertifikata prenosi se na potrošače električne energije u vidu opšteg povećanja cene;

2) Program **zelenih cena** pretpostavlja da je potražnja javnih komunalnih preduzeća za obnovljivom energijom rezultat ili dobrovoljnog cilja ili direktne obaveze koju je odredila vlada. Razlika u odnosu na model kvota jeste u tome što se fiksna zelena cena prenosi samo na one potrošače koji su pristali da kupuju električnu energiju iz obnovljivih izvora, pa samim tim i da plaćaju veću cenu. Takođe, obaveza se utvrđuje za distributere i oni i dalje mogu da trguju zelenim sertifikatima, međutim, oni mogu da prodaju zelenu električnu energiju samo određenim potrošačima koji su se obavezali da će kupovati električnu energiju dobijenu iz obnovljivih izvora i plaćati je po većoj ceni;

3) Sistem **obaveze kupovine električne energije iz obnovljivih izvora** nameće se potrošačima električne energije (privrednim društvima i domaćinstvima), koji na kraju određenog perioda moraju da dokažu da su ispunili tu obavezu tako što će prikazati količinu sertifikata koje su kupili. Količina sertifikata koje su kupili služi kao dokaz, a osim toga, potrošači imaju i mogućnost da trguju tim sertifikatima.

Nacionalni sistemi zelenih sertifikata se razlikuju i u odnosu na ciljeve utvrđene u pogledu korišćenja obnovljive energije. Nadalje, nacionalni zakonodavni okvir i sprovođenje Direktive EU o promovisanju upotrebe energije iz obnovljivih izvora na unutrašnjem tržištu električne energije⁵⁶² u skladu s nacionalnim zakonima i merama je na različitim nivoima razrađenosti.

Iako postoji spisak standardnih tehnologija koje se mogu uključiti, pojedine zemlje mogu pokušati da promovišu specifične tehnologije i da isključuju neke druge. Ovaj standardni spisak obuhvata biomasu (uključujući i otpad i gas sa deponija), hidroelektrane, vetroparkove, fotonaponske izvore, upotrebu geotermalnih izvora, toplotne pumpe i drugo (solarna termalna energija, energija plime i oseke, okeanskih struja, talasa, vrelih stena, okeanska termalna energija). Takođe, razlikuju se i mehanizmi koji se koriste za stabilizaciju nacionalnog tržišta zelenih sertifikata. Pre

⁵⁶² Directive 2001/77/EC, Op.cit.

svoga, to se odnosi na razliku u periodu validnosti, pravila kreditiranja, postojanja i iznosa kazni, i određivanja najmanje i najveće cene zelenih sertifikata.

Putem mehanizama za podsticanje potrošačke potražnje i smanjenje investicionog rizika novih proizvođača obnovljive energije može se direktno ograničavati odnosno podsticati konkurencija na energetsom tržištu. To se postiže putem uslova za izdavanje sertifikata, praćenja i kontrole primene, razvijenosti tržišnih mehanizama trgovanja i njihove samostalnosti, mogućnosti direktnih intervencija izvršne vlasti u pogledu eventualnog povlačenja sertifikata.

Međutim, sloboda uticaja na nacionalna tržišna kretanja je ograničena na taj način što se naporedo s Međunarodnim programom trgovine emisijama gasova staklene bašte, koji se sprovodi u okviru Kjoto protokola, Sistem Evropske unije za trgovinu emisijama gasova staklene bašte (EU ETS) primenjuje u svim državama članicama EU (uključujući i Norvešku, Island i Lihtenštajn). U drugom periodu trgovanja, emisije prema programu EU ETS ograničene su na oko 6,5% ispod nivoa iz 2005. kako bi se obezbedilo da EU u celini, a države članice pojedinačno ispune svoje obaveze prema Kjoto protokolu, kao i da ostvare ciljno smanjenje gasova staklene bašte od 20% do 2020. Program trgovanja trenutno pokriva preko 10.000 postrojenja u energetsom i industrijskom sektoru, koje su zajedno odgovorne za skoro polovinu emisije CO₂ u Evropskoj uniji i 40% ukupne emisije gasova staklene bašte.

Program EU ETS pokriva postrojenja čiji kapaciteti prelaze propisanu normu, o čemu vode računa države članice. To su elektrane i druga termo postrojenja, rafinerije nafte, visoke peći, železare i fabrike cementa, stakla, kreča, cigle, keramike, celuloze, papira i drvne građe. Što se tiče gasova staklene bašte, sistem trenutno pokriva samo emisije ugljen-dioksida, sa izuzetkom Holandije koja je odabrala da smanji emisije azot-suboksida. Vazduhoplovni sektor uključen je u program počevši od 2012. godine. Emisije CO₂ iz petrohemijske industrije i fabrika amonijaka i aluminijuma takođe su uključene, kao i emisije N₂O nastale prilikom proizvodnje azotne, adipinske i glikolne kiseline i proizvodnje perfluorouglenika iz aluminijumskog sektora.

EU ETS je po svojoj prirodi program ograničenja i trgovine emisijama gde se na postrojenja obuhvaćene programom raspoređuje fiksna količina dozvoljene emisije (emisionih kredita). Države članice određuju ciljeve za pojedinačne sektore i postrojenja putem svojih Nacionalnih planova raspodele koji moraju da ispune određene kriterijume. Postrojenja moraju da ostvare svoje pojedinačne ciljeve tako što

će na licu mesta smanjiti emisiju, mogu da kupe određeno smanjenje emisije (kredit) od drugih učesnika ili mogu da plate kaznu za neispunjenje cilja.

U zavisnosti od odabranih kriterijuma, postoje i alternativni načini za dodelu kredita postrojenjima koja su obuhvaćena sistemom ograničenja i trgovine emisijama: putem dodele besplatnih kredita postrojenjima, putem kredita koji se distribuiraju po najpovoljnijoj ceni koja je dobijena iz datih ponuda, putem tzv. "kredita učinka", koji se distribuiraju u odnosu na stepen efikasnosti primaoca u prethodnom periodu.

Kao rezultat ovog programa, cena električne energije koja se prodaje na tržištu i koja je povećana usled većih troškova prenetih na krajnje korisnike, podstiče povećanje proizvodnje budući da time raste i profit. Nasuprot tome, povećanje cene kredita negativno će se odraziti na energiju dobijenu iz fosilnih goriva budući da proizvodnja jednog dodatnog MWh povećava troškove energetske kompanije jer ona tada mora da kupi dodatni kredit po većoj ceni. Stepenn povećanja krajnje cene zavisi od elastičnosti potražnje za kreditima, jačine ugljenika u proizvodnji energije i postojanja regulatornih tarifa.

5. POVRATNI EFEKAT ("REBOUND EFFECT") KAO DESTIMULATOR ZAŠTITE SIGURNOSTI SNABDEVANJA POVEĆANJEM ENERGETSKE EFIKASNOSTI

Osnovna definicija povratnog efekta može se potražiti u ekonomskoj teoriji. Povratni, efekat može se objasniti kao porast potrošnje energije do kog je došlo usled poboljšane produktivnosti. Prava priroda odnosa potrošnje energije i produktivnosti na energetskom tržištu je i dalje predmet rasprava⁵⁶³. Postavlja se pitanje da li se taj odnos može odrediti u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja, ako se povećanje potražnje, time i potrošnje može pripisati boljoj produktivnosti - meri zaštite sigurnosti snabdevanja.

Povratni efekat prvi je uočio ekonomista Vilijam Stenli Dževons⁵⁶⁴. Radi zaštite sigurnosti snabdevanja u Engleskoj tokom sredine XIX veka, u želji da tačno utvrdi rizik od nestašice uglja u Velikoj Britaniji u pojedinim vremenskim

⁵⁶³ Sorrell, Steven; Jevons' Paradox revisited: The evidence for backfire from improved energy efficiency; Energy Policy Vol.37, No.4, 2009, str. 1456-1469

⁵⁶⁴ William Stanley Jevons (1835-1882), engleski ekonomista i logičar, važi za jednog od tvoraca moderne političke ekonomije.

razdobljima na tržištu, započeo je ekonomsko-matematičke eksperimente za koje je verovao da će dokazati da efikasnija upotreba uglja predstavlja: "način da se u potpunosti neutrališu svi problemi koje sa sobom nose nestašice i visoke cene goriva", budući da je u to vreme uglj bio pokretačka snaga za industrijalizovane zemlje Evrope.⁵⁶⁵ Međutim, Dževons je utvrdio da povećanje produktivnosti ne dovodi do smanjenja potrošnje i stabilnije tržišta već je zaključio: "Stvara se potpuna pometnja pretpostavkom da ekonomična upotreba goriva znači smanjenje potrošnje. Istina je u potpunosti obrnuta"⁵⁶⁶. Pored toga, Dževons pokazuje kako povećanje efikasnosti jednog faktora privrede, nužno ne mora da dovede do veće potrošnje, ali izaziva posledice u drugim delovima, te da efikasnija upotreba uglja u jednom sektoru pojačava pritisak na rezerve uglja zbog veće aktivnosti u drugim sektorima.

Dževonsov paradoks opisuje najekstremniju verziju povratnog efekta koja se ponekad naziva „backfire” i predstavlja scenario po kom povećana efikasnosti u korišćenju nekog resursa dovodi do povećanja u upotrebi tog resursa, što se dugoročno odražava na stanje na tržištu. Povratni efekat, posmatrano sa aspekta zaštite sigurnosti snabdevanja dovodi u pitanje opravdanost mera za povećanje energetske efikasnosti. Mere za podizanje energetske efikasnosti se ne mogu sagledavati isključivo kroz prizmu zaštite životne sredine i eksploatacije fosilnih goriva, već i sa posebnim osvrtom na potencijalne rizike uvećane potražnje. Slučaj koji ide u prilog Dževonsovom stavu jeste smanjenje upotrebe uglja za 2/3 u proizvodnji jedne tone gvožđa u Škotskoj između 1830. i 1863. godine, koje je dovelo do desetostrukog porasta potrošnje gvožđa. Komentarišući ovu pojavu, Sorel (Sorrell)⁵⁶⁷ tvrdi da je tako nešto bilo i logično jer se zahvaljujući nižoj ceni gvožđa došlo do pojeftinjenja i parnih mašina (koje sagorevaju uglj) i železnice (koja prevozi uglj), što se odrazilo na tražnju. Važno je navesti to da se povećana tražnja za potrebe ovog rada ne sagledava sa aspekta nužnog povećanja cena, čime se bavi ekonomska teorija, već sa aspekta ugrožavanja sigurnosti snabdevanja i nemogućnosti da se, uzimajući u obzir i projektovanu energetska efikasnost, sa apsolutnom tačnošću utvrdi rizik destabilizacije energetskog tržišta.

⁵⁶⁵ Navedeno prema: Utfall Danielsson, Carl; *The Rebound Effect: Theory, Evidence and Implications for Energy Policy*; Lunds Universitet, Bachelor Thesis, 2009.

⁵⁶⁶ Ibidem

⁵⁶⁷ Sorell, Op.cit.

Danielsson⁵⁶⁸ se u svom izlaganju o povratnom efektu poziva na tumačenja Kazuma i Bruksa (Khazzoom⁵⁶⁹ & Brookes⁵⁷⁰) iz sedamdesetih i osamdesetih godina XX veka, koji su ukazivali na negativne posledice povećanja energetske efikasnosti kao načina za smanjenje potrošnje energije. Ovi autori smatraju da je potrošnja energije danas veća nego što bi bila da nije urađeno ništa na povećanju energetske efikasnosti. Pravna teorija ističe dva suprotstavljena mišljenja koja su u toj meri oprečna da još uvek, na multilateralnom nivou, nema apsolutnog saglasja po pitanju načina određivanja i sprovođenja mera za energetske efikasnost. Eklatantan primer jeste neprihvatanje Kjoto protokola od strane mnogih država i nemogućnost dogovora oko njegovog naslednika, o čemu je bilo reči u ovom radu⁵⁷¹. Sporno je kako se bezgranično podržavanje energetske efikasnosti odražava na nivo čitave privrede, kao i da li povećanje energetske efikasnosti dovodi do pojave u teoriji nazvane "backfire" – pojave da benefite energetske efikasnosti kompenzuje u potpunosti povećana tražnja u istom procentu⁵⁷². Oni koji smatraju da se energetske efikasnošću može smanjiti potrošnja energije tvrde da postoji razlika između unapređenja energetske efikasnosti proisteklog iz tehnološkog razvoja i unapređenja koje je posledica političkog delovanja. Sektori u kojima postoji najveća verovatnoća za tehnološki napredak jesu oni u kojima je potražnja osetljiva na cenu, dok tržišta na kojima je potražnja konstantna imaju manje izgleda da izazovu veća poboljšanja efikasnosti. Međutim, često su to sektori gde se može ostvariti najviše dobiti, te su stoga obično i meta državne politike. Tržišta na kojima postoje prirodni podsticaji za poboljšanje energetske efikasnosti uvek će biti sputavana visokim cenama ili ograničenom ponudom energije. U ovim slučajevima postojaće rizik od krupnih rebound efekata, dok su rizici manji na tržištima na kojima nema ograničenja. Stoga će rebound efekat proistekao iz dobiti od energetske efikasnosti izazvane energetske politikom biti znatno manji od onih izazvanih tehnološkim napretkom koji pokreće želja da se savladaju ograničenja u obliku visokih cena ili niske ponude.

Oni koji smatraju da unapređenje energetske efikasnosti dovodi do "backfire" pojave ističu značaj povećane produktivnosti u svim segmentima proizvodnje. Iako po jedinici proizvoda uložena energija opada, to neminovno dovodi do povećanja obima

⁵⁶⁸ Utfall Danielsson, Op.cit.

⁵⁶⁹ Daniel Khazzoom

⁵⁷⁰ Leonard Brookes

⁵⁷¹ Supra II, 2.2.1.

⁵⁷² Sorell, Op.cit.

proizvodnje (usled pada cene), a time i do povećane potrošnje energije. U prilog ovim tvrdnjama u teoriji se navode Šurova⁵⁷³ istraživanja koja pokazuju da je u periodu od Prvog svetskog rata do naftne krize rasla potrošnja energije po radnom satu u Sjedinjenim Američkim Državama, ali da je intenzitet energije u privredi opao zbog toga što je privreda rasla brže od potrošnje energije. Važno je imati u vidu da su spomenute rasprave usredsređene na pitanje da li postoji "backfire" na nivou čitavog tržišta i da li je zapravo energetska efikasnost destimulator zaštite sigurnosti snabdevanja povećanjem energetske efikasnosti, pogotovo ako se uzme u obzir da povratni efekat može hipotetički biti veći od 100%.

U tom smislu, teoretičari⁵⁷⁴ iznose hipotezu da povećana energetska efikasnost dovodi do povećanja a ne smanjenja ukupne potrošnje. Oni dokazuju da porast energetske efikasnosti (tehnološki napredak koji dovodi do rasta potrošnje energije) izaziva povećanje potrošnje energije. Istovremeno, sva tehnološka unapređenja, koja su pokretačka sila privrednog rasta u tom okviru, povećavaju potrošnju po glavi stanovnika, usled čega raste potražnja za energijom. Povratni efekat na nivou čitave privrede može se videti kao povećana potrošnja energije usled većeg BDP-a izazvanog unapređenjem energetske efikasnosti.

Primenivši ovu zakonitost na međunarodne odnose, može se opravdati nedoumica velikih emitera gasova staklene bašte na obavezivanje smanjenja emisija imajući u vidu konstanto napredovanje tehnologija u eksploataciji energenata. Svoj stav mogu braniti pretpostavljenom činjenicom da bi povećanje produktivnosti bilo kog faktora proizvodnje podiglo ukupnu količinu proizvodnje, što bi rezultiralo opštim porastom potrošnje energije i većom količinom emisija. Stoga bi bilo nerealno obavezivati se na konstatno smanjenje emisija uz istovremeno usvajanje optimističnih planova povećanja produktivnosti i proizvodnje.

Sprovođenje nacionalnih programa u cilju opšteg podizanja nivoa energetske efikasnosti ne dovodi nužno do uštede energije, stoga je važno izabrati modele koji će, i pored zakonitosti povratnog efekta, dovesti do željenog cilja. Usled tehnološkog napretka energetska efikasnost se konstantno unapređuje, stoga je važno pravilno

⁵⁷³ Schurr, Sam; Energy conservation and productivity growth : Can we have both?; Energy Policy, Vol.13 No.2; str.126-132, navedeno prema: Sorrell, Steven; The Rebound Effect: an assessment of the evidence for economy-wide energy savings from improved energy efficiency; UK Energy Research Centre; 2007

⁵⁷⁴ Ibidem

odabrati mere koje su adekvatne za sprovođenje u dužem vremenskom intervalu. Međutim, postoje prepreke koje ometaju sprovođenje uvedenih mera.

Ključna prepreka za prelazak na energetske efikasniju tehnologiju jesu troškovi. Čak i ako je verovatno da će se krupna početna investicija u novu i efikasniju opremu s vremenom isplatiti, kako se upotreba energije pa prema tome i troškovi budu smanjivali, pokazalo se da potrošači uglavnom očekuju da im se ulaganje u domaćinstvo isplati u roku od dve do tri godine, što je nerealno. Čak i ako se prevaziđe tako kratkovid stav, potrošači možda ne mogu da priušte unapređenje postojećih uređaja. S druge strane, privreda se često opredeljuje za selidbu mesta tehnoloških obrada jer je to jeftinije. U državi u kojoj su energenti skupi, investiranje u energetske efikasnost dovodi do smanjenja troškova. Međutim, uz pretpostavku povećanja proizvodnje (usled smanjenja cene nastale kao rezultat smanjenja troškova), proizvođač će i dalje imati problem granične vrednosti ukupnog broja emisija što je za njega dodatni trošak. Stoga se vrlo često proizvođači odlučuju za selidbu proizvodnje iz zemlje u kojoj su energenti skupi i iz države koja vodi aktivnu politiku zaštite životne sredine, u države u kojima je stanje drugačije. Sa aspekta ekonomske nauke, to je nepovoljna pojava jer se umanjuje društveni proizvod, međutim, sa aspekta zaštite sigurnosti snabdevanja energetske tržišta, to je povoljan trend. Ova pojava se može nazvati paradoksom zakonitosti energetske tržišta (u daljem tekstu: paradoks). Naime, što je opterećenje tražnje na energetske tržištu veće, to je mogućnost destabilizacije sigurnosti snabdevanja verovatnije. Rasterećenje proizvodnog sektora, kao najvećeg potrošača energenata, dovodi do rasterećenja celokupnog energetske tržišta. Smanjenje ukupne potrošnje energije na nacionalnom tržištu, imajući u vidu potrebe i ekonomske nauke i zaštite sigurnosti snabdevanja treba da dovede do nastavka rada proizvodnog sektora i ujedno smanjenja ukupne potrošnje. Jedna od mera čijim preduzimanjem se može ići u tom pravcu jeste vođenje aktivne politike cena.

Pravni odgovor na paradoks direktno bi zavisio od energetske politike. Ukoliko je cilj sačuvati intenzivne potrošače energije - industrijske proizvođače, na pravnom sistemu bio bi zadatak da propiše mere koje bi obezbedile povoljni privredni ambijent ne utičući na zakonitosti energetske tržišta. To se najčešće postiže subvencionim merama ciljnim potrošačima (u datom primeru industrijskim proizvođačima) koje se ne odnose na energiju. Na primer, država A može povećati cenu energenata dobijenih iz fosilnih goriva koja mera je destimulativnog karaktera za

sve proizvođače koji koriste te energente. Delimična kompenzacija razlike u ceni po jedinici proizvoda mogu biti subvencije po svakom novom zaposlenom radniku koje će država A dati svim proizvođačima iz tog sektora u skladu sa principom nediskriminacije. Uz visoku cenu energenata i date subvencije, cena energenata se vraća na realni nivo. Međutim, proizvođači su stimulisani da počnu da koriste drugu vrstu energenata, odnosno da postignu veću energetska efikasnost jer bi se uštede direktno prevalile na višak vrednosti po jedinici proizvoda, odnosno dobit. Dok bi se cena energenata smanjila, subvencije po zaposlenom radniku bi ostale, što bi dalje dovelo do mogućnosti korigovanja cena krajnjeg proizvoda, a time i potencijalno veće proizvodnje (zbog povećane tražnje).

Cene energije su često niže od prave cene, što utiče na odluku o investiranju u energetska efikasnost. Nadalje, imajući u vidu ograničenja u pogledu emisija, radi prevazilaženja posledica paradoksa, mora se voditi aktivna politika cena belih i zelenih sertifikata. Postavlja se pitanje svrsishodnosti sprovođenja politike liberalizacije energetskog tržišta imajući u vidu tendencije koje se moraju ispoštovati, odnosno da li se može govoriti o punoj liberalizaciji energetskog tržišta imajući u vidu potrebe vlasti da kontrolišu mnoge segmente istog? U prvom poglavlju ovog dela rada objašnjeno je šta liberalizacija energetskog tržišta podrazumeva, te se imajući to u vidu kao odgovor na postavljeno pitanje nameće odgovor da može.

Liberalizacija energetskog tržišta se odnosi pre svega na ukidanje monopolističkog položaja pojedinih aktera na tržištu. Ukoliko država postavi jednake uslove za sve aktere i obezbedi da ih na tržištu ima više, moguće je da na energetskom tržištu vladaju sve tržišne zakonitosti. S tim u vezi treba voditi obazrivu politiku podsticaja i subvencija i starati se da se dodeljuju na nediskriminatornoj osnovi. Podsticaje i subvencije mogu primati kako privreda, tako i stanovništvo. Međutim, zarad podizanja nivoa energetske efikasnosti u domaćinstvima, najveći problem je tzv. nevidljivost potrošnje energije⁵⁷⁵. Primera radi, često je teško odrediti koliko svaki uređaj u domaćinstvu doprinosi ukupnoj potrošnji energije jer se trošak zbirno obračunava kroz mesečne ili godišnje račune za električnu energiju. Prikazivanje potrošnje energije u domaćinstvima u pojedinim državama, gde domaćinstva plaćaju uprosečene vrednosti na bazi potrošnje iz prethodnog perioda, je tako izvedena da sprečava pojedince da shvate kako funkcionišu energetska sistemi u njihovim

⁵⁷⁵ Ibidem

domovima. Moguće je i da domaćinstvima i manjim kompanijama nije stalo do smanjenja troškova energije jer su ti troškovi često čine manji deo ukupnih troškova, pa stoga nisu ni voljni da preduzmu korake kako bi povećali energetske efikasnosti. Odsustvo relevantnih cenovnih mehanizama znači da potrošači ne razmatraju nikakve mogućnosti za racionalnije korišćenje svog budžeta kad je reč o troškovima za energiju. Osim što ne shvataju ekonomske posledice sopstvene potrošnje energije, može se desiti da potrošači ne razumeju ni ekološke posledice svojih obrazaca potrošnje energije⁵⁷⁶.

Sledeća prepreka, u sprovođenju aktivne politike obezbeđenja sigurnosti snabdevanja podizanjem energetske efikasnosti uz uzimanje u obzir posledica povratnog efekta, jeste česta u građevinskom sektoru. Reč je o problemu "pogrešno usmerenih podsticaja"⁵⁷⁷. U mnogim građevinskim objektima izvođač radova, vlasnik i stanar često su različita lica, što znači da se njihovi interesi, kad je reč o promovisanju energetske efikasnosti, ne poklapaju u potpunosti. Dok potrošač koji plaća račun za struju želi da on bude što manji, izvođač radova želi da smanji troškove izgradnje te ugrađuje jeftinije i energetske manje efikasne materijale, kućne aparate itd. To je veliki problem jer je upravo sektor domaćinstava sektor sa najmanjom tendencijom ostvarenja paradoksa. Domaćinstva, kao krajnji potrošači u vrlo malom obimu će povećati potrošnju usled smanjenja računa dobijenih energetskom efikasnošću. S obzirom da je njihov krajnji cilj potrošnja energije radi ostvarenja ličnih a ne proizvodnih potreba, tražnja za energijom, i u slučaju povećane energetske efikasnosti, je približno jednaka vrednosti i pre sprovođenja projekata za veću efikasnost.

Dodatni stimulans energetske efikasnosti, odnosno manjoj potrošnji jeste uvođenje mere cenovnih klasa. Uz primenu odgovarajućih parametara moguće je izračunati nužnu potrošnju za jedno prosečno domaćinstvo. Nužna potrošnja energije može se tarifirati krajnjim potrošačima po veoma stimulativnim cenama, čak cenama koje su niže od proizvodnih. Razlika do proizvodne cene naplatiće se od onog broja korisnika koji koriste više od nužne potrošnje. Istom merom može se predvideti i luksuzna potrošnja, koja predstavlja potrošnju energije višestruko veću od nužne. Takvim korisnicima može se naplaćivati ekstra tarifa.

⁵⁷⁶ Navedeno prema: Utfall Danielsson, Op.cit.

⁵⁷⁷ Ibidem

Mera cenovnih klasa treba da dovede do nestanka luksuzne potrošnje koja je po svojoj prirodi najopasnija za energetska sigurnost jer predstavlja neopravdan rastur energije i energenata. Gašenjem pojave rasipanja energije, dobija se na energetska efikasnosti i nema mesta pojavi rebound efekta.

IV

Četvrti deo: SIGURNOST SNABDEVANJA ENERGETSKOG TRŽIŠTA U PRAVU REPUBLIKE SRBIJE

1. IZVORI PRAVA NA ENERGETSKOM TRŽIŠTU REPUBLIKE SRBIJE

Izvori prava kojim se uređuju odnosi na energetsom tržištu jesu formalni akti koji sadrže pravila ponašanja aktera na energetsom tržištu⁵⁷⁸. Imajući u vidu odredbe člana 16. stava 2. Ustava Republike Srbije⁵⁷⁹:

"Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom."

Postavlja se pitanje ko stvara nacionalno pravo? Ukoliko u oblasti energetike Republika Srbija potvrdi međunarodni ugovor on ima neposrednu primenu, što znači da će i sva zakonska i podzakonska rešenja morati da budu usklađena sa njegovim odredbama.

Da bi se objasnio način usklađivanja nacionalnog prava energetike Republike Srbije sa međunarodnim pravnim normama, mora se poći od pojava oblika formalnih izvora međunarodnog prava. Cvetković⁵⁸⁰ razlikuje tri oblika: međudržavni sporazumi, međunarodni dokumenti sa karakterom mekog prava, i međunarodno običajno pravo i pravni principi.

Međudržavni sporazumi u oblasti energetike jesu sporazumi sklopljeni između dve ili više država kojim se reguliše jedno ili više energetske pitanja. Međudržavni sporazum postaje deo nacionalnog zakonodavstva na dva načina: priznanjem, što predstavlja svojevrsnu unifikaciju pravnih propisa i prihvatanjem pojedinih rešenja (harmonizacijom).

⁵⁷⁸ Izraz "izvori" prava upotrebljavaju u materijalnom i formalnom smislu. Pojam izvora u materijalnom smislu se vezuje za društvene faktore i uzroke koji su doveli do stvaranja norme. Upravo se pod izvorima prava za funkcionisanje energetske tržišta smatraju izvori u materijalnom smislu. O tome više videti u: Ćirić, Aleksandar; Međunarodno trgovinsko pravo - Opšti deo, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, str.33.

⁵⁷⁹ "Sl. glasnik RS", br. 98/2006

⁵⁸⁰ Cvetković; Predrag; Međunarodno pravo stranih investicija; Zadužbina Andrejević Beograd, 2007, str.14-15

Priznanju međudržavnih sporazuma se pribegava kada nema spornih pitanja niti oprečnih težnji među ugovornim i zainteresovanim stranama. Uobičajeno je da se prilikom potpisivanja međunarodnih sporazuma ugovara da ista stupa na snagu nakon ratifikacije teksta u nacionalnim parlamentima. Međutim, vrlo često, naročito kada je reč o masovnim multilateralnim dokumentima, mnoga rešenja koja odgovaraju većini država ugovornica, nisu prihvatljiva za sve učesnike. S obzirom da bi se izostavljanjem pojedinih odredbi u velikoj meri obesmislio međudržavni sporazum, zainteresovane države, iako ne potpisuju niti ratifikuju sporazum, mogu da u svoje zakonodavstvo inkorporiraju sve odredbe koje smatraju pozitivnim i korisnim. Na taj način se prihvaćenom međunarodnom dokumentu, koji u mnogim državama potpisnicama ima snagu direktne primene, povećava značaj i svrstava se i u izvore mekog normativiteta. To znači da će pojedine države koje će prihvatiti pojedina rešenja predmetnog sporazuma, svoje propise harmonizovati do određenog stepena.

U trenutku kada se oseti potreba da se postupi na određeni način, koji nije regulisan ni međunarodnim niti nacionalnim pravnim normama, u oblasti energetike pribegava se običaju i pravnim principima. Gasna kriza koja je uzdrmala Evropu 2006. i 2009. godine ukazala je na mogućnosti i prednosti korišćenja običajnog prava. Iako među mnogim susednim zemljama nisu postojali sporazumi o međusobnoj pomoći i održavanju minimuma rada energetske sistema, pokazalo se da je praksa pribegla običajnom pravu, koje je vođeno principom solidarnosti, dalo rešenja za prevazilaženje teške situacije u kojoj su se države našle⁵⁸¹.

Stoga važi pravilo da je energetska tržišta, iako uređeno u okviru nacionalnih granica, zapravo univerzalnije jer je zbog nejednake rasprostranjenosti ponude i tražnje energenata na planeti upućeno na druga nacionalna tržišta. Imajući to u vidu nacionalni zakonodavci teže stvaranju otvorenog tržišta, što je preduslov za lakšu kontrolu.

Otvaranjem tržišta otvara se mogućnost učestvovanja i stranih aktera na sopstvenom tržištu, bilo na nivou ponude, bilo na nivou tražnje. S obzirom da je zbog prirode potrošnje energije i velikih gubitaka u slučaju dužeg transporta, nerealno očekivati da će se velike količine proizvedene energije izvoziti (osim električne energije), to otvaranje tržišta dovodi do veće ponude energenata (i električne energije), što *de facto* utiče na smanjenje cene.

⁵⁸¹ Više videti supra II, 2.1.2.1.

No, zakonodavac ne može isključivo da se vodi ekonomskim parametrima prilikom propisivanja pravila na tržištu, već mora da svojim pravnim rešenjima obezbedi sigurnost snabdevanja, ujednačen rad tržišta i definiše odnos aktera na samom tržištu. To je moguće učiniti stvaranjem svojevrsnog zakonika kojim bi bile obuhvaćene sve oblasti koje se tiču energetike i koji bi na sveobuhvatan način rešio sva sporna pitanja. Međutim, s obzirom da je proces harmonizacije propisa dug, da podrazumeva prethodno stvaranje uslova za obezbeđenje primene propisa, to je Republika Srbija usvojila jedan sistemski zakon kojim je reuglisano energetske tržište po ugledu na tržište EU, a nizom drugih zakona utvrdila odnose od značaja za funkcionisanje tržišta. Na taj način, omogućeno je postepena harmonizacija propisa i provera ispravnosti primenjenih rešenja.

2. PRAVNI REŽIM SIGURNOSTI SNABDEVANJA NA ENERGETSKOM TRŽIŠTU REPUBLIKE SRBIJE

Potreba za harmonizacijom nacionalnih propisa sa propisima EU, kao osnovnog preduslova za sticanje statusa kandidata za pridruživanje, u oblasti energetike dovela je do usaglašavanja novog Zakona o energetici⁵⁸² sa odredbama drugog i trećeg paketa propisa EU. Janojlić⁵⁸³ smatra da je donošenje novog zakona trebalo da obezbedi sigurnost isporuke i snabdevanje energentima, povećanje tržišne konkurencije, veću zaštitu korisnika, unapređenje energetske efikasnosti i poboljšanje uslova za ulaganje u energetske sektor.

Zakonom su određeni ciljevi energetske politike i način njenog ostvarivanja, kao i uslovi za pouzdanu, sigurnu i kvalitetnu isporuku energije i energenata. Svojim odredbama, zakon zadire i u oblast građevinarstva, propisujući pojedine uslove za izgradnju novih energetskih postrojenja. Propisani su uslovi za obavljanje energetskih delatnosti, i utvrđen način organizovanja i funkcionisanja tržišta električne energije i prirodnog gasa. Jasno su utvrđena prava i obaveze učesnika na tržištu. Garantuje se zaštita kupaca energije i energenata, i daje osnov za subvencionisanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora i kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije. Omeđeni su prava i dužnosti državnih organa, i utvrđena je jasna uloga Agencije za energetiku Republike Srbije.

⁵⁸² "Sl. glasnik RS", br. 57/2011, 80/2011 - ispr., 93/2012 i 124/2012

⁵⁸³ Janojlić, Slavica; Komentar novog Zakona o energetici; Pravni instruktor br.1, Pargraf, 2011.

Odredbe zakona stavljene su u funkciju ispunjenja međunarodnih težnji za energetske povezivanjem u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja te se zakonom promovira zaštita kupaca energije i energenata, povezivanje energetskog sistema Republike Srbije sa energetske sistemima drugih država i razvoj tržišta električne energije i prirodnog gasa i njihovog povezivanja sa regionalnim i unutrašnjim tržištem EU. Planski dokumenti kojima se ostvaruju navedeni ciljevi jesu Strategija razvoja Republike Srbije, koju donosi Skupština, kao i Program ostvarivanja Strategije i Energetski bilans, koji je u nadležnosti Vlade.

Janojlić dalje navodi da iako je uobičajeno da se nadležnosti ministarstva utvrđuju posebnim zakonom, što proizilazi i iz samog Ustava RS⁵⁸⁴, Zakon o energetici se bavi pitanjem konkretnih nadležnosti Vlade i Ministarstva za infrastrukturu i energetiku, koje su u vezi sprovođenja zakona.⁵⁸⁵ Ovim odredama dodatno su precizirana ovlašćenja organa izvršne vlasti i u tom smislu je zakon *lex specialis* u odnosu na druge zakonske propise koje regulišu istu materiju.

Ključna promena koju zakon donosi i na kojoj je najviše insistirano od strane predstavnika EU, odnosi se na samo funkcionisanje tržišta, odnosno na razdvajanje distributivne i snabdevačke delatnosti u cilju zaštite konkurencije - unbundling⁵⁸⁶. Uspostavljeno je i regulatorno telo po ugledu na energetske tržište EU. Agencija za energetiku Republike Srbije (dalje: Agencija) je regulatorno telo osnovano u cilju unapređivanja i usmeravanja razvoja tržišta električne energije i prirodnog gasa na principima nediskriminacije i efikasne konkurencije kroz stvaranje stabilnog regulatornog okvira, kao i za obavljanje drugih poslova utvrđenih zakonom.

Zakon na svom putu obezbeđenja sigurnosti snabdevanja energetskog tržišta ide i dalje i podsticajnim merama podstiče investicije u obnovljene izvore energije koje podrazumevaju obavezu otkupa električne energije od povlašćenog proizvođača, kao i regulisane subvencionirane cene po kojima se ta energija otkupljuje u određenom periodu važenja obaveze otkupa energije i preuzimanja bilansne odgovornosti.

U cilju unapređenja konkurencije, Zakon predviđa razdvajanje proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije. Proizvodnja električne energije se vrši u hidroelektranama, termoelektranama, termoelektranama-toplanama i elektranama koje

⁵⁸⁴ Videti član 122-125 Ustava RS

⁵⁸⁵ Videti članove 11 i 12 Zakona o energetici, Op.cit.

⁵⁸⁶ Videti supra III, 3.

koriste obnovljive izvore energije. Prenos električne energije je prenošenje ove energije preko povezanih sistema visokih napona radi isporuke krajnjim kupcima ili distributivnim sistemima, a distribucija električne energije je njeno prenošenje preko distributivnog sistema radi isporuke električne energije krajnjim kupcima. Ni prenos ni distribucija električne energije ne obuhvataju snabdevanje električnom energijom⁵⁸⁷.

Krajnji kupci⁵⁸⁸ se snabdevaju električnom energijom ili prirodnim gasom od snabdevača. Zakonodavac razlikuje snabdevača i javnog snabdevača, odnosno energetskog subjekta koji ima licencu za obavljanje delatnosti snabdevanja (snabdevač) ili javnog snabdevanja (javni snabdevač). Javno snabdevanje je prodaja električne energije i prirodnog gasa domaćinstvima i malim kupcima po regulisanim cenama. Krajnji kupac električne energije i prirodnog gasa ima pravo da slobodno izabere snabdevača. Ovakvo rešenje podrazumeva tržišno poslovanje koje teži ostvarivanju dobiti. Stoga je svojevrsan balans strogo tržišnom načinu funkcionisanja tržišta, zaštita pojedinih kupaca. Radi se o domaćinstvima koje ostvaruju posebne uslove. Status energetski zaštićenog kupca može steći domaćinstvo čiji član na osnovu akta organa nadležnog za socijalna pitanja ostvaruje prava iz socijalne zaštite, kao i čijem članu može biti ugrožen život ili zdravlje obustavom ili ograničenjem isporuke električne energije ili prirodnog gasa zbog zdravstvenog stanja, invalidnosti ili fizičke nesposobnosti.

Republika Srbija je Zakonom o osnivanju energetske zajednice preuzela obavezu stvaranja uslova za rad tržišta električne energije kome će pristup imati sve zainteresovane strane. Samo tržište je podeljeno na bilateralno (organizuje ga i administrira operator tržišta), bilansno tržište (organizuje ga i administrira operator prenosnog sistema) i organizovano tržište (o kome se takođe stara operator tržišta), a učesnici koji na njima posluju su: proizvođači električne energije, snabdevači, javni snabdevač, krajnji kupci, kao i operatori prenosnog i distributivnog sistema električne energije.

Zakon princip unbundling-a sprovodi na celom energetskom tržištu, uključujući i tržište gasa, stoga se razlikuju pojmovi transporta, distribucije, skladištenja kao i samog prometa (tržišta) gasa. Delatnost transporta prirodnog gasa

⁵⁸⁷ Videti član 2. stav 1. Zakona, Op.cit.

⁵⁸⁸ Pod krajnjim kupcem podrazumeva se pravno ili fizičko lice ili preduzetnik koji kupuje električnu energiju ili prirodni gas za svoje potrebe (član 2. stav 1. tačka 28. Zakona, Op.cit).

obavlja operator transportnog sistema prirodnog gasa, ali i poslove organizovanja i administracije tržišta prirodnog gasa. Operator transportnog sistema prirodnog gasa ne može da kupuje i prodaje prirodni gas osim u slučaju obezbeđivanja sopstvene potrošnje prirodnog gasa, balansiranja sistema i pokrivanja tehničkih gubitaka u transportnom sistemu.⁵⁸⁹

Distribuciju i upravljanje distributivnim sistemom prirodnog gasa obavlja operator distributivnog sistema prirodnog gasa, koji ne može da trguje gasom na tržištu. Skladištenje prirodnog gasa obavlja operator skladišta prirodnog gasa koji takođe ne može da kupuje i da prodaje prirodni gas osim u slučaju obezbeđivanja sopstvene potrošnje prirodnog gasa i pokrivanja tehničkih gubitaka u skladištu prirodnog gasa.

Zakon garantuje sigurnost snabdevanja tržišta gasom i putem derivativnog instrumenta koji može biti predmet proučavanja sa aspekta privatnog a ne javnog prava. Reč je o ugovoru "uzmi ili plati" kojim se snabdevač obavezuje da isporuči ugovorene količine prirodnog gasa, a kupac da plati te količine bez obzira da li ih je preuzeo⁵⁹⁰. Međutim, snabdevač prirodnim gasom koji ima ili smatra da će imati finansijske probleme zbog obaveza "uzmi ili plati" može podneti zahtev Ministarstvu za infrastrukturu i energetiku da se privremeno oslobodi od primene prava na regulisan pristup. Na rešenje Ministarstva može se izjaviti žalba Vladi čije je rešenje konačno⁵⁹¹.

Sledeća zaštitna klauzula javnopravnog interesa putem uređivanja privatnopravnih odnosa jeste obaveza vlasnika nepokretnosti da trpe prelazak preko nepokretnosti energetskog subjekta koji koristi i održava energetske objekte radi izvođenja radova⁵⁹², čime se garantuje mogućnost redovnog održavanja sistema. S druge strane, nametnuta je obaveza operatoru sistema, odnosno energetskom subjektu, nadležnih za energetski objekat, da za transport nafte naftovodom ili za transport derivata nafte produktovodom, o svom trošku redovno uklanjaju drveće ili grane i drugo rastinje koje ugrožava rad energetskog objekta.

Da bi se obezbedila kontinuirana isporuka i snabdevanje električnom energijom i prirodnim gasom Vlada je nadležna da propiše uslove isporuke i

⁵⁸⁹ Videti članove: 95. i 98. Zakona, Op.cit.

⁵⁹⁰ Videti član 2. stav 1. tačka 62. Zakona, Op.cit; Janojlić, Op.cit.

⁵⁹¹ Videti član 120. Zakona, Op.cit.

⁵⁹² Videti član 137. stav 1. Zakona, Op.cit.

snabdevanja električnom energijom i prirodnim gasom kupcima, kao i mere koje se preduzimaju u slučaju ako je ugrožena sigurnost isporuke električne energije i prirodnog gasa kupcima usled poremećaja u radu energetskeg sistema ili poremećaja na tržištu. Vlada je ovlašćena da donese i druga akta, kao što su: Preventivni akcioni plan i Krizni plan (odnosi se na snabdevanje prirodnim gasom).

Stanivuković⁵⁹³ navodi da su odredbe Zakona o energetici pisane pod velikim uticajem važećih propisa u oblasti zaštite konkurencije, koji su pre donošenja usaglašavani sa pravom EU. Tako Zakon o zaštiti konkurencije⁵⁹⁴, podržava model postavljen u uredbama EU koje sprovode osnovna načela zaštite konkurencije proklamovana u samom Ugovoru o osnivanju. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u članu 73. sadrži odredbe o konkurenciji. Na osnovu člana 139. Sporazuma⁵⁹⁵, Prelaznim trgovinskim sporazumom preuzete su odredbe člana 73. koje su stupile na snagu danom stupanja na snagu Prelaznog sporazuma.⁵⁹⁶ Član 38, preuzima odredbe o konkurenciji, i ističe nepoželjne pojave na tržištu, koje su primenjene *mutatis mutandis* i na odredbe Zakona o energetici.

Nisu dozvoljeni: sporazumi (ugovori) između preduzeća, odluke udruženja preduzeća i usaglašena praksa između preduzeća, čiji je cilj ili posledica sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije; zloupotreba dominantnog položaja od strane jednog ili više preduzeća na teritorijama EU ili Srbije, u celini ili na njihovom značajnom delu; svi vidovi državne pomoći koji narušavaju ili prete da naruše konkurenciju davanjem prednosti određenim preduzećima ili određenim proizvodima. Prilikom ocene postupanja preduzeća, uključujući i javna preduzeća koja imaju monopol na tržištu, polazi se od pravila konkurencije koja se primenjuju u Evropskoj Uniji. Stanivuković⁵⁹⁷ dalje ističe da pravila konkurencije čine značajan segment prava Unije i jednu od njenih najstarijih pravnih tekovina. Postupanje u skladu sa

⁵⁹³ Stanivuković, Maja; Sud Evropske unije i pravo konkurencije, zbirka odluka, Beograd, ACPC 2010, str.23

⁵⁹⁴ "Sl. glasnik RS", br. 51/2009 i 95/2013

⁵⁹⁵ Predviđena je mogućnost da delovi sporazuma, posebno odredbe koje se odnose na slobodan protok robe i na transport, ranije stupe na snagu, tako što će biti inkorporirane u Prelazni trgovinski sporazum za čije je ratifikovanje predviđena pojednostavljena procedura.

⁵⁹⁶ Narodna skupština Republike Srbije je 9. septembra zakonom potvrdila Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima sa Evropskom zajednicom. ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 83/2008 od 10. septembra 2008. godine). Evropski Savet je odobrio sporazum odlukom od 29. aprila 2008. godine koja je objavljena u Službenom listu Evropske unije br. L 28/1 od 30.1.2010. godine (Council decision of 29 April 2008 concerning the signing and conclusion of the Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part (2010/36/EC).

⁵⁹⁷ Stanivuković, Op.cit.

ovim pravilima postalo je međunarodna obaveza Srbije na osnovu Prelaznog trgovinskog sporazuma. Ovde nije reč samo o tome da pravo Unije o konkurenciji treba uneti u domaći pravni poredak na osnovu obaveze usvajanja pravnih tekovina Unije (*acquis communautaire*). Reč je o obavezi primene ovog prava na način kako se ono primenjuje u Uniji. Takvu obavezu imaju sve države koje su sa Unijom zaključile sporazume o stabilizaciji i pridruživanju. U tom smislu, neophodno je na kraći i srednji rok planirati i usmeravati razvoj energetskeg tržišta, i samim tim, raditi na obezbeđivanju sigurnosti snabdevanja.

3. SIGURNOST SNABDEVANJA TRŽIŠTA ENERGENATA KAO IDEJA VODILJA PLANIRANOG RAZVOJA

Odlukom o utvrđivanju strategije razvoja energetike Republike Srbije⁵⁹⁸, utvrđeni su jasni ciljevi ali i mere koje valja preduzeti da bi se obezbedila stabilnost energetskeg tržišta.

Pre svega, Strategijom su utvrđeni ključni elementi koje treba unapređivati da bi se došlo do željenog cilja. Najpre treba sagledati tekuće stanje i ograničenja u usklađivanju rada i poslovanja celine energetskeg sistema, koji čine: energetske proizvodni sektori i sektori potrošnje energije. Zatim treba stvoriti nove okvire za rad, poslovanje i razvoj celine energetskeg sistema, posebno energetske proizvodnih sektora, na internom, regionalnom i panevropskom tržištu električne energije i prirodnog gasa. Na posletku, treba menjati celokupno opredeljenje u društveno-ekonomskom i energetske-ekološkom smislu tako da se realizacijom osnovnih, specifičnih i opštih ciljeva, u energetske sektorima i delatnostima, dostigne kvalitativno novo stanje, u smislu da razvoj energetskeg sektora podstiče stvaranje privredno-ekonomskog ambijenta povoljnog za dostizanje održivog socio-ekonomskog razvoja zemlje. U tom smislu, utvrđene su uže ciljne vrednosti.

Osnovni energetske ciljevi, proističu iz osnovne uloge energetskeg sektora i zadataka energetske subjekata da obezbede sigurnost i redovnost snabdevanja privrede i građana odgovarajućim energentima i da podstiču usklađivanje rada i razvoja energetske proizvodnih sistema sa potrebama sektora potrošnje energije, radi efikasnije proizvodnje i racionalne; ekonomski-efektivnije i energetske efikasnije

⁵⁹⁸ "Sl. glasnik RS", br. 44/2005

upotrebe energenata, sa ciljno "oročenim" smanjenjem energetskeg intenziteta u sektorima industrije i saobraćaja, odnosno promenom strukture finalnih energenata, u neproizvodnim sektorima (domaćinstva i javne i komercijalne delatnosti) i da omoguće diversifikaciju izvora i pravaca snabdevanja uvoznim energentima, tehnologija elektroenergetskih izvora.

Osim osnovnih ciljnih vrednosti, postoje i uže, konkretne koje se odnose na konkretne, tehnološki specifične i ekološke ciljeve, kojima se s obzirom na nasleđeno stanje energetske objekata/sistema i tehnologija sa redukovanim operativnim performansama i štetnom uticaju na okolinu, povećava bezbednost rada objekta i pouzdanost funkcionisanja opreme i vitalnih sistema energetske postrojenja. U okviru ovog ciljno-usmerenog prioriteta tehnološke modernizacije energetske objekata/postrojenja/izvora i ugradnje specifične opreme za dijagnostiku i upravljanje, uključujući i ugradnju opreme za smanjenje emisije štetnih efluenata iz energetske izvora, treba težiti ne samo značajnom povećanju pogonske raspoloživosti i proizvodnosti većeg dela postojećih energetske izvora, već i manjem ugrožavanju životne sredine. Uvažavajući strukturu i starost postojećih izvora, prezaduženost energetske kompanija i tekuće socio-ekonomske prilike u zemlji, ostvarivanje ovog cilja treba da ima najviši prioritet u narednom-srednjoročnom periodu.

Na srednji rok, postavljaju se opšti-razvojni i strateški ciljevi, koji proističu iz potreba za postupno usklađivanje razvoja energetske privrede sa ostalim realnim sektorima privrede i drugim delatnostima u okviru tzv, održivog socio-ekonomskeg i tehnološko-ekološkeg razvoja zemlje, kao i političkeg opredeljenja zemlje za pridruživanje EU. Saglasno navedenom, najznačajniji ciljevi energetske politike Srbije, usaglašavaju se sa praksom i regulativom EU (*acquis communitaire*), radi povećanja energetske efikasnosti (u sektorima proizvodnje i potrošnje energije), intenzivnijeg korišćenja novih obnovljivih izvora energije i snižavanja intenziteta štetnih emisija iz proizvodnih energetske izvora i sektora potrošnje energije, kao osnovne pretpostavke dostizanja održivog socio-ekonomskeg razvoja zemlje i uspostavljanja energetske-ekološkeg balansa u zemlji i okruženju. Na takvim osnovama, uvažavajući dinamičan ekonomski razvoj privrede Srbije, njen geo-položaj i ograničeni obim, strukturu energetske rezervi kao i postojeću infrastrukturu energetske sektora Srbije, nametnuta su dva stalna i dugoročna razvojno-strateška cilja Strategije razvoja energetike Republike Srbije. Prvi je, aktivno učešće Srbije u planiranju i gradnji strateške-regionalne i panevropske energetske infrastrukture za

transport nafte i gasa iz novih izvora snabdevanja, uključujući i urgentnu gradnju podzemnog skladišta gasa u Srbiji. Drugi je, nalaženje strateškog partnera za planiranje, gradnju i korišćenje novih razvojno-kapitalnih i regionalno-strateških elektroenergetskih objekata na graničnim rekama (pumpno-akumulacione hidroelektrane na Bistrici i Dunavu i drugim rekama).

Strategija propisuje niz skupova mera čija razrada i sprovođenje treba da dovedu do ostvarenja ciljeva energetske politike. Mere za uspostavljanje racionalnog tržišnog ambijenta, usklađivanja tarifne i cenovne, poreske, carinske i antimonopolske regulative, kao i merama za strukturno reorganizovanje energetske sektora i efektivniji nadzor i upravljanje nad društvenom imovinom u energetskej privredi treba da dovedu do bolje organizacije tržišta. Mere za uspostavljanje savremene tehničke regulative, propisa i standarda za energetske tehnologije/delatnosti i uspostavljanje posebnih instrumenata za stimulisanje aktivnosti za racionalnu upotrebu i efikasno korišćenje energije, uključujući i formiranje tela za praćenje i upravljanje procesima reformi u energetici, odnosno za praćenje realizacije Strategije razvoja energetike Srbije, inoviranje prioriteta i aktueliziranje instrumenata, saglasno ekonomskom razvoju zemlje i energetske okolnostima u zemlji i okruženju, treba da afirmativno utiču na razvoj infrastrukture. Ista je svrha mera za utvrđivanje podloga za ratifikaciju Kjoto Protokola i obaveza Republike Srbije koje proističu iz njogove implementacije, uključujući i institucionalno organizovanje za učešće Srbije u korišćenju olakšica koje omogućavaju pojedini mehanizmi primene Kjoto Protokola⁵⁹⁹. Mere za stimulisanje i podržavanje strateških inicijativa u domenu investicija u nove energetske izvore/tehnologije i energetske efikasne uređaje/opremu za korišćenje energije, odnosno mere finansijskog podsticanja za privatna ulaganja u ekonomski-efektivne programe/projekte energetske efikasnosti i selektivnog korišćenja novih obnovljivih izvora energije treba da otvore vrata novim investicijama, koje su neophodne da bi se energetske sektor ubrzano razvijao. Uz njih naporedo, moraju se sprovođiti mere za izbalansiranu politiku socijalne zaštite, najsiromašnije kategorije stanovništva i zaštite ekonomskog položaja energetske subjekta, odgovornih za sigurnost snabdevanja privrede i stanovništva energentima, putem usklađivanja cena energenata sa "opravdanim" troškovima električne i toplotne energije. U tom smislu cene energenata, treba da budu stimulatívne za racionalnu

⁵⁹⁹ Više videti supra II, 2.2.1.

upotrebu i efikasno korišćenja energije i podsticajne za podizanje konkurentne sposobnosti privrede i standarda građana, tokom "prelaznog" perioda regulisanja/usklađivanja cena energenata i/ili subvencioniranja najsiromašnije kategorije stanovništva, posebno u periodu usporenog oporavka privredno-ekonomskog razvoja i usporenog rasta standarda građana.

Prema odredbama Strategije, dosledno razdvajanje nadležnosti za "vođenje" i sprovođenje nove energetske politike u Srbiji od strane državnih organa, odnosno postupna i potpuna realizacija Programa ostvarivanja Strategije razvoja energetike Srbije od strane energetskih subjekata, u novo-uspostavljenim zakonodavnim i institucionalnim okvirima, treba da omoguće: zakonodavni i institucionalni, stukturono organizacioni i ekonomski, programski i sistemski instrumenti. U cilju definisanja instrumenata, odredbama Strategije se utvrđuje potreba izrade više programa: program za racionalnu upotrebu energije i povećanje energetske efikasnosti, program za selektivno korišćenje novih obnovljivih izvora energije, program zaštite životne sredine, i program naučnog i tehnološkog razvoja u energetskim delatnostima.

Program za racionalnu upotrebu energije i povećanje energetske efikasnosti podrazumeva da se za svaki sektor potrošnje energije sačini procena odgovarajućih potencijala za ostvarenje energetskih ušteda (tehnički, ekonomski i tržišni potencijal), opisom mera za njihovo ostvarenje (organizaciono-operativne i tehničko-tehnološke) sa ciljno definisanim nivoima za ostvarenje energetskih ušteda, određivanjem liste prioriteta, po kriterijumu: ulaganja/dobit, odnosno po vremenu povraćaja uložениh sredstava. Osim nivoa ulaganja, svaku od predloženih mera treba valorizovati prema efektima na: povećanje energetske efikasnosti, ekonomske efektivnosti, u smislu smanjenja energetskog intenziteta (u slučaju proizvodnih aktivnosti i uticaj na konkurentnost naše industrije), uključujući efekte na životnu sredinu, porodični budžet i drugo.

Program za selektivno korišćenje novih obnovljivih izvora energije pod obnovljivim izvorima energije smatra biomasu, hidropotencijal malih vodotokova, geotermalnu energiju, energiju sunčevog zračenja i energiju vetra. Iako postoji značajan potencijal obnovljivih izvora energije, oni su i dalje u najvećoj meri neiskorišćeni bez obzira što je reč o malim i relativno jednostavnim objektima za proizvodnju energije za lokalne potrebe. Osim očiglednih energetskih efekata (smanjenje potrošnje uvoznih energenata i ugrožavanja okoline), Strategijom je utvrđeno da bi se realizacijom ovog programa angažovao domaći investicioni kapital,

podstakla mala i srednja preduzeća i podstakla domaća proizvodnja i usavršavanje opreme za korišćenje obnovljivih izvora energije. Istovremeno bi se pomoglo domaćoj privredi da participira u ponudama stranih firmi za ulaganja u energetske izvore, na bazi korišćenja obnovljivih izvora energije, po osnovu sticanja privilegovanog položaja na smanjenje nacionalnih kvota za ugljen-dioksid i druge zagađivače, čime bi se povećale mogućnosti zapošljavanja lokalnog stanovništva, iz seoskih sredina, gde se i nalaze najveći potencijali ove energije.

Programom za zaštitu životne sredine očekuje se izrada celovitog-nacionalnog Programa koji obuhvata sve fenomene i efekte relevantne za celinu socio-ekonomskog sistema Srbije, uključujući i tzv. preko-graničnu emisiju. Sadržaj svih programskih mera izloženi su u Nacionalnoj Strategiji održivog razvoja Republike Srbije⁶⁰⁰. Programom se inače obrazlažu uslovi i način za obezbeđenje zaštite životne sredine pri radu energetskih objekata, kao i pri procesima sagorevanja fosilnih goriva kako u energetskim proizvodnim sektorima tako i u sektorima potrošnje energije, pre svega u sektoru saobraćaja, a zatim u industriji i građevinarstvu.

Program naučnog i tehnološkog razvoja u energetskim delatnostima treba da bude usklađen sa navedenim programima, uključujući i Program usmerenog obrazovanja i usavršavanja kadrova za nove profesionalne aktivnosti u energetskim delatnostima, ne samo u okviru Republike Srbije, već i u okvirima regionalnog i panevropskog energetskog tržišta, i zaštite životne sredine. Za ostvarenje ovakvih ideja, neophodno je uspostavljanje savremenog sistema energetske statistike, koja ima za cilj da omogući potpuni uvid u energetske stvarnost zemlje, radi "vođenja" efektivne energetske politike zemlje, odnosno poslovne politike preduzeća. Reč je o uspostavljanju i ažuriranju sistema sakupljanja, obrade i verifikacije potpunih i pouzdanih podataka o proizvodnji i potrošnji energije (po energetskim sektorima), i detaljnog uvida u strukturu energenata po sektorima potrošnje energije, uključujući i relevantne makro-ekonomske, demografske i sektorske parametre i strukturne indikatore (ekonomsko-energetske i energetsko-proizvodne/uslužne).

Akcionim planom za korišćenje obnovljivih izvora energije (OIE)⁶⁰¹ potvrđeni su ciljevi strategije i utvrđeni su ciljevi korišćenja obnovljivih izvora energije do 2020. godine, kao i način za njihovo dostizanje. Između ostalog, plan konkretizuje cilj

⁶⁰⁰ Sl. glasnik RS", br. 57/2008

⁶⁰¹ Zaključak o usvajanju nacionalnog akcionog plana za korišćenje obnovljivih izvora energije Republike Srbije (Sl. glasnik RS", br. 53/2013)

Strategije za podizanje investicija, naročito u oblasti korišćenja obnovljivih izvora. Ono što je važno naglasiti jeste da je akcioni plan izrađen ne samo u želji da se postave temelji moderne energetske politike, već i da se ispoštuju preuzete međunarodne obaveze. Članom 20. Zakona o osnivanju energetske zajednice, Republika Srbija je prihvatila obavezu da primeni evropske Direktive u oblasti obnovljivih izvora energije: Direktivu 2001/77/EZ za promociju električne energije iz obnovljivih izvora energije i Direktivu 2003/30/EZ za promociju biogoriva ili drugih goriva proizvedenih iz obnovljivih izvora za saobraćaj. Navedene Direktive su od 2009. godine postepeno zamenjivane, i u januaru 2012. godine ukinute novom Direktivom 2009/28/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 23. aprila 2009. godine o promociji korišćenja energije iz obnovljivih izvora i izmenama, i potom ukidanju Direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ⁶⁰². Novom direktivom postavljeni su obavezujući ciljevi za članice Evropske unije kako bi se obezbedilo da OIE, u 2020. godini, učestvuju sa 20% u bruto finalnoj potrošnji na nivou Evropske unije. Obavezujući nacionalni ciljevi zemalja članica EU definisani su u delu A Aneksa I, i konzistentni su sa ciljem da učešće OIE bude najmanje 20% u bruto finalnoj potrošnji na nivou EU u 2020. godini. U okviru ispunjenja definisanog cilja, svaka zemlja članica je obavezna da obezbedi i učešće energije iz OIE od najmanje 10% bruto finalne potrošnje u saobraćaju u toj zemlji članici do 2020. godine.

Dodatno, unapređenje energetske efikasnosti je ključni zadatak, i cilj je da se ostvari poboljšanje od 20% u energetske efikasnosti do 2020. godine na nivou EU. Direktivom je predviđeno da svaka zemlja članica EU pripremi nacionalni akcioni plan u skladu sa usvojenim ciljevima za izradu ovog dokumenta, a što je bliže određeno posebnom odlukom⁶⁰³. Nacionalni akcioni plan postavlja nacionalne ciljeve za učešće energije iz obnovljivih izvora energije u sektoru saobraćaja, električne energije i grejanja i hlađenja do 2020. godine, uzimajući u obzir efekte mera u vezi sa energetske efikasnošću. Takođe, akcioni plan predviđa adekvatne mere koje treba da se preduzmu za postizanje nacionalnih ciljeva, uključujući saradnju između lokalnih, regionalnih i nacionalnih vlasti, kao planirane projekte zajedničke saradnje

⁶⁰² Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC; OJ L 140, 05/06/2009, p. 16–62

⁶⁰³ Videti: Commission Decision of 30 June 2009 establishing a template for National Renewable Energy Action Plans under Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council (notified under document number C(2009) 5174) OJ L 182, 15/07/2009, p. 33–62

između zemalja članica evropske energetske zajednice za dostizanje njihovih obavezujućih nacionalnih ciljeva. Ista metodologija iz Direktive (definisana u članovima od 5 do 11) koja je primenjena za izračunavanje ciljeva u oblasti OIE za zemlje članice EU, primenjena je i za određivanje obavezujućeg udela OIE u bruto finalnoj potrošnji energije do 2020. godine za svaku zemlju članicu evropske energetske zajednice, s tom razlikom što je kao bazna godina za proračun cilja pomenjena sa 2005. na 2009. godinu. U skladu sa Direktivom 2009/28/EZ i Odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice od 18. oktobra 2012. godine⁶⁰⁴ određen je cilj za Republiku Srbiju koji iznosi 27% obnovljivih izvora energije u njenoj bruto finalnoj potrošnji energije u 2020. godini. Istom Odlukom definisano je da Nacionalni akcioni plan za obnovljive izvore energije Republike Srbije treba da bude pripremljen u skladu sa usvojenim obrascem za izradu ovog dokumenta.⁶⁰⁵

4. ENERGETSKA EFIKASNOST: STOŽER MODERNE ENERGETSKE POLITIKE REPUBLIKE SRBIJE

Strategija i Akcioni plan, bili su osnov za detaljno razradu moderne energetske politike i preduzimanje konkretnijih koraka radi obezbeđenja sigurnosti snabdevanja. Ujedno, čine osnovne akte kojima se uređuje politika efikasnog korišćenja energije.

Osim utvrđivanja energetske politike, Strategijom se i planira razvoj u sektoru energetike; određuju: dugoročni ciljevi za razvoj proizvodnih kapaciteta koji su u funkciji sigurnosti snabdevanja, uvažavajući tehnološke, ekonomske i kriterijume zaštite životne sredine; pravci razvoja prenosnog, transportnog i distributivnog sistema; pravci razvoja tržišta električne energije i prirodnog gasa; izvori i način obezbeđivanja potrebnih količina energije i energenata; pravci razvoja korišćenja energije iz obnovljivih i novih izvora i unapređenja energetske efikasnosti; procena finansijskih sredstava za ostvarenje Strategije; drugi elementi od značaja za ostvarivanje ciljeva energetske politike. Donosi je Narodna skupština Republike Srbije na predlog Vlade za period od najmanje 15 godina. Vlada prati ostvarenje Strategije i po potrebi predlaže njeno usklađivanje sa potrebama. Strategija se usklađuje sa dokumentima koji se odnose na privredni razvoj Republike Srbije i

⁶⁰⁴ Decision 2012/04/MC-EnC on the implementation of Directive 2009/28/EC and amending Article 20 of the Energy Community Treaty; 10th 18/10/2012-Annex18/09.7.2012

⁶⁰⁵ Odluka 2009/548/EZ, Op.cit.

strateškim i planskim dokumentima Republike Srbije i sadrži analizu ostvarenja ciljeva utvrđenih Strategijom za prethodni period⁶⁰⁶.

Akcionim planom⁶⁰⁷ za energetska efikasnost u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Akcioni plan), koji se donosi u skladu sa Strategijom, na period od tri godine, bliže se utvrđuje sprovođenje Strategije i mere efikasnog korišćenja energije. Zakonom o efikasnom korišćenju energije⁶⁰⁸ propisano je da akcioni plan naročito sadrži: planirane nacionalne ciljeve uštede energije Republike Srbije za period od tri godine, u skladu sa dugoročnim ciljem efikasnog korišćenja energije utvrđenog Strategijom; mere za efikasno korišćenje energije, aktivnosti, nosioce aktivnosti, rokove i procenu očekivanih rezultata svake od mera kojima se predviđa ostvarivanje planiranog cilja; finansijske, pravne i druge instrumente predviđene za sprovođenje planiranih mera i aktivnosti efikasnog korišćenja energije; ocenu stepena ostvarenja planiranog cilja uštede energije iz prethodnog Akcionog plana.

Ministarstvo je odgovorno za sprovođenje i kontrolu sprovođenja Akcionog plana. Ono u celini, prati, vrši proveru i ocenu ušteda energije ostvarenih njegovom realizacijom. Strategija i Akcioni plan, vodeći su dokumenti koji kreiraju politiku efikasnog korišćenja energije. Na osnovu njih, izrađuju se: Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike Republike Srbije (u daljem tekstu: Program ostvarivanja Strategije), kao i Programi i planovi energetske efikasnosti.

Programom se utvrđuju uslovi, način, dinamika i mere za ostvarivanje Strategije. Program donosi Vlada, za period do šest godina na predlog ministarstva. Ministarstvo prati ostvarenje Programa i po potrebi predlaže njegovo usklađivanje sa realnim potrebama najmanje svake druge godine. Predlog dela Programa za teritoriju autonomne pokrajine nadležni organ autonomne pokrajine, na zahtev Ministarstva, dostavlja u roku od 30 dana od dana dostavljanja zahteva. Energetski subjekti, Agencija za energetiku i nadležne uprave jedinica lokalne samouprave na zahtev ministarstva, odnosno nadležnog organa autonomne pokrajine, dužni su da dostave podatke za izradu Programa u roku od 60 dana od dana dostavljanja zahteva. Zahtev za dostavljanje podataka iz stava 5. ovog člana sadrži vrstu podataka, vremenski

⁶⁰⁶ Čl.4. Zakona o energetici ("Sl. glasnik RS", br. 57/2011, 80/2011 - ispr., 93/2012 i 124/2012)

⁶⁰⁷ Reč je o Akcionom planu za energetska efikasnost koga treba razlikovati od drugih akcionih planova o kojima je bilo reči u ovom tekstu.

⁶⁰⁸ Čl.8. ("Sl. glasnik RS", br. 25/2013)

period na koji se podaci odnose, način dostavljanja podataka, kao i druge elemente neophodne za izradu Programa.⁶⁰⁹

Program sadrži: energetske objekte koje je neophodno izgraditi i rekonstruisati i koncesije koje će se dati za izgradnju energetskih objekata i rokove za njihovo sprovođenje; procenu finansijskih sredstava i izvore finansiranja; obim korišćenja obnovljivih i novih izvora energije u ukupnoj proizvodnji energije; korišćenje savremenih tehnologija za proizvodnju energije i energenata; mere za stimulisanje investiranja u energetski sektor; mere za unapređenje energetske efikasnosti; mere za zaštitu životne sredine; druge elemente od značaja za ostvarivanje Strategije.⁶¹⁰

Zakon o efikasnom korišćenju energije razlikuje još dva tipa programa energetske efikasnosti. Prvi donosi jedinica lokalne samouprave, dok drugi donose drugi obveznici sistema energetskog menadžmenta.

Jedinica lokalne samouprave, kao obveznik sistema energetskog menadžmenta, na period od tri godine donosi program energetske efikasnosti⁶¹¹, u skladu sa Strategijom i Akcionim planom. Program energetske efikasnosti sadrži naročito: planirani cilj ušteda energije, koji je u skladu sa planiranim ciljevima Strategije, Programa ostvarivanja Strategije i Akcionog plana; pregled i procenu godišnjih energetskih potreba, uključujući procenu energetskih svojstava objekata; predlog mera i aktivnosti koje će obezbediti efikasno korišćenje energije, plan energetske sanacije i održavanja javnih objekata koje koriste organi jedinice lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, planove unapređenja sistema komunalnih usluga (sistem daljinskog grejanja, sistem daljinskog hlađenja, vodovod, javna rasveta, upravljanje otpadom, javni transport i drugo), druge mere koje se planiraju u smislu efikasnog korišćenja energije); nosioce, rokove i procenu očekivanih rezultata svake od mera kojima se predviđa ostvarivanje planiranog cilja; sredstva potrebna za sprovođenje programa, izvore i način njihovog obezbeđivanja.

Program energetske efikasnosti koji donose drugi obveznici sistema energetskog menadžmenta⁶¹², sadrži naročito: planirani cilj ušteda energije, koji je u skladu sa planiranim ciljevima Strategije, Programa ostvarivanja Strategije i

⁶⁰⁹ Čl.5. Zakona o energetici, Op.cit.

⁶¹⁰ Čl.6. Ibidem

⁶¹¹ Čl.10. Zakona o efikasnom korišćenju energije, Op.cit.

⁶¹² Čl.11. Ibidem

Akcionog plana; pregled i procenu godišnjih energetske potreba, uključujući procenu energetske svojstava objekata; predlog mera i aktivnosti koje će obezbediti efikasno korišćenje energije; nosioce i rokove realizacije predloženih mera; rokove i procenu očekivanih rezultata svake od mera kojima se predviđa ostvarivanje planiranog cilja; finansijske instrumente (izvore i način obezbeđivanja sredstava) predviđene za sprovođenje planiranih mera i aktivnosti.

4.1. Energetska efikasnost u Srbiji in concreto

Usvajanjem navedenih dokumenata, Republika Srbija je stvorila dobru osnovu za razvoj energetske efikasnosti i to: 1) kao obavezu preuzetu u smislu harmonizacije propisa sa propisima EU; 2) kao potrebu radi postizanja što veće energetske samostalnosti i sigurnosti. Tokom izrade temelja nove energetske politike, Republika Srbija je diverzitetom propisa pokušala da obuhvati što je moguće veći broj pitanja.

U pogledu energetske efikasnosti, ključni korak bio je donošenje Zakona o energetici kojim su postavljeni temelji sistemskog rešavanja problema snabdevanja energetske tržišta. Međutim, naporedo sa rešavanjem problema redovnog snabdevanja (zadovoljenja ponude), Republika Srbija je počela aktivno da deluje na tražnju, pri tome ne zadirući u prava aktera na tržištu, odnosno, ne urušavajući pravila tržišne konkurencije.

Vitorović⁶¹³ navodi da je Zakonom o efikasnom korišćenju energije preuzet princip EU da je energetska efikasnost, kao "odnos između ostvarenog rezultata u uslugama, dobrima ili energiji i za to utrošene energije" potencijalno najveći energetske resurs. Zakon o energetici, takođe, u potpunosti podržava vrednosti utvrđene Energetskom strategijom za Evropu⁶¹⁴, i to: smanjenje potrošnje energije; implementaciju unutrašnjeg tržišta; razvoj infrastrukture; ostvarenje tehnološkog napretka; zaštita potrošača; usklađivanje energetske politike sa međunarodnim standardima i prilagođavanje propisa klimatskim promenama i standardima koje je predvideo Kjoto protokol.

⁶¹³ Vitorović, Olivera; Komentar Zakona o efikasnom korišćenju energije; Pravni instruktor br.40, 2013.

⁶¹⁴ Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions Energy 2020 A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy /COM/2010/0639 final/

Republika Srbija se obavezala na primenu standarda EU, kako Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice tako i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Glavnim oblastima u kojima se može ostvariti najefikasnija upotreba energije normativa EU smatra: krajnju potrošnju i energetske usluge; kogeneraciju; energetske oznacavanje proizvoda; energetske efikasnost u zgradama; energetske efikasnost u industriji; eko-dizajn. Zbog prevelike obimnosti materije koje obuhvataju navedene oblasti, u Srbiji se energetske efikasnošću bavi nekolicina propisa. Osim Zakona o energetici i Zakona o efikasnom korišćenju energije, energetske efikasnošću se bave i Zakon o planiranju i izgradnji⁶¹⁵, Pravilnik o energetske efikasnosti zgrada⁶¹⁶, i Pravilnik o uslovima, sadržini i načinu izdavanja sertifikata o energetske svojstvima zgrada⁶¹⁷, čija materija je komplementarna sa ključnim oblastima utvrđenim Ugovorom o osnivanju energetske zajednice.

Energetska zajednica oformljena je sa ciljem da se obezbedi sigurnost snabdevanja i kreira regulatorni i tržišni okvir koji će moći da privuče investicije u energetske sektore, a sve u cilju obezbeđivanja sigurnosti snabdevanja energijom koja se smatra ključnom za ekonomski razvoj i socijalnu stabilnost. Republika Srbija je preuzela obavezu da će preneti u svoje zakonodavstvo pravne tekovine EU o energetici u skladu sa ugovorenim rasporedom. Time je prihvatila da će usvojiti zakone i odgovarajuća podzakonska akta putem kojih će u svoje zakonodavstvo uneti određene principe i standarde na kojima se zasniva energetske sektor EU.

Kao najvažnije, u literaturi⁶¹⁸ se navode: Direktiva 2006/32/EU Evropskog parlamenta i Saveta o energetske efikasnosti u krajnjoj potrošnji i energetske uslugama⁶¹⁹, Direktiva 2010/30/EU Evropskog parlamenta i Saveta o navođenju potrošnje energije i drugih resursa kod proizvoda koji utiču na potrošnju energije pomoću obeležavanja i standardnih informacija o proizvodu⁶²⁰, i Direktiva 2010/31/EU Evropskog parlamenta i Saveta o energetske svojstvima zgrada⁶²¹.

⁶¹⁵ "Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US i 98/2013 - odluka US

⁶¹⁶ "Sl. glasnik RS", br. 61/2011

⁶¹⁷ "Sl. glasnik RS", br. 69/2012

⁶¹⁸ Vitorović, Op.cit.

⁶¹⁹ Op.cit.

⁶²⁰ Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products; OJ L 153, 18/06/2010, p. 1–12

⁶²¹ Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings OJ L 153, 18/06/2010, p. 13–35

Usvojenim rešenjima, namera je uspostaviti ciljeve energetske efikasnosti koji se odnose na ekonomično unapređenje efikasnosti krajnje upotrebe energije, stvaranje uslova za razvoj i promociju tržišta energetske usluga, i sprovođenje drugih mera unapređenja energetske efikasnosti za krajnje potrošače na budućem zajedničkom tržištu i na taj način osigurati sigurnost snabdevanja.

Takođe, prepoznaje se značaj informisanja javnog menjanja i putem informacija koje potrošačima daju mogućnost da biraju između energetski efikasnih proizvoda i onih drugih. Na taj način se vrši pritisak i na proizvođače da kontinuirano rade na razvoju smanjenja potrošnje energetske konzumacije proizvedenih uređaja.

Poseban akcenat se stavlja na podizanje energetske zaštite objekata. Prilikom izgradnje, treba da se uzmu u obzir klimatski uslovi. Utvrđuju se minimalni uslovi koje zgrada mora da ispunjava u smislu energetske efikasnosti. Zakon o planiranju i izgradnji RS uvodi standarde ostvarivanja energetske efikasnosti u skladu sa navedenim ciljevima. U članu 2. utvrđuje se značenje pojma unapređenja energetske efikasnosti prilikom izgradnje objekata: "smanjenje potrošnje svih vrsta energije, ušteda energije obezbeđenje održive gradnje primenom tehničkih mera standarda i uslova planiranja, projektovanja, izgradnje i upotrebe objekata." Kao uslov za dozvolu upotrebe objekta, insistira se na dobijanju sertifikata o energetske efikasnosti (tzv. energetske pasoš⁶²²).

Navedeni formalni pomoci predstavljaju direktnu implementaciju propisa EU u domaće zakonodavstvo, međutim, mnogo je važnije staranje o primeni tih propisa. S tim u vezi, Vlada Republike Srbije je Zaključkom usvojila drugi akcioni plan za energetske efikasnost⁶²³ kojim je ujedno usvojila i paket mera koje će u periodu primene do kraja 2015. godine dovesti do uštede od 4.7% ukupno utrošene energije⁶²⁴.

Predviđene mere su izražene prema ciljnim grupama: domaćinstva i javni i komercijalni sektor kao jedna grupa sa dve podkategorije, sektor industrije, sektor transporta, i horizontalne mere, koje su zapravo mere opšteg tipa i odnose se na druge ciljne grupe.

U ciljnoj grupi domaćinstava podizanje energetske efikasnosti može se izvršiti sledećim merama: opštim unapređenjem energetske efikasnosti; propisivanjem novih

⁶²² Pogledati čl.2.st.1.tač.26. Pravilnika o energetske efikasnosti zgrada ("Sl.glasnik RS", br.61/2011).

⁶²³ Zaključak o usvajanju drugog akcionog plana za energetske efikasnost Republike Srbije za period od 2013. do 2015. godine ("Sl. Glasnik RS", br. 98/2013)

⁶²⁴ Ibidem

pravila za projektovanje i izgradnju zgrada, minimalnih zahteva u pogledu energetske svojstava zgrada kao i procedure njihove sertifikacije u skladu sa Direktivom 2010/31/EU o energetskim performansama zgrada; i promovisanjem korišćenja energetski efikasnih uređaja za domaćinstva.

Opšte unapređenje energetske efikasnosti, prema odredbama Akcionog plana, u planiranom periodu postići će se unapređenjem omotača zgrada u pogledu povećanja energetske efikasnosti radi smanjenja potrošnje energije za grejanje i hlađenje, koja mera je u potpunosti saglasna sa postojećim propisima o energetskim svojstvima objekata.

Takođe, insistira se na smanjenju korišćenja električne energije za grejanje, kao i uvođenju kreditnih linija za energetsku efikasnost i kreditnih linija za korišćenje obnovljivih izvora energije za domaćinstva.

U javnim i komercijalnim zgradama neophodno je unaprediti sistem unutrašnjeg osvetljenja u pogledu povećanja energetske efikasnosti. Smanjiti, a po mogućstvu ukinuti korišćenje električne energije za grejanje u skladu sa Projektom energetske efikasnosti⁶²⁵ u Srbiji i omogućiti kreditne linije za energetsku efikasnost za javne i komercijalne zgrade.

Neophodno je angažovati ljude koji će izraditi nova pravila za projektovanje i izgradnju zgrada, minimalne zahteve u pogledu energetske svojstava zgrada i njihovu sertifikaciju. Posebne uzanse o građenju⁶²⁶ su na snazi u Republici Srbiji počevši od 1977. godine i od tada nisu revidirane. Jedine odredbe koje indirektno tangiraju predmetnu materiju jesu odredbe člana 75 - 82 (kvalitet radova i materijala): "Izvođač je dužan da, saglasno pravilima struke, ispita pravilnost tehničkih rešenja u tehničkoj dokumentaciji i da naručioca upozori na greške koje primeti."⁶²⁷ Težište odgovornosti jeste na izvođaču. Međutim, novim zakonskim rešenjima Zakona o planiranju i izgradnji u pogledu uvođenja energetskog pasoša zgrada, težište odgovornosti je i na investitoru. Ukoliko se investitor preko angažovanog nadzornog organa ne stara o maksimiziranju energetske karakteristika objekata, to će dovesti u pitanje njegovu investiciju jer se tržište sistemski usmerava ka energetski efikasnim objektima koji će u postupku eksploatacije višestruko da vrata uloženi novac.

⁶²⁵ Uredba o utvrđivanju programa finansiranja projekata unapređenja energetske efikasnosti u 2012. godini ("Sl. glasnik RS", br. 20/2012)

⁶²⁶ ("Sl. list SFRJ", br. 18/77)

⁶²⁷ Čl.75, Posebnih uzansi

Staranje o energetskej efikasnosti na sistemskom nivou, odnosno nivou države, međusobno je uslovljen i zavisian proces. To je moguće videti i na primeru izgradnje objekta. Pre svega, investitor će, ukoliko nema sopstveni kapital, da banci od koje pozajmljuje sredstva obrazloži energetske prednosti planiranog objekta ili adaptacije objekta, kako bi mogao da ostvari povoljnije (beneficirane) kamate. Da bi bilo moguće dobiti takvu vrstu pozajmice, prethodno je neophodno sa timom projekatanta izraditi projekat koji će po svim kriterijumima ostvarivati maksimalne uštede energije, što je novina, jer se u periodu masovne izgradnje objekata s kraja XX veka vrlo malo ili nimalo vodilo računa o energetskeim svojstvima, već više o estetskim ili funkcionalnim. Nove tendencije na energetskeim tržištu uslovile su novine u polju izrade tehničke dokumentacije. Izradom projekata i njegovim prihvatanjem za izgradnju od strane nadležnih službi stvoreni su preduslovi za izgradnju. Međutim, trud oko podizanja energetske efikasnosti uslovio je promene i na tržištu materijala. Sve više je prisutno ulaganja u razvoj tehničkih svojstava materijala, a posebno njihovih karakteristika u smislu energetske efikasnosti. Nadalje, radi se na razvoju samoodrživih sistema grejanja i rashlađivanja objekata koji koriste solarnu, kinetičku, geotermalnu ili neku drugu vrstu energije, a sve u cilju dobijanja što bolje ocene u energetskeim pasošu objekta koji će rezultat na kraju da utiče na krajnju cenu.

Sličan princip međuzavisnosti se primenjuje i u sistemu javnog osvetljenja u gradovima i opštinama. Koriste se prirodni resursi radi smanjenja konzumacije energenata. Na taj način direktno se utiče na smanjenje tražnje na energetskeim tržištu i ujedno se čuvaju sredstva budžetskih korisnika. Uvođenjem sistema energetskeim menadžmenta u javnom i komercijalnom sektoru dobija se na uštedama, ali se ujedno smanjuje konstantna tražnja i primat prepušta varijabilnoj.

Konstantna tražnja energenata jeste ona koja je jednaka uprosečnoj vrednosti velikih potrošača na godišnjem nivou (kao što je javna rasveta, javne institucije). Varijabilna je zapravo sva druga, na koju može teško da se utiče merama energetskeim unapređenja (primer: količina povećanja proizvodnje u industriji, prevoza u transportu, i sl). Međutim, država, služeći se merama podgrupe javnog i komercijalnog sektora može u cilju zadovoljenja sopstvenih potreba, podsticati energetskeim efikasnost i dodatno pozitivno delovati na konstantu tražnju.

Ako se uzmu za primer javne nabavke, država može propisivanjem nabavki energetskeim efikasnih proizvoda da investira u dugogodišnje uštede energije, i time,

dugogodišnje uštede u potrošnji energije. Članom 13. Zakona o javnim nabavkama⁶²⁸ je propisano da je naručilac dužan da nabavlja dobra, usluge i radove koji ne zagađuju, odnosno koji minimalno utiču na životnu sredinu, odnosno koji obezbeđuju adekvatno smanjenje potrošnje energije - energetske efikasnosti i da kada je to opravdano kao element kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude odredi ekološke prednosti predmeta javne nabavke, energetske efikasnosti, odnosno ukupne troškove životnog ciklusa predmeta javne nabavke, koja je odredba u potpunosti usaglašena sa odredbom Akcionog plana koja navodi obavezu određivanja energetske efikasnosti kao jednog od kriterijuma za ekonomski najpovoljniju ponudu u javnoj nabavci. Zakon navedenu odredbu dodatno precizira i ponavlja da je jedan od kriterijuma za ocenu ponude i energetska efikasnost⁶²⁹.

Usvajanjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama⁶³⁰ stvoreni su uslovi za nadgradnju odnosa u energetske sektoru između države i privrednih subjekata. Država ne samo da može podsticajnim tarifama da garantuje ekonomsku rentabilnost, već se može i udruživati sa privatnim kapitalom u cilju podizanja energetske efikasnosti: "projekat javno-privatnog partnerstva jeste projekat koji se izrađuje, predlaže, odobrava i sprovodi po nekom od modela javno-privatnog partnerstva i čini niz međusobno povezanih aktivnosti, koje se odvijaju određenim redosledom, radi postizanja definisanih ciljeva, u okviru određenog vremenskog perioda i određenih finansijskih sredstava, a koji je u skladu sa ovim zakonom odobren kao projekat javno-privatnog partnerstva, sa ili bez elemenata koncesije"⁶³¹.

Uloga države nije da samo privlači investicije i podiže energetske efikasnosti, već i da kontroliše već ugrađene sisteme i postignute rezultate. S tim u vezi, Akcioni plan propisuje i obavezne redovne kontrole procesa sagorevanja kotlova i drugih ložišta snage veće od 20 kW, kao i sistema za klimatizaciju u javnom i komercijalnom sektoru, koja mera je preuzeta iz Zakona o efikasnom korišćenju energije⁶³².

Mere u sektoru industrije i transporta su zapravo iste, ali prilagođene tamošnjim uslovima. Kao osnovna u sektoru industrije navodi se uvođenje sistema energetske menadžmenta kod velikih potrošača energije, donošenje Programa unapređenja energetske efikasnosti, uvođenje podsticajnih tarifa za primenu visoko

⁶²⁸ "Sl. glasnik RS", br. 124/2012

⁶²⁹ Čl.85.st.1.tač.9. Ibidem

⁶³⁰ "Sl. glasnik RS", br. 88/2011

⁶³¹ Čl.st.1.tač.1. Ibidem

⁶³² Čl.54.st.1. "Sl. glasnik RS", br. 25/2013

efikasne spregnute/kombinovane proizvodnje toplotne i električne energije, propisivanje minimalnih zahteva energetske efikasnosti za nova i revitalizovana postrojenja za proizvodnju električne i toplotne energije, odnosno postrojenja za kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije, kao i obavezne redovne kontrole procesa sagorevanja kotlova i drugih ložišta snage veće od 20 kW, kao i sistema za klimatizaciju snage preko 12 kW.

U pogledu transporta, Akcioni plan direktno upućuje na evropski propis EC 443/2009⁶³³ i promovisanje eko-vožnji⁶³⁴ i car sharing šema⁶³⁵, uvođenje stimulativnih mehanizama zamene postojećih vozila, modernizaciju voznog parka radi ispunjavanja tehničkih zahteva za obavljanje prevoza u domaćem i međunarodnom transportu, određivanje energetske efikasnosti kao kriterijuma za modernizaciju voznog parka i poveravanje obavljanja usluge javnog gradskog prevoza. U periodu od 2009. do 2012. godine Vlada je donela uredbe o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine automobila i kamiona (teretnih vozila) zamenom staro za novo⁶³⁶. Svrha ove mere bila je da se pospeši zamena starih vozila opremljenih

⁶³³ Regulation (EC) No 443/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 setting emission performance standards for new passenger cars as part of the Community's integrated approach to reduce CO₂ emissions from light-duty vehicles (Text with EEA relevance)

⁶³⁴ Eko-vožnja predstavlja jednu od efikasnijih mera ne samo u pogledu smanjenja potrošnje goriva, izduvnih gasova i broja saobraćajnih nezgoda već i podizanja svesti o društveno odgovornom ponašanju svih građana i vozača u pogledu prednosti ovog modernog, inteligentnog i ekološki prihvatljivog stila vožnje kao i načina održavanja vozila. Videti Zaključak o usvajanju drugog akcionog plana, odeljak 2.3.2.3.

⁶³⁵ Car Sharing šema je mera organizacionog karaktera koja prvenstveno povećanjem iskorišćenja vozila u gradskim sredinama ima za cilj smanjenje zagušenja u gradovima i povećanja efikasnosti vozila. Ibidem

⁶³⁶ Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine putničkih vozila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2012. godini ("Sl. Glasnik RS", br. 4/2012 i 102/2012); Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine kamiona proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo ("Sl. Glasnik RS", br. 81/2009); Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine automobila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2011. godini ("Sl. Glasnik RS", br. 1/2011, 47/2011 i 85/2011); Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine automobila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2010. godini ("Sl. Glasnik RS", br. 3/2010, 26/2010, 43/2010 i 67/2010); Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine automobila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo ("Sl. Glasnik RS", br. 15/2009, 25/2009, 66/2009, 72/2009, 94/2009 i 103/2009); Uredba o uslovima i načinu podsticanja proizvodnje, remonta i prodaje građevinskih mašina, proizvodnje i prodaje teretnih vozila i specijalnih nadgradnji na kamionskim šasijama i sprovođenja subvencionisane kupovine teretnih vozila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2012. godini ("Sl. Glasnik RS", br. 2/2012, 35/2012, 90/2012 i 102/2012); Uredba o uslovima i načinu podsticanja proizvodnje, remonta i prodaje građevinskih mašina, proizvodnje i prodaje teretnih vozila i specijalnih nadgradnji na kamionskim šasijama i sprovođenja subvencionisane kupovine teretnih vozila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2011. godini ("Sl. Glasnik RS", br. 1/2011 i 96/2011); Uredba o uslovima i načinu podsticanja proizvodnje, remonta i prodaje građevinskih mašina i teretnih motornih vozila - kamiona i sprovođenja subvencionisane kupovine teretnih motornih vozila -

motorima koji ne zadovoljavaju ni Euro 3 standard, novim domaćim vozilima sa Euro 5 motorima. Subvencija po vozilu je varirala u opsegu od 600 do 1.000 eura.

Grupa mera, koje Akcioni plan definiše "horizontalnim" jesu zapravo mere opšteg tipa i mogu da se odnose na sve aktere na energetsom tržištu. Kao prva mera, navodi se naplata na bazi stvarne (izmerene) potrošnje toplotne energije za potrošače priključene na sistem daljinskog grejanja. U vezi primene ove mere, plan upućuje na odredbe Zakona o efikasnom korišćenju energije koji propisuje donošenje adekvatnog tarifnog sistema sa ostvarenim preduslovima za naplatu stvarno potrošene i izmerene toplotne energije: "nadležni organi jedinica lokalne samouprave dužni su da u tarifni sistem za usluge daljinskog grejanja, uključe kao jedan od elemenata za obračun cene usluge grejanja i izmerenu, odnosno stvarno predatu količinu toplotne energije."⁶³⁷ Kao osnovni preduslov za primenu ove norme, plan propisuje ugradnju individualnih merača gde god postoje tehničke mogućnosti ili ugradnju merača na nivou podstanice i delitelja toplote u pojedinačnim stanovima i na pojedinačnim grejnim telima. Pored ugradnje individualnih merača neophodno je obezbediti tehničke uslove za regulaciju isporučene količine toplote. Takođe, neophodna je konstantna promocija kompanija koje pružaju energetske usluge koje bi pružanjem energetskih usluga povećavale energetske efikasnosti objekta, tehnološkog procesa i koje bi do izvesnog stepena prihvatile finansijski rizik za obavljene energetske usluge, tako što bi naplatu svojih usluga, potpuno ili delimično, ostvarivale na osnovu postignutih ušteda nastalih na osnovu sprovedenih mera i zadovoljenja ostalih ugovorenih kriterijuma učinka⁶³⁸.

Zakonom o energetske efikasnosti objekata predviđeno je da se proizvodi koji utiču na potrošnju energije mogu staviti na tržište samo ako ispunjavaju zahteve ekodizajna koji će biti definisan posebnim tehničkim propisom⁶³⁹. Proizvodi se mogu staviti na tržište i upotrebu samo ako ispunjavaju zahteve ekodizajna utvrđene tehničkim propisom, ako je njihova usklađenost utvrđena u propisanom postupku i ako su označeni u skladu sa propisom koji se odnosi na tu grupu proizvoda. Pre stavljanja proizvoda na tržište i upotrebu, oznaka usaglašenosti stavlja se na proizvod kada je proizvođač ili njegov zastupnik obezbedio i dao deklaraciju o usaglašenosti proizvoda. Deklaracija o usaglašenosti može da se odnosi na jedan ili više proizvoda.

kamiona proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2010. godini ("Sl. Glasnik RS", br. 3/2010, 49/2010 i 67/2010)

⁶³⁷ čl.47.st.1. Zakona, Op.cit.

⁶³⁸ ESCO (Energy Service Company) model

⁶³⁹ Čl.5.st.1.tač.5. Zakona, Op.cit.

Proizvođač je dužan da sačini tehničku dokumentaciju na osnovu koje se može utvrditi usaglašenost proizvoda sa zahtevima eko-dizajna, pri čemu može izabrati jedan od propisanih postupaka za utvrđivanje usaglašenosti. Proizvođač je dužan da, posle stavljanja na tržište i upotrebu proizvoda čuva relevantnu dokumentaciju o sprovedenom postupku utvrđivanja usaglašenosti proizvoda i izdatim deklaracijama o usaglašenosti i čini dostupnom inspekcijskoj kontroli za period od 10 godina od kada je proizvod poslednji put proizveden. Proizvodi koji imaju eko-oznaku, u skladu sa propisom kojim je uređeno eko-označavanje, smatraju se proizvodima koji su usaglašeni sa zahtevima eko-dizajna. Ministar propisuje zahteve eko-dizajna, postupak utvrđivanja usklađenosti proizvoda sa zahtevima eko-dizajna, način označavanja proizvoda, sadržinu deklaracije o usaglašenosti i druge uslove kojima se obezbeđuje primena zahteva eko-dizajna proizvoda. Ministar donosi i tehničke propise kojima se propisuju tehnički zahtevi za pojedine vrste ili grupe proizvoda⁶⁴⁰. Cilj ovakvog rešenja jeste navikavanje potrošača na energetske efikasne proizvode i na taj način *de facto* odstranjivanja energetski "nepodobnih" proizvoda sa tržišta. U tom smislu ne može biti reči o povredi prava konkurencije, jer se radi o svim vrstama proizvoda bez obzira na proizvođača. Mera je generičkog tipa i može se individualizirati u primeni samo za konkretno posmatrani proizvod, ali ne i za grupu proizvoda, jer svaki proizvod nosi svoju eko-oznaku, te je moguće da pojedini proizvodi istog proizvođača imaju a drugi nemaju eko-oznaku, odnosno da više proizvoda nosi različite eko-oznake u zavisnosti od tehničkih karakteristika.

Stoga Akcioni plan kao ključnu meru postavlja podizanje svesti o energetskej efikasnosti kao bitan preduslov za smanjenje potrošnje svih vidova energije. Potrebno je razviti svest o značaju energije, kao i o neophodnostima sprovođenja mera energetske efikasnosti i efektima koji se na taj način ostvaruju. Podizanje svesti o energetskej efikasnosti realizuje se kroz razne informativne kampanje, edukaciju na raznim nivoima (uključujući uvođenje relevantnih predmeta u sistem obaveznog obrazovanja, a posebno u specijalizovanim školama), organizaciju seminara, radionica i predavanja. Veoma je bitno obuhvatiti sve ciljne grupe, a posebno nosioce odgovornih funkcija koji brinu o potrošnji energije na svim nivoima i široke društvene grupe.

⁶⁴⁰ Čl.42. Zakona, Op.cit.

Korisnici imaju pravo i da budu informisani o potrošnji energije. Javna preduzeća i druga privredna društva koja vrše distribuciju i snabdevanje električne i toplotne energije dužna su da jednom mesečno uz račun ili na računu za isporučenu energiju informišu kupca, između ostalog, o količini energije koju je kupac preuzeo u tokom prethodnog meseca, prosečnoj ceni energije za tog kupca u tom mesecu, kao i o načinima kako da kupci dobiju informacije o dostupnim merama poboljšanja energetske efikasnosti koje mogu da preuzmu i o drugim podacima značajnim za racionalno korišćenje energije. Informisanje kupaca toplotne energije primenjuje se samo za period grejne sezone. Iste obaveze odnose se i na isporuku i snabdevanje prirodnim gasom.

Podizanje svesti o energetske efikasnosti samo je jedan od preduslova za uštedu energije. Ali planirane i ostvarene uštede nisu jedini cilj nacionalne politike zaštite sigurnosti snabdevanja. Politika sigurnosti snabdevanja, osim ka potrebi stabilizacije sopstvenog tržišta, okrenuta je i ispunjenjenju međunarodno prihvaćenih obaveza.

5. ODNOS REPUBLIKE SRBIJE I MEĐUNARODNOG ENERGETSKOG TRŽIŠTA

Pristupanjem evropskoj energetske zajednici, Republika Srbija je zvanično zauzela kurs priključenja energetske tržištu evropskog kontinenta. Ugovorne strane zaključile su sporazum u cilju osnivanja integrisanog tržišta za prirodni gas i električnu energiju, zasnovano na zajedničkom interesu i solidarnosti, smatrajući da bi integrisano tržište kasnije moglo da obuhvati i druge energetske proizvode i nosioce, kao što su tečni prirodni gas, benzin, vodonik ili druge osnovne mrežne infrastrukture. Cilj je bio stvoriti stabilan regulatorni i tržišni okvir sposoban da privuče investicije u gasne mreže, proizvodnju električne energije i prenosne mreže, tako da sve ugovorne strane imaju pristup stabilnom i neprekidnom snabdevanju gasom i električnom energijom, koje je od suštinske važnosti za ekonomski razvoj i socijalnu stabilnost.

Da bi se utvrđeni ciljevi ostvarili, neophodno je uspostaviti jedinstven regulatorni prostor za trgovinu gasom i električnom energijom koji je potreban da se njime uskladi geografska rasprostranjenost odnosnih tržišta proizvoda, kao i da se postigne visok nivo snabdevanja gasom i električnom energijom svih građana, zasnovan na obavezi javnih službi i da ostvare ekonomski i socijalni napredak i visok

nivo zaposlenosti, kao i uravnoteženi i održivi razvoj stvaranjem područja bez unutrašnjih granica za gas i električnu energiju.

Težište nacionalnog obezbeđenja sigurnosti snabdevanja se pomera na međunarodni unapređenjem sigurnosti snabdevanja jedinstvenog regulatornog prostora, obezbeđivanjem stabilnog regulatornog okvira neophodnog za region, u kome se mogu razviti veze sa kaspiskim, severnoafričkim i bliskoistočnim rezervama gasa i eksploatirati domaće rezerve prirodnog gasa, uglja i hidroenergetski potencijal. Stvaranje integrisane strukture pretpostavlja harmonizaciju propisa na nacionalnim nivoima i stvaranje posebnih strukturnih mreža koje bi uz poštovanje uzajamno uspostavljenih principa stvorili uslove za zajedničku, time i jaču, fleksibilniju, odbranu sigurnosti snabdevanja tržišta.

Stvaranje zajedničkih pretpostavki podrazumeva rad na usavršavanju pravnih normi u tri ključne oblasti. Prvo, neophodno je razvijati nacionalne propise u skladu sa važećim propisima Evropske unije u oblasti energetike. Razvoj propisa obuhvata tri faze. Prva faza jeste donošenje sistemskih zakona. Druga faza donošenje podzakonskih akata radi uspešne primene zakonskih rešenja. I treća faza podrazumeva samu uspešnu primenu koju je moguće kvalitativno i kvantitativno oceniti.

Drugo, neophodno je ispuniti standarde u oblasti zaštite životne sredine i obnovljivih izvora energije. U tom smislu, države su preuzele obavezu da prepoznaju značaj Kjoto protokola i da nastoje da mu pristupe. Ovako definisana "meka" obaveza nema formalnu težinu u smislu odredaba međunarodno prava, ali ima veliku faktičku. Naime, od države koja se obavezala na prepoznavanje značaja konkretnog međunarodnog dokumenta se očekuje da prepoznatljivim merama pokaže da radi na implementaciji vrednosti koje predmetni sporazum propisuje⁶⁴¹.

Treća oblast na kojoj insistira Evropska energetska zajednica jeste pravo konkurencije ali uz ograničenje dometa na energetska tržišta. Nespojivo je sa primenom sporazuma između strana postojanje sporazuma između preduzeća koji kao svoj cilj ili posledicu imaju sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na energetska tržištu. Sporazum decidno zabranjuje zloupotrebu dominantne pozicije jednog ili više preduzeća na tržištu između strana ugovornica, kao i bilo

⁶⁴¹ Više videti supra II, 2.2.1.

kakvu javnu pomoć koja narušava ili pretili da narušiti konkurenciju favorizujući određena preduzeća ili određene energetske resurse⁶⁴².

Republika Srbija je u cilju ispunjenja navedenih obaveza, počevši od 2006. godine, godine osnivanja Evropske energetske zajednice, značajno napredovala u svim navedenim oblastima.

Prvo, donet je sistemski zakon čijim rešenjima su stvoreni preduslovi za stvaranje organizovanog energetskeg tržišta po ugledu na nacionalna tržišta EU. Nizom podzakonskih akata dodatno su razrađene pojedine odredbe u cilju što konkretnije i ispravnije primene usvojenih rešenja. Takođe, Zakonom o robnim rezervama⁶⁴³ na poseban način je sagledan problem sigurnosti snabdevanja energetskeg tržišta, o čemu slede izlaganja⁶⁴⁴.

Usvajanjem novog Zakona o zaštiti životne sredine⁶⁴⁵, uređen je integralni sistem zaštite životne sredine kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine. Privredni razvoj je poželjan ali u okviru jednakih pravila za sve tržišne učesnike. U tom smislu, Zakon o zaštiti konkurencije⁶⁴⁶ ne favorizuje javna preduzeća kojima je povereno obavljanje određenih poslova u oblasti energetike, već naprotiv. Odredbe zakona primenjuju se na sva pravna i fizička lica koja neposredno ili posredno, stalno, povremeno ili jednokratno učestvuju u prometu robe, odnosno usluga, nezavisno od njihovog pravnog statusa, oblika svojine ili državljanstva, odnosno državne pripadnosti (u daljem tekstu: učesnici na tržištu), i to na: 1) domaća i strana privredna društva i preduzetnike; 2) državne organe, organe teritorijalne autonomije i lokalne samouprave; 3) druga fizička i pravna lica i oblike udruživanja učesnika na tržištu (sindikati, udruženja, sportske organizacije, ustanove, zadruge, nosioci prava intelektualne svojine i dr.); 4) javna preduzeća, privredna društva, preduzetnike i druge učesnike na tržištu, koji obavljaju delatnosti od opšteg interesa, odnosno kojima je aktom nadležnog državnog organa dodeljen fiskalni monopol, osim

⁶⁴² Čl.18. Sporazuma o osnivanju Evropske energetske zajednice, Op.cit.

⁶⁴³ "Sl. glasnik RS", br. 104/2013

⁶⁴⁴ Videti infra, IV, 5.1.

⁶⁴⁵ "Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon i 43/2011 - odluka US

⁶⁴⁶ "Sl. glasnik RS", br. 51/2009 i 95/2013

ukoliko bi primena zakona sprečila obavljanje tih delatnosti, odnosno obavljanje poverenih poslova.⁶⁴⁷

5.1. Konkretizacija opštih normi kao preduslov ispunjenja međunarodnih obaveza

Zakon o energetici, kao sistemski zakon, uspostavio je energetska tržišta po ugledu na EU preuzimajući rešenja iz *acquis communautaire*, čime je ispoštovana samo prva faza (usvajanje zakonskog rešenja). Međutim, mnoge odredbe konkretizovane su podzakonskim aktima. Tokom 2012e godine, usvojena je Odluka o usvajanju pravila o radu tržišta električne energije⁶⁴⁸ kao i Pravila o radu prenosnog sistema⁶⁴⁹.

Odlukom su bliže uređeni principi, pravila i postupci na veleprodajnom tržištu električne energije na teritoriji Republike Srbije, ugovorni okvir kojim se regulišu prava i obaveze učesnika na tržištu električne energije u cilju kontinuiranog, sigurnog i pouzdanog snabdevanja električnom energijom, kao i osnovi dalje liberalizacije tržišta električne energije. Definisani su akteri energetskog tržišta i utvrđena pravila i mogući postupci u okviru njihovog delovanja. Posebno je naglašena usaglašenost pravila sa priznatim međunarodnim ugovorima:

"Tržišna pravila su izrađena u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast energetike, kao i odredbama relevantnih međunarodnih ugovora."⁶⁵⁰

Pravilima o radu prenosnog sistema je uređeno planiranje razvoja prenosnog sistema, postupak priključenja na prenosni sistem, uslovi za pristup prenosnom sistemu, principi rada prenosnog sistema, način eksploatacije i održavanja objekata, kao i načini merenja električne energije (kvantiteta i kvaliteta). Pravila su izrađena u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast energetike, planiranje i izgradnja objekata, kao i obavezujućim odredbama operativnog priručnika Udruženja za koordinaciju prenosa električne energije⁶⁵¹ i pravilima Evropskih operatora prenosnih sistema⁶⁵².

⁶⁴⁷ Čl. 3. Zakona

⁶⁴⁸ "Sl. glasnik RS", br. 120/2012

⁶⁴⁹ "Sl. glasnik RS", br. 55/2008 i 3/2012

⁶⁵⁰ Odeljak 1.1. tačka 1.1.4. Odluke, Op.cit.

⁶⁵¹ Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity (UCTE)

⁶⁵² European Transmission System Operators (ETSO)

U okviru treće faze (konkretne primene), Republika Srbija iščekuje polovinu 2015e godine, do kada je odložena puna primena odredaba zakona uključujući industriju i domaćinstva. Ono što karakteriše treću fazu jeste mogućnost indirektna primene zakonskih rešenja po osnovu propisa opšteg karaktera. Zakonodavac je u propisima opšteg karaktera uvrstio odredbe koje se tiču i energetskog tržišta te se te norme mogu smatrati supletornim. Tako je Zakonom o robnim rezervama propisana obaveza stvaranja obaveznih rezervi. Obavezne rezerve formiraju se za slučaj kada je ugrožena sigurnost snabdevanja Republike Srbije energijom i energentima usled poremećaja u snabdevanju energijom i energentima i radi ispunjenja preuzetih međunarodnih obaveza. Obavezne rezerve formiraju se, najkasnije do 31. decembra 2022. godine, u visini 90 dana prosečnog dnevnog neto uvoza ili 61 dan prosečne dnevne potrošnje u Republici Srbiji, u zavisnosti koja količina je veća. Prosečni dnevni uvoz i prosečna dnevna potrošnja u Republici Srbiji, kao i količine obaveznih rezervi koje se čuvaju, izračunavaju se na osnovu ekvivalenta sirove nafte i metodologije propisane Direktivom EZ 119/2009⁶⁵³ o obavezi država članica da održe minimalne količine sirove nafte i naftnih derivata. Obavezne rezerve ne uključuju robne rezerve nafte i derivata nafte, količine naftnih derivata u rezervoarima vozila i ostalim saobraćajnim sredstvima, a koje služe isključivo za njihov pogon, količine derivata nafte koje se nalaze u skladištima brodova, cevovodima, železničkim cisternama, autocisternama, skladištima benzinskih stanica, količine goriva uskladištene kod krajnjih potrošača, rezerve goriva Vojske Srbije, operativne rezerve i druge rezerve nafte i derivata nafte. Obavezne rezerve mogu se formirati i održavati u sirovoj nafti, derivatima nafte i ugovornim pravima na kupovinu određenih količina nafte i derivata nafte, pri čemu najmanje jedna trećina obaveze čuvanja rezervi treba da bude u gotovim proizvodima i to onih pojedinih derivata nafte čija je zajednička zastupljenost, izražena u ekvivalentu sirove nafte, jednaka najmanje 75% ukupne domaće potrošnje iz prethodne godine⁶⁵⁴.

Stvaranje sopstvenih rezervi je važno jer proširenjem dometa principa solidarnosti, sopstvene rezerve dobijaju status opštih, odnosno zajedničkih za grupu povezanih država, što je detaljnije objašnjeno u glavi III, 2. ovog rada.

⁶⁵³ Council Directive 2009/119/EC of 14 September 2009 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, OJ L 265, 9.10.2009, p. 9–23

⁶⁵⁴ Čl.15. Zakona o robnim rezervama, Op.cit.

S obzirom da pomenuta direktiva do danas nema svoju punu primenu u svim državama energetske zajednice, u budućnosti će praksa odgovoriti na ključno pitanje: pozivanje odgovornosti država zbog povrede "očekivane raspoloživosti resursa".

"U slučaju kad poremećaj u snabdevanju Mrežnom Energijom pogađa jednu Stranu, a obuhvata i neku drugu Stranu ili treću zemlju, Strane su dužne da iznađu brzo rešenje⁶⁵⁵ ... Ministarski savet može usvojiti neophodne Mere kao odgovor na nastali poremećaj⁶⁵⁶".

Ministarski savet bi merom mogao odrediti intervenciju na energetskom tržištu omogućavanjem korišćenja dodatnih količina iz sopstvenih rezervi svake od ugovornih strana. Ukoliko jedna ili više strana ne bi mogle da postupe nalogu, to bi značilo da bi druge države članice morale više da izdvoje (od predviđenog merom) za održavanje zajedničkog energetskog tržišta. Time bi bio povređen njihov interes jer bi na taj način u većoj meri ugrozili sopstveno tržište. S druge strane, ukoliko bi disbalans na zajedničkom tržištu bio većih razmera na koje ne mogu da samostalno odgovore države koje su ispoštovale minimalne količine sopstvenih rezervi, nastala bi velika šteta na tržištima zemalja koje su očekivale raspoloživost ugovorenih količina. Na taj način princip solidarnosti, koji pretpostavlja pomoć drugome, bio bi proširen na obavezu pomoći drugome (u ugovorenom opsegu).

5.2. Ispunjenost standarda u oblasti zaštite životne sredine i obnovljivih izvora energije

U oblasti zaštite životne sredine i eksploatacije obnovljivih izvora energije princip solidarnosti poprima drugačiju sadržinu.

"Zadatak Energetske zajednice je da uredi odnose između Strana i da stvori pravni i ekonomski okvir ... da bi se unapredilo stanje životne sredine ... podsticalo korišćenje obnovljivih izvora energije i utvrdili uslovi za trgovinu energijom na jedinstvenom regulatornom prostoru."⁶⁵⁷

U smislu omogućavanja ispunjenosti standarda u oblasti zaštite životne sredine i korišćenja obnovljivih izvora energije države su se obavezale na zajednički rad i pomoć radi uređenja pravnog i ekonomskog okvira.

⁶⁵⁵ Čl.44. Zakona o osnivanju energetske zajednice, Op.cit.

⁶⁵⁶ Čl.45. Ibidem

⁶⁵⁷ Videti: Čl.2. Ibidem

Uređenje pravnog okvira jeste proces koji se postepeno odvija. Države koje pretenduju da budu članice EU imaju obavezu usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU.

Tako je Republika Srbija u više navrata inovirala odredbe Zakona o zaštiti životne sredine⁶⁵⁸, i uvela standard obaveze zaštite prava životne sredine. Građanin ili grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije, pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom⁶⁵⁹. Državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave obezbeđuju integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve sektorske politike sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa i primenom propisa kroz sistem dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranjem, podsticajnim i drugim merama zaštite životne sredine⁶⁶⁰. Svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način da: prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini; predstavlja najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi; smanji opterećenje prostora i potrošnju sirovina i energije u izgradnji, proizvodnji, distribuciji i upotrebi; uključi mogućnost reciklaže; spreči ili ograniči uticaj na životnu sredinu na samom izvoru zagađivanja. Pravno ili fizičko lice koje svojim nezakonitim ili neispravnim aktivnostima dovodi do zagađivanja životne sredine snosi odgovornost u skladu sa zakonom. Proširena je odgovornost zagađivača i u slučaju likvidacije ili stečaja preduzeća ili drugih pravnih lica. Zagađivač je u obavezi da otkloni uzrok zagađivanja i posledice direktnog ili indirektnog zagađivanja životne sredine, ujedno i plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može prouzrokovati opterećenje životne sredine, odnosno ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađivanja koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini. Svako ko koristi prirodne vrednosti dužan je da plati realnu cenu za njihovo korišćenje i rekultivaciju prostora. Državni organi, u okviru svojih finansijskih mogućnosti, otklanjaju posledice zagađivanja životne sredine i smanjenja štete u slučajevima kada je zagađivač

⁶⁵⁸ Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon i 43/2011 - odluka US

⁶⁵⁹ Čl.9. Zakona o zaštiti životne sredine, Op.cit.

⁶⁶⁰ Načelo integralnosti

nepoznat, kao i kada šteta potiče usled zagađivanja životne sredine iz izvora van teritorije Republike Srbije⁶⁶¹.

Da bi se zaštitilo pravo "sadašnjih i budućih generacija na život u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju"⁶⁶², Republika Srbija je Strategijom za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine⁶⁶³ razradila principe primene koji će omogućiti izvodljivo, delotvorno i postupno ispunjavanje zahteva Arhuske konvencije, uzimajući u obzir specifičnost uslova u Republici Srbiji. Osnovni cilj strategije u domenu primene Arhuske konvencije u Republici Srbiji jeste pružanje preciznog pregleda stanja u oblastima koje su najvažnije za primenu odredaba konvencije, odnosno identifikovanje raskoraka i nedoslednosti između sistema implementacije i zakona Republike Srbije. Strategija je zapravo pružila pravni osnov za postepeno uvođenje standarda za obezbeđivanje usklađenosti i primenu principa koji određuju pravac kretanja ka održivom razvoju. U tom smislu, dalji cilj Strategije jeste predlaganje aktivnosti radi usklađivanja propisa sa obavezama utvrđenim Arhuskom konvencijom i u tom smislu unapređenje procesa pristupanja Evropskoj uniji.

U okviru procesa pristupanja EU, Nacionalnom strategijom održivog razvoja⁶⁶⁴ prepoznati su problemi potpune implementacije zaštite životne sredine, očuvanja biodiverziteta, i korišćenja obnovljivih izvora energije. Kao najveći uzročnici navedeni su: loša prostorna raspoređenost voda, nezadovoljavajuća infrastruktura za korišćenje obnovljivih izvora energije, nepotpun zakonski okvir za podsticanje korišćenja obnovljivih izvora energije, nedostatak pouzdanih podataka o potencijalima obnovljivih izvora energije i nepostojanje efikasnog sistema finansijskih instrumenata radi njihovog masovnijeg korišćenja.

Iz dosadašnje prakse, Republike Srbije, može se zaključiti da je finansijski okvir obezbeđivan na dva načina: iz sopstvenih sredstava, u okviru budžetskih rashoda, kao i na međunarodnom tržištu (donacijama i direktnim zaduživanjem).

⁶⁶¹ Načelo supsidijarne odgovornosti

⁶⁶² Čl.1. Zakona o potvrđivanju Konvencije dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 38/2009) - Arhuska konvencija

⁶⁶³ "Sl. glasnik RS", br. 103/2011

⁶⁶⁴ "Sl. glasnik RS", br. 57/2008

Zakonom o budžetu Republike Srbije⁶⁶⁵ za 2014u godinu, predviđeno je više stavki u delu rashoda za finansiranje projekata podizanja energetske efikasnosti, a planirano je i izdvajanje od 0,03% budžeta za povraćaj spoljnih dugova nastalih na ime sprovođenja programa zaštite životne sredine. Uredbom o merama podsticaja za povlašćene proizvođače električne energije⁶⁶⁶, pokušalo se sa privlačenjem privatnog kapitala.

Kao osnovna podsticajna mera za ulaganje predviđena je podsticajna otkupna cena po kojoj povlašćeni proizvođač ima pravo da prodaje javnom snabdevaču ukupni iznos proizvedene električne energije tokom podsticajnog perioda i besplatno mesečno obaveštavanje povlašćenog proizvođača i javnog snabdevača o očitanoj proizvodnji električne energije u objektu povlašćenog proizvođača od strane nadležnog operatora sistema tokom podsticajnog perioda⁶⁶⁷. Povlašćeni proizvođač nakon isteka podsticajnog perioda (koji je planirano duži od perioda povrata investicije) ima pravo da sa javnim snabdevačem zaključi ugovor o otkupu ukupnog iznosa proizvedene električne energije po tržišnim uslovima na organizovanom tržištu električne energije u Republici Srbiji. Međutim, za omasovljenje privatnih energetske parkova, o čemu je bilo više govora u ovom radu u analizi primera Holandije⁶⁶⁸, neophodno je stvoriti povoljne investicione uslove kojima prethode ogromna investiciona ulaganja od strane same države.

5.2.1. Standardizacija u oblasti korišćenja biomase

Akcionim planom za biomasu⁶⁶⁹, Republika Srbija je napravila prvi planski dokument koji postavlja osnov za standardizovano sprovođenje mera radi podizanja energetske eksploatacije u skladu sa međunarodnim očekivanjima.

To znači da su Akcionim planom postavljeni osnovi za korišćenje biomase radi dobijanje energije⁶⁷⁰ sa jasnim ciljem smanjenja zagađenja životne sredine i podizanja nivoa energetske stabilnosti i sigurnosti. Planom je Republika Srbija prepoznata kao zemlja sa velikim površinama pod šumom, i sa velikim potencijalom

⁶⁶⁵ "Sl. glasnik RS", br. 110/2013

⁶⁶⁶ "Sl. glasnik RS", br.8/2013

⁶⁶⁷ Čl.3. Uredbe o merama podsticaja za povlašćene proizvođače električne energije, Op.cit.

⁶⁶⁸ Videti više supra I, 1.1.

⁶⁶⁹ Sl. glasnik RS 56/2010, Op.cit.

⁶⁷⁰ Pre svega toplotne i električne ne isključujući proces kogeneracije.

za proizvodnju biomase. Biomasa u Republici Srbiji učestvuje sa 63% u ukupnom potencijalu obnovljivih izvora energije (OIE)⁶⁷¹. Šume pokrivaju oko 30% teritorije, a oko 55% teritorije je obradivo zemljište⁶⁷². Pored ostataka iz ratarstva, postoje velike mogućnosti za namensko uzgajanje biomase - koje neće konkurisati proizvodnji hrane.

Plan, kao najperspektivnije mogućnosti za korišćenje biomase u Republici Srbiji prepoznaje: 1) zagrevanje prostora u domaćinstvima i zgradama korišćenjem peleta ili briketa od biomase; 2) ko-sagorevanje ili potpunu zamenu loženja mazuta ili uglja u toplanama; 3) proizvodnju električne energije korišćenjem ostataka iz poljoprivrede i od drveta; 4) proizvodnju biogoriva za saobraćaj.

Vlada RS je postavila ciljeve za proizvodnju električne energije iz OIE - da do kraja 2012. godine poveća učešće električne energije proizvedene iz OIE za 2,2%, posmatrano u odnosu na ukupnu potrošnju električne energije u 2007. godini, i da zastupljenost biogoriva i ostalih goriva iz obnovljivih izvora na tržištu iznosi najmanje 2,2% u odnosu na ukupnu potrošnju goriva u saobraćaju računato na osnovu energetskeg sadržaja. Do sada nema egzaktnih podataka da li se u ovoj nameri uspelo.

Saglasno odredbama Uredbe o utvrđivanju Programa ostvarivanja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine za period od 2007. do 2012. godine⁶⁷³, glavni ciljevi programa u vezi sa biomasom u Republici Srbiji su: 1) efikasno korišćenje raspoloživih resursa za proizvodnju energije; 2) smanjenje emisije gasova staklene bašte; 3) smanjenje uvozne zavisnosti i; 4) otvaranje novih radnih mesta.

Međutim, da bi se maksimalno iskoristili potencijali OIE u Republici Srbiji, potrebno je unaprediti tržišne uslove. Cilj Akcionog plana za biomasu je da se definišu problemi i konkretne aktivnosti za njihovo rešavanje.

Kao osnovni problemi definisani su: 1) sigurnost snabdevanja i obezbeđivanje sirovina; 2) dozvole i saglasnosti; 3) komuniciranje; 4) nauka i tehnološki razvoj; 5) finansijski i ekonomski aspekti; 6) realizacija i praćenje.

1) Sigurnost snabdevanja sirovinama jeste osnovni problem isplativosti investicije. Od države se očekuje da stvori ambijent u kome će to biti moguće. Na teritoriji Republike Srbije ne postoje sabirni centri biljnih ostataka. Nije realno

⁶⁷¹ Akcioni plan, str.1

⁶⁷² Ibidem

⁶⁷³ Sl.glasnik RS 44/2005, Op.cit.

očekivati da će privatni kapital finansirati stvaranje takvih sabirnih centara na nivou cele teritorije jer za tako nešto nema ekonomskog opravdanja. Da je stvaranje centara bilo kog prerađivača biljnih ostataka isplativo, potrebe za intervencijom države ne bi ni bilo. Upravo ovaj problem prepoznaje i Akcioni plan. Planom je predviđeno da će nadležno ministarstvo izraditi detaljnu analizu tehničkih i ekonomskih kriterijuma za masovno korišćenje biomase sa namerom da se dobiju odgovarajući parametri za definisanje budućih ciljeva u toj oblasti⁶⁷⁴.

2) Da bi se biomasa koristila, potrebno je obezbediti odgovarajuće saglasnosti, dozvole i sertifikate, kao: dozvolu za izgradnju postrojenja, sertifikat za uređaje ili biogoriva (pelete, biogoriva za saobraćaj). Investitori koji žele da ulažu u sektor biomase treba da dobiju jasne informacije o potrebnim dozvolama i procedurama. Postupak pribavljanja dozvola i saglasnosti treba pojednostaviti i realizovati u što kraćem vremenu, a da se pri tom i dalje vodi računa o faktorima kao što su bezbednost postrojenja, ispunjenost energetske i ekološke zahteva, itd. Investitori treba da znaju koje institucije i na kom nivou su ovlašćene za izdavanje dozvola⁶⁷⁵.

U tom pravcu, treba korigovati, pre svega, odredbe Zakona o planiranju i izgradnji. Same procedure dobijanja dozvola moraju biti brže, a organi uprave efikasniji. U vreme pisanja ovog rada, rad na opsežnim izmenama Zakona o planiranju i izgradnji su u toku, a njihov cilj treba da bude limitiranje perioda dobijanja Resenja o odobrenju za izgradnju na 28 dana od dana podnošenja uredne dokumentacije.

3) Nedovoljno znanje o mogućnostima korišćenja biomase je jedna od važnih uzroka niskog nivoa razvijenosti u ovoj oblasti. Potrebno je sprovesti različite aktivnosti među glavnim akterima sa namerom da se objasni značaj i koristi od upotrebe biomase⁶⁷⁶. Ministarstvu rudarstva i energetike je povereno stvaranje mreže između ministarstava i pokrajinskih/opštinskih vlasti kako bi se realizovao što veći broj bioenergetskih projekata u Republici Srbiji. O navedenim projektima, šira javnost mora biti informisana i edukovana, pre svega putem internet prezentacija dostupnih širokom auditorijumu, ali i preko drugih medijuma⁶⁷⁷.

⁶⁷⁴ Akcioni plan, Aktivnosti, 4.

⁶⁷⁵ Akcioni plan, 4.2.

⁶⁷⁶ Ibidem, 4.3.

⁶⁷⁷ Akcioni plan, aktivnosti 4.3.

4) U okviru podrške nauke masovnijem korišćenju biomase i zaštiti sigurnosti snabdevanja tim putem, nadležna ministarstva⁶⁷⁸ oformiće saradnju sa univerzitetima putem finansiranih projekata. Vlada će na predlog ministarstva usvojiti propis o finansiranju projekata za korišćenje biomase, te institucionalizovati finansiranje projekata, što bi obuhvatalo pripremu obrazaca za prijavljivanje projekata, definisanje procedura, osnivanje komisije za ocenjivanje i predlaganje projekata za finansiranje. Usvajanje navedenog propisa biće moguće onog trenutka kada se na osnovu akcionog plana, kao generalnog, planskog dokumenta, naprave konkretni koraci, odnosno donesu konkretni propisi koji će potpomognuti naučno stvaranje. Takođe, preporuka je da se Istraživanje i razvoj usmere na bavljenje najvećim neiskorišćenim potencijalom Republike Srbije. Pri izboru istraživačkog pristupa koji treba slediti, treba uzeti u obzir i šta zemlje u okruženju rade u ovoj oblasti⁶⁷⁹.

5) Glavna prepreka za povećano korišćenje biomase za proizvodnju električne energije je niska cena električne energije⁶⁸⁰. Imajući u vidu obavezu koje je Republika Srbija preuzela pristupanje energetske zajednici za stvaranjem tržišta bez ograničenja, niska cena električne energije, često i ispod koštanja njene proizvodnje, nije realno očekivati u narednom periodu. Stvaranjem potpunih tržišnih uslova do kraja 2015. godine, na teritoriji Republike Srbije će se formirati tržišna cena koju će diktirati ponuda i tražnja pre svega na nacionalnom, ali i nivou regionalnih država sa kojima postoje interkonektori, imajući u vidu da je trenutka carinska stopa 0%⁶⁸¹.

6) Ključni problem omasovljenja upotrebe biomase jeste problem prihvatanja sprovedenih mera, uočavanje problema nepotpune primene, i brza reakcija kako bi se sa primenom nastavilo. Međutim, taj problem je evidentan u celokupnoj oblasti energetike i na taj način ga treba i rešavati. Postavljanjem tržišnih principa u svim segmentima energetskog tržišta, stvoriće se materijalni uslovi za formalno ispitivanje postavljenih relacija između tržišnih aktera. To znači da je neophodno je garantovati pravo pristupa svim zainteresovanim stranama (ne samo kupcima i prodavcima na tržištu već i operatorima i distributerima) i obezbediti tržišne uslove koji se oslanjaju na princip zaštite prava konkurencije.

⁶⁷⁸ Misli se na ministarstva nadležna za poslove prosvete, nauke i energetike.

⁶⁷⁹ Akcioni plan, 4.4.

⁶⁸⁰ Ibidem, 4.5.

⁶⁸¹ Više videti infra, 5.5.

5.3. Zaštita prava konkurencije i obezbeđenje prava pristupa energetskom tržištu

Zakonom o energetici, stvoreni su normativni preduslovi za nesmetano funkcionisanje tržišnih principa na energetskom tržištu. Pre svega, zabranjeno je međusobno subvencionisanje subjekata koji se bave delatnostima čije su cene regulisane i onih subjekata koji se bave delatnostima čije su cene slobodne, kao i subvencionisanje ogranaka unutar istog subjekta, radi izbegavanja diskriminacije korisnika ili grupa korisnika sistema. Osnovana je Agencija za energetiku Republike Srbije kao nezavisno regulatorno telo sa ciljem unapređivanja i usmeravanja razvoja tržišta električne energije i prirodnog gasa na principima nediskriminacije i efikasne konkurencije, kroz stvaranje stabilnog regulatornog okvira. Agencija je samostalni pravni subjekt i funkcionalno je nezavisna od bilo kog državnog organa, kao i od svih organizacija i lica koji se bave energetskim delatnostima. Svojim aktivnostima nastoji da obezbedi nediskriminatorski pristup sistemima, kao i efektivnu konkurenciju i efikasno funkcionisanje tržišta električne energije i prirodnog gasa. Na osnovu zakona, upućena je na saradnju sa drugim međunarodnim telima, a radi ostvarivanja principa potpune tržišne ekonomije. Radi razvoja regionalnog tržišta električne energije i prirodnog gasa, stvaranja jednakih uslova za sve učesnike na tržištu i usklađivanja svog rada sa međunarodnim iskustvima i standardima, Agencija je upućena na saradnju sa regulatornim telima drugih država, kao i sa drugim međunarodnim organizacijama u skladu sa zakonom i potvrđenim obavezama Republike Srbije."⁶⁸²

Ključni iskorak u stvaranju konkurentnog energetskog tržišta Zakon je napravio razdvajanjem energetske na dvadeset dve posebne delatnosti⁶⁸³, odnosno

⁶⁸² Videti Čl.51. Zakona o energetici, Op.cit.

⁶⁸³ Članom 13. Zakona o energetici, kao energetske delatnosti predviđene su: proizvodnja električne energije; kombinovana proizvodnja električne i toplotne energije; prenos električne energije i upravljanje prenosnim sistemom; distribucija električne energije i upravljanje distributivnim sistemom; snabdevanje električnom energijom; javno snabdevanje električnom energijom; organizovanje tržišta električne energije; proizvodnja derivata nafte; transport nafte naftovodima; transport derivata nafte produktovodima; transport nafte, derivata nafte i biogoriva drugim oblicima transporta; skladištenje nafte, derivata nafte i biogoriva; trgovina naftom, derivatima nafte, biogorivima i komprimovanim prirodnim gasom; trgovina motornim i drugim gorivima na stanicama za snabdevanje vozila; transport i upravljanje transportnim sistemom za prirodni gas; skladištenje i upravljanje skladištem prirodnog gasa; distribucija i upravljanje distributivnim sistemom za prirodni gas; snabdevanje prirodnim gasom; javno snabdevanje prirodnim gasom; proizvodnja toplotne energije; distribucija i snabdevanje toplotnom energijom; proizvodnja biogoriva.

razdvajanjem distributivne od snabdevačke delatnosti, što je u skladu sa trećim energetske paketa propisa EU⁶⁸⁴. Takođe, predviđeno je da proizvodnja električne energije, derivata nafte i biogoriva (tečna ili gasovita goriva za saobraćaj koja su proizvedena iz biomase) nisu delatnosti od opšteg interesa, što znači da imaju isti status u pogledu mogućnosti plasmana kao bilo koje druge lukrativne delatnosti koje postoje na tržištu, pod uslovom da zadovoljavaju tehničke standarde, da su proizvedeni u objektima sa energetske dozvolom i da im je omogućen pristup sistemu.

Pristup energetske sistemu obezbeđuje Agencija za energetiku⁶⁸⁵. Pravilima o radu prenosnog sistema⁶⁸⁶ bliže su uređeni uslovi za pristup energetske sistemu, ali i srodna pitanja, kao što su: planiranje razvoja prenosnog sistema, priključenje na sistem, rad, eksploatacija, održavanje objekata, i merenje električne energije.

Planiranjem razvoja prenosnog sistema sagledava se neophodan razvoj prenosnog sistema i određeni uslovi u kojima će se rad ovog sistema odvijati u nastupajućem periodu, kako bi se odredile mere za obezbeđivanje normalnog rada elektroenergetskog sistema. Planirana izgradnja, rekonstrukcija i dogradnja prenosnih objekata mora obezbediti preduslove za razvoj proizvodnih i distributivnih kapaciteta, tržišta električne energije i pouzdanu isporuku električne energije za prognozirani nivo potrošnje. Pored kriterijuma za obezbeđivanje normalnog rada elektroenergetskog sistema, Javnom preduzeću za prenos električne energije i upravljanje prenosnim sistemom Elektromreža Srbije (u daljem tekstu JP EMS) uvodi se obaveza praćenja svih relevantnih ekonomskih pokazatelja kako bi se troškovi optimalnog razvoja prenosnog sistema sveli na minimum⁶⁸⁷.

JP EMS kroz odgovarajući razvoj prenosne infrastrukture, obezbeđuje preduslove za nesmetano priključenje objekata novih korisnika prenosnog sistema, odnosno novih objekata postojećih korisnika prenosnog sistema. Priključivanje novih objekata ne sme uticati na rad postojećih objekata korisnika prenosnog sistema. U izuzetnim slučajevima, kod priključivanja novog objekta čija veličina i značaj zahtevaju određene izmene u postojećim objektima korisnika prenosnog sistema, JP

⁶⁸⁴ Više videti supra III, 2.1.

⁶⁸⁵ Videti čl.47. Zakona o energetici, Op.cit.

⁶⁸⁶ "Sl. glasnik RS", br. 55/2008 i 3/2012

⁶⁸⁷ Poglavlje 3. Pravila o radu prenosnog sistema, Op.cit.

EMS preduzima mere kako bi se ove izmene izvršile bez troškova i neprihvatljivih posledica po postojeće korisnike prenosnog sistema⁶⁸⁸.

Sam pristup sistemu⁶⁸⁹ odnosno korišćenje prenosnog sistema, obuhvata: pristup prekograničnim prenosnim kapacitetima i pristup preko objekata koji su priključeni na prenosni sistem.

Pristup prekograničnim prenosnim kapacitetima realizuje se kroz određivanje prekograničnog prenosnog kapaciteta u saradnji sa susednim operatorima prenosnog sistema; dodeljivanjem prava na korišćenje prekograničnog prenosnog kapaciteta učesnicima na tržištu električne energije, na način koji se uređuje pravilima za raspodelu prava na korišćenje prekograničnih prenosnih kapaciteta; kao i omogućavanjem učesnicima na tržištu električne energije da realizuju dodeljeno pravo na korišćenje prekograničnog prenosnog kapaciteta. Kod druge vrste pristupa, korisnici prenosnog sistema preko objekata priključenih na prenosni sistem, imaju neprekidno pravo pristupa prenosnom sistemu pod uslovima uređenim odobrenjem za priključenje⁶⁹⁰.

Da bi se obezbedili preduslovi za normalan rad prenosnog, odnosno elektroenergetskog sistema u realnom vremenu, neophodno je planirati razvoj prenosnog sistema i priključivati objekte korisnika prenosnog sistema u skladu sa propisima. Pravilima o radu prenosnog sistema predviđene su procedure koje se odnose na: obezbeđivanje sistemskih usluga, izradu Planova odbrane elektroenergetskog sistema, planiranje rada elektroenergetskog sistema, upravljanje elektroenergetskim sistemom u realnom vremenu, rad sistema zaštite, rad komunikacionog sistema, i dr, radi obezbeđivanja nesmetanog rada elektroenergetskog sistema.

Nabavkom sistemskih usluga u predviđenom iznosu JP EMS obezbeđuje mehanizme za planiranje rada i upravljanje elektroenergetskim sistemom. Planiranjem rada elektroenergetskog sistema usaglašavaju se potrebe za proizvodnjom, potrošnjom i razmenom električne energije, kao i izvođenje radova na elementima prenosnog sistema sa kriterijumima normalnog rada. Radi obezbeđivanja normalnog rada, neophodno je izraditi planove odbrane elektroenergetskog sistema, koji su osnova za

⁶⁸⁸ Poglavlje 4. Ibidem

⁶⁸⁹ Pristup sistemu podrazumeva korišćenje prenosnog sistema radi prenosa, preuzimanja i predaje ugovorene električne energije u ugovoreno vreme.

⁶⁹⁰ Poglavlje 5. Pravila o radu prenosnog sistema, Op.cit.

postupanje u najtežim poremećajima i prilikom uspostavljanja sistema nakon delimičnog ili potpunog raspada, kao i obezbediti sistem upravljanja u realnom vremenu. Elektroenergetskim sistemom se u realnom vremenu mora upravljati tako da se, koliko je god moguće, rad ovog sistema odvija u planiranim režimima rada, sa tim da se učesnicima na tržištu električne energije ostavi prihvatljiv stepen slobode za izmenu prvobitnih planova proizvodnje, potrošnje i razmene električne energije. Upravljanje podrazumeva i posebnu pažnju da se rad elektroenergetskog sistema odvija u normalnim uslovima, a u slučaju pojave poremećaja preduzimanje svih raspoloživih mera koje će dovesti do najbržeg otklanjanja poremećaja i povratka sistema u uslove normalnog rada⁶⁹¹.

Normalni rad podrazumeva najoptimalniju eksploataciju objekata - aktivnosti čiji je cilj da se primenom tehničko-ekonomskih metoda na najbolji mogući način iskoriste postojeći, već izgrađeni elektroenergetski objekti i celokupan elektroenergetski sistem. Eksploatacija objekata zapravo predstavlja skup upravljačkih akcija (ručnih ili automatskih) preduzetih u cilju zadovoljenja potreba korisnika prenosnog sistema, uz uslov da se obezbede uslovi normalnog rada elektroenergetskog sistema i najmanji troškovi poslovanja.

Najmanji troškovi poslovanja direktno mogu uticati na cenu električne energije. S obzirom da se cena električne energije još uvek kontroliše od strane države, i da je često na ivici rentabilnosti ili čak ispod te vrednosti, to je snižavanje troškova, kao prvi preduslov, veoma važan činilac koji utiče na cenu.

Drugi preduslov jeste sprečavanje neovlašćenog odliva (krađe) i gubitaka električne energije. Neovlašćeni odliv može se preduprediti većom kontrolom i težim sankcionisanjem. Krivičnim zakonikom Republike Srbije⁶⁹², krađa električne energije sankcioniše se u okviru krivičnog dela samovlašća i predstavlja jedno od lakših krivičnih dela za koja je propisana novčana kazna, odnosno kazna do jedne godine⁶⁹³.

Gubici električne energije mogu se preduprediti uvođenjem međutački merenja. Naime, često se dešava da kod krajnjih korisnika uređaji za merenje nisu u ispravnom stanju, te bi uvođenjem merača za više potrošača, pored postojećih, pojedinačnih, bilo moguće otkriti mesta u kojima se vrši "odliv".

⁶⁹¹ Poglavlje 6. Ibidem

⁶⁹² "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013

⁶⁹³ Čl.330. Krivičnog zakonika, Op.cit.

Tržišno funkcionisanje podrazumeva i zaštitu potrošača, stoga je novim Zakonom o zaštiti potrošača⁶⁹⁴, posebna pažnja posvećena energetsom tržištu. Članom 8. previđena je obaveza trgovca da u ponudi za vršenje usluge trajnog snabdevanja jasno istakne jediničnu cenu potrošene električne energije ili toplotne energije, odnosno jediničnu cenu jediničnu cenu potrošene vode ili gasa. Međutim, odredbe o kvalitetu isporučenog svrstane su u opšte odredbe koje važe za bilo koju vrstu robe.

Tako je članom 46. Zakona predviđeno da je prodavac dužan da potrošaču preda robu u količini i kvalitetu koji su ugovoreni. Pretpostavlja se da je isporučena roba saobrazna ugovoru: ako odgovara opisu koji je dao prodavac i ako ima svojstva robe koju je prodavac pokazao potrošaču kao uzorak ili model; ako ima svojstva potrebna za naročitu upotrebu za koju je potrošač nabavlja, a koja je bila poznata prodavcu ili mu je morala biti poznata u vreme zaključenja ugovora; ako ima svojstva potrebna za redovnu upotrebu robe iste vrste; ako po kvalitetu i funkcionisanju odgovara onome što je uobičajeno kod robe iste vrste i što potrošač može osnovano da očekuje s obzirom na prirodu robe i javna obećanja o posebnim svojstvima robe data od strane prodavca, proizvođača ili njihovih predstavnika, naročito ako je obećanje učinjeno putem oglasa ili na ambalaži robe⁶⁹⁵.

Ovo je vrlo važno obeležje koje omogućava kupcu da ostvaruje svoja prava ukoliko roba koja mu je isporučena nije saobrazna standardima. Stav Republike Srbije da se električna energija smatra robom važan je i još iz dva razloga. Prvo, sa aspekta carinskih propisa, neophodno je definisati električnu energiju i utvrditi režim prekograničnog prelaska. Drugo, ukoliko se električna energija smatra robom, međunarodna politika od država zahteva da zauzmu stav u pogledu primene režima sporazuma pod okriljem Svetske trgovinske organizacije na energetske sporazume, odnosno na trgovinu energijom i energentima.

5.4. Robni pristup nacionalnog zakonodavstva

Objašnjenjem Uprave carina 01/1.1 br. D-7788/1 od 31.3.2008. godine precizirane su odredbe Zakona o energetici⁶⁹⁶ tako što je predviđeno da se

⁶⁹⁴ "Sl. glasnik RS", br. 62/2014

⁶⁹⁵ Čl.50. Zakona o zaštiti potrošača, Op.cit.

⁶⁹⁶ U vezi sa članom 70. i 164., odnosno 54, 55 i 99, ranije važećeg zakona.

evidentiranje prekograničnog prometa električne energije vrši očitavanjem mernih uređaja na interkonektivnim dalekovodima uz prisustvo carinskog radnika, a o utvrđenom činjeničnom stanju sačinjava se odgovarajući zapisnik koji overavaju službenik JP EMS-a i ovlašćeni carinski službenik. Svi navedeni podaci moraju da prođu međusobnu verifikaciju kako sa operatorima prenosnih sistema u susednim zemljama, tako i sa svim licenciranim učesnicima na tržištu električne energije. Sa svih mernih mesta na interkonektivnim dalekovodima, realizovano je daljinsko očitavanje mernih podataka putem Sistema za daljinsko prikupljanje i obračun mernih podataka, koji se nalazi u poslovnoj zgradi JP EMS-a u Beogradu.

Jednom mesečno radnik JP EMS uz prisustvo carinskog radnika na Sistemu za daljinsko prikupljanje i obračun mernih podataka vrši daljinsko očitavanje mernih uređaja o čemu se, do petog u mesecu, sačinjava Zapisnik koji overavaju službenik JP EMS i ovlašćeni carinski radnik.

Sadržina podataka koje Zapisnik treba da sadrži utvrđena je instrukcijama Ministra finansija br. 335-00-107/2007-17⁶⁹⁷ i 335-00-107/2007-17⁶⁹⁸. Zapisnik vodi JP EMS, Direkcija za poslove tržišta električne energije. Isti sadrži naznaku da se sačinjava na osnovu instrukcija Ministra finansija i da sadrži činjenično stanje zatečeno na mernom uređaju za konkretni mesec. Mernim uređajem⁶⁹⁹ se meri Ukupni realizovani prekogranični promet električne energije na granicama Srbije na osnovu satnih vrednosti prijavljenih i potvrđenih programa prekograničnih razmena električne energije, kako je prikazano u tabeli 1.

Tabela 1.

Granica	Ulaz (MWh)	Izlaz (MWh)
Rumunija	251,345	15
Bugarska	45,066	25,410
Makedonija	0	154,493
Crna Gora	9,715	181,134
Albanija	13,370	132,493

⁶⁹⁷ Instrukcija Ministra finansija u vezi sa primenom carinskog postupka uvoza, izvoza, tranzita (prenosa) i reeksporta električne energije od 20.3.2007. godine

⁶⁹⁸ Instrukcije Ministra finansija u vezi sa primenom carinskog i poreskog postupka na tranzit, dopremanje i otpremanje električne energije sa teritorije Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija i na teritoriju Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija od 11.1.2008. godine

⁶⁹⁹ Merni uređaj za električnu energiju je brojilo električne energije, naponski i strujni merni transformator i ostala pomoćna oprema koja je u funkciji merenja električne energije. Čl.2.st.1.tač.33. Zakona o energetici.

Bosna i Hercegovina	36,929	67,706
Hrvatska	52,337	38,249
Mađarska	264,830	94
UKUPNO	673,592	599,594

Prikaz realizovanog prekograničnog prometa električne energije na granicama Srbije.⁷⁰⁰

Zapisnik sadrži posebne podatke za teritoriju Kosova i Metohije, kako je to prikazano u tabeli 2.

Tabela 2.

Partner	Otprema (MWh)	Doprema (MWh)
UNMIK	78,568	80

Prikaz ukupne realizovane otpreme na teritoriju i dopreme električne energije sa teritorije pod privremenom upravom UNMIK-a na osnovu prijavljenih satnih vrednosti razmena električne energije.⁷⁰¹

Nakon konstatovanja vrednosti, sa naznakom da se Zapisnik sačinjava u Beogradu, Zapisnik potpisuju ovlašćeni carinski radnik i ovlašćeni predstavnik JP EMS u tri istovetna primerka. Jedan primerak zadržava JP EMS, drugi se dostavlja Carinarnici Beograd, carinskoj ispostavi Luka Beograd (nadalje CI Luka Beograd), a treći primerak zadržava carinarnica čiji ovlašćeni radnici su vršili očitavanje podataka sa mernih uređaja, radi arhiviranja i čuvanja⁷⁰². CI Luka Beograd je dužna da ustroji posebnu evidenciju tzv. "pravog tranzita", što podrazumeva evidenciju Potvrda o izvršenom tranzitu, sa svim podacima iz potvrde. CI Luka Beograd je takođe u obavezi da primerak Potvrde o izvršenom tranzitu čuva na način i u rokovima kako je to previđeno Listom kategorija registarskog materijala, sa rokovima čuvanja, koju je utvrdio Direktor Uprave carina. Imajući u vidu činjenicu da je za električnu energiju koja se u Potvrdi o realizovanim prekograničnim prometima električne energije na granicama Srbije, koju izdaje JP EMS iskazuje kao ulaz ili izlaz, licencirani subjekt dužan da podnese Jedinственu carinsku ispravu (nadalje JCI), za uvoz odnosno izvoz, i da dobije odobrenje carinarnice Beograd za ovaj vid deklarisanja robe. S obzirom na specifičnost robe i postupak koji se sprovodi, odobrenje mora da sadrži sve relevantne podatke, o načinu podnošenja periodične deklaracije, postupcima, odnosno vrsti spoljnotrgovinskih poslova za koje se izdaje, rokove za podnošenje i obaveze učesnika u postupku. CI Luka Beograd vrši periodičnu kontrolu kod licenciranog učesnika u prometu električne energije, ali i kontrolu podataka iskazanih u zbirnom

⁷⁰⁰ Videti Objašnjenje Uprave carina, Op.cit.

⁷⁰¹ Ibidem

⁷⁰² Videti Objašnjenje Uprave carina, 01/1.1 br. D-8095/2 od 14.5.2007. godine.

mesečnom izveštaju JP EMS i iste poredi sa podacima iskazanim u pojedinačnim potvdama, odnosno da vrši uporednu kontrolu zbirnih izveštaja i njihovo savnjivanje sa podacima iz Potvrda o izvršenom tranzitu i JCI, na nivou prethodnog meseca.⁷⁰³

Potvrda o tretiranju električne energije robom proizilazi i iz same nomenklature carinske tarife⁷⁰⁴. Tarifnim stavom 2716 00 00 00 za robu: električna energija, predviđena je carinska stopa od 0%. Povlašćena carinska stopa rezultat je više bilateralnih i multilateralnih sporazuma: Zakona o potvrđivanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane⁷⁰⁵; Zakona o potvrđivanju sporazuma o izmeni i pristupanju sporazumu o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi - CEFTA⁷⁰⁶ 2006⁷⁰⁷; Zakona o potvrđivanju protokola između vlade Republike Srbije i vlade Republike Belorusije o izmeni i dopuni sporazuma između vlade Republike Srbije i vlade Republike Belorusije o slobodnoj trgovini između Republike Srbije i Republike Belorusije od 31. marta 2009. godine⁷⁰⁸; Zakona o potvrđivanju protokola između vlade Republike Srbije i vlade Ruske federacije o izuzecima iz režima slobodne trgovine i pravilima o određivanju zemlje porekla robe uz sporazum između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i vlade Ruske federacije o slobodnoj trgovini između Savezne Republike Jugoslavije i Ruske federacije od 28. avgusta 2000. godine⁷⁰⁹; Zakona o potvrđivanju sporazuma o slobodnoj trgovini između vlade Republike Srbije i vlade Republike Kazahstan⁷¹⁰; Zakona o potvrđivanju sporazuma između vlade Republike Srbije i vlade Republike Belorusije o slobodnoj trgovini između Republike Srbije i Republike Belorusije⁷¹¹; Zakona o potvrđivanju sporazuma između savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i vlade Ruske federacije o slobodnoj trgovini između savezne Republike Jugoslavije i Ruske federacije⁷¹²; Zakona o potvrđivanju sporazuma o slobodnoj trgovini između Republike Srbije i

⁷⁰³ Ibidem

⁷⁰⁴ Uredba o usklađivanju nomenklature carinske tarife za 2014. godinu ("Sl. glasnik RS", br. 107/2013, 119/2013 i 64/2014)

⁷⁰⁵ "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 83/2008

⁷⁰⁶ CEFTA 2006 ugovorne strane su: Republika Srbija, Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Moldavija i Crna Gora. Kosovo i Metohija pod patronatom UNMIK imaju poseban status.

⁷⁰⁷ "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 88/2007

⁷⁰⁸ "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 8/2011

⁷⁰⁹ "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 8/2011

⁷¹⁰ "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 11/2010

⁷¹¹ "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 105/2009

⁷¹² "Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 1/2001

Republike Turske⁷¹³; i Zakona o potvrđivanju sporazuma o slobodnoj trgovini između Republike Srbije i država⁷¹⁴ EFTA⁷¹⁵.

Međutim, s obzirom da je Srbija na putu ulaska u Svetsku trgovinsku organizaciju (STO), postavlja se pitanje stava Srbije po pitanju primene sporazuma STO na energetske sektor⁷¹⁶.

Srbija je nizom navedenih zakona obezbedila podjednako bilateralno tretiranje carinskih kvota i dažbina za izvoz, odnosno uvoz električne energije. Imajući u vidu njen geostrateški položaj u delu prolaska gasnih interkonektora, njeno opredeljenje da podrži izgradnju Južnog toga⁷¹⁷, jasno se nameće opredeljenje da se bez obzira na međunarodne sporazume opšteg tipa - sporazuma nastalih u okviru STO, ili posebnog - Povelje o energiji, na osnovu poštovanja principa nastalih u okviru Evropske energetske zajednice, opredelila za poštovanje principa nediskriminacije i solidarnosti.

Ovu tvrdnju potkrepljuju i zakonska rešenja iz oblasti investicija.

5.5. Sistem pravičnog tretmana

Zakonom o stranim ulaganjima⁷¹⁸ garantuje se sloboda stranog ulaganja bez obzira na vrstu delatnosti⁷¹⁹. Strani ulagač u pogledu svog uloga uživa jednak položaj, prava i obaveze kao i domaća fizička i pravna lica. Ima pravo na punu pravnu sigurnost i pravnu zaštitu u pogledu prava stečenih ulaganjem. Stečena prava u momentu ulaganja ne mogu biti naknadno sužena. Stranim ulagačima garantuje se i konvertovanje domaće valute u stranu, kao i transfer dobiti i imovine⁷²⁰.

⁷¹³ "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 105/2009

⁷¹⁴ Države EFTA su: Norveška, Švajcarska, Island i Lihtenštajn

⁷¹⁵ "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 6/2010

⁷¹⁶ Više o problemu tretiranja oblasti energetike u smislu odredaba STO videti u delu II, 2.1. ovog rada.

⁷¹⁷ Gasovoda koji spaja ruska nalazišta gasa sa tržištem Evropske Unije prolazeći preko Bugarske i Srbije i zaobilazeći Ukrajinu. Pogledati: Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i pribavljanja dokumentacije radi realizacije izgradnje sistema za transport prirodnog gasa "Južni tok" ("Sl. glasnik RS", br. 17/2013), Zakon o davanju garancije Republike Srbije u korist Deutsche Bank AG London po zaduženju javnog preduzeća "Srbijagas" Novi Sad radi realizacije projekta "Južni tok" ("Sl. glasnik RS", br. 124/2012). Ugovor o izgradnji interkonektora Srbija je potpisala 08.7.2014. godine.

⁷¹⁸ "Sl. list SRJ", br. 3/2002 i 5/2003 i "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja

⁷¹⁹ Čl.7. Zakona, Op.cit.

⁷²⁰ Čl.8-13 Ibidem

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama⁷²¹ detaljnije je razrađen stav Zakona o stranim ulaganjima o jednakom postupanju države u odnosu na privrednike iz drugih zemalja. Zakon ne pravi razliku između stranog i domaćeg partnera u pogledu njihovih prava i obaveza, te privatnog partnera definiše kao fizičko ili pravno lice, domaće ili strano, sa domaćim ili stranim učesćem ili bez njega, ili konzorcijum jednog ili više takvih fizičkih ili pravnih lica koja su odabrana u postupku javne nabavke ili postupku davanja koncesije i koji sa javnim partnerom zaključuje javni ugovor, ili u tu svrhu osniva Društvo za posebne namene, ili sa javnim partnerom osniva zajedničko privredno društvo⁷²². Uređivanje uslova, načina i postupka zaključivanja javnih ugovora, zasniva se na sledećim načelima: zaštite javnog interesa, efikasnosti, transparentnosti, jednakog i pravičnog tretmana, slobodne tržišne utakmice, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana. Prilikom sprovođenja postupka davanja koncesija, davalac koncesije dužan je da, u odnosu na sve učesnike u postupku primenjuje i načelo slobode kretanja robe, načelo slobode pružanja usluga, načelo zabrane diskriminacije i načelo uzajamnog priznavanja⁷²³. Ovakvim definisanjem Republika Srbija je proširila sadržinu načela pravičnog tretmana⁷²⁴, koje se odnosi pre svega na međunarodne trgovinske odnose, i na investicije, bez ograničenja u pogledu obavljanja delatnosti.

Načelo pravičnog tretmana podrazumeva pre svega priznavanje istih prava i povlastica za obavljanje određene delatnosti, u istoj meri i pod istim uslovima svim privrednicima iz svih država. Republika Srbija je pristupanjem evropskoj energetske zajednici, sklapanjem sporazuma sa Turskom, Rusijom, sklapanjem sporazuma sa Kazahstanom i Belorusijom⁷²⁵, samo dodatno učvrstila preduslove za investiranje na energetske tržištu. Ćirić⁷²⁶ smatra da se značaj sistema izjednačenja postupanja prema investitorima i njihovog ravnomernog tretmana ogleda i u "višim oblicima" međunarodne privredne saradnje, pre svega mislivši na strane direktne investicije. Ta tvrdnja je potvrđena sklapanjem sporazuma o građenju gasnog interkonektora "Južni

⁷²¹ "Sl. glasnik RS", br. 88/2011

⁷²² Čl.4. Zakona, Ibidem

⁷²³ Čl.5., Ibidem

⁷²⁴ Više pogledati u: Ćirić, Lj. Aleksandar; Međunarodno trgovinsko pravo - opšti deo, Op.ci., str.153-154.

⁷²⁵ Više pogledati supra, u delu IV, 5.4.

⁷²⁶ Ćirić, Lj. Aleksandar; Međunarodno trgovinsko pravo, Op.cit.

tok⁷²⁷, kome je prethodila dugogodišnja privredna saradnja sa Evropskom unijom i Rusijom.

Stoga se ne može posmatrati odnos jedne države na međunarodnom tržištu isključivo poredivši njen stav u pogledu razvoja međunarodnih odnosa u energetsom sektoru, sa stavovima drugih zemalja. U prilog ovoj tvrdnji mogu se navesti i dešavanja na azijskom kontinentu. Višedecenijskom završetku pregovora Kine i Rusije o isporuci gasa⁷²⁸, prethodila je zvanična saradnja na finansijskom planu i drugim poljima u okviru BRIKS⁷²⁹ grupacije.

Ne može se reći da su isključivo stavovi predmetnih država po jednom pitanju doveli do sklapanja obostrano korisnog sporazuma, već da je njihova dugogodišnja saradnja na više polja dovela do toga da partneri budu spremni da zauzmu donekle drugačiji stav po pojedinim pitanjima.

Odnos Republike Srbije i međunarodnog energetskeg tržišta je omeđen nizom sporazuma koje je ratifikovala Skupština, o kojima je izlagano u ovom radu, čime je stvoren pravni okvir sa praktično neiscrpnim mogućnostima daljeg razvoja.

⁷²⁷ Kriza u diplomatskim odnosima Rusije i EU, dovela je do mogućnosti prestanka finansiranja tog projekta. Takvom scenariju idu u prilog i sporazumi koje je Rusija tokom 2014e godine potpisala sa Kinom i Turskom o isporuci ruskog gasa.

⁷²⁸ 2014. godine potpisan je sporazum između Kine i Rusije o isporuci ruskog gasa.

⁷²⁹ Asocijacija zemalja, osnovana 2009. godine, koju čine Brazil, Rusija, Indija, Kina i Južnoafrička republika (od 2010. godine).

V

Peti deo: ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Neravnomeran raspored energetske potencijala na Zemljinoj površini, kao i limitiranost eksploatacije pojedinih izvora (obnovljivih i neobnovljivih) stvorio je podjelu na države proizvođače i države potrošače energenata. Odnos između ponude i tražnje te dve grupacije određuje cenu energenata na međunarodnom tržištu. Ukoliko na ponudu ne utiču spoljni faktori, kao što su politički pritisci, kartelski aranžmani, uticaji pojedinih oligopola, veštački izazvne tehničke prepreke i sl, može se reći da će ponuda biti ograničeno varijabilna, i da će se ugovorni odnosi između strana kretati u okvirima opštih pravila ispunjavanja ugovornih obaveza. Na te ugovorne odnose utiču i odnosi država proizvođača i potrošača sa državama distributerima, koje se, takođe, mogu javiti u jednoj i/ili drugoj ulozi. S obzirom na značaj energetske pitanja, koje je države smatraju strateškim, čest je slučaj da radi obezbeđivanja stalne isporuke, odnosno kontinuirane dogovorene isporuke u dužem vremenskom periodu države potrošači sklapaju dugoročne ugovore sa državama proizvođačima i/ili državama distributerima. Manjkovi koji se javljaju na nacionalnim tržištima pokrivaju se iz tekućih viškova koji postoje na međunarodnom tržištu u trenutku kupovine. Radi zaštite sopstvenog tržišta energenata evidentni su pokušaji stvaranja pravnog sistema na međunarodnom nivou koji bi bio imun na distorzije izazvane spoljnim faktorima. Kao spoljni faktori koji najčešće ugrožavaju sigurnost snabdevanja energenata bilo putem uticaja na cenu, bilo putem uticaja na tehnički prenos energenata, odnosno energije, najčešće se navode: politički pritisci, kartelski aranžmani, uticaji pojedinih oligopola i veštački izazvne tehničke prepreke.

Stvaranje međunarodnog pravnog sistema koji bi obezbedio konkurentnost i stalni dotok energenata po unapred utvrđenim pravilima dugoročno bi odgovarao svim učesnicima na tržištu. Pokušaj međunarodne zajednice da stvori takav sistem po ugledu na sistem Svetske trgovinske organizacije, koji bi imao pravna rešenja za zaštitu sigurnosti snabdevanja, jeste usvajanje Povelje o energiji (Energy Charter Treaty).

Međunarodna standardizacija u cilju zaštite životne sredine smisljena je samo ukoliko jeste prihvaćena od strane svih država, a naročito onih za koje se procenjuje

da u najvećoj meri utiču na emisiju štetnih gasova u atmosferu iz više razloga. Prvo, jedino na taj način borba protiv efekata "staklene bašte" može biti efikasna. I drugo, što je važnije za analizu kojom se bavi ovaj rad jeste što se na taj način međunarodno tržište energenata usmerava na pojedinu vrstu energenata, pa i lako procenljive količine. Sa pravnog aspekta bitno je proučiti vezu između ugovora o isporuci energenata i obaveza koje multilateralni sistem zaštite sigurnosti snabdevanja nameće ugovaračima. Takođe, važno je proučiti obim pravnih mera koje bi države mogle da preduzmu protiv države koja se ne pridržava prihvaćenih pravila koja već postoje i ukazati na mogućnosti razvoja takvog sistema.

Na sigurnost snabdevanja tržišta energenata utiču norme koje se u pravnoj teoriji svrstavaju u predmet izučavanja prava konkurencije.

U uvodu ovog rada navedeno je šest teza čije je dokazivanje cilj nastanka disertacije:

I Postojanje oprečnosti stavova po pitanju zaštite sigurnosti snabdevanja u međunarodnoj zajednici, koji su uslovili deplasiranje pitanja stvaranja globalnog energetskeg tržišta u okviru sistema Povelje o energiji;

II Postojanje međunarodnog sistema pravne zaštite učesnika na energetskeg tržištu;

III Mogućnost promene odnosa između aktera i promene stanja na međunarodnom tržištu energenata;

IV Uticaj postojećih pravila i principa iz drugih oblasti regulisanja na ostvarivanje interesa u energetskeg sektoru

V Uslovi ostvarivanja energetske samostalnosti tržišta jedne ili grupe država;

VI Uticaj međunarodnih kretanja na nacionalno zakonodavstvo Republike Srbije.

I

Siguran dotok energenata pretpostavlja uspostavljanje pravnog mehanizma koji je u mogućnosti da obezbedi isporuku minimuma ugovorenih količina na određeno tržište. Sigurnost snabdevanja energetskeg tržišta jeste strateško pitanje za svaku državu s obzirom na značaj koji energija ima za funkcionisanje društva.

Međutim, malo je država na svetu koji se mogu pohvaliti energetskeg autonomnošću. Stoga je postojanje energetskeg tržišta i van nacionalnih granica

očekivana pojava. Stvaranje preduslova za energetska snabdevanje iz inostranih država pretpostavlja postojanje međunarodnih pravnih pravila koje uređuju odnose država potrošača i države proizvođača energije, odnosno energenata.

Striktna podela između država proizvođača i država potrošača isključivo po osnovu spoljnotrgovinskog energetskeg bilansa u praksi ne postoji. Moguće je da jedna država istovremeno proizvodi i izvozi i uvozi energente. Podela je izvršena s obzirom na pretežno delovanje država učesnica na međunarodnom energetskeg tržištu.

Razlika između država se javlja i po osnovu strategije kojom žele doći do sigurnosti snabdevanja energetskeg tržišta. Do sedemdesetih godina XX veka, svet je imao sinhronizovanu strategiju koja se oslanjala na, u to vreme jeftina fosilna goriva. Države su svoju energetska sigurnost obezbeđivale plasiranjem investicija u države u kojima je vršena eksploatacija fosilnih ostataka i na taj način obezbeđivale energente na izvoru. Globalno zagrevanje, klimatske promene, povećana cena fosilnih goriva usled veće potražnje izazvane značajnim tehničko-tehnološkim napretkom, izazvale su promenu strategije u pojedinim državama, ali ne svim. To je glavni uzrok stvaranja još jedne podele, na države koje energetska sigurnost grade na potrebi razvijanja sopstvene proizvodnje iz obnovljivih izvora energije i na podizanju energetske efikasnosti, i na države koje i dalje strogo podržavaju eksploataciju fosilnih goriva.

Krajem XX veka, na globalnom nivou, pokušalo se sa pomirenjem oprečnih stavova. Usvajanjem Povelje o energiji traženo je da se države faktički odreknu dela suvereniteta u cilju zaštite sigurnosti snabdevanja na globalnom nivou i zarad održivog energetskeg razvoja. U okviru Povelje izdvaja se pet ključnih oblasti koje pokriva ovaj multilateralni dokument: 1) zaštita investicija i svođenje nekomercijalnih rizika na minimum; 2) usklađivanje pravila o trgovini energentima sa pravilima i praksom STO; 3) promovisanje nesmetanog transporta energije na nediskriminatornoj osnovi po principu slobodnog prolaza; 4) insistiranje na energetskeg efikasnosti i zaštiti životne sredine i obavezi država da usvoje jasne ciljeve za povećanje energetske efikasnosti i smanjenje uticaja utroška energije na životnu sredinu; 5) ustanovljavanje mehanizma za rešavanje sporova između investitora i države ugovornice, odnosno između dve države u vezi primene odnosno tumačenja Povelje o energiji.

1) Pitanje zaštite investicija jeste pitanje koje odgovara i jednoj i drugoj grupi država. Ne može se očekivati stvaranje energetskeg tržišta ukoliko se ne obezbedi

sigurnost uloženog kapitala. Razvijeno energetska tržište je uslov povećanog obima prodaje, što odgovara i državama proizvođačima (prodavcima) i državama potrošačima (kupcima). Međutim, spor nastaje oko pitanja na koji način urediti međusobne odnose.

2) Uređivanje odnosa na osnovu principa STO ne odgovara pre svega državama proizvođačima. Principi koji vladaju u okviru sistema STO: nediskriminacije, nacionalnog tretmana, najpovlašćenije nacije ne mogu da se primene na često monopolski položaj država proizvođača, koji im ne donosi uvek dodatni profit, ali svakako bolji politički položaj. Državama potrošačima monopolski ili kartelski položaj država proizvođača svakako ne odgovara. Prvo, jer su na specifičan način i politički zavisni od svojih dobavljača energenata, i drugo jer u takvoj sredini koja ne počiva na zdravim tržišnim principima nikada ne mogu sa velikom sigurnošću da planiraju energetska stabilnost. Sličan, ali ujedno kompleksniji jeste problem prihvatanja principa slobode tranzita.

3) Tranzit na nediskriminatornoj osnovi bi mogao koristiti i jednoj i drugoj grupaciji i to samo do one tačke do koje nisu ugroženi interesi države proizvođača. Sloboda tranzita omogućava državama potrošačima da lakše stignu do neophodnih energenata, a državama proizvođačima da lakše isporuče svoj proizvod. Međutim, interesi države proizvođača bi mogli biti ugroženi samo u slučaju da u tranzitnoj infrastrukturi dobiju konkurenciju. Naime, sloboda tranzita podrazumeva slobodu korišćenja postojeće infrastrukture za transport energenata. To se odnosi kako na kupce, tako i na proizvođače. Proizvođačima koji već drže monopol na pojedinim tranzitnim pravcima nikako ne odgovara konkurencija, te se u tom smislu oni ne mogu složiti sa slobodom tranzita.

4) Energetska efikasnost bi trebalo da dovede do smanjenja potrošnje energije. Međutim, rebound efekat dokazuje suprotno. Povećana energetska efikasnost dovodi do još veće potrošnje. Prvo, za ostvarivanje planova energetske efikasnosti koristi se energija (uglavnom za proizvodnju) u većim količinama nego što bi to bio slučaj da tih planova nema. Smanjenja utroška energije po jedinici proizvoda, pojeftinjuje taj proizvod ili uslugu, te sniženjem cene raste i tražnja, što dovodi do povećanje proizvodnje. Povećana proizvodnja dovodi do povećane potrošnje energije, što smanjuje efekat smanjenja potrošnje energije. Postavljena na ovaj način, energetska efikasnost odgovara svim državama.

5) Ključni medijator između interesno suprotstavljenih država u skladu sa Poveljom jeste diplomatija. Povelja priznaje značaj energetske sigurnosti kao strateškog pitanja koje je od izuzetnog značaja, te se u tom smislu ne može očekivati da se sva sporna pitanja mogu rešiti pravnim mehanizmima. Međutim, sporna pitanja koja su tehničkog karaktera, ili koja se odnose na tumačenje pojedinih odredaba mogu se predati pravno ustanovljenom forumu na odlučivanje.

II

Pravni forum za odlučivanje u okviru Povelje o energiji razvijan je sa namerom da se zemljama u razvoju pruže alternativni načini rešavanja sporova pred međunarodnim institucijama. Suočene sa problemom nedovoljno razvijenih pravnih sistema, nedovoljno obučenim arbitrima, velikom stopom korupcije i nezavisnosti sudećih institucija, nepoštovanjem vladavine prava, odredbe koncipirane na ovaj način je trebalo da dovedu do aklamativnog prihvatanja i inkorporiranja u nacionalna zakonodavstva.

Primarni postupak za rešavanje sporova jeste diplomatski. Postupak rešavanja sporova u skladu sa utvrđenim pravnim normama je dat kao alternativni, supletorni, koji je moguće pokrenuti ako pregovori ne daju zadovoljavajuće rezultate, odnosno ukoliko se diplomatskim putem postigne dogovor da se spor između sukobljenih strana reši uz pomoć propisanih pravnih pravila.

Rešavanje sporova u okviru Povelje o energiji moguće je u okviru posebno institucionalno uređenih arbitraža u kojima se kao stranke javljaju dve suverene države, odnosno država i investitor. Povelja predviđa tri tipa postupka koje je moguće voditi zarad rešavanja spornih pitanja: redovni, posebni i postupak ograničenog dometa.

1) Domet primene redovnog postupka je širok. Postupak se može primeniti za rešavanje svih spornih pitanja iz oblasti energetike osim u slučaju da je spor u vezi: 1) primene ili tumačenja odredaba prava konkurencije i zaštite životne sredine (čl. 6 i 19); 2) poštovanja obaveza navedenih iz ugovora o investicijama zaključenim između individualnog investitora i država navedenih u Aneksu IA; 3) sa primenom ili tumačenjem odredaba koje se tiču trgovinskih pitanja u vezi sa trgovinom energetskim materijalima i proizvodima ako jedna ili obe strane nisu članice GATTa ili odredaba o investicijama, koje se odnose na primenu investicionih mera

neusklađenih sa principima iz člana 3. i 11. GATTa, (član 5). Nakon prihvatanja stava da se spor ne može rešiti diplomatskim putem, svaka od strana ugovornica može, uz prethodno pisano obaveštenje druge strane, spor izneti pred ad-hoc arbitražu.

Ad-hoc arbitraža primenjuje UNICTRAL arbitražna pravila. Arbitražna odluka je konačna i obavezujuća. Prilikom donošenja presude, sud može da odluči o tome da li je konkretna mera u skladu, odnosno nije u skladu sa odredbama Ugovora između strana.

Odredbe Povelje kojima je definisan redovni postupak proširuju svoj domet primene tako što propisuju posebna pravila za tzv. "investicione sporove". Za rešavanje takvih sporova, povelja ponovo upućuje na pregovore. Međutim, ukoliko se u roku od 3 meseca ne postigne dogovor, strane mogu postupiti na jedan od tri alternativno postavljena načina. Prvo, strane mogu potražiti zaštitu pred sudovima ili adiministrativnim organima zemlje potpisnice strana u sporu. Drugo, ukoliko su se strane prethodno sporazumele o proceduri rešavanja spora, primeniće se dogovorena procedura. Treće, strane mogu primeniti proceduru propisanu Poveljom.

Odredbe Povelje upućuju i na druge arbitražne institucije. Tako je predviđeno da spor nastao između investitora i države rešava ICSID centar. Ukoliko su zemlja porekla investitora i zemlja domaćin potpisnice Vašingtonske konvencije, primeniće se osnovna pravila ICSID centra. Međutim ako država domaćin, ili država porekla investitora nije ratifikovala konvenciju, primeniće se tzv. dodatna pravila.

Strane se mogu odlučiti da umesto da spor povere ICSID centru, isti povere arbitru pojedincu, odnosno ad-hoc arbitraži koja je dužna da postupa po UNCITRAL arbitražnim pravilima. I na posletku, Povelja daje mogućnost da se spor reši u skladu sa pravilima Arbitražnog instituta koji radi pri Trgovinskoj komori u Stokholmu.

Bez obzira na to za koju su se strane od tri gore pomenute osnovne opcije odlučile, o predmetu spora će se odlučivati u skladu sa odredbama Ugovora i pravilima i principima međunarodnog prava. Odluka je obavezujuća i konačna.

Da bi bilo moguće sprovesti proceduru rešavanja sporova u skladu sa Poveljom, svaka od država potpisnica dužna je da da безусловni pristanak za rešavanje sporova.

2) Opšti (redovni) postupak za rešavanje sporova između država članica Povelje, odnosno država i investitora ne odnosi se na rešavanje sporova čiji je predmet trgovina energetskim materijalima i proizvodima. Za tu vrstu sporova predviđen je poseban postupak koji suštinski upućuje na rešavanje spora prema

pravilima STO i između onih država koje nisu pristupile toj organizaciji. Spor nastao između država članica STO, rešavaće se u okviru Sporazuma o rešavanju sporova.

Poveljom nije predviđen apelacioni postupak, što se smatra ključnom razlikom u odnosu na sistem rešavanja sporova u okviru STO.

3) Tranzit energenata, iako izuzet iz opusa primene pravila o rešavanju sporova Povelje, član 7. Povelje daje mogućnost državama potpisnicama da konciliјacijom reše sve nastale probleme u vezi sa tranzitom energenata. Za sve vreme trajanja postupka, tranzit ne sme biti obustavljen osim u dva slučaja: 1) ukoliko je to izričito dozvoljeno ugovorom; 2) ukoliko je to dogovoreno u postupku konciliјacije i odobreno od strane kociliјatora.

Povelja o energiji predvidela je i postupanje u vezi sa povredom prava konkurencije. Za rešavanje spora predviđene su konsultacije između najmanje dve zemlje (koja narušava ravnotežu tržišnih mehanizama, i ona koja zbog toga trpi štetu). Da bi država potpisnica Povelje mogla da inicira postupak konsultacija, moraju se ispuniti dva uslova: 1) da zemlja potpisnica smatra da je neki akt druge države članice suprotan principu nemešanja u slobodne tržišne tokove; 2) da taj akt negativno utiče na sprovođenje ciljeva utvrđenih Poveljom.

Povelja posebnu pažnju obraća na zaštitu životne sredine. U cilju očuvanja životne sredine, Povelja nameće obavezu državama potpisnicama da teže smanjenju štetnih uticaja na prirodu i da preduzmu sve mere da bi sprečile, odnosno minimizirale degradaciju životne sredine. Na zahtev jedne od strana, sporovi nastali u vezi sa pravima i obavezama država potpisnica iz Povelje, se mogu rešavati pred Konferencijom Povelje ukoliko za rešavanje tog pitanja nije nadležan neki drugi forum.

Iako su česti sporovi čiji je predmet rešavanje spornog odnosa iz energetske oblasti, svega rešenih tridesetak sporova rešavanih u skladu sa odredbama Povelje neznatan je broj u odnosu na realan broj sporova. Osnovni uzrok za takvu situaciju jeste taj što mnogi učesnici na međunarodnom energetskom tržištu ne prihvataju primenu odredaba Povelje. Pre svega se misli na zemlje BRIKСа (Brazil, Rusija, Indija, Kina, Južnoafrička republika) i Sjedinjene američke države.

Ipak, pravna zaštita učesnika na energetskom tržištu postoji. Njihovo je pravo da prihvate tu pravnu zaštitu, prihvatanjem odredaba Povelje, odnosno da se koriste isključivo diplomatskim tehnikama, ukoliko Povelju ne prihvate.

III

Odnosi učesnika na energetsom tržištu se uglavnom sagledavaju kroz prizmu dve kategorije: država proizvođača i država potrošača energenata. Podela na dve suprostavljene struje napravljena je u odnosu na energetske bilanse država. Ove dve grupacije imaju suprostavljene interese u smislu dostupnosti i transparentnosti energentima. Države potrošači teže izjednačavanju uslova prodaje i omogućavanju slobodnog pristupa distributivnim sistemima, bez obzira na čijoj se teritoriji oni nalaze. To je svakako suprotno težnjama država proizvođača koji zahvaljujući svom statusu (države proizvođača) sklapaju ugovore sa različitim državama - kompanijama kojom prilikom se uslovi prodaje razlikuju.

Težnja za većom energetsom sigurnošću može dovesti do razvoja promena odnosa u tri smeru: 1) promene odnosa nastale povećanom sopstvenom proizvodnjom i izgradnjom sopstvenih infrastrukturnih kapaciteta; 2) promene odnosa nastale podizanjem nivoa energetske efikasnosti; i 3) promene odnosa nastale eventualnim prihvatanjem pravila STO.

1) Povećanom sopstvenom proizvodnjom, pre svega iz obnovljivih izvora energije, podiže se nivo sopstvenih rezervi energenata koje se mogu staviti na raspolaganje tržištu. Uslov za povećanje sopstvene proizvodnje jeste preduzimanje mera za podržavanje investicija u cilju uticanja na cenu energenata, smanjenje emisije štetnih gasova i supstitucije uvoza. Mere se najčešće javljaju u vidu: a) stimulatивnih subvencionisanih cena koje država plaća za svaki kilovat sat proizvedene električne energije iz obnovljivih izvora energije i b) garantovanih otkupnih cena. Mere se moraju preduzimati na način da ne ugrožavaju slobodu ponude i tražnje na tržištu. Stimulisanjem cene, država svim potencijalnim investitorima nudi mogućnost ulaganja radi proizvodnje i prodaje količina po ceni koja će biti konkurentna usled velikih podsticaja po proizvedenom kilovatu. Garantovanjem otkupa određenih količina, država nudi stimulatивnu otkupnu cenu koja će garantovati isplativost investicije. Mere podizanja investicija u oblasti proizvodnje usmerene su na podizanje privatnog sektora. Veći broj proizvođača energije garantuje veću ponudu i, ono što je važnije sa aspekta sigurnosti snabdevanja, disperziju rizika na strani ponude. Što je veći broj proizvođača to je manja verovatnoća njihovog istovremenog prestanka rada, što je odlična potpora ponudi na posmatranom energetsom tržištu.

Izgradnjom sopstvenih infrastrukturnih kapaciteta, država se štiti od nekomercijalnih rizika koji se mogu javiti tranzitiranjem kroz treće zemlje. Finansiranjem infrastrukturnih kapaciteta koji se direktno vezuju za proizvođača, država smanjuje rizik sigurnosti snabdevanja. Umesto izgradnje odnosa sa više ugovarača, država pregovara samo sa jednim - proizvođačem. Takođe, izgradnjom povećanih skladišnih kapaciteta, država stvara veće rezerve kojim može štiti sopstveno tržište kako od posledica nestašice, tako i od posledica naglog rasta cene energenata na svetskom tržištu. Uz podizanje energetske efikasnosti stepen sigurnosti snabdevanja države potrošača se znatno poboljšava, slabi njena zavisnost od uvoza energenata, a time i njena zavisnost od država proizvođača.

2) Energetska efikasnost je dobro uspostavljena opcija koja omogućava da se privredni rast razdvoji od povećanja potrošnje energije, a samim tim da se smanji emisija gasova staklene bašte tako što će se smanjiti količina energije neophodna za krajnju energetske uslugu. Energetska efikasnost smatra se najbržim, najefikasnijim i najekonomičnijim načinom za smanjenje emisije gasova staklene bašte, pri čemu može da doprinese ispunjenju široko prihvaćenih ciljeva energetske politike kao što su ekonomska efikasnost i veća poslovna konkurentnost. Osnovni instrument energetske politike čija je osnovna ideja postavljanje određenih ciljeva u pogledu uštede energije za snabdevače i distributere energije koji te uslove moraju ispuniti tako što će u određenom vremenskom okviru sprovesti mere energetske efikasnosti kod svojih klijenata jeste beli sertifikat. Snabdevači ili distributeri energije koji premaše ciljeve mogu da prodaju neiskorišćene ekvivalente energetske efikasnosti u obliku belih sertifikata drugim snabdevačima/distributerima koji su sproveli manje mera od onih koje su neophodne da bi ispunili svoj cilj.

Beli sertifikati kao instrument energetske politike imaju dvojaku svrhu. Prvo, predstavljaju računovodstveni alat, koji dokazuje da je u dogovorenom vremenskom okviru ostvarena ušteta zahtevane količine energije. Vlasnici belih sertifikata iskazuju uštedu u vrednosti energije pre ili nakon što predaju beli sertifikat nadležnim organima, u zavisnosti od vrste programa. Drugo, koriste se u trgovini dobrima, bilo na bilateralnom nivou, bilo na međunarodnom tržištu belih sertifikata, kako bi se postojećim i novim učesnicima pružile ekonomične mogućnosti. Ovaj sistem je zasnovan na ideji da se objedine garantovani rezultati uspostavljenih obaveza i ekonomska efikasnost tržišnih mehanizama. Sprovođenje programa belih sertifikata treba da ostvari sledeće: unapređenje energetske efikasnosti i smanjenje energetskog

intenziteta u privredi; obezbeđivanje snabdevanja energijom, i u manjoj meri ispunjenje uslova predviđenih Kjoto Protokolom; usklađenost sa uslovima da se sertifikuje energetska efikasnost, što je promenljiv i teško merljiv entitet, umesto da se sertifikuje kvantitet.

Daljim razvojem belih sertifikata kao instrumenta energetske politike može se podizati nivo energetske efikasnosti i na međunarodnom nivou. To podrazumeva donošenje zajedničkih bilateralnih ili multilateralnih planova energetske efikasnosti u cilju podizanja sigurnosti snabdevanja. Imajući u vidu osetljivost energetske pitanja u smislu njegovog strateškog značaja za državu, neophodno je izgraditi bolje pravne instrumente koji će štiti ugovorne strane. U tom smislu na međunarodnom energetske tržištu zastupaju se dve opcije: prva, koja zagovara primenu načela Povelje o energiji i njenog opšteg prihvatanja i drugu, koja zagovara napuštanje sistema Povelje i primenu pravila i sporazuma u okviru STO i na trgovinu energentima i energetskim proizvodima.

3) Pristalice sistema ustanovljenog Poveljom ističu njenu posebnost u pogledu usmerenosti materije. Smatraju da se nijednim postojećim multilateralnim sporazumom nije na sveobuhvatniji način obuhvatila energetska problematika te predlažu prihvatanje onoga što već postoji uz prihvatanje pratećih dokumenata koji još uvek ili nisu stupili na snagu, ili nisu ni ušli u proceduru donošenja.

Protivnici sistema ustanovljenog Poveljom o energiji kao argumente ističu slabu primenljivost i prihvatljivost u okviru dvodecenijskog postojanja. Smatraju da je preduzimanje mera za pravnu multilateralnu zaštitu svih učesnika na energetske tržištu hitna potreba i da se ne može čekati na postepeno prihvatanje odredaba Povelje i na stvaranje sporadične prakse. Zagovaraju primenu načela STO kao multilateralnog dokumenta koji ima opštu primenu. Smatraju da je Povelja o energiji dokument koji naporedo egzistira u oblasti energije sa opštim sporazumima Svetske trgovinske organizacije. Iako, u okviru sistema STO ne postoji dokument koji se posebno odnosi na energetske sektor, trgovina svim energetskim proizvodima, kao što su uglj, nafta ili prirodni gas, prema tom mišljenju ima opšti karakter te je regulisana odredbama Opšteg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. (GATT 1994) i drugim multilateralnim sporazumima o prometu robe, te nema smetnji da se na konkretan odnos u odsustvu drugih pravila, primene pravila STO. Kako se električna energija u mnogim nacionalnim zakonodavstvima smatra robom, to je primena pravila STO na trgovanje električnom energijom sasvim očekivano i opravdano. Trgovina

električnom energijom kao robom regulisana je odredbama Opšteg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. (GATT 1994) i drugih multilateralnih sporazuma o trgovini robom.

Trenutno, prihvatanje pravila STO u tumačenju odnosa na energetsom tržištu nije opšte prihvaćeno. Pravila Svetske trgovinske organizacije se ne odnose na prirodne resurse (kao što su nafta i ugalj) u njihovom prirodnom obliku, to jest, pre ekstrakcije, te u tom smislu nema mesta primeni pravila STO. Međutim, eventualnim prihvatanjem takvog stava, odnosi između učesnika na energetsom tržištu bi se bitno promenili jer bi se načelo isključive dominacije nad izvorima energije i distributivnim sistemima, zamenilo načelima STO primenjenim na energetske odnose.

Krucijalno načelo koje bi izazvalo revoluciju u energetske odnosima jeste načelo nediskriminacije. Države proizvođači bi morali na nediskriminatornoj osnovi da dozvole pristup izvorima i distributivnim sistemima svim zainteresovanim kompanijama, što je u ovom stepenu razvoja međunarodnog energetskeg tržišta teško i zamisliti.

Do zauzimanja konačnog stava, odnosno do značajnije promene odnosa učesnika na energetsom tržištu usled povećanja sopstvene proizvodnje, izgradnje sopstvenih infrastrukturnih kapaciteta; podizanja nivoa energetske efikasnosti, i prihvatanjem primene pravila STO na energetske odnose, ostaje da se prati uticaj postojećih pravila i principa iz drugih oblasti regulisanja na ostvarivanje interesa u energetsom sektoru.

IV

Zaštita sigurnosti snabdevanja energetskeg tržišta direktno je zavisna od preporučenih mera međunarodne zajednice koje se prenose na nacionalna tržišta. Sigurnost snabdevanja energetskeg tržišta simultanom reakcijom u više država na poljima: supstitucije potrošnje, odnosno korišćenja obnovljivih izvora energije umesto fosilnih ostataka, podizanja nivoa energetske efikasnosti, razvoja sopstvenih postrojenja i dr. uzrokovano je usled: 1) potrebe za što većim energetskeg osamostaljenjem i 2) obaveze poštovanja multilateralnih dokumenata čijom primenom se ostvaruju energetske ciljevi.

1) Energetskeg osamostaljenje označava zadovoljenje potreba energetskeg tržišta iz sopstvenih izvora. S obzirom na limitiranost fosilnih ostataka na Zemlji,

povećanje proizvodnje se može očekivati isključivo u oblasti eksploatacije obnovljivih izvora energije ili efikasnijoj proizvodnji iz postojećih izvora fosilnih goriva. Na državi je da stvori pravne instrumente za podršku razvoja oba tipa. Osnovni pravni instrumentarijum za podršku jeste set investicionih zakona koji će garantovati minimum prava investitorima koji ulažu u oblast energetike. Minimum prava koji očekuju investitori u energetske oblasti je specifičan jer osim pravila koja pružaju sigurnost od nekomercijalnih rizika, insistiraju na postojanju zaštite od jednog komercijalnog rizika koji se izražava vremenski: procenjena vrednost isplativosti investicije. Investicije u energetske oblasti su finansijski vrlo zahtevne. Imajući u vidu značaj energetske pitanja, država ima interes da se aktivno meša u odnose između tržišnih učesnika, to investitori očekuju pravne garancije u vidu posebnih klauzula u dijagonalnim sporazumima, koji će im omogućiti povratak kapitala u dogovorenom vremenskom periodu.

2) Mogućnosti investiranja u energetske sektoru su velike. Jedna od karakteristika energetske tržišta jeste i mogućnost investicija koje se ne tiču direktno sigurnosti snabdevanja, ali koje indirektno utiču na stepen energetske samostalnosti. Reč je o investicijama koje država podstiče a na osnovu preuzete obaveze na multilateralnom nivou.

Tako je Okvirnom konvencijom OUN o klimatskim promenama (dalje: Konvencija), propisana obaveza saradnje u kontroli, smanjenju ili sprečavanju emisije gasova staklene bašte. Kjoto protokolom je konkretizovana ta opšta odredba i utvrđene su konkretne obaveze smanjenja emisija. Kjoto protokol omogućava fleksibilnost u međunarodnom kontekstu tako što predviđa mogućnost trgovine emisijama i druge tržišne mehanizme, uključujući i mehanizam za zajedničke projekte industrijski razvijenih zemalja i zemalja u razvoju. Na energetske tržište deluje na više načina: Prvo, postoji potreba da se obezbedi što je moguće veća količina raspoložive i jeftinije energije bez koje je nemoguće razvijati privredu jedne zemlje što direktno utiče na ponudu i tražnju. Drugo, postoji potreba da se izvrši supstitucija potrošnje sa fosilnih goriva na ekološke izvore energije, što uz pretpostavku visoke dostupnosti i široke rasprostranjenosti podrazumeva smanjenje uvoza (energenata) i ujedno podizanje nivoa investicija (u generatore ekološke energije) a time i razvoja.

Odredbe Kjoto protokola su poslužile kao osnov nastanka i razvoja drugih sistema podsticaja i zaštite sigurnosti snabdevanja, što je još jedan vid indirektnog uticaja na energetske tržište. Nastanak zelenih sertifikata je usledio nakon usvajanja

tog multilateralnog dokumenta. Dat mu je robni karakter prihvatanjem stava da može biti u prometu u svojstvu potvrde da je određena energija proizvedena iz obnovljivih izvora. Razvijanjem drugih vrsta prodaja na energetsom tržištu, u odnosu na klasičnu ponudu i tražnju energenata, podiže se njegova vrednost, time i njegova primamljivost za nove investitore. Nove investicije stimulatивно utiču na rast stepena sigurnosti snabdevanja te je državama u interesu da u što je moguće većoj meri osavremene rad svojih energetske tržišta.

V

Međutim, uslovi za ostvarenje energetske samostalnosti energetskeg tržišta jedne ili više država zavise i od korektnosti odnosa između učesnika. Ukoliko se učesnicima da moć da sami diktiraju svoje ponašanje na tržištu, vođeni sopstvenim interesima, donosiće odluke čiji cilj nije sigurnost snabdevanja tržišta energenata, već maksimiziranje dobiti. S obzirom na strateški značaj redovnog snabdevanja energetskeg tržišta, odgovor na pravnu neuređenost odnosa jeste stvaranje pravnog okvira koji bi doveo do liberalizacije energetskeg tržišta i nesmetanog razvijanja odnosa između ponude i tražnje.

Uslov za liberalizaciju energetskeg tržišta jeste ukidanje monopola i sličnih pojava koje postoje na energetskeg tržištu. Ukoliko je to nemoguće, kao što je to slučaj kod distribucije energenata kroz postojeću infrastrukturu, neophodna je stroga kontrola i garantovanje prava pristupa energetskeg sistemu svim zainteresovanim učesnicima.

Najefikasniji vid ukidanja monopola na energetskeg tržištu jeste sprovođenje ideje poveravanja energetske delatnosti posebnim pravnim subjektima. Razdvajanje delatnosti aktera na energetskeg tržištu pretpostavlja strukturnu liberalizaciju celokupnog energetskeg sistema. Liberalizacija iziskuje uspostavljanje takvih odnosa na tržištu u okviru koje se uspešna konkurencija može razvijati. To podrazumeva formiranje energetske sektora razdvajanjem vertikalno integrisane delatnosti i smanjenjem horizontalne koncentracije, odnosno smanjenje preovlađujućeg uticaja na tržištu, odnosno sticanje kontrole nad delatnostima na istom nivou nekog proizvodno-distributivnog ciklusa

Uspešno razdvajanje delatnosti proizvodnje i prenosa ključno je za ostvarivanje konkurentnosti na tržištu, budući da to pomaže da se spreči

antikonkurentsko ponašanje postojećih proizvođača i da se drugima obezbedi pristup mreži bez diskriminacije.

Najveći pomak ka uvođenju tržišnih principa na energetske tržištima načinile su Sjedinjene američke države i Evropska Unija. Uvođenjem više različitih sistema razdvajanja energetske delatnosti po državama, imajući u vidu njihovu složenu strukturu, postignut je rezultat razvoja tržišta u skladu sa zakonitostima tržišnih principa.

Tome su doprinela tri modela razdvajanja koja se u sličnim pojavnim oblicima javljaju i na tržištu SAD i na tržištu EU: model vlasničkog razdvajanja, model nezavisnog operatora sistema (ISO) i model nezavisnog operatora prenosnog sistema (ITO). Navedeni modeli predviđaju različite stepene strukturnog razdvajanja rada mreže od aktivnosti vezanih za proizvodnju i snabdevanje. Njihovim uvođenjem onemogućena je realizacija težnje vertikalno integrisanih preduzeća da diskriminišu konkurente po pitanju pristupa mreži, po pitanju pristupa tržišno relevantnim informacijama i po pitanju investiranja u mrežu. Njihovim postojanjem stvoreni su uslovi neophodni za investiranje. Takođe, novim učesnicima garantovan je pristup tržištu po transparentnom i efikasnom regulatornom režimu. Veća pravna sigurnost u funkcionisanju tržišta, viši nivo investicija, garantuju bolje snabdevanje i time povećanu energetske sigurnost.

VI

Republika Srbija, kao pretendent na članstvo u EU, razvija svoje zakonodavstvo po uzoru na to energetske tržište. Razvoj tržišta podrazumeva dve vrste aktivnosti.

Prva se odnosi na harmonizaciju propisa o uređenju energetske tržišta. Usvajanjem Zakona o energetici Republika Srbija je stvorila osnov za podelu energetske delatnosti i za ustanovljenje tržišnih mehanizama.

Druga vrsta aktivnosti podrazumeva aktivnu politiku privlačenja domaćih i stranih investicija u sektor energetike kako bi se postigla: razvijenija infrastruktura i veća ponuda energenata.

Sigurnost snabdevanja energetske tržišta je ključno pitanje svake države. S obzirom na značaj obezbeđivanja pravovremenog i kvantitativno zadovoljavajućeg obima energenata, države teže stvaranju pravnog okvira koji će biti sposoban da da

garancije za postizanje izvesnosti postupanja svih tržišnih učesnika. Primena diplomatskih mera nužno je prelazno rešenje do stvaranja autonomnog pravnog sistema.

Do sada je međunarodna jurisprudencija ponudila dva rešenja. Prvo pretpostavlja opšte prihvatanje Povelje o energiji i sva prateća dokumenta, računajući i srodne međunarodne konvencije i sporazume na koje Povelja direktno ili indirektno upućuje, naročito u oblasti zaštite životne sredine.

Druga pretpostavlja primenu postojećih pravila Svetske trgovinske organizacije na promet energentima čime bi se bitno skratio proces stvaranja i implementacije novih pravila.

Trenutno je stanje takvo da ni jedno ni drugo rešenje nisu prihvaćeni i međunarodna zajednica radi na pripremanju novog.

Republici Srbiji je proces pristupanja Evropskoj uniji nametnuo obavezu harmonizacije propisa sa propisima unije. U tom smislu Republika Srbija je počela sa uređenjem energetskeg tržišta po uzoru na tržište EU. Ujedno Republika Srbija je zajedno sa drugim državama Balkana i članicama EU stvorila energetske zajednicu radi brže implementacije standarda koji vladaju na energetskeg tržištu. Bilateralnim sporazumima, podržavanjem energetskeg projekta kao što je "Južni tok" i brojnim investicionim merama, Republika Srbija nastoji da pravno obezbedi svoje energetskeg tržište.

Literatura:

Udžbenici i monografije

1. Cleveland, Cutler; "Concise Encyclopedia of the History of Energy", Academic Press, 2009;
2. Climate Change 2013 The Physical Science Basis - Working Group I Contribution to The Fifth Assessment Report of The Intergovernmental Panel On Climate Change, IPCC, 2013
3. Cvetković; Predrag; Međunarodno pravo stranih investicija; Zadužbina Andrejević Beograd, 2007;
4. Ćirić, Aleksandar; Đurović, Radomir; "Međunarodno trgovinsko pravo – posebni posebni deo", Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, 2005;
5. Ćirić, Lj. Aleksandar; "Međunarodno trgovinsko pravo – opšti deo", Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, 2010;
6. Death, Carl; Governing Sustainable Development: Partnerships, Protests and Power at the World Summit; Taylor & Francis; 2010;
7. Desmond, Mcneill; Asuncion, Lera St Clair; "Global poverty, ethics and human rights: the role of multilateral organisations", Routledge, 2009;
8. Grabiner, Judith V; "Who Gave You the Epsilon? Cauchy and the Origins of Rigorous Calculus", The American Mathematical Monthly Vol.90. No.3, 1983, str. 185–194;
9. Haghighi, Sanam Salem; "Energy security. The external legal relations of the European Union with major oil- and gas-supplying countries"; Oxford/Portland, Hart, Modern Studies in European Law, 2007;
10. Kalicki, Jan H; Goldwyn, David L; editors, "Energy and Security Toward a New Foreign Policy Strategy", Wodroow Wilson Center Press, Washington 2005;
11. Lawrence, Robert; Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration; Political Science, 2000
12. Mason, Arthur; "Cartel Consciousness and Horizontal Integration in Energy Industry"; editors: Strauss, Sarah; Rupp, Stephanie; Love, Thomas; Cultures of Energy: Power, Practices, Technologies; Left Coast Press, 2013;

13. Newhouse, John; "Boeing versus Airbus", USA: Vintage Books, 2007;
14. O'Sullivan, Arthur; Steven M. Sheffrin; Economics: Principles in action, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2003;
15. Shillington, Kevin, "History of Africa", Second Edition. St. Martin's Press, New York, 1995.
16. Smith, Crosbie; "The Science of Energy – a Cultural History of Energy Physics in Victorian Britain", The University of Chicago Press, 1998;
17. Spiro, David; "The Hidden Hand of American Hegemony: Petrodollar Recycling and International Markets", Ithaca, NY: Cornell University, 1999;
18. Stanivuković, Maja; Sud Evropske unije i pravo konkurencije, zbirka odluka, Beograd, ACPC 2010;
19. Stern, Johnatan; "The Future of Russian Gas and Gazprom", Oxford University Press, Oxford Institute for Energy Studies, 2005;
20. Sullivan, Arthur; Sheffrin, Steven; "Economics: Principles in action"; Pearson Prentice Hall, 2003;
21. Tietenberg, Thomas; Grubb, Michael; Michaelowa, Axel; Swift, Byron; Zhang, ZhongXiang; "International Rules for Greenhouse Gas Emissions Trading: Defining the Principles, Modalities, Rules and Guidelines for Verification, Reporting and Accountability", United Nations, New York and Geneva, 1999;
22. Twidell, John; Weir Tony; "Renewable Energy Resources", Second edition, Taylor & Francis Oxford, UK, 2006;
23. Vassiliou, Marius; "Historical Dictionary of the Petroleum Industry"; Scarecrow Press, 2009.
24. Vučković, Vladimir; Pelević, Branislav; "Međunarodna ekonomija"; Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2007;
25. Willrich, Mason; "Energy & World Politics", Simon and Schuster, 1978;

Članci

1. Boyle, Alan; Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law; *International and Comparative Law Quarterly*; Vol. 48, No 4, 1999; str. 901-913
2. Breidenich, Clare; Magraw, Daniel; Rowley, Anne; Rubin, James; The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change; *The American Journal of International Law*, Vol.92, No. 2, 1998, str. 315-331;
3. Bremberger, Christoph; Bremberger, Francisca; Rammerstorfer, Margarethe; The Impact of Different Unbundling Scenarios on Wholesale Prices in Energy Markets; *The Energy Journal*, Vol.33. Iss.3, 2012, str.183-214
4. Brick, Kerri; Visser, Martine; Green certificate trading; University of Cape Town, Energy Research Centre, 2009, str.1-14
5. Busch, Marc L; "Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade", *International Organization*, Cambridge journal, br.61, 2007. str. 735-761;
6. Chao, Hung-Po; Oren, Shmuel; Wilson, Robert; Reevaluation of Vertical Integration and Unbundling in Restructured Electricity Markets, u Sioshansi, Fereidoon, urednik; *Competitive electricity markets: design, implementation, performance*, Elsevier, 2011. str. 27-64
7. Chaudry, Modassar, et al. "Combined gas and electricity network expansion planning" *Applied Energy* No.113, 2014, str. 1171-1187
8. Chesley, Gary; "Quid Pro Quo." *Principal Leadership* Vol.10. Iss.5, 2010, str. 40-41;
9. Colangelo, Giuseppe; Vertical vs. Horizontal Integration: Pre-Emptive Merging; *The Journal of Industrial Economics*; Vol. 43, No. 3, 1995, str. 323-337
10. Constantinescu, Tudor; Janssen, Rod; Nielsen, Lene; "PEEREA's role in energy efficiency policy making and delivery in a pan European perspective", *SUMMER STUDY – WHAT WORKS & WHO DELIVERS?*, ECEEE, 2005 str.275-277;
11. Couture, Toby; Gagnon, Yves; An analysis of feed-in tariff remuneration models: Implications for renewable energy investment; *Energy Policy*; Vol.38. Iss.2, str. 955-965.
12. Cova, Bernard; Hoskins, Steven; "A twin-track networking approach to project marketing", *European Management Journal* Vol.15 No.5, 1997, str. 546-556

13. Cross, Philip; Bowlby, Geoff; "The Alberta economic juggernaut: The boom on the rose." *Canadian Economic Observer* Vol.19 No.9, 2006, str.3
14. Csaba, Törő; Butler, Eamonn; Gruber, Károly; *Visegrad: The Evolving Pattern of Coordination and Partnership After EU Enlargement; Europe-Asia Studies*, Vol.66 Iss.3, 2014, str. 364-393
15. Cvetković, Predrag; Dimitrijević, Žarko; "Sistem rešavanja sporova u okviru pravila Povelje o energiji"; *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu*, br. LXIV, 2013. str.125-138;
16. Cvetković, Predrag; "Sistem rešavanja sporova u okviru Svetske trgovinske organizacije", *Pravo i privreda*, Br. 5-8 /2006, str. 659-675;
17. Daojiong, Zha; "Energy interdependence", *China Security*, Vol.2. No2., 2006, str.2 - 16
18. Dimitrijević, Žarko; *Pravni režim investicija u sektoru energetike u Srbiji; Zbornik radova Univerziteta u Nišu Pravnog fakulteta: zbornik radova studenata doktorskih akademskih studija. Tematski broj, Savremene tendencije u razvoju pravnog sistema Republike Srbije / [urednici Milan Petrović, Vojislav Đurđić, Nataša Stojanović ; prevodi Gordana Ignjatović]. - Niš : Pravni fakultet, 2012. br.60, str. 251-269*
19. Dimitrijević, Žarko; Petrović, Jelena; *Perspective Use of Renewable Energy Sources in Serbia; Energy Security of Europe: The Position of Serbia*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2013, str.385-400
20. Eikeland, Per Ove; *The Third Internal Energy Market Package: New Power Relations among Member States, EU Institutions and Non-state Actors?*; *JCMS: Journal of Common Market Studies*; Vol. 49, Iss. 2, str. 243–263, 2011.
21. Fuhr, Lili; Schalatek, Liane; Omari, Kulthoum; Chagutah, Tigere; Nord, Antonie; *COP 17 in Durban: A Largely Empty Package*; Heinrich Boll Stiftung, South Africa, 2012.
22. Goldberg, Silke; "The impact of the Third Energy Package on European security of supply." *European law report VI*, editors: Roggenkamp, Martha; Hammer, Ulf; Intersentia, Cambridge, 2009, str. 133-154;
23. Green, Richard; Newbery, David; *Competition in the British Electricity Spot Market*; The University of Chicago Press, *The Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 5, 1992, str. 929-953

24. Grubb, Michael; "Options for an International Agreement; Combating Global Warming: A Global System of Tradable Carbon Emission Entitlements", Joint Implementation to Curb Climate Change: Legal and Economic Aspects, (ed. Onno J. Kuik, Paul Peters, Nico Schrijver), UNCTAD 1992, str.18.
25. Klass, Alexandra B. "Climate Change and the Convergence of Environmental and Energy Law." *Fordham Envtl. Law Rev.* 24, 2013, str. 180-275
26. Havris, Cristina; *Competition and Regulation in The EU Energy Market; Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 9, No. 4, 2009, 18-28;
27. Helm, Dieter; *Energy policy: security of supply, sustainability and competition; Energy Policy*, Vol. 30, Iss. 3, 2002, str. 173–184;
28. Hertog, Steffen; *Two-level negotiations in a fragmented system: Saudi Arabia's WTO accession. Review of international political economy*, Vol.15, No.4., 2008, str. 650-679
29. Jaffe, Judson; Ranson, Matthew; Stavins, Robert N; *Linking Tradable Permit Systems: A Key Element of Emerging International Climate Policy Architecture; Ecology Law Quarterly*; Vol.36, 2009. str.789
30. Joskow, Paul; *Creating a smarter US electricity grid; The Journal of Economic Perspectives*, 2012, str. 29-48.
31. Konoplyanik, Andrei; Wälde, Thomas; "Energy Charter Treaty and its Role in International Energy", *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol 24 No 4 2006, str.523-558
32. Konoplyanik, Andrey; *Third EU Energy Package: Regulatory Changes for Internal EU Energy markets in Gas and Possible Consequences for Suppliers (Incl. Non-EU Suppliers) and Consumers*, Ogel, 2011. str.1-38
33. Kuber, Brandon H; "Expropriating the hand that feeds him", *University of Florida Levin College of Law paper*, 2011, str.2-43
34. Lamy, Pascal; *Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach Towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy; The World Economy* Vol. 25, Iss. 10, 2002, str. 1399–1413;
35. Langniss, Ole; Praetorius, Barbara; *How much market do market-based instruments create? An analysis for the case of White certificates; Energy Policy* Vol.34 No.2, 2006. str. 200-211
36. Lund, Henrik; "Renewable energy strategies for sustainable development." *Energy* Vol.32 No.6, 2007, str. 912-919;

37. Maggi, Giovanni; Rodriguez-Clare, Andres; The value of trade agreements in the presence of political pressures; *Journal of Political Economy*; Vol.106. No.3, 1998, str.574-601
38. Markovits, Richard; International Competition, Market Definition, and the Appropriate Way to Analyze the Legality of Horizontal Mergers under the Clayton Act: A Positive Analysis and Critique of Both the Traditional Market-Oriented Approach and the Justice Department's Horizontal Merger Guidelines; *Chicago-Kent Law Review*; Vol.64, Iss.3; 2013; str.745-860
39. Mayers, Norman; The Biodiversity Challenge: Expanded Hot-Spots Analysis; *The Environmentalist*, Vol.10, No.4; 1990, str.243-256
40. Milthorp, Peter; Christy, David; "Energy Issues in Selected WTO Accessions", Yulia Selivanova (ed.), *Regulation of Energy in International Trade Law: WTO, NAFTA and Energy, Charter*, str. 1-47. 2011 Kluwer law International BV, The Netherlands
41. Mundaca, Luis; Transaction costs of tradeable white certificate schemes: The energy efficiency commitment as case study, *Energy Policy*, Vol.35, 2007. str. 4340-4354
42. Nouredine, Hadjsaïd; Sabonnadière, Jean-Claude; Liberalization of Energy Markets, Power Systems and Restructuring, str. 391-418
43. Oikonomou, Vlasis; Di Giacomo, Marina; Russolillo, Daniele; Becchis, Franco; White certificates in the Italian energy oligopoly market; *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy* Vol.7 Iss.1; 2012; str. 104-111
44. Paulson, Steve, et al; "Quid pro quo: the ecology of the self." *Annals of the New York Academy of Sciences* 1234.1, 2011, str. 29-43
45. Petrušić, Nevena; "Medijacija kao metod rešavanja pravnih sporova", *Pravo teorija i praksa*, br. 3-4/2004, str. 21-37;
46. Pirani, Simon; Stern, Jonathan; Yafimava, Katja; "The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a comprehensive assessment, *Oxford Institute for Energy Studies*, February 2009. str. 1-66;
47. Reinhard, Madlener; Bachhiesl, Mario; Socio-economic drivers of large urban biomass cogeneration: Sustainable energy supply for Austria's capital Vienna; *Energy Policy* Vol.35 Iss.2, 2007, str. 1075-1087
48. Ruggie, John; "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," in *Multilateralism Matters*. Columbia University Press, New York, 1993, str.3-36

49. Schreurs, Miranda; From the bottom up local and subnational climate change politics. *The Journal of Environment & Development*, Vol.17.No.4, 2008, str. 343-355
50. Schurr, Sam; Energy conservation and productivity growth : Can we have both?; *Energy Policy*, Vol.13 No.2; str.126-132
51. Somosi, Sarlota; Energy security in Central and Eastern European countries: challenges and possible answers *Security Dimensions of Central and Eastern Europe*, Yearbook of the Institute of East-Central Europe Volume 11, Issue 5, 2013, str.81-102
52. Sorrell, Steven; Jevons' Paradox revisited: The evidence for backfire from improved energy efficiency; *Energy Policy* Vol.37, No.4, 2009, str. 1456-1469
53. Sovacool Benjamin; Brown, Marilyn; Competing Dimensions of Energy Security: An International Perspective; *Annual Review of Environment and Resources* Vol. 35, 2010, str. 77-108
54. Stanivuković, Maja; "Rešavanje sporova koji proističu iz stranih ulaganja", *Pravni život* br.12/1997, str. 229-245;
55. Strachan, Neil; UK energy policy ambition and UK energy modelling—fit for purpose?; *Energy Policy* Vol.39. Iss.3, 2011. str. 1037-1040.
56. Sussman, Edna; "The Energy Charter Treaty's Investor Protection Provisions: Potential To Foster Solutions To Global Warming And Promote Sustainable Development", *ILSA Journal of International & Comparative Law* Vol. 14:2, 2008, str.391-404
57. Thomassen, Signe; Establishment of an Independent system operator: The Norwegian experience; u *European law report VI*, urednici: Roggenkamp, Martha; Hammer, Ulf; Intersentia, Cambridge, 2009.
58. Ugur, Cakir; Comakli, Kemal; Yuksel, Fikret; The role of cogeneration systems in sustainability of energy; *Energy Conversion and Management*; Vol.63, 2012, str.196-202
59. Umbach, Frank; Global energy security and the implications for the EU, *Energy policy*, Vol. 38, Iss. 3, 2010, str. 1229–1240
60. Von Moltke; Konrad; "Governments and International Civil Society in Sustainable Development: A Framework"; *Politics, Law and Economics: International Environmental Agreements*; Vol.2. No.4, 2002; str. 341–359

61. Walla, Christoph; Schneeberger, Walter; Survey of farm biogas plants with combined heat and power production in Austria, Institute of Agricultural Economics, University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Beč, 2003, str.1-5
62. Wolak, Frank; Market Design and Price Behaviour in Restructured Electricity Markets: An International Comparison, Pricing in Competitive Electricity Markets (editors: Ahmad Faruqui, Kelly Eakin); Springer, 2000, str.127-152;
63. Yanovich, Alan, "WTO Rules and the Energy Sector", Yulia Selivanova (ed.), Regulation of Energy in International Trade Law: WTO, NAFTA and Energy, Charter, str. 1-47. 2011 Kluwer law International BV, The Netherlands
64. Yergin, Daniel; "Ensuring energy security", Foreign Affairs, Vol.85. No.2. 2006. str.69-82;

Nacionalni i međunarodni pravni izvori

1. Additional Facility Rules, 2006.
2. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 1994
3. Arbitration Rules of the United Nations Commission on International Trade Law 1976, (poslednja revizija 2010)
4. Canadian Environmental Protection Act, 1999 (*CEPA 1999, S.C. 1999, c. 33*)
5. Concluding Document of The Hague Conference on the European Energy Charter, 1991
6. Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States, Vašington 1965. godine.
7. Decision of 29 April 2008 concerning the signing and conclusion of the Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part (2010/36/EC) *OJ L 28, 30.1.2010, p. 1–1*
8. Decision of 30 June 2009 establishing a template for National Renewable Energy Action Plans under Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council (notified under document number C(2009) 5174) *OJ L 182, 15/07/2009, p. 33–62*

9. Decision 2012/04/MC-EnC on the implementation of Directive 2009/28/EC and amending Article 20 of the Energy Community Treaty; 10th 18/10/2012-Annex18/09.7.2012
10. Decreto legislativo n. 79 del 16.03.1999
11. Decreto legislativo n. 164 del 23.05.2000
12. Directive 90/377/EEC of 29 June 1990 concerning a Community procedure to improve the transparency of gas and electricity prices charged to industrial end-users; *OJ L 185, 17.7.1990, p. 16–24*
13. Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids; *OJ L 313, 13.11.1990, p. 30–33*
14. Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids *OJ L 147, 12.6.1991, p. 37–40*
15. Directive 91/441/EEC of 26 June 1991 amending Directive 70/220/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to measures to be taken against air pollution by emissions from motor vehicles *OJ L 242, 30.8.1991, p. 1–106*
16. Directive 93/59/EEC of 28 June 1993 amending Directive 70/220/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to measures to be taken against air pollution by emissions from motor vehicles *OJ L 186, 28.7.1993, p. 21–27*
17. Directive 94/12/EC of the European Parliament and the Council of 23 March 1994 relating to measures to be taken against air pollution by emissions from motor vehicles and amending Directive 70/220/EEC *OJ L 100, 19.4.1994, p. 42–52*
18. Directive 2002/51/EC of the European Parliament and of the Council of 19 July 2002 on the reduction of the level of pollutant emissions from two- and three-wheel motor vehicles and amending Directive 97/24/EC (Text with EEA relevance) - Statement by the Commission - Commission declaration as complement, *OJ L 252, 20.9.2002, p. 20–32*
19. Directive 98/69/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to measures to be taken against air pollution by emissions from motor vehicles and amending Council Directive 70/220/EEC, *OJ L 350, 28.12.1998, p. 1–57*

20. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) *OJ L 334, 17.12.2010, p. 17–119*
21. Directive 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on safety of offshore oil and gas operations *and amending Directive 2004/35/EC OJ L 178, 28.6.2013, p. 66–106*
22. Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC (Text with EEA relevance) *OJ L 211, 14.8.2009, p. 55–93*
23. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (Text with EEA relevance) *OJ L 211, 14.8.2009, p. 94–136*
24. Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity *OJ L 27, 30.1.1997, p.20-29*
25. Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas *OJ L 204, 21.7.1998, p. 1-12*
26. Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC - Statements made with regard to decommissioning and waste management activities *OJ L 176, 15.7.2003, p. 37–56*
27. Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC *OJ L 176, 15.7.2003, p. 57–78*
28. Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment (Text with EEA relevance) *OJ L 33, 4.2.2006, p. 22–27*
29. Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and

- repealing Directive 2003/54/EC (Text with EEA relevance) *OJ L 211*, 14.8.2009, p. 55–93
30. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (Text with EEA relevance) *OJ L 211*, 14.8.2009, p. 94–136
31. Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC, *OJ L 114*, 27/04/2006, p. 64–85
32. Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity, *OJ L 27*, 30/01/1997, p. 20–29
33. Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas, *OJ L 204*, 21/07/1998, p. 1–12
34. Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market *OJ L 283*, 27.10.2001, p. 33
35. Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC; *OJ L 140*, 05/06/2009, p. 16–62
36. Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products; *OJ L 153*, 18/06/2010, p. 1–12
37. Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings *OJ L 153*, 18/06/2010, p. 13–35
38. Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC *OJ L 140*, 5.6.2009, p. 16

39. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC, *OJ L 211*, 14/08/2009, p. 94–136
40. Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control *OJ L 24*, 29.1.2008, p. 8–29
41. Directive 2009/119/EC of 14 September 2009 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *OJ L 265*, 9.10.2009, p. 9–23
42. Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply (Text with EEA relevance) *OJ L 127*, 29.4.2004, p. 92–96
43. Directive 2009/119/EC of 14 September 2009 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *OJ L 265*, 9.10.2009, p. 9–23
44. Elektriciteitswet 1989.
45. Elektriciteitswet 1998.
46. Energy Charter 1991, Concluding document of The Hague Conference on The European Energy Charter
47. Energy Policy and Conservation Act (EPCA, P.L. 94-163)
48. FCCC Conference of the Parties, 1st Sess, UN Doc.FCCC/CP/1995/7/add.1/CP.1
49. FCCC Conference of the Parties, 2d Sess, UN Doc. FCCC/CP/1996/15/Add.1, Decision 9/CP.2 1996
50. FERC 61,080 United States Of America Federal Energy Regulatory Commission Order No. 888-a, 1996.
51. FERC 61,285 United States Of America Federal Energy Regulatory Commission Ferc No 2000, 1999.
52. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)
53. Green electricity act (Ökostromgesetznovelle) 2002
54. Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, 1997
55. Krivični zakonik Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013)

56. Kyoto protocol, 1997
57. Montreal Protocol on Substances That Deplete Ozon Layer, 1987.
58. Nacionalna strategija održivog razvoja ("Sl.glasnik RS", br.57/2008)
59. Odluka o usvajanju pravila o radu tržišta električne energije ("Sl. glasnik RS", br. 120/2012)
60. Odluka o utvrđivanju strategije razvoja energetike Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 44/2005)
61. Pravila o radu prenosnog sistema ("Sl. glasnik RS", br. 55/2008 i 3/2012)
62. Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima sa Evropskom zajednicom. ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 83/2008 od 10. septembra 2008. godine)
63. Pravilnik o uslovima, sadržini i načinu izdavanja sertifikata o energetskim svojstvima zgrada ("Sl. glasnik RS", br. 69/2012)
64. Pravilnik o energetske efikasnosti zgrada ("Sl.glasnik RS", br.61/2011).
65. Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects (PEEREA), 1994
66. Public Law 101-383—Sept. 15, 1990; Sec. 3. Severe Domestic Energy Supply Interruption, Paragraf A and B
67. Posebne uzanse o građenju ("Sl. list SFRJ", br. 18/77)
68. Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC Text with EEA relevance, *OJ L 295, 12.11.2010, p. 1–22*
69. Regulation (EC) No 715/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on type approval of motor vehicles with respect to emissions from light passenger and commercial vehicles (Euro 5 and Euro 6) and on access to vehicle repair and maintenance information (Text with EEA relevance)*OJ L 171, 29.6.2007, p. 1–16*
70. Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity (Text with EEA relevance) *OJ L 176, 15.7.2003, p. 1–10*

71. Regulation (EC) No 1775/2005 of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 on conditions for access to the natural gas transmission networks (Text with EEA relevance) *OJ L 289, 3.11.2005, p. 1–13*
72. Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) No 1228/2003 (Text with EEA relevance) *OJ L 211, 14.8.2009, p. 15–35*
73. Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators (Text with EEA relevance) *OJ L 211, 14.8.2009, p. 1–14*
74. Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005 (Text with EEA relevance) *OJ L 211, 14.8.2009, p. 36–54*
75. Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency (REMIT) Text with EEA relevance *OJ L 326, 8.12.2011, p. 1–16,*
76. Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) No 713/2009, (EC) No 714/2009 and (EC) No 715/2009 Text with EEA relevance *OJ L 115, 25.4.2013, p. 39–75*
77. Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity, *OJ L 176, 15/07/2003, p. 1–10*
78. Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005 (Text with EEA relevance), *OJ L 211, 14/08/2009, p. 36–54*
79. Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation); *OJ L 24, 29/01/2004, p. 1–22*
80. Regulation (EC) No 443/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 setting emission performance standards for new passenger

cars as part of the Community's integrated approach to reduce CO₂ emissions from light-duty vehicles (Text with EEA relevance), *OJ L 140*, 5.6.2009, p. 1–15

81. Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine ("Sl. glasnik RS", br. 103/2011)
82. The Electricity and Gas (Carbon Emissions Reduction) Order, UK S.I. 2008/188
83. The Electricity and Gas (Carbon Emissions Reduction Amendment) Order, UK S.I. 2009/1904
84. The Energy Policy Act of 2005 (EPACT)
85. The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1968
86. The Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390
87. The Energy Charter Treaty (ECT) 1994.
88. Trade Amendment to the Energy Charter Treaty, 1998
89. United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, Njujork 1958
90. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC or FCCC), Rio de Janeiro 1992
91. Uredba o utvrđivanju programa finansiranja projekata unapređenja energetske efikasnosti u 2012. godini ("Sl. glasnik RS", br. 20/2012)
92. Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine putničkih vozila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2012. godini ("Sl. Glasnik RS", br. 4/2012 i 102/2012);
93. Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine kamiona proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo ("Sl. Glasnik RS", br. 81/2009);
94. Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine automobila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2011. godini ("Sl. Glasnik RS", br. 1/2011, 47/2011 i 85/2011);
95. Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine automobila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2010. godini ("Sl. Glasnik RS", br. 3/2010, 26/2010, 43/2010 i 67/2010);

96. Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine automobila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo ("Sl. Glasnik RS", br. 15/2009, 25/2009, 66/2009, 72/2009, 94/2009 i 103/2009);
97. Uredba o uslovima i načinu podsticanja proizvodnje, remonta i prodaje građevinskih mašina, proizvodnje i prodaje teretnih vozila i specijalnih nadgradnji na kamionskim šasijama i sprovođenja subvencionisane kupovine teretnih vozila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2012. godini ("Sl. Glasnik RS", br. 2/2012, 35/2012, 90/2012 i 102/2012);
98. Uredba o uslovima i načinu podsticanja proizvodnje, remonta i prodaje građevinskih mašina, proizvodnje i prodaje teretnih vozila i specijalnih nadgradnji na kamionskim šasijama i sprovođenja subvencionisane kupovine teretnih vozila proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2011. godini ("Sl. Glasnik RS", br. 1/2011 i 96/2011);
99. Uredba o uslovima i načinu podsticanja proizvodnje, remonta i prodaje građevinskih mašina i teretnih motornih vozila - kamiona i sprovođenja subvencionisane kupovine teretnih motornih vozila - kamiona proizvedenih u Republici Srbiji zamenom staro za novo u 2010. godini ("Sl. Glasnik RS", br. 3/2010, 49/2010 i 67/2010)
100. Uredba o merama podsticaja za povlašćene proizvođače električne energije ("Sl. glasnik RS", br.8/2013)
101. Uredba o usklađivanju nomenklature carinske tarife za 2014. godinu ("Sl. glasnik RS", br. 107/2013, 119/2013 i 64/2014)
102. Zaključak o usvajanju drugog akcionog plana za energetska efikasnost Republike Srbije za period od 2013. do 2015. godine ("Sl. Glasnik RS", br. 98/2013)
103. Zaključak o usvajanju akcionog plana za biomasu od 2010. Do 2012. Godine ("Sl. glasnik RS", br. 56/2010)
104. Zaključak o usvajanju nacionalnog akcionog plana za korišćenje obnovljivih izvora energije Republike Srbije (Sl. glasnik RS", br. 53/2013)
105. Zakon o ratifikaciji ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene

- Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija ("Sl.glasnik RS" br.62/2006)
106. Zakona o potvrđivanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 83/2008)
 107. Zakona o potvrđivanju sporazuma o izmeni i pristupanju sporazumu o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi - CEFTA 2006 ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 88/2007)
 108. Zakon o energetici ("Sl. glasnik RS", br. 57/2011, 80/2011 - ispr., 93/2012 i 124/2012)
 109. Zakon o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 124/2012)
 110. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011)
 111. Zakonom o potvrđivanju okvirnog sporazuma o institucionalnim osnovama za uspostavljanje međudržavnih sistema za transport nafte i gasa ("Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 10/2001)
 112. Zakon o robnim rezervama ("Sl. glasnik RS", br. 104/2013)
 113. Zakon o zaštiti životne sredine ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon i 43/2011 - odluka US)
 114. Zakon o zaštiti konkurencije ("Sl. glasnik RS", br. 51/2009 i 95/2013)
 115. Zakon o efikasnom korišćenju energije ("Sl. glasnik RS", br. 25/2013)
 116. Zakon o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US i 98/2013 - odluka US)
 117. Zakon o potvrđivanju Konvencije dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 38/2009) - Arhuska konvencija
 118. Zakon o budžetu Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 110/2013)
 119. Zakon o zaštiti potrošača ("Sl. glasnik RS", br. 62/2014)
 120. Zakon o potvrđivanju protokola između vlade Republike Srbije i vlade Republike Belorusije o izmeni i dopuni sporazuma između vlade Republike Srbije i vlade Republike Belorusije o slobodnoj trgovini između Republike

- Srbije i Republike Belorusije od 31. marta 2009. godine ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 8/2011)
121. Zakon o potvrđivanju protokola između vlade Republike Srbije i vlade Ruske federacije o izuzecima iz režima slobodne trgovine i pravilima o određivanju zemlje porekla robe uz sporazum između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i vlade Ruske federacije o slobodnoj trgovini između Savezne Republike Jugoslavije i Ruske federacije od 28. avgusta 2000. godine ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 8/2011)
 122. Zakon o potvrđivanju sporazuma o slobodnoj trgovini između vlade Republike Srbije i vlade Republike Kazahstan ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 11/2010)
 123. Zakon o potvrđivanju sporazuma između vlade Republike Srbije i vlade Republike Belorusije o slobodnoj trgovini između Republike Srbije i Republike Belorusije ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 105/2009)
 124. Zakon o potvrđivanju sporazuma između savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i vlade Ruske federacije o slobodnoj trgovini između savezne Republike Jugoslavije i Ruske federacije ("Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 1/2001)
 125. Zakon o potvrđivanju sporazuma o slobodnoj trgovini između Republike Srbije i Republike Turske ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 105/2009)
 126. Zakon o potvrđivanju sporazuma o slobodnoj trgovini između Republike Srbije i država EFTA ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 6/2010)
 127. Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i pribavljanja dokumentacije radi realizacije izgradnje sistema za transport prirodnog gasa "Južni tok" ("Sl. glasnik RS", br. 17/2013),
 128. Zakon o davanju garancije Republike Srbije u korist Deutsche Bank AG London po zaduženju javnog preduzeća "Srbijagas" Novi Sad radi realizacije projekta "Južni tok" ("Sl. glasnik RS", br. 124/2012).
 129. Zakon o stranim ulaganjima ("Sl. list SRJ", br. 3/2002 i 5/2003 i "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja)
 130. Zakon o ratifikaciji Sporazuma između Saveta Ministara Srbije i Crne Gore i Vlade Rumunije o kapitalnom remontu, modernizaciji i povećanju

- instalisanе snage hidroagregata hidroenergetskog i plovodbenog sistema Đerdap II ("Sl. List SCG - Međunarodni ugovori", br. 18/2005)
131. Ustav Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006)

Izveštaji i stručne studije

1. A Review of The Energy Efficiency Commitment 2002 – 2005 - A Report for The Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, UK Office of Gas and Electricity Market; 2005.
2. Bamberger, Robert; The Strategic Petroleum Reserve: History, Perspectives, and Issues; Congressional Research Service; 2009. - CSR Report for Congress
3. Beckman, Karel; "The Dutch Energy Valley: the two-edged sword of the energy transition", European Energy Review, November, 2010.
4. CIA, The World Factbook, 14th edition, USA, 2013
5. Communication from the Commission (COM (2006) 851 final): "Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report)" and its Technical Annex (2006) 1724
6. Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions Energy 2020 A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy /COM/2010/0639 final/
7. Correljé, Aad; Groenleer, Martijn; Veldman, Jasper; Understanding institutional change: the development of institutions for the regulation of natural gas transportation systems in the US and the EU, 2013. - working paper
8. Cottier, Thomas; Matteotti-Berkutova, Sofya; Nartova Olga; Third Country Relations in EU Unbundling of Natural Gas Markets: The "Gazprom Clause" of Directive 2009/73 EC and WTO Law, Working Paper No 2010/06; Swiss National Centre of Competence in Research, 2010
9. Council of The European Union Presidency Conclusions 17271/1/08 R. 11 and 12 December 2008.

10. El-Shimi, Samir; Arafa, Salah; Biogas technology transfer to rural communities in Egypt
11. Energy Charter Secretariat (editor); A Reader's Guide to The Energy Charter Treaty, 2002.
12. Energy Efficiency: Market Trends and Medium-Term Prospects, IEA, 2013
13. Energy White Paper 2003.
14. EPA report 2012, dostupan na:
<http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/sources/transportation.html>,
na dan: 14.8.2014.
15. Energy Charter Secretariat, Market Trading Mechanisms for Delivering Energy Efficiency, Brussels, 2010.
16. European Commission, Directorate-General for Energy and Transport (DG TREN), EU ENERGY IN FIGURES 2010 CO2 Emissions by Sector Report dostupan na:
http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/statistics/ext_co2_emissions_by_sector.pdf na dan: 14.8.2014.
17. European Commission Grants Imera EU Exemption for East West Interconnectors; Transmission & Distribution World Magazine; Penton Media, Inc.; 2009.
18. European Commission, Energy 2020 – a strategy for competitive, sustainable and secure energy, COM (2010) 639 final of 10 November 2010 (EC 2010b)
19. European Commission Quarterly Report on European Electricity Markets, Vol.6.Iss.2, 2013
20. European Commission Staff Working Document SWD(2012) 368 final of 15 November 2012 ; Communication 'Making the internal energy market work' (COM(2012) 663 final
21. European Commission staff working paper interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas, Retail Markets, Brisel, 2010.
22. European Commission staff working document, Ownership unbundling, The Commission's practice in assessing the presence of a conflict of interest including in case of financial investors, Brisel, 2013

23. European Commission staff working paper interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas: the unbundling regime.
24. GAO, Energy Markets: Results of FERC Outage Study and Other Market Power Studies, 2001.
25. IEA Key energy statistics, 2012, dostupno na:
<http://www.iea.org/publications/freepublications/> na dan: 29.11.2014.
26. IWR Report, 2011. Dostupan na: <http://www1.iwr.uni-heidelberg.de>
27. Jamasb, Tooraj; Pollitt, Michael; Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalization And Integration, A Joint Center of The Department of Economics, Laboratory for Energy and The Environment, and Sloan School of Management Publication, 2005.
28. Janojlić, Slavica; Komentar novog Zakona o energetici; Pravni instruktor br.1, Pargraf, 2011.
29. Josef Janssen u Will Joint Implementation Survive International Emissions Trading? Distinguishing the Kyoto Mechanisms; Institute for Economy and the Environment at the University of St. Gallen (IWOe-HSG), Switzerland; Working paper; 2000.
30. Joskow, Paul; Independent System Operators, Massachusetts Institute of Technology, 2007.
31. Komatina, Snežana; Timotijević, Zoran; Stanić, Slobodan;
Archaeogeophysical exploration at the Prevlaka Island (Montenegro, Yugoslavia); 5th EEGS-ES Meeting Report. 1999
32. Key World Energy Statistics, International Energy Agency, 2012
33. Lees, Eoin; Evaluation of the Energy Efficiency Commitment 2005-08 Report, Department of Energy & Climate Change, UK, 2008
34. List of countries by electricity consumption, WIKI Report, 2010, dostupan na:
http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_electricity_consumption na dan: 03.12.2014.
35. Loyd's White Paper, Sustainable Energy Security: Strategic Risks and Opportunities for Business, London, UK, 2010

36. Perron, Pierre; The Great Crash, the Oil Price Shock and the Unit Root Hypothesis Econometric Research Program, Princeton University, Research Memorandum No. 338, 1988.
37. Savet STO za trgovinu uslugama. „Energetske usluge”, Beleška Sekretarijata o pozadini slučaja, dokument STO S/C/W/311 (Ženeva: STO, 12.1.2010).
38. Schaeffer, Gerrit; Boots, Maroeska; Mitchell, Catherine; Timpe, Christof; Cames, Martin; Anderson, Thomas; The implication of Green Certificates for the deployment of renewable energy. ECN Policy Studies, the Netherlands 2000.
39. Sorrell, Steven; The Rebound Effect: an assessment of the evidence for economy-wide energy savings from improved energy efficiency; UK Energy Research Centre; 2007 - Report
40. Stern, Jon; System Operators: Lessons from US and EU Energy Industry Experience and Implications for the England and Wales Water Industry, *CCRP Working Paper*, 2011.
41. STO, Izveštaj Komisije, Kolumbija – carinske luke
42. Stručna rasprava na:
worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2010/03/international-trade-in-natural-resources.html#comments (pristupljeno 11.10.2013), citirani komentator: Melaku Desta
43. Svetski trgovinski izveštaj iz 2010. (WTR 2010)
44. The biggest onshore wind farms in Europe, EWEA Publication, 2013, dostupno na:
http://www.ewea.org/fileadmin/files/library/publications/statistics/Ten_biggest_wind_farms_in_Europe.pdfThe Netherlands energy consumption, Eurostat, CEER, National Regulatory Authority, EC calculations Report, 2011.
45. Trends in global CO2 emissions, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency Report 2013, dostupan na:
http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/pbl-2013-trends-in-global-co2-emissions-2013-report-1148.pdf na dan: 23.8.2014. godine.
46. UK Energy Efficiency Action Plan 2004.
47. Utfall Danielsson, Carl; The Rebound Effect: Theory, Evidence and Implications for Energy Policy; Lunds Universitet, Bachelor Thesis, 2009.

48. Vitorović, Olivera; Komentar Zakona o efikasnom korišćenju energije; Pravni instruktor br.40, 2013.
49. Whist, Solum Bendik; Nord stream not just a pipeline: An analysis of the political debates in the Baltic Sea region regarding the planned gas pipeline from Russia to Germany, FNI Report 15/2008
50. World Bank and KfW, SEE Regional Gasification Study, Energy Community Secretariat, Beč, 2006
51. World Trade Organisation document WT/DS257/AB/RW (Ženeva: Svetska trgovinska organizacija, usvojeno 20.12.2005), paragraf 67.

Korišćene internet adrese (nspomenute u fusnotama)

1. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2073520/Canada-abandons-Kyoto-Protocol-save-14bn-penalties-missing-greenhouse-gas-targets.html>
2. http://www.egyptchm.org/chm/implementation/pdf/tech_transfer/EL_S0291.pdf
3. <http://www.encharter.org/>
4. <http://www.energy.alberta.ca/oilsands/791.asp>
5. http://en.wikipedia.org/wiki/Dry_animal_dung_fuel i na dan: 18.7.2014. godine
<http://www.euractiv.com/energy/gazprom-clause-issues-russia-ult-news-218748>, na dan 27.2.2014. godine.
6. <http://www.gazprom.com/investors/reports/2013/>
7. <http://premier.gov.ru/eng/events/pressconferences/3331/>
8. <http://www.visegradgroup.eu/2010/joint-statement-summit>

Biografija autora

Žarko Dimitrijević je rođen: 24.6.1980. godine u Kruševcu. Osnovnu i srednju školu završio je u Trsteniku. Na Pravni fakultet Univerziteta u Nišu upisao se 1999. godine, a 2004. godine je proglašen za najboljeg diplomiranog studenta Pravnog fakulteta u 2003/2004 školskoj godini.

Svoje stručno usavršavanje je nastavio kroz program doktorskih studija matičnog fakulteta, ali i kroz mnogobrojne naučne programe i seminare u zemlji i inostranstvu.

Poslovnu karijeru započeo je u banci. Godinu dana se bavio domaćim platnim prometom i uslugama, deviznim poslovanjem i stekao osnovna znanja o načinu funkcionisanja bankarskog sektora, bankarskim poslovima i vrstama usluga, kao i načinu posmatranja pravnih poslova sa aspekta klasifikacije potraživanja ali i njihovog eventualnog kratkoročnog uticaja na disponibilitet.

Proučavanje specifične pravne materije nastavio je u Stambenoj univerzitetskoj fondaciji, koja je uz saglasnost Vlade RS raspolagala državnom nepokretnom imovinom, istu gradila, opremala, izdavala i otuđivala, tako da je opus pravne problematike koja se javljala u svakodnevnom radu bio izuzetno širok i često ne jednostavan.

Nakon položenog pravosudnog i izvršiteljskog ispita, Ministar Pravde je imenovao Žarka Dimitrijevića za izvršitelja za područje Višeg i Privrednog suda u Nišu, kojim poslom se trenutno bavi.

Svo slobodno vreme se trudi da provede sa suprugom i decom.

Изјава 1.

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом: СИГУРНОСТ СНАБДЕВАЊА ТРЖИШТА ЕНЕРГЕНАТА КАО ПРАВНОЛОПИЛИТИЧКА ПАРАДИГМА РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА, која је одбрањена на Правном факултету Универзитета у Нишу:

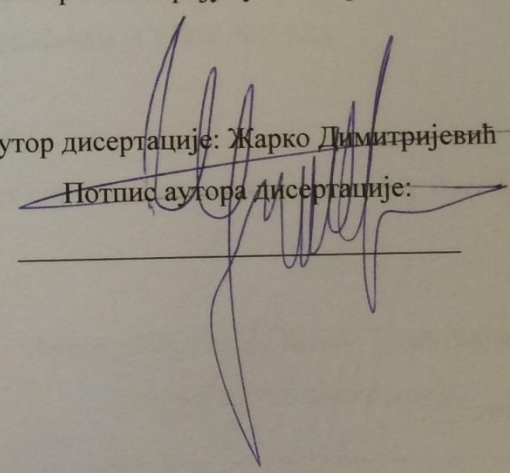
- резултат сопственог истраживачког рада;
- да ову дисертацију, ни у целини, нити у деловима, нисам пријављивао на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио ауторска права, нити злоупотребио интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са ауторством и добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____

Аутор дисертације: Жарко Димитријевић

Потпис аутора дисертације: _____



Изјава 2.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА ДОКТОРСKE
ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Име и презиме аутора: Жарко Димитријевић

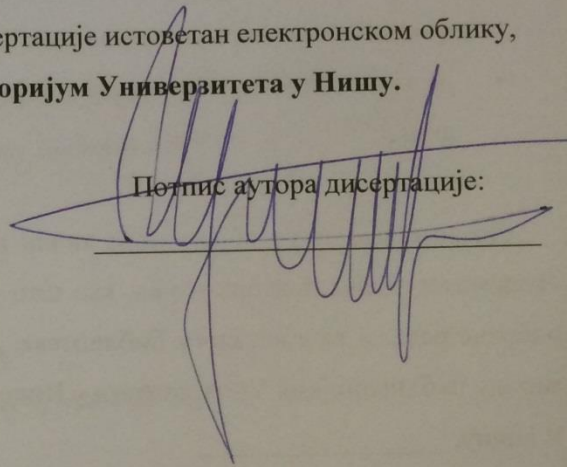
Наслов дисертације: СИГУРНОСТ СНАБДЕВАЊА ТРЖИШТА ЕНЕРГЕНАТА КАО
ПРАВНОПОЛИТИЧКА ПАРАДИГМА РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА

Ментор: Предраг Цветковић

Изјављујем да је штампани облик моје докторске дисертације истоветан електронском облику,
који сам предао/ла за уношење у **Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу.**

У Нишу, _____

Потпис аутора дисертације:



Изјава 3:

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да, у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, унесе моју докторску дисертацију, под насловом:

СИГУРНОСТ СНАБДЕВАЊА ТРЖИШТА ЕНЕРГЕНАТА КАО ПРАВНОПОЛИТИЧКА ПАРАДИГМА РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском облику, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучио.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прераде (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да подвучете само једну од шест понуђених лиценци; опис лиценци дат је у наставку текста).

У Нишу, _____

Аутор дисертације: ~~Жарко Димитријевић~~

Потпис аутора дисертације:
