

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Страхиња А. Обреновић

**ЗНАЧАЈ КОНКУРЕНЦИЈЕ У ПОСТУПКУ
ДОДЕЉИВАЊА ИЗУЗЕТА НОВОЈ ГАСНОЈ
ИНФРАСТРУКТУРИ: СЛУЧАЈ ГАСОВОДА
ОПАЛ**

докторска дисертација

Београд, 2023

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Strahinja A. Obrenović

**THE IMPORTANCE OF COMPETITION IN THE
PROCEDURE OF GRANTING EXEMPTION FOR
NEW GAS INFRASTRUCTURE: CASE OF THE
OPAL GAS PIPELINE**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2023

Ментор:

др Сања Данковић Степановић, редовни професор, Универзитет у Београду – Факултет
политичких наука

Чланови комисије:

Датум одбране: _____

Изјава захвалности

Највећу захвалност приликом израде докторске дисертације дугујем породици и мени најдражим људима, без чије подршке овај рукопис не би угледао светлост дана. Велику захвалност дугујем и проф. др Сањи Данковић Степановић, која је прихватила улогу ментора и са којом је увек задовољство сарађивати. Захваљујем се и свим колегама са Факултета политичких наука, Института за политичке студије и Института за европске студије, који су били ту када сам улазио у свет истраживања и науке. Напоследку, захваљујем се колегиници проф. др Марији Ђорић на саветима и подршци у процесу израде дисертације.

Значај конкуренције у поступку додељивања изузећа новој гасној инфраструктури: случај гасовода ОПАЛ

Сажетак

Промене које су се десиле на енергетском тржишту Сједињених Америчких Држава и Уједињеног Краљевства осамдесетих година прошлог века су имале значајан утицај на процес либерализације тржишта природног гаса у Европској унији. Нови секторски прописи су имали за циљ да у потпуности integriшу тржишта држава чланица у јединствено енергетско тржиште Европске уније. Овај процес се, наравно, не може посматрати изоловано од ширег друштвено-економског контекста и пројекта Јединственог европског тржишта који је заживео деведесетих година. Усвајање Првог енергетског пакета је уследило након неколико година тешких преговора и коначног компромиса кључних актера. Брзо се испоставило да се либерализација и интеграција националних тржишта не одвија жељеном брзином, те да су неопходне додатне одредбе које ће убрзати целокупан процес.

Други и Трећи енергетски пакет су значајно изменили начин функционисања тржишта природног гаса у Европској унији. У овом периоду долази и до усложњавања регулаторног оквира, како на квантитативном, тако и на квалитативном нивоу. Нови прописи уводе строже захтеве за учеснике на тржишту, док се број одредаба и правних инструмената који уређују енергетско тржиште значајно повећао. Непосредна последица усложњавања регулаторног оквира на енергетском тржишту јесте могућност изузећа од примене појединих императивних одредаба. Посебна врста изузећа је предвиђена за тзв. нову енергетску инфраструктуру, и она је у право енергетике Европске уније први пут уведена Другим енергетским пакетом. Смисао изузећа нове енергетске инфраструктуре јесте у уравнотежавању два супротстављена циља, стриктног поштовања правила о приступу треће стране мрежама и подстицања инвестиција у нову инфраструктуру.

У дисертацији се анализирају критеријуми за доделу изузећа новој инфраструктури на тржишту природног гаса. Од нарочитог значаја јесу критеријуми који се односе на конкуренцију и сигурност снабдевања. Како је заштита конкуренције једна од најстаријих и водећих политика Европске уније, може се разумети и значај који овај критеријум има у поступку доделе изузећа. Са друге стране, критеријум сигурности снабдевања добија све више на значају последњих неколико година. Ове тенденције се могу сагледати и кроз режима изузећа гасовода ОПАЛ, који је узет за студију случаја. Поменути случај је важан и из разлога што је по први пут једна држава чланица Европске уније поднела тужбу против одлуке о изузећу нове енергетске инфраструктуре. Коначан исход спора пред правосудним инстанцама Европске уније је потврдио значај начела енергетске солидарности у правном поретку Уније, те сигурности снабдевања као једног од саставних делова енергетске солидарности.

Кључне речи: енергетско тржиште Европске уније, тржиште гаса, енергетска инфраструктура, изузеће нове инфраструктуре, гасовод ОПАЛ, заштита конкуренције, сигурност снабдевања

Научна област: политичке науке

Ужа научна област: међународно-правна област

Број уписа: 1201

УДК: 327(4):339.9(621.31:621.5/6)

The importance of competition in the procedure of granting exemption for new gas infrastructure: Case of the OPAL pipeline

Abstract

The changes that occurred in the energy markets of the United States and the United Kingdom in the 1980s significantly affected the process of liberalising the natural gas market in the European Union. The new sector-specific regulations aimed to fully integrate the markets of member states into a single energy market of the European Union. This process cannot be viewed in isolation but should be considered within the broader socio-economic context and the project of the Single European Market, which was established in the 1990s. The adoption of the First Energy Package followed after several years of challenging negotiations and a final compromise among key stakeholders. It quickly became clear that the liberalisation and integration of national markets were not proceeding at the desired pace, necessitating additional provisions to expedite the entire process.

The Second and Third Energy Packages have significantly transformed the functioning of the natural gas market in the European Union. During this period, the regulatory framework became more complex, both in terms of quantity and quality. The new regulations introduced stricter requirements for market participants, and the number of provisions and legal instruments governing the energy market increased significantly. As a direct consequence of the complexity of the regulatory framework in the energy market, the possibility of exemptions from certain imperative provisions arose. A special type of exemption was introduced for what is known as "new energy infrastructure" and it was incorporated into the energy law of the European Union for the first time with the Second Energy Package. The purpose of exempting new energy infrastructure is to balance two opposing goals: strict compliance with the rules regarding third-party access to networks and the promotion of investment in new infrastructure.

In the dissertation, criteria for granting exemptions to new infrastructure in the natural gas market are analyzed. Of particular importance are the criteria related to competition and security of supply. Given that the protection of competition is one of the oldest and leading policies of the European Union, it is evident how important this criterion is in the procedure for granting exemptions. On the other hand, the criterion of security of supply has gained increasing importance in recent years. These trends are evident in the exemption regime of the OPAL gas pipeline, which serves as a case study. This case is also significant because, for the first time, a member state of the European Union filed a lawsuit against the exemption decision for new energy infrastructure. The outcome of the dispute before the judicial bodies of the European Union confirmed the importance of the principle of energy solidarity in the legal framework of the Union, with the security of supply recognized as an integral part.

Key words: EU energy market, gas market, energy infrastructure, new infrastructure exemption, OPAL gas pipeline, protection of competition, security of supply

Scientific field: Political Science

Scientific subfield: International Law

Registration Number: 1201

UDC: 327(4):339.9(621.31:621.5/6)

Садржај

УВОД	1
1. КАРАКТЕРИСТИКЕ ЕНЕРГЕТСКОГ ТРЖИШТА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	10
1.1. Извори енергије као роба.....	10
1.1.1. Електрична енергија као роба	11
1.1.2. Природни гас као роба	16
1.2. Карактеристике мрежних сектора и тржиште природног гаса	18
1.2.1. Сличности и разлике мрежних сектора у процесу либерализације	20
1.2.2. Почетак процеса либерализације мрежних сектора у Европској унији	22
1.3. Тржиште природног гаса и природни монопол	25
1.3.1. Монопол и друге тржишне структуре	25
1.3.2. Одлике природног монопола	27
2. ПОЧЕТАК ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ ТРЖИШТА ПРИРОДНОГ ГАСА.....	33
2.1. Почетна искуства у либерализацији тржишта природног гаса	33
2.1.1. Искуство Сједињених Америчких Држава	33
2.1.2. Искуство Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске	37
2.2. Тржиште природног гаса као саставни део јединственог тржишта	42
2.3. Усвајање првих секторских прописа за тржиште природног гаса	45
2.3.1. Пут ка усвајању Првог енергетског пакета.....	48
2.3.2. Најважније одредбе Директиве из 1998. године	53
3. УСЛОЖЊАВАЊЕ РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА НА ТРЖИШТУ ПРИРОДНОГ ГАСА У ПЕРИОДУ ОД 2003. ДО 2009. ГОДИНЕ	58
3.1. Додатни подстрек либерализацији – Други енергетски пакет	61
3.1.1. Отварање тржишта природног гаса	62
3.1.2. Обавеза јавне услуге.....	63
3.1.3. Раздвајање унутар вертикално интегрисаних предузећа.....	64
3.1.4. Приступ треће стране систему	66
3.1.5. Обавеза успостављања националног регулаторног тела	67
3.2. Усвајање Трећег енергетског пакета и измена регулаторног оквира.....	69
3.2.1. Отварање тржишта природног гаса	70
3.2.2. Обавеза јавне услуге и заштита потрошача	71
3.2.3. Раздвајање унутар вертикално интегрисаних предузећа.....	72
3.2.4. Приступ треће стране систему	75

3.2.5. Регулаторна тела	78
4. ИЗУЗЕЋЕ НОВЕ ГАСНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ КАО ПОСЛЕДИЦА УСЛОЖЊАВАЊА РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА	80
4.1. Изузеће нове енергетске инфраструктуре у Другом енергетском пакету	81
4.2. Изузеће нове енергетске инфраструктуре у Трећем енергетском пакету	88
4.2.1. Изузеће нове енергетске инфраструктуре у Енергетској заједници	93
4.2.2. Амандмани из 2019. године – Директива 2019/692	96
4.2.2.1. Директива 2019/692 или “Lex Nord Stream 2”	99
4.2.2.2. Оспоравање Директиве 2019/692 пред правосудним органима Европске уније ...	101
4.2.3. Предложене измене режима изузећа нове енергетске инфраструктуре у сектору гаса	103
4.3. Режим изузећа гасовода ОПАЛ из 2009. године	107
4.3.1. Правни основ изузећа гасовода ОПАЛ	107
4.3.2. Режим изузећа гасовода ОПАЛ из 2009. године	109
4.4. Режим изузећа гасовода ОПАЛ и усклађеност са правилима Светске трговинске организације	114
4.4.1. Правила Светске трговинске организације у праву Европске уније	114
4.4.2. Изузеће гасовода ОПАЛ пред Панелом Светске трговинске организације	118
5. ПРАВО ЗАШТИТЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ НА ТРЖИШТУ ПРИРОДНОГ ГАСА	125
5.1. Релевантност општег права конкуренције за тржиште природног гаса	127
5.1.1. Извори општег права конкуренције у Европској унији и тржиште природног гаса ...	128
5.1.2. Резултати секторске анализе тржишта електричне енергије и природног гаса	133
5.2. Доктрина о неопходним ресурсима и тржиште природног гаса	135
5.2.1. Доктрина о неопходним ресурсима у Сједињеним Америчким Државама	136
5.2.2. Доктрина о неопходним ресурсима у Европској унији	139
5.2.3. Гасна инфраструктура као „неопходни ресурс“	145
5.3. Изузеће гасовода ОПАЛ и значај конкуренције	149
5.3.1. Критеријум унапређења конкуренције	150
5.3.1.1. Анализа узводног тржишта у предмету ОПАЛ	153
5.3.1.2. Анализа низводног тржишта у предмету ОПАЛ	155
5.3.2. Критеријум спречавања штетних ефеката по конкуренцију	157
5.3.3. Заштита конкуренције у одлуци Европске комисије С (2009) 4694	158
5.3.4. Заштита конкуренције у одлуци Европске комисије С (2016) 6950	161
6. КРИЗА У СНАБДЕВАЊУ И ПРОМЕНА ПАРАДИГМЕ	167
6.1. (Ре)дефинисање сигурности снабдевања у праву енергетике Европске уније	169

6.1.1. Сигурност снабдевања као чинилац права енергетике Европске уније	170
6.1.2. Кризе у снабдевању природним гасом и унапређени регулаторни оквир.....	173
6.1.2.1. Уредба бр. 994/2010 о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом	176
6.1.2.2. Уредба бр. 2017/1938 о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом	178
6.2. Сигурност снабдевања као критеријум за доделу изузећа новој гасној инфраструктури .	180
6.2.1. Сигурност снабдевања у одлуци Европске комисије С (2009) 4694	183
6.2.2. Сигурност снабдевања у одлуци Европске комисије С (2016) 6950	186
6.3. Енергетска солидарност у Европској унији	189
6.3.1. Енергетска солидарност у секундарним изворима права Европске уније	191
6.3.2. Енергетска солидарност као правно начело Европске уније.....	193
6.3.3. Солидарност као критеријум за изузеће нове енергетске инфраструктуре	198
ЗАКЉУЧАК	200
ЛИТЕРАТУРА	207
Биографија аутора.....	238
Изјава о ауторству.....	239
Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада	240
Изјава о коришћењу	241

Списак табела, слика и формула

Табеле

Табела 1. Контролна листа либерализације мрежа у Европској унији	19
Табела 2. Изузећа интерконектора у сектору електричне енергије	82
Табела 3. Изузећа терминала за пријем утечњеног природног гаса	83
Табела 4. Изузећа интерконектора у сектору природног гаса	84

Слике

Слика 1. Гасоводи Северни ток 1 и Северни ток 2	97
Слика 2. Северни ток 2 и морски појасеви приобалних држава	100
Слика 3. Гасоводи ОПАЛ и НЕЛ	110
Слика 4. Гасовод Газела	152
Слика 5. Тржишне зоне NCG и GASPOOL у Немачкој	156

Формуле

Формула 1. N-1 (инфраструктурни стандард)	177
Формула 2. N-1 (инфраструктурни стандард) применом мера на страни потражње	177

УВОД

Проблем истраживања

Непосредно регулисање тржишта електричне енергије и природног гаса је изостало на европском нивоу све до деведесетих година XX века. Као главни разлози се наводе значај области енергетике за државе чланице и њихова неспремност да препусте одлучивање у овој области институцијама Европске уније, односно органима некадашње Европске заједнице. У пољу енергетике су традиционално биле присутне велике компаније, које су најчешће биле у власништву државе. Промена која се десила са либерализацијом тржишта природног гаса у Сједињеним Америчким Државама и Уједињеном Краљевству, показала се у великој мери успешном. Њихов пример су, потом, следиле друге државе, али и тадашња Европска заједница.

Главна преокупација у Европи осамдесетих година XX века била је довршавање унутрашњег тржишта. Поставило се питање да ли енергетско тржиште чини саставни део унутрашњег тржишта. Како су тржишта електричне енергије и природног гаса функционисала углавном у оквирима појединачних држава чланица, постало је јасно да су неопходне додатне мере како би се национална тржишта интегрисала у јединствено европско тржиште. Такође, постојале су недоумице у погледу тога да ли се општи прописи Европске уније, попут оних о слободном кретању или заштити конкуренције, примењују и на тржиштима електричне енергије и природног гаса. Најпре је требало одговорити на питање да ли се различити извори енергије, укључујући електричну енергију и природни гас, могу посматрати као роба. Поред тога, природни гас се сврстава у ону категорију ресурса који се означавају као необновљиви.¹

Није случајност то што је у готово исто време отпочео процес либерализације и интеграције тржишта електричне енергије и природног гаса. Због карактеристика које деле, ови сектори се сврставају у тзв. мрежне секторе (енгл. *network-bound sector*). Један од предуслова за функционисање тржишта природног гаса јесте постојање одговарајуће инфраструктуре, без које се не би могла одвијати трговина природним гасом. Допремање природног гаса од места производње до места потрошње подразумева сложени ланац снабдевања, у који је обично укључен велики број субјеката. Нека од обележја гасне индустрије, доводе је у везу са економском теоријом о природном монополу. Са друге стране, сектор природног гаса се доводи и у везу са доктрином „неопходних ресурса“, која се последњих неколико година и деценија развијала у пољу права конкуренције.

Наведене особености сектора природног гаса биле су један од разлога да се усвоје посебни секторски прописи. Европски законодавац се одлучио да донесе посебне прописе за тржишта електричне енергије и природног гаса, нарочито у околностима када је тек требало придобити подршку већине држава чланица. Поред неких заједничких карактеристика међу тржиштима електричне енергије и природног гаса, постоје и значајне разлике. То је условило да се пажња најпре усмери ка прописима у сектору електричне енергије, а нешто касније су усвојени и прописи за тржиште природног гаса. Усвајање Првог енергетског пакета је озваничило почетак процеса интеграције националних енергетских тржишта у јединствено европско тржиште.²

¹ Донатан М. Харис, *Економија животне средине и природних ресурса: савремени приступ*, друго издање, Дата Статус, Београд, 2009.

² Наведени прописи нису и први који су усвојени за секторе електричне енергије и природног гаса у Европској унији. Неколико година пре усвајања Првог енергетског пакета су донете директиве које се односе на транспарентност цена

Правила садржана у Првом енергетском пакету су имала за циљ да смање разлике у динамици отварања тржишта међу државама чланицама. Убрзо се схватило да је усвајање Првог енергетског пакета само први корак ка успостављању јединственог тржишта на нивоу Европске уније, и да су потребни додатни прописи. Други енергетски пакет је усвојен 2003. године, и донео је значајне измене које су се односиле на наставак и интензивирање процеса либерализације на енергетском тржишту. Новину у односу на Први енергетски пакет представљају одредбе о успостављању националних регулаторних тела на енергетском тржишту, обавеза правног и функционалног раздвајања код вертикално интегрисаних предузећа, као и одредбе о регулисаном приступу трећих страна систему.

Ни усвајање Другог енергетског пакета није било довољно, како се испоставило на основу резултата секторске анализе која је спроведена од стране Европске комисије у периоду од 2005. до 2007. године. Секторска анализа је указала на поједине недостатке на енергетском тржишту, попут недостатка интеграције међу тржиштима држава чланица, концентрацију на већини енергетских тржишта, мањак транспарентности, ограничену могућност потрошача да промени снабдевача и друге недостатке. Резултати секторске анализе су олакшали Европској комисији да ефикасно примени право конкуренције у оним случајевима у којима је постојао ризик од повреде конкуренције на тржишту. Европска комисија је, поред примене прописа о заштити конкуренције, изашла и са предлогом новог пакета секторских прописа.

Трећи енергетски пакет је омогућио развој свеобухватне енергетске политике Европске уније. Иако није напуштен циљ даље либерализације и интеграције националних тржишта у јединствено енергетско тржиште, може се приметити да питања сигурности снабдевања и заштите животне средине добијају све више на значају. Овај сет прописа се не може посматрати изоловано од других правила која су усвајана на националном, европском и међународном плану. Најважнија измена на пољу примарног права Европске уније десила се ступањем на снагу Уговора из Лисабона, када је по први пут унет члан који се искључиво односи на енергетику. Учестале кризе у снабдевању природним гасом су довеле до усвајања нових мера, које би требало да омогуће снабдевање и у кризним ситуацијама. Државе се више не ослањају само на сопствене ресурсе како би обезбедиле сигурно снабдевање својих грађана, већ су упућене на друге државе са којима су инфраструктурно повезане. Енергетска солидарност међу државама чланицама заокупља све већу пажњу, нарочито од тренутка када се питање енергетске солидарности поставило пред правосудним органима Европске уније.

Право енергетике Европске уније данас представља разгранати систем правила, који није више искључиво усмерен на довршавање унутрашњег енергетског тржишта.³ Усвајање све већег броја прописа је допринело усложњавању правно-регулаторног оквира, које се може посматрати како *квантитативно* - кроз бројчано повећање одредаба или инструмената који регулишу енергетско тржиште, тако и *квалитативно* - кроз строже захтеве за учеснике на тржишту. Један од конкретних индикатора усложњавања регулаторног оквира јесте могућност изузећа нове енергетске инфраструктуре од примене појединих одредаба енергетских прописа, које је у право Европске уније први пут уведено Другим енергетским пакетом. У околностима све сложенијих

и питање транзита електричне енергије и природног гаса. Погледати више: 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, *Official Journal of the European Communities*, L 185, 17.7.1990, p. 16–24; Council Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids, *Official Journal of the European Communities*, L 313, 13.11.1990, p. 30–33; Council Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids, *Official Journal of the European Communities*, L 147, 12.6.1991, p. 37–40.

³ Бранислава Лепотић Ковачевић (ур.), *Право енергетике: зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2005, стр. 471–490.

прописа захтева се извесна доза флексибилности, коју изузеће нове енергетске инфраструктуре пружа учесницима на тржишту. У поступку додељивања изузећа новој енергетској инфраструктури води се рачуна о различитим циљевима енергетске политике, попут заштите и унапређења конкуренције на тржишту, као и обезбеђивања сигурног снабдевања.

Предмет истраживања

Предмет истраживања јесте значај конкуренције у поступку додељивања изузећа новој гасној инфраструктури од примене појединих енергетских прописа, као и упоређивање поменутог критеријума са другим критеријумима за додељивање изузећа, пре свега захтевом за унапређење сигурности снабдевања. За студију случаја је узето изузеће гасовода *ОПАЛ*. Из овако одређеног предмета истраживања произилази истраживачко питање:

Да ли критеријум конкуренције има пресудан значај приликом оцене испуњености услова за доделу изузећа новој гасној инфраструктури, као и какав је однос поменутог критеријума у односу на друге захтеве за додељивање изузећа, првенствено захтева за унапређење сигурности снабдевања?

Пре него што се упустимо у разматрање изузећа нове гасне инфраструктуре, анализираћемо правни оквир на тржишту природног гаса у Европској унији. Како свако изузеће у праву има своје правило, важно је да наведемо од којих одредаба енергетских прописа се допушта изузеће. Већ смо споменули да је изузимање појединачне гасне инфраструктуре омогућено одредбама Другог енергетског пакета, а задржано је, уз неке измене, и кроз Трећи енергетски пакет. Имајући у виду да „изузетке треба најуже тумачити“⁴, исто се може рећи и за изузеће нове гасне инфраструктуре. Када се додељује изузеће новој гасној инфраструктури, оно је увек временски ограничено, што се може уочити и кроз праксу додељивања изузећа.

Један од битних сегмената приликом додељивања изузећа јесте испитивање ефективне конкуренције на релевантном тржишту, односно релевантним тржиштима природног гаса. Конкуренција је део чак два критеријума, који су прописани одредбама енергетских аката Европске уније. Први критеријум, у ком се спомиње конкуренција, захтева да инфраструктура мора да допринесе унапређењу конкуренције на тржишту природног гаса. У другом критеријуму се захтева да изузеће не сме да буде штетно по конкуренцију. Из овога се може закључити да постоје две обавезе у односу на конкуренцију на тржишту - *негативна обавеза*, која подразумева да изузеће не сме да буде штетно по конкуренцију, и *позитивна обавеза*, којом се захтева да нова инфраструктура допринесе унапређењу конкуренције на тржишту.

Када је реч о додељивању изузећа новој гасној инфраструктури, оно се врши од стране националних регулаторних тела. Поступак доделе изузећа започиње уредним подношењем захтева за изузеће. Након тога, регулаторна тела испитују да ли је појединачна гасна инфраструктура подобна за изузеће, као и да ли испуњава услове за доделу изузећа. Поред регулаторних тела на енергетском тржишту, у државама чланицама постоје и тела за заштиту конкуренције. Ови национални органи међусобно сарађују, нарочито када је реч о заштити конкуренције на енергетском тржишту. Коначно, Европска комисија има овлашћење да захтева од националног енергетског регулатора да измени или повуче одлуку о изузећу, уколико сматра да нису испуњени услови за додељивање изузећа. Зато ни не чуди зашто се питање конкуренције

⁴ На латинском *exceptiones sunt strictissimae interpretationis*.

на тржишту природног гаса разматра са посебном пажњом приликом додељивања изузећа. Комисија, као „извршни орган надлежан за спровођење прописа о заштити конкуренције“, али и као „главни креатор политика заштите конкуренције ЕУ“ са богатом праксом када је реч о заштити конкуренције, користила је стечена знања и праксу када је разматрала испуњеност услова конкуренције на релевантном тржишту природног гаса.⁵ Комисија се често позивала и на друге случајеве из општег права конкуренције, који нису уско повезани са облашћу енергетике и енергетским тржиштем, када је разматрала испуњеност услова за додељивање изузећа новој гасној инфраструктури.

Поред услова који се односе на заштиту конкуренције, други значајан сегмент када је реч о додељивању изузећа се односи на допринос инфраструктуре, која се изузима од примене појединих енергетских прописа, унапређењу сигурности снабдевања. Овај аспект добија све више на значају последњих година, нарочито након „гасне кризе“ која је настала почетком 2009. године између руске и украјинске стране, а која се одразила и на снабдевање природним гасом земаља чланица Европске уније. Иако је захтев да се узме у обзир унапређење сигурности снабдевања приликом додељивања изузећа постојао и када је на снази био Други енергетски пакет, ово питање добија још више на значају од 2009. године. Директива 2004/67/ЕС о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом из 2004. године, показала се као недовољна током кризе у снабдевању гасом 2009. године. Врло брзо је усвојена Уредба бр. 994/2010, која садржи детаљније одредбе о мерама заштите сигурности снабдевања. Трагајући за додатним мерама, које би обезбедиле сигурно и несметано снабдевање природним гасом, 2017. године је усвојена нова Уредба 2017/1938 о мерама заштите сигурности снабдевања гасом. Потоња Уредба је карактеристична по увођењу тзв. механизма солидарности, који садржи разрађену процедуру и мере поступања у случају кризних ситуација, када је реч о снабдевању гасом категорије купаца заштићених механизмом солидарности. Само усложњавање регулаторног оквира у сегменту сигурности снабдевања природним гасом, допринело је да се ово питање подробније разматра приликом додељивања изузећа новој гасној инфраструктури.

У истраживању смо за студију случаја узели изузеће гасовода *ОПАЛ*, јер сматрамо да је оно значајно из најмање два разлога. Прво, поменути гасовод представља копнени продужетак гасовода Северни ток 1, који је у великој мери изменио начин снабдевања природним гасом тржиште у Европској унији. Друго, случај је значајан из разлога што је по први пут покренут поступак против одлуке Комисије о изузећу нове енергетске инфраструктуре, од стране једне државе чланице. Пољска је поднела тужбу Општем суду захтевајући да се одлука Европске комисије С (2016) 6950 о изузећу гасовода *ОПАЛ* из 2016. године поништи јер је супротна *принципима енергетске сигурности и енергетске солидарности*. Општи суд је установио да је Европска комисија повредила начело енергетске солидарности, што је касније потврђено и у другостепеном поступку пред Судом правде. Овим је отклоњена недоумица у погледу тога да ли енергетска солидарност представља правно обавезујуће начело права Европске уније. Последице ових судских одлука су видљиве и на терену додељивања изузећа новој инфраструктури, о чему сведочи и пракса Европске комисије након доношења одлуке Општег суда у предмету *ОПАЛ*.

⁵ Сања Данковић Степановић, *Право и политика конкуренције*, Чигоја штампа, Београд, 2014, стр. 298.

Значај истраживања

Научни значај истраживања

Научни значај истраживања се огледа у критичкој и подробнијој анализи постојећег и пређашњег регулаторног оквира у сектору гаса на нивоу Европске уније, са нарочитим освртом на случај регулације гасовода *ОПАЛ* у Немачкој. Рад треба да допринесе бољем разумевању регулаторног оквира у оквиру ког функционише тржиште природног гаса у Европској унији, нарочито у контексту додељивања изузећа појединој гасној инфраструктури. Процес либерализације и реформе енергетског тржишта у Европској унији је подстакнут усвајањем секторских прописа, али и истовременом применом општег права конкуренције. Упоредно-правна пракса у области регулације енергетског тржишта је обликовала прописе Европске уније. Како је реч о релативно младој правној дисциплини, истраживање треба да употпуни постојећи научни фонд у области права енергетике. Мултидисциплинарни карактер истраживања омогућава шире и потпуније сагледавање не само регулаторног оквира на енергетском тржишту, већ и посебног института изузећа нове енергетске инфраструктуре.

Друштвени значај истраживања

Друштвени значај истраживања се састоји у разматрању последица конкретних правних и регулаторних правила на пословање енергетских субјеката, који су активни на тржишту Европске уније. Истраживање ове теме је у значајној мери повезано са савременим дешавањима на европском енергетском тржишту. Питања конкуренције на тржишту природног гаса и сигурности снабдевања енергијом су кључне компоненте енергетске политике Европске уније. Значај јесте и у томе што је предмет истраживања актуелан, нарочито када се у обзир узму велики инфраструктурни пројекти на европском енергетском тржишту, који су планирани у наредном периоду. О значају изузећа нове енергетске инфраструктуре на тржишту Европске уније најбоље сведочи број поднетих захтева за изузеће нове инфраструктуре, нарочито за нове интерконекторе на тржишту електричне енергије и терминале за пријем утечњеног природног гаса.

Циљ истраживања

Научни циљ истраживања

Истраживање има за циљ да објасни какав је значај конкуренције у односу на друге услове, нарочито услов унапређења сигурности снабдевања, приликом одлучивања о изузећу поједине нове гасне инфраструктуре. Како бисмо дошли до поменутог научног циља, најпре ћемо поћи од научне дескрипције постојећег, односно претходног регулаторног оквира у сектору природног гаса у Европској унији, као и ширег друштвеног контекста у оквиру ког су прописи сукцесивно усвајани. Истраживање ће се потом усмерити на конкретан случај гасовода *ОПАЛ*, који је од нарочитог значаја за објашњавање функционисања режима изузећа нове гасне инфраструктуре. Коначно, истраживање ће покушати да пружи допринос у погледу предвиђања могућих кретања у будућности, када је реч о режиму изузећа нове енергетске инфраструктуре. Ово се нарочито односи на предложене измене прописа за тржиште гаса, које ће проширити и домен примене секторских прописа на тржиште водоника у државама чланицама Европске уније.

Друштвени циљ истраживања

Друштвени циљ истраживања јесте да стручној и широј јавности приближи регулаторни оквир који уређује функционисање тржишта гаса у Европској унији. Прописи који се примењују у сектору гаса на нивоу Европске уније имају велики значај не само за чланице Уније и њихове грађане већ и за субјекте који послују на енергетском тржишту Уније, али и на тржиштима суседних држава. Разматрање овог питања на конкретном примеру гасовода *ОПАЛ*, може да пружи значајан допринос разумевању могућих последица одлука о изузимању одређене гасне инфраструктуре од примене појединих енергетских прописа, како по учеснике на тржишту, тако и по друге субјекте права енергетике. Анализа и правилна процена критеријума за доделу изузећа новој инфраструктури су саставни део предвидљивог регулаторног оквира на енергетском тржишту, што је предуслов за успостављање функционалног и интегрисаног тржишта на нивоу Европске уније.

Хипотезе

Општа хипотеза:

Приликом одлучивања о додељивању изузећа новој гасној инфраструктури у Европској унији, нарочит значај се придаје услову спречавања штетних последица по конкуренцију, као и унапређењу конкуренције на релевантном тржишту природног гаса. Након гасне кризе из 2009. године и усложњавања регулаторног оквира у сектору природног гаса, може се приметити да се све већа пажња посвећује и питању сигурности снабдевања, при чему се може уочити различити степен слободе приликом одлучивања о испуњености ових услова код доделе изузећа новој гасној инфраструктури.

Посебна хипотеза 1: Значај који се придаје заштити и унапређењу конкуренције приликом одлучивања о изузећу нове гасне инфраструктуре у Европској унији је последица вишедеценијског постојања правила и органа у области заштите конкуренције, како на националном нивоу, тако и нову Европске уније.

Појединачна хипотеза 1.1. Претходна пракса органа за заштиту конкуренције у државама чланицама и европских институција, утицала су да се питање заштите и унапређења конкуренције на тржишту природног гаса детаљно разматра приликом одлучивања о додели изузећа.

Појединачна хипотеза 1.2. Значај заштите и унапређења конкуренције је подстакнут обавезом сарадње и размене информација између енергетских регулатора и тела за заштиту конкуренције, како на нивоу држава чланица, тако и на европском нивоу.

Посебна хипотеза 2: Криза у снабдевању гасом из 2009. године допринела је повећаном значају сигурности снабдевања на енергетском тржишту Европске уније.

Појединачна хипотеза 2.1. Повећан значај сигурности снабдевања се огледа и у доношењу већег броја инструмената након 2009. године, који постављају бројније и више стандарде када је реч о сигурности снабдевања природним гасом и који се морају узети у обзир приликом одлучивања о изузећу нове гасне инфраструктуре.

Појединачна хипотеза 2.2. Детаљније разматрање питања сигурности снабдевања приликом одлучивања о додели изузећа новој гасној инфраструктури није утицало на значај који се придаје заштити и унапређењу конкуренције на тржишту.

Посебна хипотеза 3: Дискреција при одлучивању о испуњености услова заштите и унапређења конкуренције је мања у односу на дискрецију приликом процене испуњености услова унапређења сигурности снабдевања.

Појединачна хипотеза 3.1. Слобода при одлучивању о испуњености услова спречавања штетних последица по конкуренцију и унапређења конкуренције је ограничена постојањем установљених стандарда и праксе у области заштите конкуренције.

Појединачна хипотеза 3.2. Орган који одлучује о испуњености услова унапређења сигурности снабдевања приликом доделе изузећа, има већи степен слободе у одлучивању, услед разлике у постигнутом степену сигурности снабдевања у свакој од држава чланица Европске уније.

Методe

Право енергетике, као релативно младу академску дисциплину,⁶ карактерише прихватање и позајмљивање „идеја, концепата и принципа од других правних дисциплина“,⁷ али и теоријских поставки других научних дисциплина, пре свега економије.⁸ Из поменутог разлога, приликом истраживања ће бити коришћено више општенаучних и правних метода. Када је реч о правним методама, поћи ћемо најпре од *догматског метода* – односно од „правних прописа као најочигледнијег облика изражавања права“.⁹ Поред догматског метода, користимо и *нормативни метод* како бисмо сагледали конкретне правне норме, њихову структуру и положај, односно функцију унутар ширег система норми. Коришћењем догматске методе, укључићемо „језичку, формалнолојичну и систематску анализу нормативних правних аката и њихов садржај“.¹⁰ Специфичност већине правних аката које разматрамо у раду јесте у томе што је реч о актима који чине део права Европске уније, као аутономног правног поретка, што захтева коришћење „посебног метода изучавања и тумачења“, првенствено „језичког и аутономног тумачења“.¹¹

Од других метода ћемо користити *политиколошки и социолошки метод*, јер сматрамо да се норме не могу посматрати изоловано од друштвене и политичке стварности. Ово је нарочито уочљиво у области енергетике, која је од суштинског значаја за свако друштво и његово

⁶ Видети: Adrian J. Bradbrook, “Energy Law as an Academic Discipline”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 4, No. 2, 1996, pp. 193-217; Raphael J. Heffron and Kim Talus, “The development of energy law in the 21st century: a paradigm shift?”, *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 9, Issue 3, 2016, p. 191; Raphael J. Heffron, Anita Rønne, Joseph P. Tomain, Adrian Bradbrook and Kim Talus, “A treatise for energy law”, *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 11, Issue 1, 2018, pp. 34–48.

⁷ Kaisa Huhta, “The coming of age of energy jurisprudence”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 39, Issue 2, 2021, p. 206.

⁸ Raphael J. Heffron and Kim Talus, “The development of energy law in the 21st century: a paradigm shift?”, *op. cit.*, p. 191.

⁹ Стеван К. Врачар, *Преиспитивања правне методологије: наговештаји државно-правног интегрализма*, друго издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2000, стр. 137.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Радован Д. Вукадиновић, Јелена Вукадиновић-Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2020, стр. 44-46.

функционисање, односно за политичке одлучиоце и доносиоце прописа. Тешко се може говорити о праву енергетике које би било изоловано од енергетске политике једне државе, односно енергетских политика више држава. Са аспекта Европске уније као недржавног субјекта се, такође, може уочити политички значај питања сигурности снабдевања природним гасом, који не одражава искључиво интерес Уније, већ и интересе појединачних чланица. Како ће значајан део рада бити посвећен питању конкуренције и стања на тржишту природног гаса, сматрамо да је неопходно користити *економску методу*,¹² али и специфичан *метод права конкуренције*,¹³ који одражава карактер права конкуренције као самосталне правне дисциплине.

Поред специфичних правних метода, користимо и опште методе друштвених наука, што указује на мултидисциплинаран карактер истраживања. Од научних метода у друштвеним наукама, користимо *упоредни метод*. Такође, у раду ћемо се усредсредити на *студију случаја* гасовода ОПАЛ у Немачкој, за који сматрамо да је значајан из најмање два разлога – најпре, реч је о инфраструктури која је променила начин функционисања тржишта снабдевања гасом у Европској унији, што овај пројекат чини значајним из комерцијалног и политичког аспекта, и други разлог се односи на последице регулације поменутог гасовода на сличне пројекте који се реализују на тржишту природног гаса у Европској унији или тржиштима чланица Енергетске заједнице, које примењују сличне прописе.

Од метода, односно техника прикупљања података користимо првенствено анализу садржаја докумената. Поред анализе садржаја, користимо дедукцију, спецификацију, синтезу, индукцију, генерализацију.

Када је реч о изворима података, користе се примарни и секундарни извори података. Од примарних извора ћемо користити пре свега оснивачке уговоре Европске уније, али и поједине међународне споразуме који имају примењивост у области енергетског тржишта. У истраживању ће се користити и секундарни извори права, попут директива, регулатива, одлука и других аката, који посредно или непосредно регулишу питања из домена права енергетике, нарочито у сектору гаса. Извори националног права ће се користити у мери у којој је неопходно да се објасни предмет истраживања. Од користи у истраживању биће и правно необавезујућа документа, у којима се расправља о питањима која потпадају под сектор природног гаса. Поред правних докумената, разматраће се и поједине одлуке судских и других органа, који су тумачили поједине одредбе правно обавезујућих инструмената и дали допринос разумевању основних појмова у овој области.

Од секундарних извора литературе, користимо научне монографије и друге публикације истакнутих аутора, пре свега у области политике и права енергетике, потом и сродних научних дисциплина. Од великог значаја биће и научни часописи, који се баве појединим аспектима проблема истраживања.

¹² Никола Висковић, *Основе методологије права*, предавања на постдипломском студију Право мора, Правни факултет у Сплиту, Сплит, 1980, стр. 8.

¹³ Сања Данковић Степановић, *Право и политика конкуренције*, op. cit., стр. 78.

Опис садржаја

У *уводном делу* рада ћемо формулисати проблем истраживања, изложити предмет истраживања, навести методе коришћене у истраживању. Такође, овај део садржи хипотезе, циљеве, значај и допринос истраживања постојећем научном фонду.

У *првом поглављу* дисертације указујемо на неке карактеристике тржишта природног гаса. Најпре полазимо од одређења природног гаса као робе, што је од значаја за примену прописа на пољу међународног права, националног права и права Европске уније. Сектор природног гаса има и неке карактеристике које дели са другим мрежним секторима, попут постојања неопходне инфраструктуре. Такође, у овом делу рада разматрамо везу између природног монопола и сектора природног гаса.

У *другом поглављу* полазимо од процеса либерализације енергетског тржишта који се одвијао осамдесетих година у Сједињеним Америчким Државама и Уједињеном Краљевству. Овај процес је у великој мери обликовао реформу тржишта електричне енергије и природног гаса у Европској унији. Први секторски прописи на енергетском тржишту се усвајају деведесетих година прошлог века, што треба посматрати у контексту шире иницијативе довршавања унутрашњег тржишта Европске уније.

У *трећем поглављу* анализирамо регулаторни оквир који је успостављен Другим и Трећим енергетским пакетом. Неке од кључних одредаба права енергетике Европске уније су усвојене у овом периоду, попут одредаба о приступу треће стране систему, одредаба о раздвајању унутар вертикално интегрисаних предузећа и успостављању националних регулаторних тела. Истовремено се може приметити и тренд усложњавања регулаторног оквира на енергетском тржишту.

У *четвртном поглављу* се бавимо изузећем нове енергетске инфраструктуре, које је у право Европске уније први пут уведено Другим енергетским пакетом. Одредбе Другог и Трећег енергетског пакета ближе регулишу поступак доделе изузећа новој инфраструктури на тржишту електричне енергије и природног гаса. У овом делу се указује и на скорашње измене прописа који уређују изузеће нове инфраструктуре, као и на очекиване легислативне измене. Студија случаја гасовода *ОПЛА* је од великог значаја за разумевање режима изузећа на енергетском тржишту Европске уније. Поред разматрања поступка доделе изузећа гасоводу *ОПЛА* на националном и европском нивоу, проблему приступамо и из аспекта права Светске трговинске организације.

У *петом поглављу* полазимо од општег права конкуренције Европске уније и значаја ове гране права за енергетско тржиште. Пре него што се упустимо у разматрање критеријума који се односи на конкуренцију у поступку доделе изузећа гасоводу *ОПЛА*, полазимо од примене права конкуренције на тржишту природног гаса. Од нарочито значаја за тржиште природног гаса јесу одредбе о забрани злоупотребе доминантног положаја, а са њима у вези и тзв. доктрина о неопходним ресурсима.

У *шестом поглављу* указујемо на све већи значај који сигурност снабдевања има у енергетској политици Европске уније, нарочито од 2009. године. Сигурност снабдевања јесте један од критеријума за доделу изузећа новој инфраструктури на енергетском тржишту. У тесној вези са сигурношћу снабдевања јесте и начело енергетске солидарности, о ком се све више говори након судске одлуке у предмету *ОПЛА*.

Последњи део рада представља *закључак*, у ком су сумирани сви налази из претходних поглавља и потврђене хипотезе од којих се пошло у истраживању.

1. КАРАКТЕРИСТИКЕ ЕНЕРГЕТСКОГ ТРЖИШТА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

1.1. Извори енергије као роба

Претходно питање за разматрање тржишта природног гаса јесте да ли природни гас представља робу. Иако се, на први поглед, може чинити да је реч о питању техничког карактера, од одговора на поменуто питање зависи и која ће се правила примењивати. Ово се може посматрати и у контексту других енергената и извора енергије, а нарочито када се разматра трговина електричном енергијом. Дилема је изазвана својствима, односно карактеристикама природног гаса и електричне енергије, од чега зависи да ли ће се електрична енергија и природни гас односно њихово допремање до потрошача класификовати као роба или услуга, или ће се пак сврстати у неку засебну категорију.¹⁴

Ово питање се није разматрало у већој мери све до деведесетих година прошлог века. Један од разлога јесте и доминација националних тржишта када је реч о трговини и коришћењу природног гаса и електричне енергије. Када је реч о размени са другим државама, она је најчешће подразумевала закључивање билатералних споразума између две стране. Трговина је била ограничена на регионалном нивоу. То је била последица недовољних инфраструктурних капацитета, који су неопходни да би се одвијао пренос, односно транспорт електричне енергије и природног гаса. Ипак, како је процес либерализације енергетског тржишта отпочео крајем осамдесетих, и почетком деведесетих година, било је потребно подвести трговину електричном енергијом и природним гасом под одређена правила.

У то време су постојали оснивачки уговори Европске уније чије су одредбе регулисале слободно кретање роба, услуга, капитала и рада. Ове одредбе су најпре садржане у Уговору о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године (*European Economic Community - EEC*).¹⁵ Поменуте одредбе Уговора на уопштен начин регулишу тзв. четири слободе, како се другачије називају слободно кретање роба, радника, услуга и капитала. У њему се не разматра засебно питање размене енергената и енергетских ресурса. Иако су почеци европских интеграција у непосредној вези са питањем енергетике, кроз оснивање Европске заједнице за угљ и челик 1952. године (*European Coal and Steel Community - ECSC*), енергетско тржиште није било предмет значајнијег интересовања Европске уније, односно некадашње Европске заједнице, све до краја осамдесетих година.

Процес либерализације енергетског тржишта је требало да допринесе отварању тржишта за нове учеснике и повезивању националних тржишта, односно подстицању размене међу државама.¹⁶ Иако је циљ Европске уније био да се створи функционално енергетско тржиште међу државама чланицама, неизоставан део енергетског тржишта је чинила трговина са трећим државама које су богате енергетским ресурсима. То је значило да правила која постоје у Европској унији нису довољна када је реч о размени енергената. Поред правила која су постојала у Европској унији, односно Европској заједници, од значаја за трговину изворима енергије су била и правила која регулишу трговину међу државама на глобалном нивоу. Када је реч о трговини робом

¹⁴ Vitaliy Pogoretsky, *Freedom of Transit and Access to Gas Pipeline Networks under WTO Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 123.

¹⁵ Чланови 9-11 Уговора регулишу питања слободног кретања роба, док чл. 48-73 регулишу питања слободног кретања радника, услуга и капитала.

¹⁶ Паралелно са процесом либерализације енергетског тржишта долази и до интензивирања трговине енергентима, што је утицало да се измени дотадашњи *modus operandi* држава снабдевача и држава увозница. Видети: Agnia Grigas, *The New Geopolitics of Natural Gas*, Harvard University Press, Cambridge, London, 2017, p. 7.

релевантна правила су постојала у оквиру Општег споразума о царинама и трговини из 1947. године (*General Agreement on Tariffs and Trade - GATT 1947*). Док је поменути мултилатерални споразум регулисао трговину робом на глобалном нивоу, тек ће се деведесетих година усвојити Општи споразум о трговини услугама (*General Agreement on Trade in Services - GATS*), односно измењени Општи споразум о царинама и трговини (*General Agreement on Tariffs and Trade - GATT 1994*).

Постојале су одређене недоумице у погледу примене правила која регулишу трговину робом и услугама у области енергетике, како у пракси тако и приликом теоријског разматрања проблема. Конкретно, када је реч о трговини природним гасом није једноставно одговорити на питање да ли се природни гас може подвести под категорију робе.

У контексту слободног кретања роба у некадашњој Европској економској заједници, Суд правде је у случају *Комисија против Италије (Commission v Italy)* из 1968. године, тумачио да се под појмом робе, у контексту члана 9 Уговора о оснивању Европске економске заједнице, подразумевају „производи чија се вредност може исказати у новцу и који, као такви, могу да творе предмет комерцијалних трансакција“.¹⁷ У поменутом случају није се разматрало слободно кретање енергетских производа, већ се радило о производима који имају уметничку, историјску, етнографску или археолошку вредност. Како би одговорио на питање да ли одређени акти или радње државе представљају препреку слободном кретању роба, Суд је најпре морао да пође од тумачења појма робе у контексту одредаба о царинској унији из Уговора о оснивању Европске економске заједнице. Овакво тумачење је било неопходно јер се оснивачким уговорима није прецизирало шта се подразумева под робом, нити постоји таксативно навођење оних производа који представљају робу.

1.1.1. Електрична енергија као роба

Међународна трговина енергентима је доживела експанзију током XX века, што се наставило и у XXI веку. Ипак, структура те размене је битно промењена у односу на претходне деценије. Угаљ као енергент је био доминантан у највећем броју држава током XX века, што се одразило и на трговину на међународном плану. У двадесетом веку долази до великог развоја производње и трговине нафтом као енергентом, тако да су поједини аутори окарактерисали двадесети век као *век нафте*.¹⁸ Када је реч о природном гасу, до његовог развоја и масовне употребе је дошло тек у другој половини прошлог века. Као посебна категорија се издваја електрична енергија, која представља секундарну енергију или секундарни извор енергије, за разлику од претходно поменутих примарних извора енергије. Ова листа извора енергије није исцрпна и треба јој додати друге изворе енергије попут обновљивих извора енергије и нуклеарне енергије.

Једно од питања, до којег је довела међународна трговина енергентима, односило се и на подвођење енергената под појам робе. Најпре треба истаћи да у нашој литератури, стручној и академској, није уобичајено коришћење појма *енергетски производ* (енгл. *energy product*) као у појединим језицима, већ да је устаљен појам *енергент*.¹⁹ Како се повећавала размена енергената

¹⁷ Judgment of the Court of 10 December 1968. Commission of the European Communities v Italian Republic. Case 7/68. ECLI:EU:C:1968:51, p. 428.

¹⁸ Срећко Ђукић, *Време енергије: више од дипломатије*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 11.

¹⁹ Тако домаћи Закон о енергетици наводи да се под *енергентима* (подвукао аутор) подразумевају: природни гас, нафта, угаљ, али и уљни шкриљци, деривати нафте, обновљиви и други извори енергије. Електрична енергија не

међу државама, јавила се потреба регулисања такве трговине. Иако Ханчер (Leigh Hancher), Отклок (Adrien de Hauteclouque) и Садовска (Małgorzata Sadowska) тврде да „никада није било сумње да сви видови енергије“ потпадају под појам робе, док је извесна сумња постојала у погледу тога да ли се електрична енергија може подвести под ту категорију,²⁰ сматрамо да се ова тврдња, ипак, може довести у питање. Поменути аутори додају да „електричној енергији недостају одређене карактеристике које се иначе приписују роби: није опипљива и тешко се складишти.“²¹ Поред електричне енергије, и за природни гас се донекле може рећи да није опипљив и видљив. Са друге стране, природни гас је за разлику од електричне енергије погоднији за чување, односно складиштење.

Суд правде се дотакао питања да ли електрична енергија може да представља робу у чувеном случају *Costa v ENEL* из 1964. године.²² У поменутом случају радило се о италијанском држављанину Фламинију Кости који је одбио да плати рачун за утрошену електричну енергију (који је износио свега 1,925 тадашњих италијанских лира), јер је сматрао да је компанија *ЕНЕЛ* спровела национализацију појединих компанија које се баве делатностима производње и дистрибуције електричне енергије, супротно одредбама Уговора о оснивању Европске економске заједнице о државним монополинама комерцијалног карактера и Устава Републике Италије. Иако је случај далеко познатији по томе што је Суд правде у њему установио *принцип супрематије*, односно принцип надређености права Европске уније у односу на унутрашње право држава чланица, за нас је од нарочитог значаја разматрање чл. 37 Уговора о оснивању ЕЕЗ, којим се осигурава да неће постојати дискриминација међу држављанима држава чланица када је реч о условима набавке и продаје *робе* (подвукао аутор) у контексту државних монопола комерцијалног карактера.²³ Иако Суд није истакао на експлицитан начин да електрична енергија представља робу, само разматрање питања у контексту чл. 37, који се односи на робу, имплицитно указује да се Суд сагласио са тим да се електрична енергија може подвести под категорију робе.²⁴

Много детаљније Суд правде се бавио питањем електричне енергије као робе у случају *Almelo and others v NV Energiebedrijf Ijsselmij* из 1994. године.²⁵ У поменутом случају, Суд је констатовао да:

„у комунитарном праву, као и у националним правима држава чланица, прихваћено је да електрична енергија чини робу у смислу члана 30 Уговора. Електрична енергија се дакле сматра робом под тарифном номенклатуром која важи у Заједници (шифра CN 27.16). Надаље, Суд је пресудом у случају 6/64 *Коста против Енела* из 1964. године прихватио да електрична енергија може да потпадне под члан 37 Уговора.“²⁶

представља енергент, већ се заједно са топлотном енергијом означава једноставно као *енергија*. Видети чл. 2 ст. 1 тач. 20) и 24) Закона о енергетици, *Сл. Гласник РС*, бр. 145/2014, 95/2018 – др. закон и 40/2021, 35/2023 – др. закон и 62/2023.

²⁰ Leigh Hancher, Adrien de Houteclocque and Małgorzata Sadowska (eds.), *Capacity Mechanisms in the EU Energy Market: Law, Policy, and Economics*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 202.

²¹ Ibidem.

²² Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. Case 6/64. ECLI:EU:C:1964:66.

²³ Видети члан 37 Уговора о оснивању Европске економске заједнице.

²⁴ Leigh Hancher, Adrien de Houteclocque and Małgorzata Sadowska (eds.), *Capacity Mechanisms in the EU Energy Market: Law, Policy, and Economics*, op. cit., p. 202.

²⁵ Judgment of the Court of 27 April 1994. Municipality of Almelo and others v NV Energiebedrijf Ijsselmij. Reference for a preliminary ruling: Gerechtshof Arnhem - Netherlands. Case C-393/92. ECLI:EU:C:1994:171.

²⁶ Ibidem, para. 28.

Као што се може уочити из самог случаја *Алмело*, Суд правде је сада на експлицитан начин истакао да електрична енергија може да потпадне под категорију робе. Две су чињенице кључне када се разматра став Суда правде у поменутом случају, и то у контексту подвођења електричне енергије под категорију робе.

Прво, став Суда да електрична енергија представља робу није последица дискреционе оцене и слободног тумачења Суда, већ чињенице да се електрична енергија подводи под категорију робе према тарифној номенклатури која важи у Европској заједници (шифра CN 27.16). Овде ћемо детаљније размотрити шта представља тарифна номенклатура на коју је реферисао Суд. За разлику од случаја *Коста против ЕНЕЛА*, који се пред Судом правде разматрао шездесетих година прошлог века, тенденције у међународној и регионалној трговини производима су захтевале постојање јединственог система класификације роба којима се интензивно трговало, и који би систематизовао све нове производе који су настали као последица технолошког напретка. Савет за царинску сарадњу (*Customs Co-operation Council*)²⁷ је начинио Хармонизовани систем назива и шифарских ознака робе (*Harmonized Commodity Description and Coding System*) или скраћено Хармонизовани систем (*Harmonized System - HS*). Међународна конвенција о Хармонизованом систему назива и шифарских ознака робе (*The International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System*) је усвојена 1983. године, а ступила је на снагу 1988. године. Хармонизовани систем је уведен како би се олакшала трговина производима и олакшало вођење статистичких података, путем стандардизације назива и ознака роба којима се тргује. Поменути систем садржи називе и шифарске ознаке робе, при чему је свака група производа одређена на основу 6 цифара у табели Хармонизованог система.

Упоредо са настанком Хармонизованог система на глобалном плану, у Европској заједници се развила Комбинована номенклатура (*Combined Nomenclature - CN*).²⁸ Ова номенклатура се заснива на Хармонизованом систему, с тим што се састоји од 8 цифара – при чему је првих 6 цифара роба идентично као у Хармонизованом систему. Тако се, рецимо, електрична енергија налази под тарифним бројем (енгл. *tariff heading*) 27.16 или шестоцифреном шифром (*H.S. code*) 2716.00 у Хармонизованом систему, односно под осмоцифреном шифром 2716 00 00 у Комбинованој номенклатури.

Како је предмет нашег истраживања тржиште природног гаса, овде ћемо навести да се природни гас, као и електрична енергија, налази и у номенклатури Хармонизованог система и у Комбинованој номенклатури. Обе номенклатуре праве разлику између природног гаса као робе у течном и гасовитом стању, па се тако природни гас у течном стању налази под шифром 2711.11 у Хармонизованом систему, односно под шифром 2711 11 00 у Комбинованој номенклатури, док се природни гас у гасовитом стању налази под шифром 2711.21 у оквиру Хармонизованог система, односно под шифром 2711 21 00 Комбиноване номенклатуре.²⁹

Друга битна околност, када се говори о експлицитном подвођењу електричне енергије под категорију робе у случају *Алмело* од стране Суда правде, односи се на процес либерализације

²⁷ Савет за економску сарадњу (*Customs Co-operation Council*) је 1994. године преименован у Светску царинску организацију (*World Customs Organization*) .

²⁸ Правни основ Комбиноване номенклатуре је Уредба Савета бр. 2658/87 из 1987. године. Видети: Council Regulation (EEC) No 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff, *Official Journal of the European Communities*, L 256, 7.9.1987, p. 1-675.

²⁹ Видети: International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System (with annex), as amended by the Protocol of Amendment of 24 June 1986. Concluded at Brussels on 14 June 1983. No. 25910, p. 204; Council Regulation (EEC) No 2658/87, p. 187.

енергетског тржишта који је отпочео деведесетих година прошлог века. Дакле, сам процес либерализације сектора електричне енергије је захтевао недвосмислен одговор на питање да ли је могуће подвести електричну енергију под категорију робе. Уколико се електрична енергија (и други извори енергије, односно енергенти) не могу посматрати кроз призму барем једне од четири слободе (слободно кретање роба, услуга, капитала и радне снаге), сам процес либерализације енергетског тржишта не би имао смисла. У томе се види непосредна веза између слободног кретања роба, услуга, капитала, рада - са једне стране, и постојања функционалног тржишта, са друге стране.

Иако је Суд овога пута експлицитно истакао да се електрична енергија може посматрати као роба, и даље се воде расправе у погледу тога да ли се извори енергије и енергенти могу посматрати као роба, у њеном уобичајеном значењу, или треба да се третирају као засебна категорија. Највише дилема изазива, као што смо претходно указали, трговина електричном енергијом због њеног нефизичког или нематеријалног карактера, и тешкоћа које се јављају у погледу њеног складиштења. Како се у раду примарно бавимо тржиштем природног гаса, треба истаћи да се и у погледу трговине природним гасом могу јавити сличне дилеме.

Наиме, ни сама правила међународног пословног права не пружају увек јединствен одговор када је реч о сврставању одређених извора енергије под категорију робе. Претходно смо споменули да се извори енергије и енергенти не спомињу у оснивачким уговорима Европске уније, односно у одредбама о слободном кретању роба и услуга на јединственом тржишту. То је и разумљиво јер одредбе примарног права Уније на уопштен начин регулишу питање трговине, тј. размене на тржишту. Ипак, када је реч о трговини изворима енергије и енергентима, поред правила на европском нивоу треба размотрити и она која су примењива на ширем међународном нивоу, јер су се државе чланице Уније, односно и сама Унија, обавезале на поштовање одређених правила из домена општег међународног права.

Најпре ћемо указати на који начин је ово питање регулисано у оквиру гране права која се може дефинисати као међународно пословно право,³⁰ и то у оквиру његовог посебног дела који се назива међународно трговачко право.³¹ Један од најзначајнијих инструмената у домену међународног трговинског права јесте Конвенција Уједињених нација о уговорима о међународној продаји робе из 1980. године, која је позната још као Бечка конвенција.³² Иако је предмет Конвенције међународна продаја робе, односно уговори о међународној продаји робе, сама Конвенција не дефинише појам робе. Кроз праксу судских органа је прихваћено да се под појмом робе подразумева она роба која је „телесна“ и „покретна“.³³ Из оваквог одређења робе

³⁰ Вукадиновић дефинише међународно пословно право као грану права, и то као ону „грану права у којој се изучавају правила за регулисање међународних пословних односа којима се остварује промет имовинских вредности између субјеката који припадају различитим суверенитетима“. Наведено у: Радован Д. Вукадиновић, *Међународно пословно право - општи део*, Центар за право Европске уније, Крагујевац, 2005, стр. 7.

³¹ Под међународно пословно право Вукадиновић уврштава међународно економско право, као његов општи део, и међународно трговинско право, као посебни део. Видети: Радован Д. Вукадиновић, *Међународно пословно право - општи део*, ор. cit., стр. 7-21. Он такође наводи неке термилошке дилеме, односно дилеме у вези са називом ове целине Међународног пословног права, па се тако поред назива међународно трговинско право користи и „међународно трговачко право“, односно „право међународне трговине“.

³² Радован Д. Вукадиновић, *Међународно пословно право - општи део*, ор. cit., стр. 32.

³³ Ibidem, стр. 42. Овде ћемо поменути и две Хашке конвенције које су усвојене пре поменуте Бечке конвенције из 1980. године, а које у самом преводу на српски језик садрже одређење „телесна“ и „покретна“ ствар када је реч о међународној продаји робе. Реч је о Конвенцији о једнообразном закону о међународној продаји телесних покретних ствари из 1964. године (Convention relating to a Uniform Law on the International Sale of Goods), и Конвенцији о једнообразном закону о закључивању уговора о међународној продаји телесних покретних ствари (Convention relating

није најјасније да ли се она може применити и на уговоре о међународној продаји енергената, односно на оне уговоре у којима су предмет међународне купопродаје извори енергије. У чл. 2 Конвенције се експлицитно наводи у којим случајевима се она не примењује и, између осталог, наводи се да се она не примењује у случају продаје електричне енергије.³⁴ Овакво решење се може разумети услед постојања специфичности електричне енергије, а које смо претходно споменули. Због специфичности електричне енергије и саме трговине електричном енергијом, како поједини аутори истичу, није могуће применити поједина општа правна правила која регулишу продају робе.³⁵ Из самог текста Конвенције о уговорима о међународној продаји робе не произилази да електрична енергија не може да потпадне под категорију робе, већ напосто да се Конвенција неће примењивати када је у питању продаја електричне енергије. Интересантно је да се у чл. 2 Конвенције не наводе други извори енергије или енергенти, попут природног гаса или нафте, што значи да се приликом трговине том робом не искључује примена Конвенције.

Марсо (Gabrielle Marceau) указује на проблем дефинисања појмова „енергија“, „трговина енергијом“ и „енергетска трговина“, као и на недоумицу у погледу да ли се „енергија“ може сврстати под категорију робе или услуге.³⁶ Она примењује да су постојећа правила у оквиру Светске трговинске организације примењива на трговину енергијом, пре свега кроз примену Општег споразума о царинама и трговини и Општег споразума о трговини услугама.³⁷ Ипак, с обзиром на особености трговине енергентима и њихов значај за функционисање модерних држава „чини се да се сви слажу да су нове дефиниције и одређена специфична правила у области енергије у сваком случају потребна“,³⁸ али је питање на који начин инкорпорирати нова правила која би се односила на трговину у области енергетике.

Сличан став по питању трговине енергентима су заузели и други аутори, који наводе „особене физичке карактеристике“ извора енергије који су предмет трговине, при чему се те особености могу уочити и када је реч о њиховом складиштењу, дистрибуцији и транспорту.³⁹ Поменути аутори су сагласни да највише дилема изазива трговина електричном енергијом због њених карактеристика, док недоумица нема када је реч о сврставању чврстих горива, попут угља и нафте под категорију робе. Они додају да се исто може рећи и за природни гас, којим се тргује

to a Uniform Law on the Formation of Contracts for the International Sale of Goods) из исте године. У домаћем Закону о трговини роба је дефинисана као „производ људског рада у материјалном или нематеријалном облику намењен продаји на тржишту...“, при чему се под робом подразумевају и гас, електрична енергија и вода „када се продају по унапред одређеној количини“. Видети чл. 3 ст. 1 тач. 2) Закона о трговини, *Сл. гласник РС*, бр. 52/2019.

³⁴ Члан 2(ф) Закона о ратификацији Конвенције Уједињених нација о уговорима о међународној продаји робе, *Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 10-1/84. Слична решења у погледу искључења примене конвенција на међународну продају електричне енергије су већ садржана у Конвенцији о једнообразном закону о међународној продаји телесних покретних ствари и Конвенцији о једнообразном закону о закључивању уговора о међународној продаји телесних ствари из 1964. године. Видети члан 1 Анекса обе Конвенције.

³⁵ Иван Вулић, „Специфичности испоруке електричне енергије у оквиру потпуног снабдевања“, *Право и привреда*, вол. 56, бр. 1-3, 2018, стр. 156.

³⁶ Gabrielle Marceau, “The WTO in the Emerging Energy Governance Debate”, *Global Trade and Customs Journal*, Volume 5, Issue 3, 2010, pp. 83-93.

³⁷ Ibidem, p. 83.

³⁸ Ibidem, p. 92.

³⁹ Thomas Cottier, Garba Malumfashi, Sofya Matteotti-Berkutova, Olga Nartova, Joëlle De Sépibus and Sadeq Z. Bigdeli, “Energy in WTO law and policy” in Thomas Cottier and Panagiotis Delimatsis (eds.), *The Prospects of International Trade Regulation From Fragmentation to Coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, p. 212; Ole Gunnar Austvik and Carolina Lembo, International Law and EU-Russian Gas Relations, Associate Working Paper Series, No. 53, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School, 2016, p. 10.

деценијама уназад на међународном нивоу.⁴⁰ Ипак, ми сматрамо да се одређене недоумице могу јавити и када је реч о трговини природним гасом, односно да природни гас испољава карактеристике које су присутне и када се тргује другим енергентима, попут нафте и угља, али и оне карактеристике које су присутне приликом трговине електричном енергијом.

1.1.2. Природни гас као роба

У сектору природног гаса се прави разлика између „цевоводног природног гаса“ (енгл. *pipeline natural gas*) и утечњеног природног гаса (енгл. *liquefied natural gas*). Најпре, када је реч о природном гасу који се налази у гасовитом стању, сличност са електричном енергијом се огледа у погледу нефизичке или нематеријалне (још и неопипљиве, нетангибилне) природе. Друга сличност са електричном енергијом је присутна у погледу преноса односно транспорта одговарајућом инфраструктуром,⁴¹ и о њој ће бити више речи у наредном одељку у којем говоримо о сектору природног гаса као сектору заснованом на мрежама (енгл. *network-bound sector*).

Са друге стране, када је реч о течном природном гасу, одређене сличности постоје са другим енергентима, попут нафте. Та сличност се огледа у погледу транспорта природног гаса, који може да се транспортује воденим, тј. поморским путем. Значајне количине нафте се, такође, превозе танкерима поморским путем. Такав вид транспорта пружа већу флексибилност у односу на преношење енергената цевоводима (гасоводима и нафтоводима), јер омогућава испоруку природног гаса у било који део света. Ипак, и овај начин транспорта подразумева постојање одређених постројења за превозење природног гаса у течно стање (процес ликвификације или утечњавања), као и објеката, односно терминала за прихват течног природног гаса и постројења за поновно превозење природног гаса у гасовито стање (процес регасификације).⁴²

Узимајући у обзир претходно поменуте карактеристике и особености природног гаса у гасовитом и течном стању, поставља се питање да ли је реч о истој врсти производа односно робе. Већ смо предочили да се природни гас у гасовитом стању и течни природни гас налазе под различитим ознакама у Хармонизованом систему (HS) Светске царинске организације и Комбинованој номенклатури (CN) Европске уније. У Светској трговинској организацији се, такође, расправљало да ли природни гас у гасовитом стању и течни природни гас представљају исте производе или робу. Тако је Панел СТО, у спору који је Русија покренула против Европске уније (DS476), разматрао питање да ли природни гас у гасовитом стању и течни природни гас представљају „сличне“ производе (енгл. *like products*) у смислу члана I:1 GATT 1994, односно да ли су међусобно заменљиви на релевантном тржишту. Панел је најпре пошао од теста који је у претходним случајевима применило Жалбено тело СТО када је разматрало да ли два производа могу да конкуришу један другом, полазећи од четири критеријума:

⁴⁰ Thomas Cottier, Garba Malumfashi, Sofya Matteotti-Berkutova, Olga Nartova, Joëlle De Sépibus and Sadeq Z. Bigdeli, “Energy in WTO law and policy”, *op. cit.*, p. 214.

⁴¹ Закон о енергетици прави термиолошку разлику између *преноса* електричне енергије и *транспорта* природног гаса преко система, иако суштинске разлике нема јер и пренос и транспорт Закон дефинише као преношење електричне енергије, односно гаса системом. Видети чл. 2 ст. 1 тач. 61) и 77) Закона о енергетици, *Сл. Гласник РС*, бр. 145/2014, 95/2018 – др. закон и 40/2021, 35/2023 – др. закон и 62/2023.

⁴² Марија Живковић, Дејан Ивезић, *Основе енергетике*, Универзитет у Београду Рударско-геолошки факултет, Београд, 2019, стр. 72-73.

- својства, природе и квалитета производа;
- крајње намене производа;
- укуса и навика купаца у погледу производа;
- тарифне класификације производа.⁴³

Панел СТО је заузео став да природни гас у гасовитом стању и течни природни гас немају иста својства, природу и квалитет јер је природни гас у гасовитом стању, док је течни природни гас у течном стању.⁴⁴ Такође, када је реч о крајњој намени производа, Панел је мишљења да природни гас и течни природни гас не морају увек да имају исту крајњу намену, јер се течни природни гас за разлику од природног гаса може користити и као транспортно гориво, односно може се користити и без претварања у гасовито стање кроз процес регасификације.⁴⁵ Када је реч о томе да ли производи задовољавају потребе и навике потрошача, односно да ли их они посматрају као сличне производе, Панел сматра да ни Русија ни Европска унија нису доставиле уверљиве доказе о томе да ли природни гас и течни природни гас задовољавају исте потребе потрошача. Коначно, Панел је констатовао да природни гас у гасовитом стању и течни природни гас имају различите ознаке у оквиру номенклатуре роба, и према Хармонизованом систему (HS) и према Комбинованој номенклатури (CN), о чему је већ било речи.

Овакав став Панела, када је реч о сличности и међусобној конкурентности природног гаса у гасовитом стању и течног природног гаса, наишао је на поједине критике у академској заједници. Погорецкиј (Vitaliy Pogoretsky) и Талус (Kim Talus) су навели три могуће слабости става који је заузео Панел када је разматрао сличност између природног гаса и течног природног гаса: прво, природни гас у гасовитом стању и течни природни гас имају идентичну молекуларну структуру без обзира да ли се гас налази у течном или гасовитом стању, односно обе врсте представљају флуиде наспрам чврстих материја у којима је присутна ригидна атомска структура; друго, течни природни гас је суштински компримирани природни гас и служи само као метод транспортовања, и увек ће подразумевати накнадну регасификацију како би се користио; треће, аутори су се осврнули на употребу природног гаса као горива за транспорт на мору, тврдећи да оно представља незнатан део тржишта природног гаса у овом тренутку, са тенденцијом раста у будућности.⁴⁶ Недостаци који су аутори навели могу се свести на једну примедбу према ставу који је заузео Панел када је разматрао да ли су природни гас и течни природни гас слични, а то је недовољно техничко знање о питању које је разматрао и потребу консултовања стручњака који поседују знање у тој области.⁴⁷ Та примедба је блиска ставу да се у Светској трговинској организацији налазе „експерти из области трговине, а не експерти из области енергетике“.⁴⁸ Ми се слажемо са тврдњом да су неопходна техничка знања која поседују стручњаци специјализовани у одређеној области, у овом конкретном случају би од великог значаја били стручњаци из области хемије и сродних научних области, као и да је целисходно успоставити експертске тимове који би проблему приступили мултидисциплинарно.

⁴³ Наведено према: European Union and its Member States — Certain Measures Relating to the Energy Sector, Report of the Panel, WT/DS476/R, 10 August 2018, para. 7.837.

⁴⁴ Ibidem, para. 7.847.

⁴⁵ Ibidem, para. 7.848.

⁴⁶ Vitaliy Pogoretsky and Kim Talus, “The WTO Panel Report in EU–Energy Package and Its Implications for the EU’s Gas Market and Energy Security”, *World Trade Review*, Vol. 19, Issue 4, 2020, p. 12.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Gabrielle Marceau, “The WTO in the Emerging Energy Governance Debate”, op. cit., p. 92.

1.2. Карактеристике мрежних сектора и тржиште природног гаса

У претходном одељку смо размотрили подобност подвођења природног гаса под категорију робе. За разлику од већине робе којом се тргује, специфичност трговине природним гасом се огледа у потреби постојања одговарајуће инфраструктуре. Ово је *condition sine qua non* када је реч о продаји или куповини природног гаса, односно пружању услуга на тржишту природног гаса. Исто се односи на категорију течног природног гаса, тј. компримованог природног гаса. Из тог разлога сектор природног гаса можемо да посматрамо као сектор који је везан за мреже или који је заснован на мрежама. Пре него што будемо ближе размотрили како функционише сектор природног гаса, треба напоменути да постојање мрежа није карактеристично само за тржиште природног гаса, већ се јавља и у другим привредним гранама, попут сектора електричне енергије, железница, телекомуникација.⁴⁹ Управо су ова два последња споменута сектора, железнице и телекомуникације, послужила као модел за каснију либерализацију тржишта електричне енергије и природног гаса. Мрежни сектори подразумевају постојање одговарајуће инфраструктуре како би се роба размењивала, односно како би се пружале услуге.

Иако ови сектори деле неке заједничке карактеристике, постоје и одређене разлике које су условиле усвајање посебних прописа за сваки од сектора. Једна од основних сличности међу секторима који се заснивају на мрежама се односи на потребу слободног приступа од стране конкурентских привредних субјеката тим мрежама, односно инфраструктури. Поменуте мреже су највећи део протеклог века биле у државном власништву и омогућавале су власницима да искључе конкуренцију тако што су онемогућавали приступ мрежама другим привредним субјектима. Поред области енергетике, тачније сектора електричне енергије и природног гаса, сектори телекомуникација и железница су били предмет либерализације.⁵⁰

У табели испод су приказана регулаторна питања и регулаторне опције, које Пелкман (Jacques Pelkmans) наводи када је реч о мрежним секторима. Нека од важних регулаторних питања за либерализацију и отварање тржишта јесу стање конкуренције на тржишту и њено унапређење, потом правила о приступу мрежама и раздвајању унутар вертикално интегрисаних предузећа. Са друге стране, мрежни сектори јесу и једни од важних привредних сектора који опслужују највећи број грађана, и стога се намећу питања обавезе јавне услуге, односно обавезне универзалне услуге као у сектору електричне енергије.

⁴⁹ Piet Jan Slot and Andrew Skudder, "Common features of community law regulation in the network-bound sectors", Common features of community law regulation in the network-bound sectors", *Common Market Law Review*, Vol. 38, 2001, p. 87.

⁵⁰ Тако се у документима Генералног директората за економске и финансијске послове Европске комисије (Directorate-General for Economic and Financial Affairs) као мрежне индустрије (*network industries*) наводе: електронске комуникације (фиксна и мобилна телефонија, интернет приступ и услуге, претплатничка телевизија и услуге података), енергетика (електрична енергија и природни гас) и транспорт (копнени, железнички, ваздушни и поморски, односно лучки). Видети на пример: Market Functioning in Network Industries - Electronic Communications, Energy and Transport, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Papers 129, February 2013, p. 8. Поменутим секторима се додају још пошта, водопривреда и поштанске услуге.

Табела 1. Контролна листа либерализације мрежа у Европској унији

регулаторно питање	регулаторне опције
Конкуренција	на тржишту или за тржиште
Раздвајање	независни регулатор, издвојене активности (раздвајање рачуна, одвајање пословних јединица, одвајање привредних субјеката, власничко раздвајање); без унакрсног субвенционисања
обавеза јавне услуге (PSO) и обавеза универзалне услуге (USO)	PSO и USO
финансирање PSO и USO	кроз фондове за ту намену или од такси и наплате приступа
правила приступа у ЕУ	отворени приступ (ограничен или капацитет који није ограничен, недискриминаторни, једнак и фер приступ, приступ треће стране...)

Извор: J. Pelkmans (2001)

Велфенс (Paul J.J. Welfens) наводи неколико карактеристика мрежне инфраструктуре, односно сектора који се заснивају на мрежама:

- посредством мрежа и одговарајуће инфраструктуре се пружају суштинске и важне услуге, како за потрошаче тако и за друге привредне секторе;
- посредством мрежних сектора се покривају значајна подручја, што омогућава велику покривеност чак и удаљених подручја;
- искоришћеност мрежа и инфраструктуре може да варира у току године, квартала, месеца и дана;
- услед значаја мрежних сектора и инфраструктуре, државе се често одлучују да у овим секторима задрже власништво или макар да утичу на њих путем регулације;
- повезано са претходном карактеристиком – државе у великом броју случајева управљају мрежним секторима и врше финансирање, а поред државног монопола нису ретки ни приватни монополи;
- инфраструктура у мрежним секторима је капитално интензивна, и њу карактеришу два економска феномена – економија обима (енгл. *economy of scale*) и економија опсега (енгл. *economy of scope*);
- мрежа функционише као целина састављена од међусобно повезаних делова, при чему „уско грло“ (енгл. *bottleneck*) на једном делу мреже може да се одрази на мрежу у целини и изазове проблеме у њеном функционисању.⁵¹

⁵¹ Paul J.J. Welfens, “Competition, Privatization and Foreign Direct Investment in Network Industries” in Paul J. J. Welfens, George Yarrow, Ruslan Grinberg and Cornelius Graack (eds.), *Towards Competition in Network Industries Telecommunications, Energy and Transportation in Europe and Russia*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 1999, pp. 11-13.

Јасно је да је оваква енумерација од значаја како би се сагледале неке од карактеристика сектора који се заснивају на мрежама, али је извесно да овакво набрајање није потпуно. И поред сличности које постоје међу мрежним секторима, постоје и одређене разлике.

1.2.1. Сличности и разлике мрежних сектора у процесу либерализације

У овом делу рада ћемо се осврнути на нека од главних решења која су прихваћена у мрежним секторима. Пружићемо кратак преглед либерализације тржишта телекомуникација, електричне енергије и железница, и упоредити их са либерализацијом тржишта природног гаса. Као што смо претходно истакли, ови сектори деле неке заједничке карактеристике, што се огледало и кроз слична легислативна решења која су усвајана за поменуте секторе. Један од основних проблема се односио на приступ конкурената инфраструктури која је карактеристична за мрежне секторе и која је у економској литератури препозната као природни монопол, о чему ће бити више речи у посебном одељку.

Сличност мрежних сектора се огледа и кроз напоре Европске комисије да либерализује ове секторе на европском нивоу, уз уважавање националних разлика. Наиме, поједине државе су већ започеле процес либерализације и пре него што је то питање покренуто на нивоу Европске уније. Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске је била једна од првих европских држава која је започела процес либерализације већег броја привредних сектора, укључујући и мрежне секторе. То је послужило и као модел другим државама да следе идентичан или сличан пут. Због различитих економских перформанси, било је очигледно да темпо либерализације не може да буде исти у свим државама чланицама и да је неопходно уважити разлике које су постојале међу државама. Из тог разлога, Европска комисија (у даљем тексту: Комисија) се одлучила да ове секторе истовремено уреди путем директива и уредби. Директиве су правни акти у Европској унији који обавезују државе чланице у погледу циља, док им је препуштена слобода када је реч о средствима и начину долажења до циља који је прописан директивом.⁵² Уредбе, за разлику од директива, представљају правне акте који обавезују државе чланице на начин да их морају непосредно применити, односно није неопходно предузимати никакве додатне радње или усвајати мере како би се уредбе спроводиле у државама чланицама.⁵³ Као што ћемо видети у наставку, поједине чланице Уније су биле изузете на одређени период од примене појединих одредаба у процесу либерализације тржишта. Управо такав приступ сведочи о потреби да се спроведе процес либерализације тржишта, са једне стране, и уваже разлике које постоје међу државама чланицама, са друге стране.

Заједничка карактеристика мрежних сектора јесте и успостављање регулатора, односно регулаторних тела који су задужени да прате ситуацију на тржиштима која спадају у мрежне секторе. Регулаторним телима су додељена овлашћења која треба да обезбеде заштиту конкуренције у специфичним секторима, као и да обезбеде заштиту интереса корисника и потрошача услуга. Европским прописима је предвиђена обавеза да се у државама чланицама оснују оваква регулаторна тела. Ипак, треба приметити да државе чланице Европске уније задржавају слободу у погледу оснивања и организације оваквих органа у складу са домаћим (националним) прописима. Тако се у појединим државама чланицама оснива један регулаторни

⁵² Радован Д. Вукадиновић, Јелена Вукадиновић-Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, op. cit., стр. 130.

⁵³ Ibidem, стр. 128-129.

орган за територију целе државе, док се у другим државама оснива више оваквих органа. Такође, државе могу да образују регулаторни орган за појединачне мрежне секторе, или да регулаторном телу повере овлашћења за више мрежних сектора. У Савезној Републици Немачкој је основано федерално регулаторно тело (*Bundesnetzagentur - BNetzA*) са овлашћењима у области енергетике (у сектору електричне енергије и природног гаса), телекомуникација, поште, као и железница.⁵⁴ Иако су постојале идеје да се у појединачним мрежним секторима оснује јединствени европски регулатор на нивоу Уније,⁵⁵ то се још није остварило. У појединим секторима је дошло до оснивања тела које окупља регулаторне органе државе чланица и има улогу да координира њихов рад.⁵⁶

Поред заједничких карактеристика које деле мрежни сектор (енгл. *inter-sectoral characteristics*), постоје и неке разлике унутар сваког од појединачних сектора (енгл. *intra-sectoral characteristics*). Када је реч о главним разликама између мрежних сектора, у првом реду свакако стоје различити типови инфраструктуре на којима се заснивају појединачни сектори. За телекомуникациони сектор се може рећи да је прошао кроз најдрастичније промене у поређењу са другим мрежним секторима. Та промена је нарочито уочљива са увођењем интернета као засебне врсте инфраструктуре, који је отворио нове могућности и додатно подстакао умрежавање унутар и међу државама.⁵⁷

Ово не значи да није дошло до промена и у другим мрежним секторима. Када је реч о железницама, напредак технологије је допринео успостављању система брзих пруга (енгл. *high-speed rail - HSR*), захваљујући којима овај сектор може да стекне одређене предности у односу на друге видове транспорта. Измене нису изостале ни у сектору електричне енергије и природног гаса. Када је реч о електричној енергији, значајне промене су започеле повећавањем удела електричне енергије која се добија из обновљивих извора, поред традиционално коришћених фосилних горива. У сектору природног гаса, захваљујући напретку технологије дошло је до експанзије течног природног гаса упоредо са коришћењем природног гаса који се преноси путем ценовода.

Друга разлика међу мрежним секторима се односила на период почетка либерализације и динамику отварања тржишта. Од претходно споменутих мрежних сектора, либерализација је прво отпочела у сектору телекомуникација, с обзиром на то да су и промене биле највидљивије у овом сектору, што је захтевало и измене постојећег регулаторног оквира. Нешто касније ове промене се могу видети и на тржишту железница, док се у сектору енергетике са либерализацијом на европском нивоу отпочело тек крајем двадесетог века. И поред ових разлика у погледу тренутка отпочињања либерализације, постоји још једна сличност која се односи на постепени процес либерализације, или оно што се назива још *градуалистичким приступом* у теорији.⁵⁸ Овакав

⁵⁴ Страхиња Обреновић, „(Ре)позиционирање Европске комисије на тржишту природног гаса: од носиоца либерализације до „европског регулатора““, *Европско законодавство*, бр. 2021, стр. 138.

⁵⁵ John Worthy and Rohan Kariyawasam, “A pan-European telecommunications regulator?”, *Telecommunications Policy*, Vol. 22, No. 1, 1998, pp. 1-7; Andrzej Harassek, “European Railway Agency and development of the TSIs for European High Speed Railway System”, *Technology and development*, Vol. 6, 2015, pp. 11-12.

⁵⁶ Тако је основана Агенција за сарадњу енергетских регулатора (енгл. *Agency for the Cooperation of Energy Regulators*) као део Трећег енергетског пакета.

⁵⁷ Serena Marianna Drufuca, Regina Maria Hirsch, Manto Lampropoulou and Rogelio Pesqueira Sanchez, “Telecommunications policies in Europe: past, present, future and impact on citizens” in Massimo Florio (ed.), *The Reform of Network Industries Evaluating Privatisation, Regulation and Liberalisation in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, 2011, p. 158.

⁵⁸ Jacques Pelkmans, “Making EU Network Markets Competitive”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 17, No. 3, 2001, p. 436.

приступ се можда најбоље уочава кроз сукцесивно усвајање тзв. легислативних пакета, који су карактеристични за мрежне секторе у Европској унији.

1.2.2. Почетак процеса либерализације мрежних сектора у Европској унији

Сектор телекомуникација је први потпао под процес либерализације, који се одвијао на нивоу целе Европске уније. Поменути сектор је почео да заокупља већу пажњу тек осамдесетих година прошлог века, док су се претходно у процес либерализације упустиле само поједине државе, попут Сједињених Америчких Држава и Уједињеног Краљевства.⁵⁹ Технолошки напредак је био један од главних разлога зашто је овај сектор добијао све већу пажњу у јавности, међу компанијама и доносиоцима одлука, нарочито када је дошло до расформирања компаније *AT&T* у Сједињеним Америчким Државама и почетка процеса приватизације и либерализације у Уједињеном Краљевству 1984. године.⁶⁰ Када је реч о променама у сектору телекомуникација, поједини аутори сматрају да технолошки напредак јесте један од разлога промена у овом сектору, али да значај технологије није детерминишући и да су политички процеси од великог значаја, нарочито кроз механизме либерализације и дерегулације.⁶¹

Један од одлучних корака ка либерализацији тржишта телекомуникација начињен је 1984. године, када је Европска комисија обзанила „Акциони програм Заједнице о телекомуникацијама“, и 1987. године, када је усвојена зелена књига о развоју заједничког тржишта за услуге и опрему у области телекомуникација. Директива 90/388/ЕЕС о конкуренцији на тржиштима телекомуникационих услуга је усвојена 1990. године, док је исте године усвојена и Директива 90/387/ЕЕС о успостављању унутрашњег тржишта за телекомуникације посредством спровођења одредаба о отвореној мрежи (енгл. *open network provision framework directive*).⁶² Потоња Директива је нарочито била значајна јер је указивала на препреке које постоје у погледу приступа телекомуникационим мрежама и услугама. Као што ћемо видети, и у процесу либерализације тржишта природног гаса једно од главних питања се тицало приступа трећих страна мрежама (енгл. *third party access*), о чему ће бити више речи у делу о либерализацији тржишта природног гаса.

Железнице, као још један типичан пример мрежног сектора, су деценијама показивале сличне карактеристике које су биле присутне и у другим мрежним гранама. У Европи је овај сектор углавном био у државном власништву, и њиме су управљале вертикално интегрисане компаније. Поменути сектор је почео да губи на значају од педесетих година прошлог века у

⁵⁹ Наташа Госпић и Жељко Јунгић, „Либерализација комуникационог тржишта: теорија или реалност?“, XXIII Симпозијум о новим технологијама у поштанском и телекомуникационом саобраћају – ПостТел 2005, Београд, 2005, стр. 136.

⁶⁰ Leonard Waverman and Esen Sirel, “European Telecommunications Markets on the Verge of Full Liberalization”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, pp. 113–114.

⁶¹ Ian Bartle, “Transnational Interests in the European Union: Globalization and Changing Organization in Telecommunications and Electricity”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, 1999, p. 365.

⁶² Jean-Eric de Cockborne, “Towards an Open European Telecommunications Market in 1998: Recent Developments of EU Telecommunications Policy”, *International Yearbook of Law Computers and Technology*, Vol. 8, 1994, p. 269. Видети поменуте директиве: Council Directive 90/387/EEC of 28 June 1990 on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of open network provision, *Official Journal of the European Communities*, L 192, 24.7.1990, p. 1–9; Commission Directive 90/388/EEC of 28 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services, *Official Journal of the European Communities*, L 192, 24.7.1990, p. 10–16.

многим државама, када су други видови транспорта преузели удео који су некада поседовале железнице.⁶³ Када је реч о железницама, оно по чему је препознатљив овај сектор јесте висок ниво задуживања и последично велика издвајања за покривање трошкова од стране државе. Како би овај вид транспорта био привлачан и компетитиван у поређењу са другим видовима транспорта, неопходно је да дође до раздвајања делатности управљања железничком мрежом од делатности пружања железничких услуга.⁶⁴ Ипак, како поједини аутори запажају, у сектору железница је постојао већи отпор увођењу приступа треће стране (ТРА) у поређењу са другим мрежним секторима.⁶⁵

Постепеност у либерализацији се огледа и кроз сукцесивно усвајање легислативних пакета, у чему се види сличност и са другим мрежним секторима, укључујући енергетски сектор. Поред Директиве 91/440/ЕЕС о развоју железница Заједнице којом је започето регулисање овог сектора на европском нивоу, накнадно су усвојена четири „железничка пакета“.⁶⁶ Овде се може успоставити паралела са три „енергетска пакета“, који су сукцесивно усвајани за тржиште електричне енергије и природног гаса. Када говоримо о Директиви 91/440/ЕЕС, нека од решења су се односила раздвајање делатности (енгл. *unbundling*) управљања железницом од железничких услуга, као и почетак отварања тржишта путем одредаба о праву приступа железничкој инфраструктури од стране предузећа које немају власништво над мрежом.⁶⁷

Први железнички пакет је усвојен 2001. године и то као сет неколико легислативних аката, који се баве питањем либерализације тржишта железничких услуга у Европској унији, као и регулисањем техничких ствари у вези са функционисањем железница.⁶⁸ Неколико година пре усвајања Првог железничког пакета, отпочео је и процес либерализације енергетског тржишта у Европској унији усвајањем тзв. Првог енергетског пакета (енгл. *First Energy Package*). Либерализација енергетског тржишта је подразумевала паралелно отварање тржишта електричне енергије и природног гаса. Упоредјујући ова два мрежна сектора, можемо да уочимо да је либерализација тржишта железница и железничких услуга отпочела касније због неслагања држава чланица у погледу брзине и динамике либерализације овог сектора, баш као што је био случај и са другим мрежним секторима, нарочито са енергетским тржиштем.

Један од значајних сегмената у погледу либерализације железничког путничког саобраћаја представљао је Трећи железнички пакет, који је одредио почетак 2010. године као циљну годину до које су државе чланице Европске уније требале да отворе тржишта за све операторе у домену међународног железничког транспорта путника.⁶⁹ Како истичу Станишић и Бугариновић, у Европској унији су се разликовала два модела либерализације када је реч о тржишту железничког

⁶³ Giovanni Esposito, Julia Doleschel, Tobias Kaloud and Jadwiga Urban-Kozłowska, “The changing nature of railways in Europe: empirical evidence on prices, investments and quality” in Massimo Florio (ed.), *The Reform of Network Industries Evaluating Privatisation, Regulation and Liberalisation in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, 2011, p. 174.

⁶⁴ Paul J.J. Welfens, “Competition, Privatization and Foreign Direct Investment in Network Industries”, op. cit., p. 34.

⁶⁵ Giovanni Esposito, Julia Doleschel, Tobias Kaloud and Jadwiga Urban-Kozłowska, “The changing nature of railways in Europe: empirical evidence on prices, investments and quality”, op. cit., p. 172.

⁶⁶ Бранислав Бошковић, Мирјана Бугариновић, Јелица Петровић-Вујачић, Снежана Каплановић, „Форме и инструменти регулације тржишта железничке инфраструктуре“, *Техника*, вол. 69, бр. 2, 2014, стр. 289.

⁶⁷ Torben Holvad, “Market structure and state involvement: passenger railways in Europe” in Massimo Florio (ed.), *The Reform of Network Industries Evaluating Privatisation, Regulation and Liberalisation in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, 2011, pp. 72-73.

⁶⁸ Ibidem, p. 70.

⁶⁹ Јасмина Станишић и Мирјана Бугариновић, „Поглед у теорију и праксу различитих приступа либерализацији тржишта железничког путничког саобраћаја“, *Техника*, вол. 66, бр. 1, 2011, стр. 115.

путничког саобраћаја – конкуренција за тржиште (или регулисана конкуренција) и конкуренција на тржишту (кроз отворени приступ).⁷⁰ Основна разлика међу овим моделима је у томе што се код конкуренције за тржиште оператори надмећу међусобно како би добили франшизу и стекли право да пружају услуге на одређеној линији, док се код модела конкуренције на тржишту оператори међусобно надмећу у погледу пружања услуга, али су слободни приликом одређивања траса, односно линија и цена карата.⁷¹

Легислативне измене у сектору железница су се ослањале на три главна стуба: раздвајање делатности, и то пре свега раздвајање мрежних делатности од услуга железничког транспорта; омогућавање приступа мрежи трећим странама (конкурентима); стварање регионалног тржишта за путнике железничког транспорта.⁷² Значајна новина која је усвојена Другим железничким пакетом, односила се на успостављање Европске железничке агенције (*European Railway Agency - ERA*) која треба да „допринесе стварању конкурентног железничког сектора“ у Европској унији.⁷³ Ова агенција је у међувремену замењена Агенцијом Европске уније за железнице (*European Union Agency for Railways*), на основу Четвртог железничког пакета. Овим изменама агенција је добила нова овлашћења, нарочито у погледу безбедносних сертификата у железничком транспорту.

Либерализација сектора електричне енергије је започела готово у исто време када је отпочела и либерализација тржишта природног гаса. Штавише, када говоримо о енергетским пакетима који су усвајани са циљем либерализације енергетског тржишта у Европској унији, мислимо на сет легислативних аката који су усвајани паралелно за сектор електричне енергије и природног гаса. Такође, када се спомиње либерализација енергетског тржишта у Европској унији мисли се пре свега на тржишта електричне енергије и природног гаса, јер је на осталим енергетским тржиштима постојао већ изванредан ниво конкуренције. Либерализација тржишта електричне енергије је отпочела нешто раније у односу на тржиште природног гаса, услед тежине преговора међу државама чланицама када се радило о либерализацији тржишта природног гаса.⁷⁴ Напошетку, треба истаћи да је немогуће посматрати тржишта електричне енергије и природног гаса као потпуно изолована, јер се у великом броју случајева електрична енергија генерише коришћењем природног гаса.

Многа решења која су усвојена за сектор електричне енергије су слична или готово идентична решењима усвојеним за сектор природног гаса. У почетку је постојала разлика када је реч о приступу треће стране мрежама (енгл. *third party access*), где је усвојен модел преговараног приступа (енгл. *negotiated access model*) и регулисаног приступа (енгл. *regulated access model*) мрежама и на тржишту електричне енергије, и на тржишту природног гаса. Када је реч о сектору електричне енергије, поред ова два модела је прихваћен и трећи – модел јединог купца (енгл. *single-buyer model*). Поменути модел је усвојен на инсистирање Француске, тако да се ово решење нашло у коначном тексту Директиве 96/92/ЕЦ о заједничким правилима за унутрашње тржиште

⁷⁰ Ibidem, стр. 116.

⁷¹ Ibidem, стр. 116-118.

⁷² Marc Laperrouza, “Reforming Railways” in Matthias Finger and Rolf W. Künneke (eds.), *International Handbook of Network Industries The Liberalization of Infrastructure*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2011, p. 222.

⁷³ Torben Holvad, “Market structure and state involvement: passenger railways in Europe”, op.cit., p.75.

⁷⁴ Директива 96/92/ЕЦ о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије је усвојена 1996. године, док је Директива 98/30/ЕЦ о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса усвојена две године касније. Видети више у: Jonathan P. Stern, *Competition and Liberalization in European Gas Markets: a Diversity of Models*, Royal Institute of International Affairs, London, Washington, DC: Brookings Institution, 1998, pp. 94-98.

електричне енергије, која је усвојена 1996. године.⁷⁵ Модел јединог купца није усвојен за тржиште природног гаса, већ су само предвиђени модели преговараног и регулисаног приступа мрежама.

Поред Првог енергетског пакета, решења садржана у оквиру Другог и Трећег енергетског пакета садрже слична решења за тржиште електричне енергије и природног гаса. Сличности се могу уочити у неким од главних легислативних решења, попут концепта раздвајања (енгл. *unbundling*) код вертикално интегрисаних предузећа, или поменутог приступа треће стране мрежама. Трећим енергетским пакетом је предвиђено и оснивање Агенције за сарадњу енергетских регулатора (ACER) са овлашћењима на тржишту електричне енергије и природног гаса. Поред доста сличности, као једна од значајних разлика међу секторима електричне енергије и природног гаса се наводи спорији процес интеграције националних тржишта природног гаса у јединствено европско тржиште у поређењу са интеграцијом тржишта електричне енергије.⁷⁶

1.3. Тржиште природног гаса и природни монопол

Индустрија природног гаса се традиционално посматрала као природни монопол, односно као грана која показује обележја природног монопола. Сектор природног гаса није једини који испољава карактеристике природног монопола. Да бисмо одредили значење природног монопола, неопходно је, најпре, да пођемо од дефинисања самог појма монопола и његовог места у економској теорији. Како један од истакнутих научника који се бавио појавом природног монопола у економији, Вилијам Шарки (William W. Sharkey), истиче „није сваки монопол природни (прим. аут. монопол)“.⁷⁷ Слично, Моска (Manuela Mosca) подсећа да је Аристотел први говорио о монополу, али истовремено поставља питање - „ко је први говорио о природном монополу?“.⁷⁸

1.3.1. Монопол и друге тржишне структуре

Етимолошки, монопол потиче од грчких речи *μόνος* (*monos*), што значи један/једини, и *πωλεῖν* (*polein*), односно продавати. Када је реч о монополу као економској појави, сматра се да предузеће поседује монопол „када је једини продавац роба или услуга за које не постоје блиски супститути“.⁷⁹ Другим речима, особеност монопола у односу на другу тржишну ситуацију јесте у “контроли понуде производа“.⁸⁰ Поседовање монопола се, генерално, сматра непожељном ситуацијом на тржишту. Ограничавање понуде на тржишту може да доводе до штетних последица по крајње купце, самим тим и негативних ефеката по целокупно друштвено благостање. Монополиста може бити у прилици да искоришћава своју позицију како би остварио оно што се у економској теорији назива *монополским профитом*.⁸¹ Монополиста је у стању да оствари вишу

⁷⁵ Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, Oxford University Press, Oxford, 2013. p. 181.

⁷⁶ Kim Talus, *Introduction to EU Energy Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 18.

⁷⁷ William W. Sharkey, *The theory of natural monopoly*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982, p. 54.

⁷⁸ Manuela Mosca, On the origins of the concept of natural monopoly, Università di Lecce Department of Economics Working Paper No. 92/45, December 2016, p. 4.

⁷⁹ Richard A. Posner, *Natural monopoly and its regulations*, Cato Institute, Washington, D.C., 1999, p. 1.

⁸⁰ Адам Смит, *Богатство народа*, Култура, Загреб, стр. 58, цитирано према: Бранко Васиљевић, *Лекције из савремене политичке економије*, шесто измењено издање, Завет, Београд, 2014, стр. 120.

⁸¹ Профит монополисте се назива још и *економска рента*, *екстрапрофит*.

цену у односу на привредне субјекте који се суочавају са конкуренцијом, јер је цена код монополисте виша од граничних (маргиналних) трошкова производње. За разлику од поменуте ситуације, произвођачи изложени конкурентском притиску постижу цену која је изједначена граничним (маргиналним) трошковима.

Као супротност монополу се јавља ситуација у којој је присутна конкуренција на тржишту, односно надметање великог броја привредних субјеката. Савршена конкуренција је више идеал који се готово никада или ретко догађа у пракси. Оно што се настоји постићи на тржишту јесте конкуренција која је делотворна, која ће привредне субјекте изложити конкурентском притиску, али која ће и даље бити далеко од онога што се сматра савршеном (перфектном) конкуренцијом. Капитализам карактерише, говорећи речима Јозефа Шумпетера (Joseph Alois Schumpeter), „креативна деструкција“.⁸² Оно што се налази у сржи савременог капиталистичког система је динамичност, која се одражава и на структуру самог тржишта. Предузећа пролазе кроз различите фазе пословања, технолошке промене и различите интензитете конкурентског притиска. Она предузећа која не успеју да се прилагоде променама, нарочито динамичним које су карактеристичне за савремену економију, често су принуђена да напусте тржиште и тржишну утакмицу. Поједини привредни субјекти сматрају да ће им повезивање са другим привредним субјектима донети предност на тржишту и одлучују се за спајање, или врше преузимање других привредних субјеката. Ова динамичност на тржишту јесте и један од разлога зашто се амбициозан циљ савршене конкуренције никада не остварује у пракси. Привредни субјекти пролазе кроз различите фазе присутности на тржишту, од уласка на тржиште, пословања на њему, евентуалног мењања правне форме и статуса, па све до наставка пословања, изласка са тржишта или престанка постојања привредног субјекта. За време пословања на тржишту, привредни субјекти су изложени различитом конкурентском притиску, који се креће између две крајности – од снажног и интензивног конкурентског притиска па све до одсуства било какве конкуренције, као у случају монопола.

Између две крајности, монопола и савршене конкуренције између већег броја учесника на тржишту, постоји и олигопол као једна од могућих тржишних структура. Олигопол, који се састоји од грчких речи *ὀλίγος* (*oligos*), што значи неколико, и *πωλεῖν* (*polein*), што значи продавати, подразумева постојање неколицине (два или више) конкурената на тржишту. За разлику од учесника који поседује монополски положај на тржишту, олигополиста мора да узме у обзир и интересе (неколицине) других учесника на тржишту. То је последица „међузависности учесника“⁸³ код олигополске тржишне структуре, који нису у позицији да самостално одређују услове понуде независно од преосталих учесника. Олигопол, због своје природе и неизвесности у погледу могућег понашања неколицине конкурената, може да доведе до споразумевања учесника на тржишту о обиму производње и ценама. Споразумевање међу учесницима може да буде изричито, али и прећутно, односно путем конклюдентних радњи. Картелни споразуми којима се одређују цене, ограничава производња или дели тржиште су забрањени прописима о конкуренцији.⁸⁴ Такви споразуми представљају врсту хоризонталних рестриктивних споразума и правна последица је њихова ништавост.

Поред различите тржишне структуре на страни понуде, можемо да уочимо и различите ситуације које постоје на страни потражње. Ту разликујемо ситуацију у којој постоји велики број купаца на страни понуде, који се међусобно надмећу у погледу стицања, односно куповине

⁸² Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, London, New York, 1994, pp. 81-86.

⁸³ Бранко Васиљевић, *Лекције из савремене политичке економије*, op. cit., p. 127.

⁸⁴ Борис Беговић, Владимир Павић, Душан В. Поповић, *Увод у право конкуренције*, треће издање, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2019, стр. 45.

одређених производа или услуга на тржишту. Ипак, постоје и случајеви када се може појавити само један купац одређених роба или услуга, односно купац који је у позицији да одговори на целокупну понуду на тржишту и тиме онемогући другим купцима приступ поменутој роби или услугама. Таква ситуација се назива монопсон (енгл. *monopsony*)⁸⁵. Коначно, постоји и тржишна ситуација у којој се неколицина купаца надмеће за одређену робу или услугу, и тада се ради о олигопсону (енгл. *oligopsony*).

1.3.2. Одлике природног монопола

Након што смо дефинисали монопол и размотрили различите тржишне структуре, у наставку ћемо указати на карактеристике природног монопола. Треба напоменути да не постоји јединствена дефиниција природног монопола, те да су се многи аутори бавили појавом природног монопола на тржишту. Иако је првенствено реч о економској појави, природним монополом су се бавили и представници других дисциплина, пре свега права и политичких наука. Као што истиче Шарки, највише дискусије и информација о природном монополу садрже они радови који се баве теоријом регулације, јавним предузећима и конкуренцијом (антитрустовском економијом).⁸⁶ Такође, аутори се не слажу ни у погледу оцене природног монопола као таквог, односно да ли природни монопол представља нужно негативну појаву у економији или јер реч о појави која је вредносно неутрална у односу на друштво у целини.

Можда најцеловитију студију о природном монополу пружио је, већ споменути аутор, Вилијам Шарки у књизи „Теорија природног монопола“ (*The theory of natural monopoly*). Он је у овом делу најпре пошао од аутора који су се бавили појавом монопола у економији, да би се потом осврнуо на ауторе који су писали о природном монополу или о његовим карактеристикама. Шарки тврди да је Џон Стјуарт Мил (John Stuart Mill) врло рано увидео користи до којих би дошло уколико би снабдевање гасом⁸⁷ и водом обављала једна компанија уместо више конкурентских предузећа.⁸⁸ У конкретном случају радило се о индустријама које су биле од значаја за велику већину грађана, и Мил је отворио важно питање ефикасности у снабдевању од стране једног или више конкурентских предузећа. Нешто млађи француски економиста и „највећи од свих економиста“⁸⁹ Леон Валрас (Marie-Esprit-Léon Walras) је такође користио појам природног

⁸⁵ Сматра се да је термин монопсон (енгл. *monopsony*) прва употребила британска економисткиња Џоан Робинсон (Joan Violet Robinson) у делу „Економија несавршене конкуренције“. Видети: Joan Robinson, *The Economics of Imperfect Competition*, second edition, Macmillan, London, 1969, p. 215.

⁸⁶ William W. Sharkey, *The theory of natural monopoly*, op. cit., p. 15. Иако у литератури преовладава став да је Џон Стјуарт Мил био један од првих аутора који је поменуо и објаснио појаву природног монопола, Моска тврди да је анализирајући постојећу литературу о природном монополу дошла до закључка да се у Малтусовом (Thomas Robert Malthus) есеју „Природа ренте“ (*The Nature of Rent*) по први пут експлицитно помиње природни монопол, насупрот вештачком монополу (*artificial monopoly*). Видети: Manuela Mosca, *On the origins of the concept of natural monopoly*, op. cit., p. 5.

⁸⁷ Мисли се на градски или угљени гас (енгл. *coal gas, town gas*) који се употребљавао пре комерцијализације природног гаса. Градски гас је био популаран у Сједињеним Америчким Државама и Уједињеном Краљевству и још неколико држава у 19. и почетком 20. века, а користио за осветљење, али и за грејање и кување.

⁸⁸ William W. Sharkey, *The theory of natural monopoly*, op. cit., p. 14.

⁸⁹ Joseph A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Edited from Manuscript by Elizabeth Boody Schumpeter and with an Introduction by Mark Perlman, Routledge, London, 1987, p. 795.

монопола (фра. *monopole naturel*) у свом раду, али без прецизнијег одређења шта сам појам представља.⁹⁰

Поред Мила, према речима Шаркија, Томас Фарер (Thomas Farrer) се такође бавио оним што се у економској теорији назвало природним монополом, и који је захваљујући испољеним економским карактеристикама успео да одреди појаву природног монопола. Фарер сматра да индустрија која показује карактеристике природног монопола подразумева:

- снабдевање основним производима и услугама;
- повољну локацију за производњу;
- аутпут који се не би складиштио;
- присутну економију обима;
- постојање предвидивости и добро дефинисаног споразума о снабдевању, који се може постићи само помоћу једног снабдевача.⁹¹

Интересовања аутора за природни монопол су нарочито уочљива у двадесетом веку, када је све већи број економских теоретичара посветио пажњу овој појави. То се може разумети и кроз развој већег броја индустрија и привредних сектора који су испољавали карактеристике природног монопола. Оно што је нарочито окупирало пажњу економиста јесте питање какав је однос природног монопола и конкуренције, као и да ли је конкуренција могућа и пожељна у оним гранама које испољавају карактеристике природног монопола. Док је за Елија (Richard T. Ely) конкуренција неподесна у условима постојања природног монопола, Кејзен и Тарнер (Kaysen and Turner) посматрају природни монопол „као једну од ситуација у којој конкуренција можда неће радити“.⁹²

Оно што се у литератури наводи када је реч о природном монополу, јесте његова појава при економији обима (енгл. *scale economics*), односно у условима када са повећањем обима производње долази до пада трошкова по јединици производа, односно опадајућих просечних трошкова. Ова веза природног монопола и економије обима се можда најбоље осликава кроз речи Познера: „предузеће које може да распореди фиксне трошкове на више јединица производа је ефикасније од оног предузећа са мањим аутпутотом. То је шта економија обима – концепт који лежи у срцу природног монопола – значи.“⁹³

Предузеће које остварује економију обима на одређеном тржишту, налази се у бољој позицији у односу на потенцијалне конкуренте који треба да уђу на тржиште јер постоји отежан приступ тржишту услед великих фиксних трошкова и почетних улагања.⁹⁴ Ипак, иако је економија обима важна за објашњење и разумевање природног монопола, она не дефинише сам природни монопол.

Постоји доста неслагања у погледу прецизне дефиниције природног монопола, што је последица „чињенице да се концепт природног монопола састоји од различитих елемената и ... сваки од тих елемената има сопствену различиту историју“.⁹⁵ Према мишљењу Моске, док је економија обима била у средишту одређења традиционалног појма природног монопола, нови приступ подразумева да се природни монопол објашњава помоћу концепта субадитивности

⁹⁰ Léon Walras, “L'état et les chemins de fer” in Jean-Pierre Potier (ed.), *Études d'économie politique appliquée. Oeuvres économiques complètes d'Auguste et Léon Walras*, vol. 10, Economica, Paris, 1992, p. 200.

⁹¹ William W. Sharkey, *The theory of natural monopoly*, op. cit., p. 15.

⁹² Ibidem, pp. 16-17.

⁹³ Richard A. Posner, *Natural monopoly and its regulations*, op. cit., pp. 78-79.

⁹⁴ Ibidem, p. 48.

⁹⁵ Manuela Mosca, On the origins of the concept of natural monopoly, op. cit., p. 4.

функције трошкова (енгл. *sub-additivity of cost functions*) и одрживости (енгл. *sustainability*).⁹⁶ Под субадитивности се подразумевају трошкови производње који су мањи ако се производњом бави само једно предузеће уместо више међусобно конкурентских предузећа, док се одрживост природног монопола посматра кроз непрофитабилност уласка других предузећа услед високих фиксних трошкова, што доприноси успостављању и одржавању природног монопола. Коначно, да би се нека индустрија означила као природни монопол „неопходно је узети у обзир и друге предуслове попут дефинисања тржишта и природу потражње у датој грани“.⁹⁷

Бег (David Begg), Фишер (Stanley Fischer) и Дорнбуш (Rudiger Dornbusch) у *Економији* дефинишу природни монопол као онај који „има просечне трошкове који опадају са повећањем аутпута“, што му омогућава да „наплаћује нижу цену од оне коју би наплаћивали сви мањи конкуренти“.⁹⁸ Може се рећи да се природни монопол односи на ситуацију на тржишту „чија целокупна понуда може бити задовољена по најнижој цени од стране једног предузећа“.⁹⁹ Другим речима, у појединим сегментима привреде постоји оправданост обављања делатности од стране једног предузећа које може да снабдева потрошаче по нижој цени у односу на ситуацију када би постојала конкуренција. Иако се монопол обично сматра негативном појавом у економији, сматра се да природни монопол може да настане и у условима постојања конкуренције. До тога долази зато што поједини сегменти привреде подразумевају високе фиксне трошкове, односно велика почетна улагања у постројења која могу да задовоље целокупну потражњу на одређеном тржишту. Постојање конкуренције у таквим околностима би довело до непотребног дуплирања капацитета и расипања ресурса, те се поставља питање одрживости конкуренције у таквим ситуацијама на дужи рок.

Дакле, природни монопол је други назив за монопол „који је настао природним путем, без икакве интервенције државе.“¹⁰⁰ Тржишна снага природног монополисте, као што Познер истиче, не потиче од привилегија које му се додељују законом или од непоштених и рестриктивних пракси, већ потиче од карактеристика и образаца понуде и потражње на конкретном тржишту.¹⁰¹ Теоретичари који су се бавили природним монополом су наводили различите секторе привреде који испољавају карактеристике природног монопола. Већ смо споменули да је Мил као пример природног монопола навео индустрију воде и гаса, али и поштанске услуге. Валрас је за пример постојања природног монопола узео железнице, канале и путеве,¹⁰² док је амерички економиста Ели додао поменутом низу још трамваје, иригационе системе, луке, плинаре (постројења за производњу гаса), телеграфске и телефонске линије.¹⁰³ Систем телефоније и италијански економиста Вити де Марко (Antonio De Viti de Marco) наводи као пример природног монопола, али је можда још значајније његово запажање о мрежним ефектима појединих сектора, када каже да „потрошачи уживају већу корист када постоји већи број претплатника са којима могу да комуницирају када је то неопходно“.¹⁰⁴ Иако се природни монопол може јавити и ван поменутих

⁹⁶ Ibidem, p. 3.

⁹⁷ William W. Sharkey, *The theory of natural monopoly*, op. cit., p. 20.

⁹⁸ Бег Дејвид, Стенли Фишер, Родигер Дорнбуш, *Економија*, осмо издање, Дата Статус, Београд, 2010, стр. 316.

⁹⁹ Richard A. Posner, *Natural monopoly and its regulations*, op. cit., p. 27.

¹⁰⁰ Борис Беговић, Владимир Павић, Душан В. Поповић, *Увод у право конкуренције*, op. cit., 2019, стр. 38.

¹⁰¹ William W. Sharkey, *The theory of natural monopoly*, op. cit., p. 19.

¹⁰² Léon Walras, "L'état et les chemins de fer" in *Études d'économie politique appliquée*, F. Rouge et Cie, Lausanne; R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1936, p. 232.

¹⁰³ Richard T. Ely, "Natural Monopoly and the Workingman. A Programme of Social Reform", *The North American Review*, Vol. 158, No. 448, 1894, p. 294.

¹⁰⁴ Antonio De Viti de Marco, "The Telephone Industry and State Exercise of Said" in Mario Baldassarri and Pierluigi Ciocca (eds.), *Roots of the Italian School of Economics and Finance: From Ferrara (1857) to Einaudi (1944)*, Vol. 3, Palgrave, New York, 2001, p. 521.

мрежних сектора, у највећем броју случајева природни монопол се јавља код инфраструктурних делатности.¹⁰⁵

Поменути привредни сектори, на које су указивали истакнути економски теоретичари у XIX и почетком XX века, у великој мери су остали примери природног монопола и у другој половини XX века. Ипак, можемо да укажемо на значај области енергетике, нарочито сектора електричне енергије и природног гаса који су често у литератури препознати као примери сектора који испољавају карактеристике природног монопола. Сложени електроенергетски систем функционише захваљујући преносним и дистрибутивним мрежама, помоћу којих се електрична енергија допрема од места производње до купаца, укључујући и крајње потрошаче. Овакав начин функционисања је, према мишљењу појединих аутора, показатељ да поменути сектор показује карактеристике природног монопола. Неки, попут Кристофер Џонса (Christopher Jones), истичу да су електричне мреже пример не само природног монопола, већ и савршеног монопола (енгл. *perfect monopoly*).¹⁰⁶ Сличне карактеристике су присутне и у сектору природног гаса, који се састоји од разгранате мреже гасовода за транспорт и дистрибуцију. Оно што је карактеристично за овакву енергетску инфраструктуру су високи трошкови инвестиција, односно високи фиксни трошкови. Једном када предузеће изгради енергетску инфраструктуру која може да задовољи потребе одређеног тржишта, друга инфраструктура постаје излишна и економски неоправдана. Изградња нове инфраструктуре би само непотребно дуплирала постојећи капацитет и довела до расипања ресурса.

Поред сектора електричне енергије и природног гаса, у литератури се као примери сектора који поседују карактеристике природног монопола често наводе сектори телекомуникација и железница. Ови сектори, такође, захтевају постојање одговарајуће инфраструктуре како би произвођачи (снабдевачи) могли да одговоре на потребе купаца и крајњих потрошача. Због постојања економије обима, ови сектори су препознати као природни монополи, где једно предузеће може ефикасније да послује и задовољи потребе купаца у односу на ситуацију када би постојала конкуренција. Ипак, став о природном монополу у економској теорији није јединствен, што је нарочито уочљиво последњих неколико деценија. Томе је допринео значајан технолошки напредак у готово свим привредним секторима, укључујући и оне за које се сматрало да представљају типичне примере природног монопола. Промене су уочљиве у сектору телекомуникација, који је био један од првих сектора у којем је отпочео процес либерализације.

Преиспитивање става да у економији постоји нешто попут природног монопола је постало интензивно у академској литератури последњих деценија XX века. Осамдесетих година прошлог века, амерички економиста Валтер Примеау (Walter J. Primeaux) је писао о основаности природног монопола у сектору електричне енергије. Он је закључио како је у градовима у којима је постојала конкуренција између два предузећа у сектору електричне енергије дошло до надметања предузећа у погледу цена и услуга, што је побољшало положај потрошача.¹⁰⁷ Такође, дошао је до закључака који стоје насупрот основним претпоставкама природног монопола: трошкови су, заправо, нижи када се надмећу две компаније у поређењу са ситуацијом када постоји монопол на тржишту; не постоји вишак капацитета у условима конкуренције на тржишту у односу на ситуацију када је

¹⁰⁵ Борис Беговић, Владимир Павић, Душан В. Поповић, *Увод у право конкуренције*, op. cit., стр. 40-41.

¹⁰⁶ Christopher Jones (ed.), *EU Energy Law Volume I – The Internal Energy Market*, fourth edition, Claeys & Casteels, Deventer, Leuven, 2016, p. 12. Интересантно је да Џонс помиње електричне мреже као пример природног и савршеног монопола у издању књиге из 2016. године (четврто издање), док је навођење овог примера изостављено у издању књиге из 2021. године (пето издање).

¹⁰⁷ Walter J. Primeaux, *Direct Electric Utility Competition: The Natural Monopoly Myth*, Praeger, New York, 1986, p. 175.

само једно предузеће на тржишту; потенцијални проблеми у вези са дуплирањем капацитета нису од великог значаја за потрошаче у поређењу са добицима од конкуренције.¹⁰⁸

Деценију касније, објављен је чланак Дилоренца (Thomas J. DiLorenzo) упечатљивог и симболичног наслова „Мит о природном монополу“ (*The myth of natural monopoly*). У поменутом чланку, Дилоренцо наводи да „ништа попут природног монопола никада није ни постојало“, те да је „теорија природног монопола економска фикција 19. века која је бранила монополске привилегије 19. века (или 18. века, у случају Поштанске службе Сједињених Држава), и нема корисно место у америчкој економији 21. века“.¹⁰⁹ Он сматра да је најпре дошло до стварања природних монопола у пракси, а да су поједини економисти развили теорију о природном монополу како би накнадно (*ex post*) оправдали државну интервенцију на тржишту.¹¹⁰ Он је на трагу представника аустријске школе економије, када каже да и монопол који се створи на тржишту јесте привременог карактера, за разлику од монопола који је последица непосредне интервенције државе на тржишту. Дилоренцо се осврнуо и на четири привредна сектора, за која се сматрало да представљају типичне примере природног монопола – гасну индустрију, електропривредне компаније, кабловску телевизију, телефонске услуге, како би преиспитао „мит о природном монополу“. За сваки од ових сектора наводи примере где је, пре државног интервенционизма и њеног мешања у привреду, постојао одређени степен конкуренције, од које су корист имали потрошачи у виду нижих цена услуга.¹¹¹

Напори аутора, као што је Дилоренцо, се могу сматрати значајним доприносом у погледу разумевања теорије природног монопола. Са друге стране, значајан број економиста је прихватио став да су поједини привредни сектори испољавали оне карактеристике, које су у економској теорији препознате под именом природни монопол. Како ствари не би требало посматрати као непромењиве, у обзир би требало узети све промене које се дешавају у економији услед технолошког развоја, мењања образаца понуде и потражње, односно навика потрошача. Неки сектори који су испољавали карактеристике природног монопола, можда се више не могу сврстати у ту категорију услед промена у датом сектору, попут технолошких промена и промена природе потражње. Тако на пример, док се у литератури сектор телекомуникација наводи као типичан пример природног монопола, Велфенс тврди да овај сектор испољава карактеристике „делимичног или парцијалног природног монопола“.¹¹² Посматрано из савремене перспективе, Беговић, Павић и Поповић истичу да „делатност телекомуникација више није природни монопол“, што је узроковано измењеним обрасцем тражње на тржишту, односно значајним повећањем потражње у области телекомуникационих услуга.¹¹³ На сличном трагу, Каличанин и Куч наводе да поједини економисти „истичу како је погрешно поистоветити индустрију електричне енергије са природним монополом“.¹¹⁴

Поред три доминантна става према природном монополу у теорији – првог, који објашњава појам природног монопола и наводи примере сектора који га испољавају; другог, који пориче да постоји нешто попут природног монопола у економији, односно служи само као повод за државну интервенцију на тржишту; трећег, који прихвата флексибилнији приступ када је реч о природном монополу и допушта могућност да нека привредна грана изгуби обележја природног монопола –

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Thomas J. DiLorenzo, “The myth of natural monopoly”, *The Review of Austrian Economics*, Vol. 9, 1996, p. 58.

¹¹⁰ Ibidem, p. 43.

¹¹¹ Ibidem, pp. 47-48, 53-57.

¹¹² Paul J.J. Welfens, “Competition, Privatization and Foreign Direct Investment in Network Industries”, op. cit., p. 24.

¹¹³ Борис Беговић, Владимир Павић, Душан В. Поповић, *Увод у право конкуренције*, op. cit., стр. 40-41.

¹¹⁴ Đorđe Kaličanin and Vukašin Kuč, “Comparing restructuring strategies of electric power companies in the EU and Serbia”, *Ekonomika Preduzeća*, god. 62, br. 7-8, 2014, p. 422.

можемо да наведемо и четврти став, који је најближи нашем виђењу односа сектора природног гаса и природног монопола. Из ове перспективе природни монопол може да постоји у одређеним сегментима привредних сектора, али не нужно у целом сектору или привредној грани. То је блиско Познеровом ставу, када каже да је „реткост да је цела привредна грана природни монопол“. ¹¹⁵ Сектори електричне енергије и природног гаса се нарочито намећу као примери где не мора да постоји природни монопол на нивоу целе гране. Полазимо од неколико различитих делатности и тржишта у овим секторима, попут тржишта експлоатације, производње, транспорта (преноса), дистрибуције, складиштења, па све до оних делатности које су ближе крајњим потрошачима, попут продаје електричне енергије и природног гаса. Није карактеристично да на свим поменутих нивоима тржишта постоји једнак степен конкуренције. Велфенс указује да у почетним фазама развоја гасне индустрије није било јасног одвајања различитих делатности на тржишту гаса, попут транспорта и складиштења као некомпетитивних делатности и трговине природним гасом као компетитивне делатности, што је за резултат имало њихово подвођење под исти регулаторни третман упркос разликама које су постојале између делатности у оквиру истог сектора. ¹¹⁶ Котловски (Aleksander Kotlowski) тврди да је дошло до промене парадигме, јер се производња енергије и снабдевање енергијом не сматрају више природним монополима, док се мрежне активности (прим. аут. транспорта и дистрибуције) „и даље посматрају као природни монополи“. ¹¹⁷ До сличног закључка аутори долазе и у погледу сектора електропривреде, где долази до напуштања доминантног става да „електропривреду на нивоу гране треба посматрати као природни монопол“, ¹¹⁸ што је за резултат имало увођење конкуренције у домену производње и снабдевања, док је регулација задржана у домену преноса и дистрибуције, као мрежних делатности. ¹¹⁹

Дакле, у сектору природног гаса некомпетитивне делатности, попут транспорта и дистрибуције, се и даље могу сматрати природним монополима, ¹²⁰ што не значи да ће ове делатности и у будућности показивати карактеристике природног монопола.

¹¹⁵ Richard A. Posner, *Natural monopoly and its regulations*, op. cit., p. 42.

¹¹⁶ Paul J.J. Welfens, “Competition, Privatization and Foreign Direct Investment in Network Industries”, op. cit., p. 32.

¹¹⁷ Aleksander Kotlowski, “Third-party Access Rights in the Energy Sector: A Competition Law Perspective”, *Utilities Law Review*, Vol. 16, No. 3, 2007, p. 102.

¹¹⁸ Сања Филиповић, Гордан Танић, „Регулација цена електричне енергије са посебним освртом на Србију“, *Индустрија*, вол. 37, бр. 3, 2009, стр. 124.

¹¹⁹ Leonardo Meeus and Pradyumna Bhagwat, “Classical grey areas since the start of the internal market” in Leonardo Meeus and Jean-Michel Glachant (eds.), *Electricity Network Regulation in the EU: The Challenges Ahead for Transmission and Distribution*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, 2018, p. 106.

¹²⁰ Annelieke Beukenkamp, “Pipeline-to-Pipeline Competition: An EU Assessment”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 27, Issue 1, 2009, p. 20.

2. ПОЧЕТАК ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ ТРЖИШТА ПРИРОДНОГ ГАСА

2.1. Почетна искуства у либерализацији тржишта природног гаса

Тржиште природног гаса је деценијама било изузето од процеса либерализације, и то не само у државама Европе. Сектор природног гаса су државе посматрале као област њихове искључиве надлежности, као *domaine réservé*. Оваква ситуација је била присутна све до осамдесетих, односно до деведесетих година прошлог века. Потреба да се либерализује тржиште природног гаса се јавила са циљем подстицања конкуренције на тржишту и побољшањем позиције потрошача природног гаса.

Сједињене Америчке Државе и Уједињено Краљевство су биле међу првим државама на свету у којима је дошло до либерализације тржишта природног гаса, али се у ову групу могу додати и Аустралија, Нови Зеланд, Аргентина, Канада. Поменуте државе су поспешиле конкуренцију на тржишту природног гаса пре свега кроз омогућавање приступа треће стране складиштима и гасоводима, што је допринело повећању доступних услуга потрошачима, њиховом бољем квалитету, већој могућности избора на страни потрошача, као и смањењу цена.¹²¹ Либерализација тржишта природног гаса у Европској унији ће уследити тек крајем деведесетих година XX века, услед разлика које су постојале међу државама чланицама и њиховог става по питању либерализације овог сектора.

2.1.1. Искуство Сједињених Америчких Држава

Регулација тржишта гаса у Сједињеним Америчким Државама је започела усвајањем Закона о природном гасу (*Natural Gas Act*) 1938. године. Треба напоменути да су нека питања, попут производње и дистрибуције природног гаса, била регулисана још почетком XX века, али на локалном нивоу и нивоу држава.¹²² Пре него што је увојен Закон о природном гасу 1938. године, Федерална трговинска комисија (*Federal Trade Commission - FTC*) је у извештају из 1935. године, који се тичао индустрије природног гаса и његовог транспорта цевоводима, дошла до закључка да би међудржавни гасоводи (енгл. *interstate pipelines*) требало да потпадну под регулацију федералне владе јер представљају природне монополе и природне монопсоне који проузрокују високе цене, и доприносе несразмерној користи за предузећа која поседују гасоводе у поређењу са потрошачима и произвођачима природног гаса.¹²³ То није први пут да се дошло до закључка да је потребна регулација међудржавних гасовода. Сличан предлог је дошао од стране Федералне трговинске комисије 1928. године, али предлог у том тренутку није наишао на већу заинтересованост у Конгресу.¹²⁴ Регулација сектора природног гаса је потпала под надлежност

¹²¹ Steven Brakman, Charles van Marrewijk and Arjen van Witteloostuijn, Market liberalization in the European Natural Gas Market The importance of capacity constraints and efficiency differences, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper Series nr: 09-15, Utrecht, 2009, pp. 10-11.

¹²² Michael J. Doane and Daniel F. Spulber, "Open Access and the Evolution of the U.S. Spot Market for Natural Gas", *The Journal of Law and Economics*, Vol. 37, Number 2, 1994, p. 480.

¹²³ Richard J. Pierce, "Reconsidering the Roles of Regulation and Competition in the Natural Gas Industry", *Harvard Law Review*, Vol. 97, No. 2, 1983, p. 345.

¹²⁴ Martin V. Kirkwood, "Distributor Bypass in the Deregulated Natural Gas Industry – Are Consumers Being Left in the Cold?", *Catholic University Law Review*, Vol. 39, Issue 4, 1990, p. 1167.

Федералне комисије за енергију (*Federal Power Commission - FPC*), која је требало да заштити потрошаче природног гаса у одсуству развијене конкуренције на тржишту. Такође, за разлику од међудржавних гасовода који су регулисани од стране Федералне комисије, изван домаћаја њене регулације су остала тржишта гаса унутар појединачних држава (енгл. *intrastate market*), која су била предмет регулације органа федералних јединица.

Закон из 1938. године није довео до либерализације тржишта природног гаса, већ се односио на питање транспорта гаса и његову продају између држава (федералних јединица) у Сједињеним Државама. Либерализација ће у овој држави уследити након неколико деценија. У тренутку усвајања Закона о природном гасу постојала су четири привредна субјекта која су била доминантна у погледу транспорта гаса међу америчким државама, док је неколико деценија након тога број компанија порастао на преко сто, што је одражавало измењену структуру тржишта гаса када је реч о његовом транспорту, али и раст самог тржишта природног гаса, односно његове повећане потрошње у САД. *Ratio* усвајања Закона из 1938. године био је заштита потрошача од антикомпетитивних пракси компанија које су биле доминантне у сегменту транспорта природног гаса међу државама, али и обезбеђивање сигурног снабдевања потрошача природним гасом.¹²⁵

Прекретницу је представљало усвајање Закона о политици природног гаса (*Natural Gas Policy Act*) 1978. године, чиме су постављени правни темељи за либерализацију овог сектора на федералном нивоу. Усвајање овог акта није био ни мало лак задатак, јер је требало ускладити интересе различитих групација, што је изискивало доста енергије и времена.¹²⁶ Годину дана пре усвајања поменутог Закона, Федералну комисију (*Federal Power Commission - FPC*) наследила је Федерална регулаторна комисија за енергетику (*Federal Energy Regulatory Commission - FERC*). Један од основних проблема, који је и довео до усвајања Закона из 1978. године, односио се на несташицу у снабдевању природним гасом. Она је била изазвана како постојећим регулаторним амбијентом који је успостављен 1938. године, тако и политичким догађајем са почетка седамдесетих година прошлог века када је дошло до Прве нафтне кризе, односно Првог нафтног шока 1973. године. Када је реч о првом разлогу, може се уочити да се ситуација на тржишту природног гаса у великој мери изменила када је реч о Сједињеним Америчким Државама. Неколико деценија након усвајања закона из 1938. године, постало је јасно да је неопходно изменити регулаторни оквир који више није одговарао ситуацији на тржишту природног гаса. Други разлог, односно избијање Првог нафтног шока, допринео је повећаном интересовању за енергентом који би представљао алтернативу нафти, која је била предмет ембарга од стране држава које су биле окупљене у оквиру ОПЕК-а (*Organization of the Petroleum Exporting Countries - OPEC*) - групације земаља извозница нафте. Сједињене Државе, које су током израелско-арапског рата подржавале државу Израел, и саме су биле под ембаргом када је реч о увозу нафте из арапских држава. Многи су тада сматрали да се алтернатива може тражити у већој потрошњи природног гаса, што је све више било подстакнуто сазнањима о мањој емисији штетних материја у атмосферу употребом овом енергента у поређењу са сагоревањем нафте или угља.

Закон о политици природног гаса из 1978. године представљао је директан одговор на несташицу у снабдевању природним гасом, која је нарочито постала очигледна седамдесетих година прошлог века.¹²⁷ Од усвајања поменутог акта почела је постепена дерегулација цена када је реч о природном гасу који се продавао на месту његовог проналаaska, односно експлоатације. Међутим, треба напоменути да су постојале различите категорије гаса када је реч о дерегулацији,

¹²⁵ Ibidem, p. 1157.

¹²⁶ Paul W. MacAvoy, "The Natural Gas Policy Act of 1978", *Natural Resources Journal*, Vol. 19, Issue 4, 1979, p. 811.

¹²⁷ Ibidem, p. 817.

као и да је направљена дистинкција између старих и нових налазишта природног гаса.¹²⁸ Регулација изворишта природног гаса, односно цене гаса на бушотинама (енгл. *wellhead price*) успостављена је још судском одлуком из 1954. године,¹²⁹ када је Врховни суд Сједињених Америчких Држава заузео став да цена природног гаса „на извору“ треба да потпадне под федералну регулацију, односно надлежност федералне комисије у области енергије (FPC). Пре него што је донета поменута одлука, постојао је став да ће сама конкуренција међу произвођачима природног гаса бити довољна да задржи цене природног гаса на ниском нивоу. Регулација цена природног гаса по којој су произвођачи продавали гас компанијама које транспортују гас, довела је до значајних неефикасности, нарочито због разлика које су постојале међу бушотинама природног гаса. Многи аутори у пољу економије указују да се одређивањем цена, односно максималних цена по којима се продаје одређено добро (енгл. *price ceiling*) нарушава равнотежа између понуде и потражње што доводи до неефикасне алокације ресурса, при чему се може јавити недостатак на страни понуде услед вештачког одржавања цена на ниском нивоу.¹³⁰

Усвајање Закона 1978. године је представљало почетак процеса либерализације тржишта гаса, који ће добити на значају још више осамдесетих година. Имплементацијом овог закона несташица гаса, која је била присутна седамдесетих година и која је у великој мери утицала да се донесе нови закон у овој области, окончана је осамдесетих година.¹³¹ Од почетка примене новог закона и постепене дерегулације цене гаса су пале у просеку и за до 50%,¹³² али и даље није била постигнута потпуна дерегулација.

Неколико кључних одлука Федералне регулаторне комисије су допринеле истинском отварању тржишта за нове учеснике и унапређењу конкурентности. Овде треба напоменути да промене које су уследиле осамдесетих година нису биле резултат рада искључиво законодавних и стручних тела, већ су се одвијале у битно измењеним политичким и економским околностима.¹³³

Значајан корак ка раздвајању делатности (енгл. *unbundling*) у области гасне индустрије начињен је доношењем Наредбе бр. 436 (FERC Order No. 436) од стране Федералне регулаторне комисије 1985. године. Овде ћемо указати на неке карактеристике тржишта природног гаса које су биле присутне деценијама у овом сектору, а тичу се обављања различитих делатности од стране једне компаније. Наиме, традиционално су компаније које имају власништво над цевоводима пружале јединствену или нераздвојену услугу (енгл. *bundled services*) транспорта и даље продаје гаса (препродаје) купцима. Сврха Наредбе бр. 436 била је да раздвоји ове делатности, односно да раздвоји услугу транспорта природног гаса цевоводима (енгл. *transportation services*) од

¹²⁸ Michael J. Doane and Daniel F. Spulber, “Open Access and the Evolution of the U.S. Spot Market for Natural Gas”, *op. cit.*, p. 482.

¹²⁹ Phillips Petroleum Co. v. Wisconsin 347 U.S. 672 (1954).

¹³⁰ О негативним аспектима регулације цена гаса „на извору“ детаљно је образлагао угледни амерички правник Пирс (Richard J. Pierce), који тврди да је тржиште гаса на бушотинама већ конкурентно и да је због тога регулација цена непотребна, те да доприноси умањењу друштвеног благостања. Видети: Richard J. Pierce, “Reconsidering the Roles of Regulation and Competition in the Natural Gas Industry”, *op. cit.*, p. 347.

¹³¹ Paul Turner, “Natural Gas Bypass and the Antitrust Laws in a Brave New (Post Order No.636) World”, *Virginia Law Review*, Vol. 82, No. 6, 1996, p. 1028.

¹³² Rebecca A. Haffenden, “The Natural Gas Wellhead Decontrol Act of 1989: The End of an Era”, *Natural Resources & Environment*, Vol. 4, No. 4, Wildlife, 1990, p. 59.

¹³³ Наиме, долазак Роналда Регана (Ronald Regan) на место председника Сједињених Америчких Држава 1981. године, обележен је прихватањем неоконзервативног приступа у политици и економији. Једно од основних обележја нове економске политике Реганове администрације односило се на дерегулацију великог броја сектора, као и смањење државне интервенције у привреди. Као што смо претходни истакли, процес постепене дерегулације био је предвиђен још Законом из 1978. године, који је избором Регана на место председника добила још више на значају.

делатности његове (пре)продаје другим купцима (енгл. *sales services*). Раздвајање делатности (услуга) је имало оправдања из економског и правног аспекта, јер би довело до поспешивања конкуренције на тржишту природног гаса, омогућавајући новим актерима да уђу на тржиште. Треба напоменути да Наредба из 1985. године није увела раздвајање делатности као обавезу, већ је подстицала раздвајање и отворен приступ гасоводима (енгл. *open-access transportation*) на принципима једнаког третмана и недискриминације корисника. Де Вани (Arthur De Vany) и Волс (W David Walls) су већ почетком деведесетих година прошлог века, анализирајући тржиште природног гаса у САД, тврдили да се отворен или слободан приступ транспортној инфраструктури може применити и изван северне Америке.¹³⁴ Чињеница је да је раздвајање делатности постало једна од важних обавеза приликом либерализације тржишта природног гаса у Европској унији, о чему ћемо више говорити у делу који се односи регулаторни оквир тржишта гаса у Европској унији.

Измене које су наступиле на тржишту природног гаса у Сједињеним Америчким Државама, поново су захтевале нова регулаторна решења. Процес постепене дерегулације цена, када је реч о природном гасу који су произвођачи продавали на месту његове експлоатације, у великој мери је започет доношењем Закона о политици природног гаса из 1978. године, а коначно довршен усвајањем новог закона из 1989. године (*Natural Gas Wellhead Decontrol Act of 1989*). Овим законом је дефинитивно напуштена пракса која је успостављена одлуком Врховног суда из 1954. године, а којом је Суд признао надлежност федералне комисије када је реч о регулацији цена природног гаса на бушотинама. Домашај овог Закона се можда најбоље огледа кроз део наслова текста Ребеке Хафенден (Rebecca A. Haffenden) – „крај једне ере“, у ком описује овај период као „завршно поглавље турбулентне историје судске и законодавне активности када је реч о економској регулацији бушотина гаса“.¹³⁵

Федерална регулаторна комисија је 1992. године донела Наредбу бр. 636 (*Order No. 636*), која је допринела даљем отварању тржишта природног гаса након усвајања Наредбе бр. 436. Усвајање Наредбе 1992. године је уследило након што је установљено да ситуација на тржишту природног гаса, која је наступила након спровођења Закона о дерегулацији цена из 1989. године и одредаба о слободном приступу цевоводима уведених Наредбом из 1985. године, може да се додатно унапреди у погледу конкуренције. У самој Наредби бр. 636 се наводи да ће она допринети „окончању структурних промена када је реч о регулацији гасне индустрије од стране Комисије“, као и да ће „промовисање конкуренције међу снабдевачима гаса бити на корист потрошачима и нацији кроз обезбеђивање одговарајућег и поузданог снабдевања (чистим и обилним) гасом по најнижим разумним ценама“.¹³⁶ Овим актом је уведена обавеза раздвајања делатности транспорта и продаје гаса (за разлику од Наредбе бр. 436 која је подстицала раздвајање делатности), али уведена је и процедура у погледу расподеле капацитета транспорта, укључујући и процедуру ослобађања капацитета гасовода (*capacity release procedure*). Наредбом су компаније које имају у власништву гасоводе „претворене у искључиво транспортере природног гаса“,¹³⁷ што је очигледна последица раздвајања делатности транспорта и продаје природног гаса. Такође, отворени приступ се примењивао и на складишта гаса, омогућавајући већем броју актера да се међусобно надмећу на тржишту.

¹³⁴ Arthur De Vany and W David Walls, “Natural gas industry transformation, competitive institutions and the role of regulation: Lessons from open access in US natural gas markets”, *Energy Policy*, Vol. 22, Issue 9, 1994, p. 756.

¹³⁵ Rebecca A. Haffenden, “The Natural Gas Wellhead Decontrol Act of 1989: The End of an Era”, *op. cit.*, p. 59.

¹³⁶ Elisabeth Pendley, *Deregulation of the Energy Industry*, Natural Resources Law Center, University of Colorado School of Law, Occasional papers series 34, Boulder, 1995, p. 3.

¹³⁷ *Ibidem*.

Промене на регулаторном плану од краја седамдесетих година, а нарочито од осамдесетих година, измениле су значајно тржиште природног гаса у Сједињеним Америчким Државама. Једна од емпиријских студија која је укључивала период од 1984. године до 1991. године, потврдила је да је отворени приступ омогућио интеграцију регионалних тржишта природног гаса у релативно конкурентно национално тржиште.¹³⁸ Ова студија је обухватила пет региона: Апалачију (Appalachia), Оклахома, (Oklahoma), Лујзијану (Louisiana), Роки Маунтинс (Rocky Mountains) и Тексас (Texas), који су уједно представљали водеће регионе када је реч о производњи природног гаса у Сједињеним Америчким Државама. Иако је доминантан став међу ауторима да су измене регулаторног оквира допринеле унапређењу ситуације на тржишту природног гаса, Кирквуд (Martin V. Kirkwood) тврди да је Наредбом бр. 436 тежиште померено од заштите потрошача, које је прокламовано још Законом о природном гасу из 1938. године, ка заштити конкуренције која сама треба да уређује односе на тржишту природног гаса уместо државне регулације.¹³⁹

Унапређење регулаторног амбијента се није завршило почетком деведесетих година, већ се наставило и у наредним годинама. Ипак, како истичу Оливер (Matthew E. Oliver) и Мејсон (Charles F. Mason) „било која дискусија о регулацији гасовода у САД почиње са наредбом бр. 636, као и да поменути акт „остаје и даље кровни документ у обликовању регулаторног оквира са којим се сусрећу компаније када је реч о гасоводима“.¹⁴⁰ У раду нећемо даље анализирати еволуцију регулаторног оквира у Сједињеним Америчким Државама, с обзиром да смо у предмет истраживања укључили само онај период либерализације тржишта гаса у САД, који је утицао на то да се питање либерализације покрене и на нивоу Европске уније током осамдесетих и деведесетих година прошлог века.

2.1.2. Искуство Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске

Наредна држава која је врло рано искусила позитивне резултате либерализације тржишта природног гаса јесте Уједињено Краљевство. Прво желимо да укажемо на поједине разлике када је реч о либерализацији тржишта природног гаса у Сједињеним Америчким Државама и Уједињеном Краљевству. Наиме, Уједињено Краљевство за разлику од Сједињених Америчких Држава није федерална држава, и нема поделу надлежности између федералних органа и органа у федералним јединицама. Друго, Уједињено Краљевство нема ни приближан број становника као Сједињене Америчке Државе, што се одражава и на величину тржишта и број учесника на тржишту, као и на број потрошача и укупну потрошњу гаса у држави. Треће, Уједињено Краљевство је било чланица Европске уније, и много је ближа европском контексту без обзира на разлике између англосаксонског и континенталног правног система.

Када је реч о тржишту природног гаса у Уједињеном Краљевству, једна од главних карактеристика је било постојање национализоване гасне индустрије успостављене на основу

¹³⁸ Michael J. Doane and Daniel F. Spulber, “Open Access and the Evolution of the U.S. Sport Market for Natural Gas”, *op. cit.*, pp. 488-501.

¹³⁹ Martin V. Kirkwood, “Distributor Bypass in the Deregulated Natural Gas Industry – Are Consumers Being Left in the Cold?”, *op. cit.*, p. 1177.

¹⁴⁰ Matthew E. Oliver and Charles F. Mason, “Natural Gas Pipeline Regulation in the United States: Past, Present and Future”, *Foundations and Trends® in Microeconomics*, Vol. 11, Issue 4, 2018, p. 21.

Закона о гасу из 1948. године (*Gas Act of 1948*).¹⁴¹ Уместо некадашњег великог броја приватних привредних субјеката и захваљујући ступању на снагу Закона о гасу, дошло је до њиховог спајања и настанка тзв. подручних гасних одбора (енгл. *area gas board*). На територији Уједињеног Краљевства основано је 12 оваквих одбора, који су имали засебне организационе структуре и који су претходили стварању јединственог централизованог ентитета и привредног субјекта *British Gas*.¹⁴² Такође, овим законом је основан Савет за гас (*Gas Council*) који је имао улогу посредника између тадашњег Министарства које је било задужено за енергетику (*Minister of Fuel and Power*) и гасне индустрије, са овлашћењем да надзире и прати развој индустрије гаса на територији Велике Британије.

До експанзије гасне индустрије и касније либерализације тржишта природног гаса у Уједињеном Краљевству долази неколико деценија касније. Једна од прекретница када је реч о гасној индустрији и тржишту природног гаса у овој држави, било је откриће и експлоатација природног гаса у Северном мору.¹⁴³ Заједно са другим налазиштима која се налазе у Ирском мору и северном делу Атлантског океана, она формирају континентални шелф Уједињеног Краљевства (*United Kingdom Continental Shelf - UKCS*). Захваљујући открићима налазишта природног гаса, његовој експлоатацији и производњи, Уједињено Краљевство је могло да се ослони на значајне количине домаћег гаса и смањи увоз из других држава. Због свог острвског карактера и изолованости од остатка Европе, тржиште Уједињеног Краљевства ће остати неповезано цевоводом са остатком континента све до 1999. године, када је пуштен у погон интерконектор *УК-Белгија*, иако је до тог периода постојао одређени увоз гаса из Норвешке. Експлоатацију гаса из налазишта су углавном обављале приватне компаније, које су могле да продају гас само Савету за гас, што ће се одржати и са успостављањем компаније *British Gas*, и трајати све до усвајања Закона о нафти и гасу (*Oil and Gas Enterprise Act*) 1982. године.¹⁴⁴

Иако је у неколико наврата дошло до измене Закона о гасу, као што је учињено 1960. и 1965. године, усвајањем Закона о гасу из 1972. године дошло је до централизованог управљања сектором природног гаса, нарочито у домену снабдевања природним гасом и задовољавањем домаћих потреба. Овакав начин управљања се у великој мери разликовао од периода када су постојали подручни гасни одбори, који су образовани законом из 1948. године. Законом из 1972. године је укинут Савет за гас, који је такође успостављен на основу закона из 1948. године. Ипак, ни седамдесетих година није дошло до законских промена које би водиле либерализацији тржишта природног гаса.¹⁴⁵

¹⁴¹ Закон о гасу је усвојен у периоду када је премијер био Клемент Р. Атли (*Clement Richard Attlee*), лидер Лабуристичке партије, за време чијег мандата је дошло до национализације различитих грана индустрије. Поред Закона о гасу, у истом периоду су усвојени још: Закон о национализацији индустрије угља (*Coal Industry Nationalisation Act*) 1946. године, Закон о електричној енергији (*Electricity Act*) 1947. године, Закон о транспорту (*Transport Act*) 1947. године, и Закон о гвожђу и челику (*Iron and Steel Act*) 1949. године.

¹⁴² Calliope Webber, *The Evolution of the Gas Industry in the UK: A case study prepared for the International Gas Union's Gas Market Integration Task Force*, 2009, p. 3.

¹⁴³ Прво налазиште природног гаса у морским водама Уједињеног Краљевства је откривено 1965. године, и оно је било лоцирано у јужном делу Северног мора. Видети: P. Russel and S. D. Robert, "The UK Natural Gas Industry", *Applied Energy*, Vol. 31, 1988, p. 265; David Aron, "Gas Contracting Following the Introduction of Competition Into the U.K. Gas Market", *Society of Petroleum Engineers*, 24239, 1992, p. 111.

¹⁴⁴ Charlie Weir, "Regulation and the Development of Competition in the U.K. Gas Supply Industry", *Review of Industrial Organization*, Vol. 15, No. 2, 1999, p. 136.

¹⁴⁵ Једна од значајних промена уследиће тек осамдесетих година прошлог века, када је образована Влада премијерке Маргарет Тачер (*Margaret Thatcher*). Попут ситуације у Сједињеним Америчким Државама у том периоду, и у Уједињеном Краљевству су на власт дошли конзервативци који су заступали идеју о што мањем упливу државе у економију.

Када је реч о тржишту природног гаса, промене у овом сектору су омогућене усвајањем Закона о нафти и гасу (*Oil and Gas Enterprise Act*) 1982. године. Ипак, треба споменути да су се промене одвијале постепено, баш као и у случају Сједињених Америчких Држава. Угледни британски аутор у области енергетике Џонатан Стерн (Jonathan P. Stern), поделио је процес отварања тржишта природног гаса у Уједињеном Краљевству на 4 етапе или фазе:

- фаза 1 (1982-1988) – обележена регулаторним и законским изменама у сектору природног гаса, успостављањем регулаторног тела за сектор природног гаса (*Ofgas*), позиција *British Gas*-а и даље неприкосновена на тржишту природног гаса у УК;
- фаза 2 (1988-1994) – у другој фази долази до активнијег приступа владе и регулаторних тела у области енергетике и заштите конкуренције, које предузимају неопходне мере како би се омогућио лакши приступ тржишту и побољшала позиција конкурената наспрам компаније *British Gas*;
- фаза 3 (1994) – коначно је успостављена ефективна конкуренција на тржишту, при чему долази до смањења удела компаније *British Gas* на тржишту;
- фаза 4 (започела 1996) – последња етапа или „коначна фаза конкуренције“, како је још Стерн назива, започела је отварањем тржишта гаса за домаћинства, чиме је омогућен и избор снабдевача за ову категорију купаца.¹⁴⁶

Закон из 1982. године је омогућио учешће других субјеката када је реч о снабдевању природним гасом, поред постојећег вертикално интегрисаног предузећа *British Gas* – који је уједно био монопсон и имао монополску позицију на тржишту гаса.¹⁴⁷ Примена закона у пракси је показала да је увођење конкуренције на тржишту гаса ишло спорије од очекиваног, као и да су биле неопходне додатне мере како би се ситуација на тржишту побољшала.¹⁴⁸ Поједини аутори су ситуацију након усвајања Закона из 1982. године, описали речима да су „правне препреке уклоњене, али да су економске баријере, попут приступа мрежи и проблема у вези са снабдевањем довољном количиним гаса, остале“.¹⁴⁹

Наредна измена законског оквира је уследила 1986. године, усвајањем новог Закона о гасу. Измене из 1986. године су водиле ка приватизацији „националног шампиона“ у сектору природног гаса. Приватизација *British Gas*-а 1986. године је представљала највећу приватизацију у Уједињеном Краљевству до тог периода,¹⁵⁰ и сектор природног гаса је био само један од сектора који су били предмет приватизације под конзервативном владом премијерке Тачер. Процес приватизације не треба мешати са процесом либерализације, који је у овој држави уследио након приватизације и стварања повољнијег окружења за друге компаније на тржишту. У тренутку приватизације, *British Gas* је спадао у категорију вертикално интегрисаних предузећа, и обављао делатности снабдевања, транспорта, дистрибуције, складиштења природног гаса на територији Уједињеног Краљевства. Када је реч о производњи природног гаса у овој држави, ситуација је

¹⁴⁶ Jonathan P. Stern, “The British Gas market 10 years after privatisation: a model or a warning for the rest of Europe?”, *Energy Policy*, Vol. 25, No. 4, 1997, p. 387.

¹⁴⁷ Gerald Manners, “Gas Market Liberalization in Britain: Some Geographical Observations”, *Regional Studies*, Vol. 31, Issue 3, 1997, p. 296.

¹⁴⁸ Mike Wright, “Government divestments and the regulation of natural monopolies in the UK: The case of British Gas”, *Energy Policy*, Vol. 15, Issue 3, 1987, p. 194.

¹⁴⁹ John Vickers цитирано према: Charlie Weir, “Regulation and the Development of Competition in the U.K. Gas Supply Industry”, *op. cit.*, p. 137.

¹⁵⁰ P. Russel and S. D. Robert, “The UK Natural Gas Industry”, *op. cit.*, p. 289.

била битно другачија јер је на том сегменту тржишта већ постојало неколико компанија које су обављале производњу гаса, и углавном се радило о нафтним компанијама.¹⁵¹

На основу Закона из 1986. године, образовано је и регулаторно тело за тржиште природног гаса (*Office of Gas Supply - Ofgas*). Оснивање регулаторних тела на енергетском тржишту постаће пракса и у другим европским државама. Треба напоменути и да је у Уједињеном Краљевству дошло до обједињавања регулаторних тела у области природног гаса (*Ofgas*) и електричне енергије (*Office of Electricity Regulation - Offer*), при чему ће настати јединствено регулаторно тело *Ofgem*, као акроним од званичног назива *Office of Gas and Electricity Markets*.

Значајну улогу у омогућавању и развоју конкуренције на тржишту пружила су надлежна тела у области конкуренције и фер трговине. Тако је Закон о фер трговини (*Fair Trading Act*) из 1973. године заузимао значајно место у целокупном праву и политици конкуренције на острву, и под његовим окриљем је основана Канцеларија за фер трговину (*Office of Fair Trading*), док су истражна овлашћења додељена Комисији за монополе и спајања (*Monopolies and Mergers Commission*).¹⁵² Потоња комисија је у свом извештају из 1988. године утврдила многе недостатке на тржишту природног гаса, укључујући постојање ценовне дискриминације коју су трпели поједини потрошачи гаса од стране *British Gas-a*, што је захтевало да се цене гаса објављују на транспарентан начин и на недискриминативној основи.¹⁵³ Такође, ефекти мера које су биле предложене како би се побољшала ситуација на тржишту, били су предмет оцене Канцеларије за фер трговину након 3 године. Идуће 1989. године, *Ofgas* је увео правило да *British Gas* не може да уговори природни гас од произвођача у континенталном шелфу УК у количинама већим од 90% (тзв. *правило 90:10*).¹⁵⁴

Канцеларија за фер трговину је 1991. године оценила да, иако је дошло до испуњавања препорука из извештаја Комисије за монополе и спајања, и даље постоје препреке за развој делотворне конкуренције. Као главне разлоге томе, Канцеларија је навела недостатак приступа трећих страна на тржишту и карактеристике *British Gas-a* као вертикално интегрисаног предузећа, као и власништво које је та компанија имала над мрежом гасовода у држави. Канцеларија и *British Gas* су се споразумели да ће доћи до формирања посебних јединица у оквиру компаније за делатност транспорта и складиштење гаса, односно до раздвајања делатности и вођења засебних рачуна, смањења удела *British Gas-a* на тржишту у корист других привредних субјеката, као и напуштања праксе ценовне дискриминације која је постојала.¹⁵⁵ Након две године, Комисија за монопол и спајања је поново у истражном поступку утврдила како су радње *British Gas-a* на тржишту гаса противне јавном, односно општем интересу. Један од разлога који је довео до отварања поступка против *British Gas* пред Комисијом, односио се на неспровођење раздвајања делатности које је било предмет споразумевања Канцеларије за фер трговину и *British Gas-a*.¹⁵⁶

¹⁵¹ Andrej Juris, Natural Gas Markets in the U.K.: Competition, industry structure, and market power of the incumbent, Public Policy for the Private sector, Note No. 138, March 1998, p. 1.

¹⁵² Charlie Weir, "Regulation and the Development of Competition in the U.K. Gas Supply Industry", op. cit., p. 137.

¹⁵³ Catherine Waddams Price, "Competition and Regulation in the UK Gas Industry", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 1, 1997, p. 48.

¹⁵⁴ Andrej Juris, Natural Gas Markets in the U.K.: Competition, industry structure, and market power of the incumbent, op. cit., p. 2.

¹⁵⁵ Charlie Weir, "Regulation and the Development of Competition in the U.K. Gas Supply Industry", op. cit., p. 140.

¹⁵⁶ David Hawdon and Nicola Stevens, "Regulatory Reform of the UK Gas Market: The Case of the Storage Auction", *Fiscal Studies*, Vol. 22, No. 2, 2001, p. 222.

Упоредо са активношћу регулаторних тела, већ 1995. године је усвојен Закону о гасу који је допринео наставку либерализације, и још неким изменама које су ишле у правцу повећања конкуренције на тржишту. Овај акт је „отворио пут конкуренцији на тржишту гаса за домаћинства“, ¹⁵⁷ која је уследила неколико година након што се конкуренција тржишту великих индустријских потрошача и комерцијалном тржишту већ развила. Такође, регулаторно тело у сектору природног гаса (*Ofgas*), које је основано после усвајања Закона из 1986. године, добило је шири овлашћења Законом из 1995. године, а која су претходно била у рукама владе. ¹⁵⁸ Можда једно од највећих достигнућа овог закона је раздвајање делатности снабдевања и транспорта гаса, што је представљало једну од препрека за успостављање делотворне конкуренције на тржишту. Већ 1997. године *British Gas* је престао да постоји као јединствени ентитет, и дошло је до образовања две компаније – једне, која је била задужена за снабдевање гасом (*Centrica plc*) и друге, која је била задужена за дистрибуцију и гасоводе (*BG plc*). ¹⁵⁹ Када је реч о тржишту природног гаса за домаћинства, конкуренција је уведена 1996. године за око пола милиона потрошача југозападне Енглеске, док је идуће године проширена на још милион и по потрошача јужне Енглеске. ¹⁶⁰

Неопходне легислативне измене, али и активности органа у области енергетике и заштите конкуренције, допринеле су увођењу ефективне конкуренције на тржишту природног гаса у Уједињеном Краљевству. Заправо, ова држава је „спровела јединствени природни експеримент отварања два сектора, тржишта природног гаса и електричне енергије за домаћинства, за конкуренцију“. ¹⁶¹ Поједини аутори су још деведесетих година увидели да би искуство Уједињеног Краљевства са либерализацијом могло да послужи као модел за Европску унију, односно за либерализацију тржишта природног гаса у државама чланицама. ¹⁶² Уједињено Краљевство се показало као пионир када је реч о либерализацији тржишта природног гаса на европском тлу, чији пут су почеле да следе и друге чланице ондашње Европске заједнице. ¹⁶³ Ипак, било је јасно да није могуће у потпуности следити модел који је Уједињено Краљевство успоставило у погледу либерализације тржишта, из простог разлога што је Европска унија као организација састављена од држава чланица са различитим степеном развијености националних тржишта и због постојања великог броја интереса унутар Уније. С ове временске дистанце, можемо да се сложимо са Стерном који је још крајем деведесетих година прошлог века тврдио да ће „влада (прим. аут. држава чланица) пре тежити да науче нешто од британског модела него да га копирају“. ¹⁶⁴

¹⁵⁷ Catherine Waddams Price, “Competition and Regulation in the UK Gas Industry”, op. cit., p. 47.

¹⁵⁸ Jonathan P. Stern, “The British Gas market 10 years after privatisation: a model or a warning for the rest of Europe?”, op. cit., p. 389.

¹⁵⁹ Charlie Weir, “Regulation and the Development of Competition in the U.K. Gas Supply Industry”, op. cit., p. 141.

¹⁶⁰ Catherine Waddams Price, “Competition and Regulation in the UK Gas Industry”, op. cit., p. 49.

¹⁶¹ Catherine Waddams Price and Matthew Bennett, “New gas in old pipes: opening the UK residential gas market to competition”, *Utilities Policy*, Vol. 8, Issue 1, 1999, p. 1.

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ David Aron, “Gas Contracting Following the Introduction of Competition Into the U.K. Gas Market”, op. cit., p. 117.

¹⁶⁴ Jonathan P. Stern, “The British Gas market 10 years after privatisation: a model or a warning for the rest of Europe?”, op. cit., p. 392.

2.2. Тржиште природног гаса као саставни део јединственог тржишта

Питање енергетике је блиско везано за процес европске интеграције од оснивања првобитне Европске заједнице за угаљ и челик (ЕЗУЧ) 1952. године. Такође, неколико година касније је успостављена Европска заједница за атомску енергију (ЕВРОАТОМ). Ипак, веза европских заједница са енергетиком није била целовита, јер се односила првенствено на угаљ и коришћење нуклеарне енергије у мирољубиве (цивилне) сврхе. Угаљ је у то време био значајан енергент, који се обилато користио за потребе ратне индустрије током Другог светског рата. Идеја је била да се, најпре, успостави тржиште за угаљ и челик међу државама оснивачима Европске заједнице за угаљ и челик, посредством ког би се вршила контрола немачке послератне привреде. Са друге стране, Француска, која је развијала сопствене нуклеарне капацитете, снажно је подржавала успостављање Европске заједнице за атомску енергију. Упркос томе, оснивачки уговори из педесетих година нису помињали, нити предвиђали успостављање заједничке енергетске политике.¹⁶⁵ Да кохерентна и целовита енергетска политика није постојала на европском тлу у поменутом периоду сведочи и ситуација унутар држава чланица Европских заједница, па тако Густафсон (Thane Gustafson) наводи да се до *Првог нафтног шока* у Западној Немачкој, суштински „никаква пажња није посвећивала енергетској политици *per se* (осим појединачним горивима), нити животној средини“.¹⁶⁶

У Спаковом извештају (*Spaak Report*) из 1956. године, који је претходио успостављању Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију, тврдило се да су тржишта природног гаса и електричне енергије организована на националном нивоу, и да због тога, у том тренутку, интеграција на европском нивоу није имала изгледа, што се разликовало у односу на сектор нуклеарне енергије.¹⁶⁷

Готово у исто време када долази до успостављања Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију, откривена су и налазишта природног гаса у Гронингену што је означило почетак „ере природног гаса у Европи“.¹⁶⁸ Открића налазишта природног гаса у Европи су настављена и шездесетих година, што је поставило основу за развој модерне гасне индустрије и повећану потрошњу овог енергента.¹⁶⁹ Сигурност енергетског снабдевања и даље није играла значајнију улогу у формативном периоду енергетске политике Европске уније. Иако Молтби (Tomas Maltby) тврди је Уговором о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик „постављен концепт сигурности снабдевања“, ¹⁷⁰ о томе се није значајније говорило све до избијања *Првог нафтног шока* 1973. године. Док су се проблеми у снабдевању енергијом јављали и педесетих година прошлог века, услед заоштравања односа између држава Запада и појединих држава које су извозиле нафту, попут Египта у Суецкој кризи 1956. године, ти догађаји нису утицали значајније на обликовање кохерентне енергетске политике унутар саме Европске заједнице.

¹⁶⁵ Дезмон Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније* (превели Тања Мишчевић и Душан Игњатовић), Службени гласник, Београд, 2010, стр. 147.

¹⁶⁶ Thane Gustafson, *The Bridge: Natural Gas in a Redivided Europe*, Harvard University Press, Cambridge, 2020, p. 89.

¹⁶⁷ Kim Talus and Pami Aalto, “Competences in EU energy policy” in Rafael Leal-Arcas and Jan Wouters (eds.), *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2017, p. 15.

¹⁶⁸ Janne Haaland Matlary, *Energy Policy in the European Union*, St. Martin’s Press, New York, 1997, p. 29.

¹⁶⁹ Per Högselius, *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*, Palgrave Macmillan, New York, 2013, p. 27.

¹⁷⁰ Tomas Maltby, “European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism”, *Energy Policy*, Vol. 55, 2013, p. 436.

Сигурност снабдевања се није доводила у питање ни када је реч о трговини угљем, јер су у то време државе чланице Европске заједнице за угаљ и челик имале довољно сопствених ресурса. Трговина се одвијала унутар саме Заједнице и угаљ се широко користио у привреди и производњи електричне енергије. Ипак, државе Заједнице су у постратовском периоду почеле да замењују угаљ нафтом, што је створило зависност од земаља које су производиле нафту. Та зависност од увоза нафте је постала очигледна седамдесетих година XX века, када су европске земље у великој мери увозиле јефтину нафту са Блиског истока.¹⁷¹

Европске државе су индивидуално обезбеђивале сигурно снабдевање енергијом. Открићем и почетком експлоатације нафтних и гасних поља, поједине државе су се окренуле сопственим ресурсима и домаћој производњи. Дотадашње колонијалне силе су почеле да губе територије услед процеса деколонизације, што се одражавало и на њихов увоз, односно обезбеђивање ресурса и сировина. Норма међународног права о трајном суверенитету над природним ресурсима (енгл. *permanent sovereignty over national resources – PSRN*), потврђена је кроз неколико резолуција Организације уједињених нација. Док Оракелашвили (Alexander Orakhelashvili) поменуто норму убраја међу перемпторне норме, дотле аутори оксфордске студије о праву енергетике у Европи имају дилему да ли уопште постоје когентне норме (*jus cogens*) „од значаја у контексту енергетике“.¹⁷² Начело или принцип трајног суверенитета над природним ресурсима је најпре, као такво, формулисано Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација бр. 1803 (XVII) из 1962. године,¹⁷³ а касније потврђено и кроз праксу појединих судских и арбитражних органа. Поменути принцип је препознат као обичајно право од стране Међународног суда правде у предмету *Congo v Uganda*¹⁷⁴, као и кроз неколико арбитражних одлука у домену експлоатације природних ресурса.¹⁷⁵

Нафтним шоковима и кризама у снабдевању нафтом су претходили разговори о заједничкој енергетској политици Европске заједнице. Крајем шездесетих година је ово питање покренуто од стране Европске комисије, док су разговори вођени и у оквиру Савета министара. Сматрало се да ризици у вези са повећаном зависношћу од увоза из трећих држава и недостатком диверсификације извора снабдевања могу бити превазиђени укључивањем сектора енергетике у унутрашње тржиште Европске заједнице.¹⁷⁶ Прихватањем стратегије нове енергетске политике 1974. године, Европска комисија је почела интензивно да ради на успостављању и развоју „заједничке и интегрисане енергетске политике“.¹⁷⁷

Унутрашње тржиште је један од циљева економске интеграције који је постављен оснивањем Европске економске заједнице. До тог циља је требало да се дође постепено, најпре кроз формирање царинске уније међу чланицама Европске заједнице. Многе баријере у размени између држава чланица су идентификоване до осамдесетих година прошлог века. Такође,

¹⁷¹ Thane Gustafson, *The Bridge: Natural Gas in a Redivided Europe*, op. cit., p. 83.

¹⁷² Martha Roggenkamp, Catherine Redgwell, Iñigo del Guayo and Anita Rønne (eds.), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, third edition, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 31.

¹⁷³ Raphael J. Heffron, *Energy Law: An Introduction*, second edition, Springer, Cham, 2021, pp. 80-82.

¹⁷⁴ Armed Activities on the Territory of the Congo, Congo, the Democratic Republic of the v Uganda, Judgment, Merits, ICJ GL No 116, [2005] ICJ Rep 168, ICGJ 31 (ICJ 2005), 19th December 2005.

¹⁷⁵ Martha Roggenkamp, Catherine Redgwell, Iñigo del Guayo and Anita Rønne (eds.), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, third edition, op. cit., p. 37; Peter Duncanson Cameron, *International Energy Investment Law: The Pursuit of Stability*, second edition, Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 53.

¹⁷⁶ Tomas Maltby, “European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism”, op. cit., p. 437.

¹⁷⁷ Jean-Michel Glachant, Nicole Ahner and Leonardo Meeus (eds.), *EU Energy Innovation Policy Towards 2050*, Claeys & Casteels, Deventer, Leuven, 2012, p. 195.

европска привреда је почела све више да заостаје у односу на друге светске економије. Један од одговора било је иницирање пројекта унутрашњег или јединственог тржишта (енгл. *European single market*).¹⁷⁸ Приметно је да сектор енергетике иницијално није био укључен у програм јединственог тржишта.¹⁷⁹ Ипак, осамдесете године су донеле промене и у оним привредним гранама у којима је конкуренција била искључена. У том периоду долази до интензивирања активности Европске комисије у мрежним секторима (телекомуникацијама, енергетици, транспорту), и ти напори су били усмерени ка стварању истинског унутрашњег тржишта.¹⁸⁰

Објављивање Беле књиге 1985. године је представљало први значајан корак на путу довршавања унутрашњег тржишта.¹⁸¹ У овом документу Европске комисије су идентификоване главне препреке у трговини између држава чланица, и предложене су мере којима би се те препреке уклониле. Представљањем Беле књиге из 1985. године постало је јасно да ниједан привредни сектор неће бити искључен из програма унутрашњег тржишта.¹⁸² Са друге стране, Пелкман (Jacques Pelkmans) запажа како се у Белој књизи не говори ништа о либерализацији мрежних тржишта (енгл. *network markets*), док је у Зеленој књизи из 1984. о заједничком тржишту за емитовање садржаја у Заједници тек поменуто „информационо тржиште“.¹⁸³

Циљ довршавања унутрашњег тржишта је формализован усвајањем Јединственог европског акта (*Single European Act*) 1986. године, и овим уговором је дефинисано да стварање унутрашњег тржишта треба окончати до краја 1992. године. Нис (Susanne Nies) наводи да је Јединствени европски акт представљао „полазну тачку“ за формирање обухватне енергетске политике у Европској унији.¹⁸⁴

Потреба довршавања унутрашњег енергетског тржишта је коначно препозната и кроз документ Европске комисије 1988. године,¹⁸⁵ чиме је сектор енергетике и формално наведен као део ширег пројекта унутрашњег тржишта Европске заједнице.¹⁸⁶ Успостављање унутрашњег енергетског тржишта је захтевало од држава чланица да уклоне све баријере слободном кретању роба и услуга.¹⁸⁷ Од тог тренутка је постало јасно да ће се стварање и довршавање енергетског тржишта на нивоу Уније одвијати „спорим кораком“.¹⁸⁸

¹⁷⁸ Програм јединственог европског тржишта је био један од приоритета Делорове комисије (Jacques Delors), који је обављао дужност председника Европске комисије од 1985. до 1995. године.

¹⁷⁹ Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, International Series on Public Policy, Palgrave Macmillan, 2017, p. 93.

¹⁸⁰ Giovanni Esposito, Julia Doleschel, Tobias Kaloud and Jadwiga Urban-Kozłowska, “The changing nature of railways in Europe: empirical evidence on prices, investments and quality” op. cit., p. 172.

¹⁸¹ Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council, COM (85) 310 final, Brussels, 14.6.1985.

¹⁸² Janja Hojnik, “Legal Challenges of the Railway Liberalisation in the EU” in Nada Bodiroga-Vukobrat, Siniša Rodin and Gerald Sander (eds.), *New Europe - Old Values? Europeanization and Globalization*, Springer, Cham, 2016, p. 219.

¹⁸³ Jacques Pelkmans, “Making EU Network Markets Competitive”, op. cit., p. 435.

¹⁸⁴ Susanne Nies, “An Introduction overview on institutional change” in Susanne Nies (ed.), *The European Energy Transition: Actors, Factors, Sectors*, Claeys&Casteels, Deventer, Leuven, 2019, p. 133.

¹⁸⁵ The Internal Energy Market, Commission Working Document, Commission of the European Communities, COM (88) 238 Final, Brussels, 2.5.1988.

¹⁸⁶ Jean Claude Guibal, “The 1992 European internal energy market”, *Energy Policy*, Vol. 17, Issue 5, 1989, p. 518.

¹⁸⁷ George B. Hefferan and Joanne Katsantonis, “Movement Towards an Internal Market in 1993: An Overview of Current Legal Developments in the European Community”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 3, Issue 1, 1992, p. 26.

¹⁸⁸ Christian Bergqvist and Ignacio Herrera Anchustegui, “Uses and Abuses of EU Competition Law” in Tina Soliman Hunter, Ignacio Herrera Anchustegui, Penelope Crossley and Gloria M. Alvarez (eds.), *Routledge Handbook of Energy Law*,

2.3. Усвајање првих секторских прописа за тржиште природног гаса

Деведесете године су представљале прекретницу када је реч о приступу Европске уније, у првом реду Европске комисије, према питању либерализације енергетског тржишта. Тиме је само започет један дуги процес, који није окончан у потпуности ни до данас. Од почетка процеса либерализације се могу уочити супротстављени интереси међу актерима на европском и националном нивоу, односно субдржавном нивоу. Полазећи од саме институционалне структуре Европске уније, односно тадашње Европске заједнице, могу се уочити различити интереси и виђење архитектуре енергетског тржишта. Нема сумње да је Европска комисија била кључна институција Европске уније када је реч о иницијативи да се либерализује енергетско тржиште Уније. Када се говори о либерализацији енергетског тржишта и о енергетском тржишту уопште у Европској унији, пре свега се мисли на тржиште електричне енергије и природног гаса. Са правом се може поставити питање оправданости овакве редукције целокупног енергетског тржишта на тржиште електричне енергије и природног гаса, чиме се изостављају други сегменти енергетског тржишта, попут тржишта угља, нафте, нуклеарне енергије, а у новије време и других извора енергије.¹⁸⁹ Одговор на поменуто дилему се крије у чињеници да су остали сегменти енергетског тржишта у већој или мањој мери били изложени конкуренцији, што је условило и већи обим трговине како на европском, тако и на глобалном нивоу. Насупрот томе, тржишта електричне енергије и природног гаса су, као што смо већ истакли, била поприлично затворена, организована у највећем броју случајева на националном нивоу, са релативно ограниченим бројем учесника на тржишту.

Поред напора Комисије да инкорпорира енергетско тржиште, односно тржишта електричне енергије и природног гаса, у агенду о јединственом европском тржишту, било је очигледно да су неопходни секторски прописи који би уважавали особености поменутих тржишта. Већ смо указали на значај англосаксонског искуства када је реч о генералном тренду либерализације привреде, а нарочито либерализације сектора енергетике. Може се рећи да деведесете године прошлог века представљају период зачетка права енергетике Европске уније, а истовремено право енергетике постаје предмет све већег академског интересовања.¹⁹⁰ Међутим, развој права енергетике у Европској унији није текао ни брзо, ни једноставно.

Routledge, London, 2020, p. 107; Leigh Hancher, "Slow and not so sure: Europe's long march to electricity market liberalization", *The Electricity Journal*, Vol. 10, Issue 9, 1997, pp. 92-101.

¹⁸⁹ Иако је почетком деведесетих година прошлог века највише пажње поклоњено питању успостављања јединственог енергетског тржишта у сектору електричне енергије и природног гаса, Камерон (Peter Duncanson Cameron) наводи да је један од првих инструмената, који је усвојен под окриљем програма јединственог тржишта у домену енергетике, заправо Директива 94/22 из 1994. године, која се односи на истраживање и производњу угљоводоника, у првом реду нафте, нафтних деривата, али и производњу природног гаса. Први инструменти, који се односе на заједничка правила за унутрашње тржиште електричне енергије и природног гаса, су усвојени неколико година касније, као саставни део онога што ће постати познато као „Први енергетски пакет“. Видети: Peter Duncanson Cameron, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, second edition, Oxford University Press, New York, 2007, p. 222; Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorizations for the prospection, exploration and production of hydrocarbons, *Official Journal of the European Communities*, L 164, 30.6.1994, p. 3-8.

¹⁹⁰ Adrian J. Bradbrook, "Energy Law as an Academic Discipline", *Journal of Energy & Natural Resources Law*, op. cit., pp. 193-217.

Европска комисија је кључна институција Европске уније, односно некадашње Европске заједнице, која је водила процес либерализације енергетског тржишта.¹⁹¹ Такође, унутар Европске комисије су се издвојила два генерална директората (*Directorates-General - DG*) која су имала пресудан значај када је реч о интеграцији и либерализацији енергетског тржишта у Европској унији, а то су генерални директорат за енергетику (*DG ENER*)¹⁹² и директорат за конкуренцију (*DG COMP*). На челу ових директората су се крајем осамдесетих и почетком деведесетих година налазиле личности које су снажно подржавале идеју либерализације енергетског тржишта и стварање јединственог тржишта на европском нивоу.¹⁹³

Комисија је већ крајем осамдесетих година изашла са амбициозним предлогом који је требало да доведе до интегрисаног и јединственог енергетског тржишта, као и да још једном потврди да је енергетско тржиште саставни део ширег пројекта унутрашњег европског тржишта. Врло брзо се испоставило да је ово тежак задатак узимајући у обзир противљење готово свих чланица Европске заједнице, уз изузетак Уједињеног Краљевства, као и представника великих компанија на тржишту електричне енергије и природног гаса. Два питања су се нарочито истицала када је реч о отварању тржишта за нове учеснике поред већ постојећих и етаблираних учесника, а то су питања транзита и приступа треће стране транспортним мрежама.¹⁹⁴ Један од кључних аргумената противника увођења приступа треће стране транспортној инфраструктури се односио на питање сигурности снабдевања, као и могућих последица таквог решења на постојеће дугорочне уговоре о снабдевању природним гасом, који су по правилу садржали клаузулу „узми или плати“, али и на подстицаје компанија које поседују или имају контролу над транспортном инфраструктуром да улажу у нову инфраструктуру.¹⁹⁵

Приступ који је одабрала Европска комисија је подразумевао консултацију широког круга субјеката у погледу предлога либерализације енергетског тржишта. Са тим циљем су основана 4 консултативна комитета, укључујући комитете који су окупљали представнике индустрије – консултативни комитет који је био задужен за сектор електричне енергије (*Professional Consultative Committee on Electricity - PCCE*) и комитет са задужењем за сектор природног гаса (*Professional Consultative Committee on Gas - PCCG*), као и комитете који су у свом саставу имали представнике држава чланица, такође у домену електричне енергије (*Comité Consultatif États Membres Électricité - CCEME*) и природног гаса (*Comité Consultatif États Membres Gaz - CCEMG*).¹⁹⁶

¹⁹¹ Хервег наводи да је Европска комисија процес либерализације енергетског тржишта „безрезервно“ подржала. Видети: Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 101.

¹⁹² Генерални директорат за енергетику (*DG ENER*) је успостављен 2010. године, када се издвојио из дотадашњег генералног директората који је обједињавао секторе транспорта и енергетике (*DG TREN*).

¹⁹³ Нарочито су се, у том смислу, истакли комесари за енергетику Кардозо е Куња (António Cardoso e Cunha) и комесар за конкуренцију Британ (Leon Brittan). Обојица су настојала да остваре идеју јединственог енергетског тржишта у условима када је постојало противљење већине држава чланица, али и представника енергетских компанија. Видети: Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 103.

¹⁹⁴ Jonathan P. Stern, *Third Party Access in European Gas Industries: Regulation-driven or market-led?*, The Royal Institute of International Affairs, London, 1992, p. 55.

¹⁹⁵ Jonathan P. Stern, *European Gas Markets: Challenge and Opportunity in the 1990s*, Dartmouth Publishing Company, Aldershot, Brookfield, 1990, p. 74.

¹⁹⁶ Као резултат рада два саветодавна комитета у сектору природног гаса сачињени су извештаји о могућим последицама увођења приступа треће стране гасним мрежама. Видети: Reports of the Consultative Committees on third party access to natural gas networks, Commission working document, May 1991.

Окосницу либерализације енергетског тржишта чинио је предлог Европске комисије да се уведе приступ треће стране (енгл. *third party access* - ТПА) мрежама, без ког либерализација тржишта електричне енергије и природног гаса не би била могућа.¹⁹⁷ Стерн примећује присутност извесне термилошке конфузије када је реч о концепту приступа треће стране и неких сродних института – попут тзв. *common carriage* приступа и отвореног приступа (енгл. *open access*), што је додатно отежавало постизање консензуса међу странама.¹⁹⁸ Када је реч о приступу транспортној инфраструктури, који је познат на енглеском као *common carriage* или *common carrier*, он се експлицитно помиње још у радном документу Европске комисије о унутрашњем енергетском тржишту, али се у самом документу истичу и проблеми у вези са дефинисањем поменутог концепта и обавезе које би такав приступ подразумевао, нарочито у односу на привредне субјекте који поседују и контролишу транспортну инфраструктуру.¹⁹⁹ Са друге стране, појам отвореног приступа се најчешће среће на северноамеричком тлу. Стерн додатно наглашава да, иако постоје аутори који разликују отворен приступ и приступ треће стране, ови појмови се углавном јављају као синоними,²⁰⁰ док Камерон истиче да се под отвореним приступом подразумева приступ заинтересованих субјеката цевоводу који за то плаћају накнаду, док се капацитет гасовода додељује по принципу „први дошао, први услужен“ (енгл. *first-come, first-served*).²⁰¹

Врло брзо је постало јасно да главни предлог о увођењу приступа треће стране енергетским мрежама наилази на противљење, или у најбољем случају резервисаност, већине држава чланица и готово свих енергетских компанија које су имале монопол или доминантан положај на националном тржишту. Став гасне индустрије у том периоду се можда најбоље осликава кроз Стернову метафору о „крају цивилизације“ (енгл. *end of civilization*) у контексту увођења приступа треће стране мрежама и уопште либерализације енергетског тржишта.²⁰² Ипак, Европска комисија је имала много више успеха када је реч о предлозима који су се односили на питања транзита електричне енергије и природног гаса, односно унапређењу транспарентности цена енергије за индустријске потрошаче.²⁰³ Директиве које су се односиле на транзит природног гаса и електричне енергије, односно унапређење транспарентности цена електричне енергије и природног гаса када је реч о индустријским потрошачима, имале су минималан учинак на либерализацију тржишта електричне енергије и природног гаса. Дефинисање транзита електричне енергије и природног гаса у Директиви 90/547/ЕЕС односно Директиви 91/296/ЕЕС није ишло у правцу увођења права приступа треће стране мрежама. Из текста саме директиве, може се закључити да се транзит односи само на „транзит електричне енергије између мрежа

¹⁹⁷ Peter Duncanson Cameron, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, first edition, Oxford University Press, New York, 2002, pp. 120-121.

¹⁹⁸ Jonathan P. Stern, *Third Party Access in European Gas Industries: Regulation-driven or market-led?*, op. cit., p. 23.

¹⁹⁹ The Internal Energy Market, Commission Working Document, Commission of the European Communities, COM (88) 238 Final, Brussels, 2.5.1988., p. 72. У документу се приликом позивања на *common carriers* приступ наводи искуство Уједињеног Краљевства након увођења нових законских решења у сектору природног гаса 1986. године. Овакав приступ подразумева да је власник транспортне инфраструктуре у обавези да обезбеди приступ свим заинтересованим странама, у границама максималног техничког капацитета саме инфраструктуре и под условом да се не угрожава стабилност самог преносног система, а у случају да захтеви заинтересованих субјеката превазилазе технички капацитет инфраструктуре, онда се приступа додели капацитета на *pro rata* основи свим субјектима који поднесу захтев за приступ. Видети још: William A. Mogel and John P. Gregg, “Appropriateness of Imposing Common Carrier Status on Interstate Natural Gas Pipelines”, *Energy Law Journal*, Vol. 4, Issue 2, 1983, p. 155; Peter Thomson, *Reform of the Russian Natural Gas Sector*, World Bank, May 2004, pp. 10-11.

²⁰⁰ Jonathan P. Stern, *Third Party Access in European Gas Industries: Regulation-driven or market-led?*, op. cit., p. 25.

²⁰¹ Peter Duncanson Cameron, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, first edition, op. cit., p. 130.

²⁰² Jonathan P. Stern, *Competition and Liberalization in European Gas Markets: a Diversity of Models*, op. cit., p. 91.

²⁰³ Council Directive 90/377/EEC; Council Directive 90/547/EEC; Council Directive 91/296/EEC.

високог напона“, односно „транзит природног гаса између транспортних мрежа високог притиска“. ²⁰⁴ Такође, у чл. 1 обе директиве се од држава чланица очекује да „предузму потребне мере којима би се олакшао транзит“ поменутим мрежама, док су сами привредни субјекти (ентитети) и мреже обухваћени одредбама директива наведени у анексу Директиве 90/547/ЕЕС, односно Директиве 91/296/ЕЕС.

Приметно је да је директива која се односи на транзит природног гаса усвојена неколико месеци после усвајања сличне директиве која је уредила питање транзита електричне енергије мрежама високог напона. Особеност гасне индустрије, укључујући пре свега зависност од увоза из трећих земаља и зависност од дугорочних уговора, допринела је да поједине државе заузму резервисан став према питању регулације транзита природног гаса међу чланицама, ²⁰⁵ нарочито због могућности да такав транзит прерасте у право приступа треће стране мрежама. Коначна верзија текста две директиве о транзиту ни на који начин не спомиње такво гарантовано право приступа треће стране транспортним и дистрибутивним мрежама, ²⁰⁶ што је било јасно и кроз саму дискусију о могућем увођењу приступа треће стране. Ипак, приступ који је прихваћен усвајањем директива о транзиту, да се доносе посебни правни акти за секторе електричне енергије и природног гаса, наставиће се крајем деведесетих година усвајањем посебних директива чиме је формализован почетак либерализације тржишта електричне енергије и природног гаса. Легислативне мере и активности које су предузимане до усвајања тзв. Првог енергетског пакета су у великој мери усмерене на „кодификацију“, односно „консолидацију“ постојећег стања, ²⁰⁷ а много мање на суштинске промене када је реч о енергетском тржишту у Европској унији. ²⁰⁸

2.3.1. Пут ка усвајању Првог енергетског пакета

Противљење већине држава чланица и готово свих енергетских компанија радикалном приступу либерализацији и интеграцији тржишта електричне енергије и природног гаса, подразумевало је да Европска комисија узме то у обзир приликом предузимања било каквих корака у погледу нових легислативних решења. Како бисмо објаснили усвајање првих секторских прописа у сектору гаса на нивоу Уније, сматрамо да је корисно да применимо теорију међународне хармонизације (енгл. *international harmonization*), о којој пишу Холцингер и Нил (Katharina Holzinger and Christoph Knill) када објашњавају конвергенцију политика међу државама. Под међународном хармонизацијом они подразумевају да се државе одлучују на повиновање правилима међународног или супранационалног права, односно усклађују политике

²⁰⁴ Art 1 of Council Directive 90/547/EEC; art. 1 of Council Directive 91/296/EEC.

²⁰⁵ Можда о ставу држава чланица према предлогу директиве, којом ће се регулисати питање транзита природног гаса мрежама високог напона, најбоље сведочи чињеница да су Немачка, Данска и Холандија у Савету гласале против, што, ипак, није било довољно да се спречи њено усвајање услед правила о гласању квалификованом већином.

²⁰⁶ Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 106.

²⁰⁷ Peter Duncanson Cameron, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, first edition, op. cit., p. 98-99.

²⁰⁸ Нешто другачијег мишљења је Талус, који наводи да се усвајањем Директиве 91/296/ЕЕС о транзиту могу приметити обриси и зачетак преговараног приступа треће стране транспортним мрежама (*negotiated third party access*). Видети: Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, op. cit., p. 231. Ипак, треба узети у обзир да се приликом усвајања Директиве 90/547/ЕЕС, односно Директиве 91/296/ЕЕС није предлагао преговарани приступ мрежама и стога се не може наћи непосредна веза између концепта транзита и преговараног приступа треће стране. Предлог да се евентуално прихвати преговарани приступ треће стране мрежама је уследио тек након захтева Савета и Европског парламента да Комисија измени предлог директиве о заједничким правилима за тржиште електричне енергије и природног гаса.

као део обавезе која проистиче из чланства у међународним организацијама, за разлику од теорије регулаторне конкуренције (енгл. *regulatory competition*) – која подразумева да до конвергенције међу државама долази услед конкурентског притиска да се промене унутрашње политике.²⁰⁹

Једна од основних дилема била је на основу које уговорне одредбе донети директиве, које би требало да уведу ефективну конкуренцију и већи избор за потрошаче на европском тржишту. Постојала су два основна пута – један, који би се темељио на члану 86(3) Уговора о Европској економској заједници (Уговор о ЕЕЗ), и други, који би се заснивао на члану 95 поменутог Уговора. Суштинска разлика се састојала у томе што је Европска комисија могла самостално да делује и упућује директиве и одлуке државама чланицама на основу члана 86(3) Уговора о ЕЕЗ, уколико је то неопходно, док је на основу члана 95 Уговора Савет био овлашћен да, на основу процедуре из члана 251 Уговора, предузима мере хармонизације ради „устпостављања и функционисања унутрашњег тржишта“.²¹⁰

Комисија се у почетку одлучила да правне акте са циљем либерализације енергетског тржишта доноси у складу са једноставнијом процедуром предвиђеном чланом 86(3), што се већ показало успешним у сектору телекомуникација. Овакав став Европске комисије наишао је на критику држава чланица, што је довело до тога да се усвајање нових мера темељи на члану 95 Уговора, што је подразумевало учешће Савета и Европског парламента приликом доношења правних аката.²¹¹

Приступ треће стране мрежама у сектору електричне енергије и природног гаса је остао камен спотицања између предлога Европске комисије да директива садржи право приступа треће стране, и става већине држава чланица и енергетских субјеката (нарочито оних који су контролисали и/или поседовали енергетску инфраструктуру) који су се томе противили. Други предлози са циљем либерализације тржишта, попут оних који су се односили на раздвајање делатности у енергетском сектору (тзв. *unbundling*) и укидање искључивих, односно специјалних права (енгл. *exclusive or special rights*) енергетским субјектима додељеним од стране држава чланица, нису изазивали толико противљење као евентуално увођење права приступа треће стране енергетским мрежама.²¹² То се огледало и кроз кораке које је Комисија предузела, како би представила предлог директиве о заједничким правилима за сектор електричне енергије и природног гаса, и који би био прихватљив већини држава чланица и енергетским компанијама, али и различитим институцијама Европске уније – попут Савета, Европског парламента, Економског и социјалног комитета ЕУ. Нарочито је за Европску комисију било значајно да води рачуна о ставу Европског парламента према њеним предлозима, с обзиром на то да је почетком деведесетих година дошло до снажења позиције ове институције у политичком систему Европске уније и доделе ширих овлашћења потписивањем Уговора из Мاستрихта фебруара 1992. и његовим ступањем на снагу новембра 1993 године. Једна од најзначајнијих измена се односила на јачање положаја Европског парламента у поступку доношења одлука заједно са Саветом, тзв. саодлучивање (енгл. *co-decision*), у домену унутрашњег тржишта и неким другим областима.²¹³

²⁰⁹ Katharina Holzinger and Christoph Knill, “Causes and conditions of cross-national policy convergence”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, Issue 5, 2005, pp. 781-782.

²¹⁰ Art. 83(3) and 95 of Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community, *Official Journal of the European Communities*, C 340, 10.11.1997, p. 173–306.

²¹¹ Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 109.

²¹² Jonathan P. Stern, *Competition and Liberalization in European Gas Markets: a Diversity of Models*, op. cit., p. 91.

²¹³ Peter Duncanson Cameron, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, second edition, op. cit., p. 56.

Без подршке Европског парламента, Европска комисија није могла да очекује усвајање директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и природног гаса.

Комисија је почетком 1992. године изашла са значајно измењеним предлогом директиве о заједничким правилима за сектор електричне енергије и природног гаса.²¹⁴ Оно што се могло приметити у пропратном меморандуму приликом представљања предлога директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и природног гаса, јесте приступ заснован на четири општа начела:

а) фазно, односно етапно успостављање унутрашњег тржишта у сектору електричне енергије и природног гаса;

б) принцип супсидијарности и избегавање ригидног приступа од стране Европске заједнице;

в) избегавање претеране и обимне регулације;

г) инклузиван приступ који укључује широк круг актера, укључујући Савет, Европски парламент, али и сваку заинтересовану страну у процесу консултација, док Европска комисија може да се ослони на већ постојећа овлашћења садржана у оснивачком уговору.²¹⁵

Такође, Комисија је прихватила да се до успостављања функционалног унутрашњег тржишта у сектору електричне енергије и природног гаса дође кроз три фазе:

- прва фаза се састоји од ефикасне примене већ усвојених директива, које се односе на транзит електричне енергије и природног гаса мрежама високог напона и високог притиска, односно унапређење транспарентности цена;
- друга фаза подразумева наставак либерализације и усвајање заједничких правила за унутрашње тржиште електричне енергије и природног гаса која би се базирала на три кључна елемента – додељивању лиценци на бази транспарентности и недискриминације за потребе изградње гасних мрежа и мрежа електричне енергије, односно производње електричне енергије, потом на концепту рачуноводственог и функционалног раздвајања код вертикално интегрисаних предузећа, те на приступу треће стране транспортним и дистрибутивним мрежама у сектору електричне енергије и природног гаса, који би се односио на квалификоване купце уз плаћање адекватне накнаде за такав приступ;
- последња фаза би се дефинисала у односу на резултате прве две фазе, како би се довршио процес формирања унутрашњег тржишта у овим секторима.²¹⁶

Лако се запажа да је Комисија начинила извесне уступке када је реч о централном делу њеног предлога – праву приступа треће стране мрежама, тако што је обавезу обезбеђивања таквог приступа свела на квалификоване купце, који се одређују на основу прага потрошње електричне енергије, односно природног гаса. Упркос изменама у предлогу који је Комисија начинила, ни то није било довољно да он буде прихваћен од стране већине држава чланица, потом и Европског

²¹⁴ Commission of the European Communities, COM (91) 548 final, Brussels 21.2.1992. Proposal for a Council Directive concerning common rules for the internal market in electricity, *Official Journal of the European Communities* C 65, 14.3.1992, p. 4-14; Proposal for a Council Directive concerning common rules for the internal market in natural gas, *Official Journal of the European Communities* C 65, 14.3.1992, p. 14-23.

²¹⁵ Ibidem, pp. 8-9.

²¹⁶ Ibidem, pp. 9-11.

парламента, односно Економског и социјалног комитета. Састанци Савета 1992. године су показали да је већина држава чланица, укључујући Немачку и Француску, и даље подозрева према предлогу увођења приступа треће стране, док је слагање постојало око три базична елемента – потребе обезбеђивања сигурности снабдевања у овим секторима, заштите животне средине, као и поштовања принципа супсидијарности, који је значајно место добио потписивањем Уговора у Мастрихту.²¹⁷ Слично, на састанку Савета у новембру 1992. године, државе су успеле да се договоре око 6 принципа на којима би се темељило унутрашње енергетско тржиште – сигурност снабдевања, заштита животне средине, заштита малих потрошача и купаца, транспарентност и недискриминација, остављање довољно простора и флексибилности државама чланицама да спроводе одредбе директиве, и етапно увођење приступа треће стране мрежама.²¹⁸

Државе чланице нису биле усамљене у противљењу предлозима Европске комисије. Из Европског парламента се, такође, могао чути став како је неопходно изменити предлог Европске комисије,²¹⁹ док је Економски и социјални комитет заузео резервисан став према предлогу да се уведе приступ треће стране, иако се начелно није противио идеји либерализације тржишта електричне енергије и природног гаса.²²⁰

Због тога је Комисија одлучила да значајно измени првобитни предлог, у нади да ће нови предлог узети у обзир замерке које су изнели различити актери и заинтересоване стране унутар Европске уније. Овога пута Европска комисија је морала да узме у обзир, приликом (ре)формулације предлога, и измене до којих је дошло потписивањем и ступањем на снагу Уговора из Мастрихта, нарочито формализовање начела супсидијарности и јачање позиције Европског парламента у законодавном поступку. Из тог разлога, Комисија је сматрала да је првобитни предлог превише интервенционистички и садржи обимну регулацију, која може доћи у колизију са начелом супсидијарности. Главне измене су се односиле на прихватање могућности преговараног приступа трећих страна мрежама (енгл. *negotiated third party access - nTPA*), упоредо са регулисаним приступом треће стране (енгл. *regulated third party access - rTPA*), обавезивање на рачуноводствено раздвајање (енгл. *account unbundling*) код вертикално интегрисаних предузећа, дакле не више и на функционално, односно управљачко раздвајање (енгл. *management unbundling*), док се значајнија пажња посвећује и обавези пружања јавне услуге (енгл. *public service obligation - PSO*).²²¹

Одлука Комисије да изађе са компромисним предлогом, који би био прихватљив за Савет и Европски парламент, није довела до очекиваног резултата и усвајања таквог предлога. Незадовољство Европске комисије таквим исходом је било праћено латентном претњом да ће користити овлашћења из члана 86(3) Уговора, која јој омогућују да самостално дела без учешћа Савета и Европског парламента. Упоредо, Комисија је већ 1991. године одлучила да се супротстави пракси многих држава чланица које су додељивале искључива права увоза или извоза електричне енергије и природног гаса појединим енергетским компанијама, те је покренула поступке због повреде права Уније (енгл. *infringement procedure*).²²² Настојање Комисије да

²¹⁷ Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 115.

²¹⁸ Ibidem, p. 117.

²¹⁹ Став Европског парламента (ЕП) је предочио извештај ЕП и председавајући одбора ЕП за енергетику, истраживање и технологију (*Committee on Energy, Research and Technology - CERT*) Клод Десама (Claude Desama).

²²⁰ Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 116.

²²¹ Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, op. cit., p. 60.

²²² Claus-Dieter Ehlermann, "Role of the European Commission as Regards National Energy Policies", *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 12, Issue 3, 1994, p. 347. Поступак због повреде права Комисија је покренула против Француске, Уједињеног Краљевства, Италије, Шпаније, Холандије, Белгије, Данске, Грчке и Ирске.

оспори легалност искључивих права на увоз и извоз енергије, одвијало се упоредо са покушајем да добије сагласност држава чланица у Савету за свој предлог директиве о заједничким правилима. Када је постало јасно да њен предлог неће бити прихваћен у Савету и Европском парламенту, она је заузела одлучнији став по питању оспоравања искључивих права на увоз и извоз електричне енергије, које су уживале енергетске компаније у многим државама чланицама. Комисија је 1994. године ушла у последњу фазу поступка због повреде права и исте године покренула поступке пред Судом правде против 6 држава чланица, које нису предузеле благовремене и адекватне мере како би укинуле искључива права енергетских компанија на увоз и извоз електричне енергије и природног гаса.²²³ Са друге стране, Савет и Европска комисија су одлучили да прихвате другачију стратегију када је реч о предлозима директива о заједничким правилима за тржиште електричне енергије и природног гаса, тако што су се прво усредсредили на предлог директиве за сектор електричне енергије, а предлог директиве за сектор гаса је изазивао још више контроверзи и остављен је за разматрање након што се успешно окончају преговори у сектору електричне енергије.²²⁴

Успех око постизања компромисног решења у сектору електричне енергије²²⁵ утицао је да се фокус и интересовање држава чланица и институција ЕУ усмери ка сектору природног гаса. Када је обезбеђена неопходна подршка у Савету за предлог директиве о унутрашњем тржишту електричне енергије 1996. године, преговори су настављени како би се дошло до решења и у сектору природног гаса. Нека од преосталих спорних питања на тржишту природног гаса, односила су се на дефинисање опсега обавезе пружања јавне услуге, истовремено прихватање регулисаног и преговараног приступа треће стране мрежама, али не и *модела једног купца* – који је прихваћен у сектору електричне енергије на захтев Француске, особеност клаузуле „узми или плати“ код дугорочних уговора о продаји природног гаса, обавезе тзв. рачуноводственог раздвајања код вертикално интегрисаних предузећа као минимума захтева када је реч о различитим модалитетима раздвајања, а државе су се спориле и око динамике отварања тржишта, односно дефинисања субјеката који се могу окарактерисати као квалификовани купци, те дефинисања „тржишта у настајању“ (енгл. *emergent market*).²²⁶

Измењени предлог директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса имао је више сличности са усвојеном директивом о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије, неголи са првобитним предлогом гасне директиве из 1992. године. Међу последњим препрекама за прихватање текста директиве која се односила на унутрашње тржиште природног гаса, био је став Француске у погледу динамике отварања тржишта природног гаса, нарочито у контексту одржавања парламентарних избора у тој држави и снажног утицаја „националних шампиона“ на енергетском тржишту. Како је Француска бивала све усамљенија у свом ставу и отпору према предлогу директиве, и она је напослетку пристала на уступке и дала „зелено светло“ прихватању предлога директиве.²²⁷

²²³ Ibidem.

²²⁴ Roggenkamp Martha, Anita Rønne, Catherine Redgwell and Iñigo del Guayo (eds.), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, first edition, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 308.

²²⁵ До компромисног решења у сектору електричне енергије је дошло након прихватања захтева Француске да се, поред модела регулисаног и преговараног приступа трећих страна мрежама, прихвати и трећи модел једног купца (енгл. *single buyer*). О поменутом моделу једног купца видети више у: Peter Duncanson Cameron, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, first edition, op. cit., pp. 139-141. Занимљиво је да се ни Француска није накнадно определила за имплементацију овог модела на домаћем тржишту електричне енергије.

²²⁶ Jonathan P. Stern, *Competition and Liberalization in European Gas Markets: a Diversity of Models*, op. cit., pp. 95-100.

²²⁷ Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 129.

Након нешто више од шест година од представљања првобитног предлога директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и природног гаса од стране Европске комисије, коначно је усвојен и текст директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса 1998. године. Директива која је усвојена за сектор електричне енергије 1996. године,²²⁸ и директива која је усвојена за сектор природног гаса 1998. године,²²⁹ чине заједно *Први енергетски пакет*. Овим је и формално започет процес либерализације на нивоу Европске уније, иако су неке чланице већ неколико година пре тога приступиле коренитој промени у енергетском сектору на индивидуалној основи.

2.3.2. Најважније одредбе Директиве из 1998. године

Као што смо претходно споменули, најважније одредбе Директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса су обликоване по узору на правила за сектор електричне енергије. Многа решења су идентична за оба сектора, док постоје и извесне разлике које одражавају особености ових индустрија. Несумњиво је да обе директиве деле заједнички циљ, а то је довршавање унутрашњег енергетског тржишта, које је заостајало за многим секторима у погледу интеграције и превазилажења националне фрагментисаности.²³⁰ Истовремено, може се уочити да се директиве делимично разликују и по приоритетима, тако да је циљ у сектору електричне енергије отварање тржишта производње, док је у сектору природног гаса нагласак на отварању тржишта транспорта и дистрибуције.²³¹ Неке од централних одредаба садржаних у директиви из 1998. године односе се на увођење приступа треће стране транспортним и дистрибутивним мрежама, рачуноводствено раздвајање код вертикално интегрисаних предузећа, постепено и етапно отварање тржишта, као и могућност одређивања обавезе пружања јавне услуге од стране држава чланица, нарочито у контексту сигурности снабдевања и интереса заштите животне средине. Треба одмах напоменути да ова директива не садржи члан који би допуштао изузеће од појединих одредаба директиве за нову енергетску инфраструктуру, што јесте и суштински део предмета дисертације, али је предвиђена могућност дерогације у другим ситуацијама које ће укратко бити изложене.

Вероватно једна од ретких одредаба у директиви, која представља удаљавање од напора за пуном либерализацијом енергетског тржишта, јесте обавеза пружања јавне услуге из члана 3 Директиве.²³² У Француској је нарочиту важност у енергетском сектору имала обавеза пружања јавна услуге, коју је држава поверавала енергетским субјектима, укључујући националне шампионе *GDF (Gaz de France)* и *EDF (Électricité de France)*.²³³ Француска у том смислу није била усамљена, јер су сличне одредбе постојале и у другим чланицама Уније. Обавезу пружања јавне услуге државе чланице могу да наметну енергетским субјектима у општем економском интересу

²²⁸ 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, *Official Journal*, L 027, 30.1.1997, p. 20–29.

²²⁹ 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, *Official Journal of the European Communities*, L 204, 21.7.1998, p. 1–12.

²³⁰ Recital 2 of Directive 96/92/EC; Recital 1 of Directive 98/30/EC.

²³¹ Jacques Percebois, “The gas deregulation process in Europe: economic and political approach”, *Energy Policy*, Vol. 27, Issue 1, 1999, p. 13.

²³² David Hall, “EU competition policies and public services”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 8, Issue 2, 2002, p. 202.

²³³ Erika Szyszczak, “Public Service Provision in Competitive Markets”, *Yearbook of European Law*, Vol. 20, Issue 1, 2001, p. 54.

(енгл. *general economic interest*), и то из разлога да би се остварили различити циљеви енергетске политике, попут сигурности снабдевања, редовности и континуираности снабдевања, квалитета и цена испоруке, те циља заштите животне средине.²³⁴ Пре него што наметну обавезу пружања јавне услуге неком привредном субјекту, државе су дужне да такву обавезу унапред јасно дефинишу, као и да поштују принципе транспарентности, недискриминације и проверљивости. Занимљиво је да исти члан намеће обавезу државама чланицама да, поред објављивања такве обавезе, обавесте без одлагања Европску комисију.

Када је реч о праву приступа треће стране транспортним и дистрибутивним мрежама, у претходном делу рада смо описали контекст, као и позицију држава, односно европских институција, према прихватању тако дефинисаног предлога.²³⁵ Напослетку су у Директиви 98/30/ЕС прихваћена два модела приступа систему (мрежама) – регулисани приступ систему (енгл. *regulated third party access*) и преговарани приступ систему (енгл. *negotiated third party access*), али не и модел једног купца (енгл. *single buyer model*), као у случају прописа за тржиште електричне енергије.²³⁶ Пре него што се упустимо у разматрање појединости регулисаног и преговараног приступа мрежама, треба указати да се у директиви разликују делатности транспорта (енгл. *transmission*)²³⁷ и дистрибуције (енгл. *distribution*). Док се под транспортом подразумева „транспорт природног гаса кроз мрежу гасовода високог притиска“, дотле дистрибуција подразумева „транспорт природног гаса кроз мреже локалних или регионалних гасовода“.²³⁸ Обе активности, транспорт и дистрибуција, предузимају се са циљем испоруке природног гаса купцима.

Када је реч о приступу систему, државе чланице су обавезане директивом да предузму мере како би се обезбедио преговарани или регулисани приступ систему. Под преговараним приступом се подразумевају преговори који се воде између гасне компаније (енгл. *natural gas undertakings*), тј. компаније која треба да обезбеди приступ систему, и квалификованог купца (енгл. *eligible customer*).²³⁹ Они воде преговоре у „доброј вери“ (енгл. *in good faith*), са циљем да закључе комерцијални споразум о приступу систему, односно гасној мрежи.²⁴⁰ Самом директивом је предвиђено да државе чланице ближе одређују ко спада у категорију квалификованих купаца, али и да се под квалификованим купцем, у најмању руку, сматрају електране које користе природни гас као енергент, независно од утрошеног природног гаса на годишњем нивоу, као и

²³⁴ Art. 3(2) of Directive 98/30/EC.

²³⁵ За државе у којима се одвијала значајна производња природног гаса, нарочито спорно питање било је увођење приступа мрежама на узводном сегменту тржишта (енгл. *upstream pipeline networks*), односно на местима производње природног гаса. За овакве гасоводе је прихваћен нешто другачији режим приступа у односу на цевоводе на низводном тржишту. Видети: Leigh Hancher, “Harmonisation of European Gas Markets: The EU Gas Directive” in Maarten J. Arentsen and Rolf W. Künneke (eds.), *National Reforms in European Gas*, Elsevier, Amsterdam, 2003, p. 37.

²³⁶ Art. 14 of Directive 98/30/EC. Под системом (енгл. *system*) се према тексту Директиве 98/30/ЕС поред транспортних и дистрибутивних мрежа, подразумевају још и постројења за течни природни гас (енгл. *LNG facilities*).

²³⁷ Овде смо енглески термин *transmission*, који се користи у Директиви 98/30/ЕС, превели као транспорт. Определили смо се за такво решење јер је оно садржано и у позитивном праву Републике Србије, тачније у Закону о енергетици, који прихвата решења (у овом случају релевантне одредбе Директиве 2009/73/ЕС) из права Европске уније. Могући проблем са овим преводом на српски језик јесте тај што у самој Директиви термини *transmission* и *distribution* представљају делатности транспорта (*transport*) природног гаса, с тим да се под појмом *transmission* подразумева „транспорт природног гаса кроз мрежу гасовода високог притиска“, док се под појмом *distribution* мисли на „транспорт природног гаса кроз мреже локалних или регионалних гасовода“.

²³⁸ Art. 2(2) and (3) of Directive 98/30/EC.

²³⁹ Ibidem, art. 15.

²⁴⁰ Jonathan P. Stern, *Competition and Liberalization in European Gas Markets: a Diversity of Models*, op. cit., p. 95.

сви потрошачи, тј. купци који утросе више од 25 милиона кубних метара природног гаса на годишњем нивоу.²⁴¹

Са друге стране, регулисани приступ је захтевао да се право приступа додели квалификованим купцима, и то на темељу тарифа које се плаћају компанијама које управљају системом и/или које су власници гасног система.²⁴² Поред тарифа, регулисани приступ обично подразумева и објављивање других услова, односно правила о коришћењу енергетског система. Такође, државе су могле да комбинују примену преговараног и регулисаног приступа систему, што су учиниле Холандија и Данска – тако што су увеле регулисани приступ за дистрибутивне мреже, док су се определиле за преговарани приступ транспортним мрежама.²⁴³

Треба напоменути и да право приступа треће стране систему није апсолутно, те да оно може бити ускраћено у случајевима који су предвиђени директивом. Тако Директива 98/30/ЕС допушта да предузеће које поседује и/или управља системом може да ускрати приступ трећој страни у три ситуације – прво, уколико нема довољно расположивог техничког капацитета, потом уколико ће такав приступ треће стране онемогућити или отежати пружање јавне услуге од стране енергетских субјеката на основу чл. 3(2) Директиве, док је трећа ситуација везана за постојање клаузуле „узми или плати“ која би могла да доведе до економских, тј. финансијских потешкоћа уколико би се захтевао приступ треће стране систему.²⁴⁴ Уколико је неки од ових услова испуњен приступ систему се може ускратити, али такво ускраћивање мора бити образложено од стране привредног субјекта који ускраћује приступ трећој страни.

Када је реч о отварању тржишта природног гаса, самом директивом из 1998. године је предвиђено етапно отварање тржишта, и то најпре за велике потрошаче. Овим је постављен минимум приликом отварања тржишта природног гаса на европском нивоу, док су државе чланице биле слободне да иду даље од минимума дефинисаног директивом. Предвиђено је да у првој фази либерализације буде отворено тржиште гаса еквивалентно износу од најмање 20% укупне годишње потрошње природног гаса у државама чланицама. Такође, отварање тржишта би требало процентуално да се повећа у наредних 5, односно 20 година од ступања на снагу директиве, тако да се достигне износ од најмање 28%, односно 33% укупне годишње потрошње природног гаса у чланицама појединачно.²⁴⁵ Истим чланом 18(6), предвиђено је да се праг потрошње природног гаса на годишњем нивоу постепено смањује за купце који се сматрају квалификованим, тако да се после 5 година од ступања на снагу директиве смањи на износ од 15 милиона кубних метара, а после 10 година од ступања на снагу овог акта спусти на износ од 5 милиона кубних метара природног гаса.

Једна од мера усвојених директивом, која би требало да олакша приступ треће стране систему, јесте и раздвајање рачуна за различите пословне делатности које се обављају унутар интегрисаних субјеката (енгл. *integrated natural gas undertakings*). Пре него што размотримо шта се подразумева под концептом рачуноводственог раздвајања, ваљало би указати на то шта се подразумева под вертикално и хоризонтално интегрисаним предузећима. У директиви је дефинисано вертикално интегрисано предузеће (енгл. *vertically integrated undertakings* - VIU) као предузеће у сектору природног гаса које обавља две или више делатности у сегментима производње, снабдевања, складиштења, транспорта и дистрибуције природног гаса, а

²⁴¹ Art. 18(1) and (2) of Directive 98/30/EC.

²⁴² Ibidem, art. 16.

²⁴³ Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, op. cit., p. 182.

²⁴⁴ Art. 17 of Directive 98/30/EC.

²⁴⁵ Ibidem, art. 18(4).

истовремено је дефинисано и хоризонтално интегрисано предузеће (енгл. *horizontally integrated undertaking* - *HIU*), као оно које обавља најмање једну делатност у сегменту производње, снабдевања, складиштења, транспорта и дистрибуције природног гаса, али и минимум једне делатности изван сектора природног гаса.²⁴⁶

Концепт рачуноводственог раздвајања подразумева да гасни привредни субјекат води засебно рачун за сваку од делатности у сектору природног гаса, попут производње, снабдевања, складиштења, транспорта и дистрибуције природног гаса. Циљ ове мере је да спречи појаву унакрсног субвенционисања (енгл. *cross-subsidization*) међу различитим организационим или пословним јединицама унутар истог предузећа, нарочито кроз наметање неправичних тарифа (потенцијалним) конкурентима, као и да спречи дискриминаторно поступање.²⁴⁷ За разлику од директиве у сектору електричне енергије, директива у сектору природног гаса из 1998. године није захтевала раздвајање менаџмента или организационо раздвајање унутар интегрисаних енергетских субјеката.²⁴⁸ Вођење рачуна за сваку од делатности мора да буде у складу са важећим рачуноводственим стандардима, и подложно је контроли и ревизији. Рачуноводствено раздвајање уједно представља и минимум захтева када је реч о концепту раздвајања у енергетском сектору, и овај модел је прихваћен у почетној фази либерализације тржишта електричне енергије и природног гаса.²⁴⁹

Коначно, у самој директиви је предвиђено неколико случајева када се може одступити од примене појединих одредаба директиве, али не и изузеће за нову гасну инфраструктуру – као у случају Другог и Трећег енергетског пакета. Наиме, већ смо нешто рекли о могућности одступања од права приступа треће стране систему у случају да се појаве економске или финансијске потешкоће узроковане постојањем клаузуле „узми или плати“ код уговора о продаји природног гаса. У том случају, гасно предузеће које се суочава са потешкоћама може да затражи привремено изузеће (енгл. *temporary derogation*) од државе чланице или именованог тела (енгл. *designated competent authority*).²⁵⁰ Након тога држава чланица или именовано тело о својој одлуци одмах обавештавају Европску комисију, која може да затражи измену или повлачење одлуке, уколико сматра да се нису испунили услови за изузимање на основу члана 25(1) Директиве. Коначна одлука се на крају објављује у Службеном листу Европске уније.²⁵¹

У члану 26 Директиве, предвиђена су још три случаја када је допуштено изузеће, односно дерогација – уколико једна држава чланица није повезана са системом друге чланице и уколико има само једног главног спољашњег снабдевача, може да захтева изузеће од појединих одредаба директиве; потом у случају „тржишта у настајању“ држава чланица може да захтева изузимање од истих одредаба као у претходном случају; док се по чл. 26 ст. 3 држава чланица може обратити Комисији како би јој се доделило привремено изузеће од појединих одредаба у ситуацији када би примена директиве проузроковала „озбиљне проблеме у географски ограниченом подручју“.²⁵² Управо овај последњи случај има извесних сличности са изузећем нове енергетске инфраструктуре, нарочито у погледу услова који треба да се узму у обзир приликом одлучивања.

²⁴⁶ Ibidem, art. 2(15), (16).

²⁴⁷ Ibidem, art. 13(3).

²⁴⁸ Peter Duncanson Cameron, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, first edition, op. cit., p. 181.

²⁴⁹ Anton Ming-Zhi Gao, *Regulating Gas Liberalization: A Comparative Study on Unbundling and Open Access Regimes in the US, Europe, Japan, South Korea, and Taiwan*, Kluwer Law International BV, Alphen aan den Rijn, 2010, p. 102.

²⁵⁰ Art. 25(1) of Directive 98/30/EC.

²⁵¹ Ibidem, art. 25(5).

²⁵² Ibidem, art. 26.

Могућност изузећа нове енергетске инфраструктуре ће бити прописана тек одредбама Другог енергетског пакета.

3. УСЛОЖЊАВАЊЕ РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА НА ТРЖИШТУ ПРИРОДНОГ ГАСА У ПЕРИОДУ ОД 2003. ДО 2009. ГОДИНЕ

Није прошло много од усвајања Првог енергетског пакета да би се, убрзо, увидели недостаци и само делимичан успех у процесу либерализације и интеграције енергетских тржишта. Како је реч о примени две директиве, остављен је извештај период за пренос (транспозицију) ових аката у унутрашње правне системе држава чланица. Крајњи рок за пренос директиве у сектору електричне енергије био је фебруар 1999. године, а за гасну директиву август 2000. године.

Европска комисија је већ у априлу 1998. године поднела извештај Савету и Европском парламенту о стању либерализације на енергетским тржиштима.²⁵³ Главни недостатак првог извештаја о стању либерализације енергетских тржишта јесте у чињеници да је објављен пре усвајања директиве за сектор природног гаса јуна 1998. године, те је пружао приказ стања само за тржиште електричне енергије. Идуће године је Савету и Европском парламенту прослеђен и други извештај Комисије о стању либерализације на енергетским тржиштима, док је у међувремену усвојена и директива која регулише тржиште природног гаса.²⁵⁴ У овом другом извештају Европска комисија је прилично оптимистична када је реч о либерализацији тржишта природног гаса, док је само усвајање директиве за сектор природног гаса 1998. године „наредни велики корак ка стварању јединственог енергетског тржишта“.²⁵⁵ Такође, Комисија је истакла да су поједине државе чланице већ отвориле своја тржишта природног гаса превазилазећи минимум дефинисан директивом. Тако је, на пример, Уједињено Краљевство у потпуности отворило своје тржиште прихватајући регулисани приступ систему, док је у Немачкој од 1998. године прихваћен систем преговараног приступа за све потрошаче, чиме је омогућено да слободно бирају своје снабдеваче.

Овакво стање на тржишту природног гаса је истовремено одражавало и неке недостатке постојећег законског оквира на европском и националном нивоу. То што је директива прописала минималан проценат отварања тржишта у државама чланицама, значило је да оне имају довољно слободе да одлучују о динамици и брзини либерализације, односно отварања тржишта природног гаса. Последица тога је била појава диспаритета међу чланицама, при чему су се поједине државе држале минимума прописаног директивом.²⁵⁶ Државе чланице које су предњачиле у процесу либерализације и отвориле своја тржишта, суочавале су се са неправичном конкуренцијом од стране предузећа која су долазила из држава са минимално отвореним тржиштима, и која су уживала законску или фактичку протекцију на домаћем тржишту.

Један од сликовитих примера је тржиште природног гаса у Уједињеном Краљевству, које је функционисало без физичке повезаности са континенталним делом Европе све до краја 1998. године. Поменуте године је изграђен интерконектор (*Interconnector*) између Уједињеног Краљевства и Белгије, чиме је омогућено да се природни гас извози на тржиште континенталних чланица Европске уније. Такође, захваљујући могућности протока природног гаса у оба смера (енгл. *forward and reverse flow*), у перспективи се очекивало да ће интерконектор послужити и као

²⁵³ Report from the Commission to the Council and the European Parliament on State of liberalization of the energy markets, COM (1998) 212 Final, Brussels, 7.4.1998.

²⁵⁴ Second Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of liberalization of the energy markets, COM (1999) 198 final, Brussels, 4.5.1999.

²⁵⁵ Ibidem, p. 19.

²⁵⁶ Француска је била међу државама које су одбијале да отворе тржиште изнад минимума прописаног Директивом 98/30/EC. Видети више: Dominique Finon, "The French Gas Industry in Transition: Breach in the Public Service Model" in Maarten J. Arentsen and Rolf W. Künneke (eds.), *National Reforms in European Gas*, Elsevier, Amsterdam, 2003, p. 263.

средство за увоз природног гаса у Уједињено Краљевство. Поједини аутори наглашавају и симболички значај овог гасовода, који је допринео не само могућности извоза природног гаса из Уједињеног Краљевства, него и ширењу идеје либерализације енергетског тржишта у осталим чланицама Уније.²⁵⁷ Далекосежно напредовање Уједињеног Краљевства у погледу отварања тржишта природног гаса, омогућило је да и компаније из оних држава чланица у којима либерализација тржишта гаса није далеко одмакла, повољно купују природни гас из Уједињеног Краљевства посредством интерконектора. Повећана потражња за природним гасом на тржишту Уједињеног Краљевства имала је за последицу раст цена на острву, што је произвело незадовољство и нарушавало слику о предностима либерализације, изражену пре свега кроз ниже цене за купце.²⁵⁸

Поред разлике у динамици отварања енергетских тржишта у државама чланицама Уније, један од очигледних проблема било је и преношење одредаба директиве у унутрашње системе чланица. Већ смо истакли да је особеност директива, као правних аката Европске уније, у томе што немају директно дејство и захтевају пренос у унутрашње правне системе држава чланица. Комисија је у свом извештају из 2001. године навела Португал и Луксембург као чланице које нису на време пренеле одредбе директиве у национално законодавство, док је поступак због повреде права покренут против Француске и Немачке, због неспровођења, односно непотпуне имплементације након истека рока предвиђеног директивом.²⁵⁹ Немачка је изменила Закон о енергетској индустрији (*Energiewirtschaftsgesetz - EnWG*) 1998. године,²⁶⁰ како би извршила пренос одредаба Директиве 96/92/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије, док су одредбе Директиве 98/30/ЕС за сектор природног гаса унете у национално законодавство Немачке тек наредним изменама Закона о енергетској индустрији 2003. године. Слично, Француска је изменила законски оквир у сектору природног гаса крајем 2002. године, што је у значајној мери било условљено и одлуком да се легислативне измене начине након парламентарних и председничких избора у тој држави.²⁶¹ Такође, треба додати да су Грчка, Португал и Финска обавестиле Комисију како се оне квалификују као „тржишта у настајању“, и стога ће се користити изузећем од примене појединих одредаба Директиве на основу чл. 26 Директиве из 1998. године.²⁶²

Упоредо са легислативном иницијативом Европске комисије да се начини значајан искорак у либерализацији тржишта електричне енергије и природног гаса, чињени су напори од стране Комисије и на пољу консултација, односно укључивања широког круга заинтересованих субјеката у дијалог о спорним питањима. Један од кључних момената било је успостављање регулаторних форума у сектору електричне енергије и природног гаса. Најпре је дошло до

²⁵⁷ Mark Futyan, *The Interconnector Pipeline: A Key Link in Europe's Gas Network*, Oxford Institute for Energy Studies, March 2006, p. 9.

²⁵⁸ Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 149.

²⁵⁹ Commission staff working paper, *First benchmark report on the implementation of the internal electricity and gas market*, SEC (2001) 1957, Brussels, 3.12.2001, p. 8. Видети и: Commission Staff Working Paper, *Completing the Internal Energy Market*, SEC (2001) 438, Brussels, 3.12.2001.

²⁶⁰ Пун назив Закона о енергетској индустрији (*Energiewirtschaftsgesetz*) јесте Закон о снабдевању електричном енергијом и природним гасом (*Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung, Energiewirtschaftsgesetz*). О реформи законодавног оквира у Немачкој крајем деведесетих и почетком двехиљадитих видети у: Carsten Corino, *Energy Law in Germany and its Foundations in International and European Law*, Verlag C.H. Beck, München, 2003, pp. 49-51.

²⁶¹ Dominique Finon, "The French Gas Industry in Transition: Breach in the Public Service Model", op. cit., p. 260. Француска је каснила са преносом одредаба Директиве у национално законодавство и у сектору електричне енергије, где су измене у домаћем праву начињене тек фебруара 2000, односно годину дана након истека рока прописаног Директивом 96/92/ЕС.

²⁶² Peter Duncanson Cameron, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, first edition, op. cit., p. 269.

формирања тзв. форума у Фиренци (*Florence Forum*) за сектор електричне енергије 1998. године, а годину дана касније је образован идентичан форум за сектор природног гаса у Мадриду (*Madrid Forum*).²⁶³ Иако форуму нису додељена овлашћења да доноси прописе, његов значај се огледа пре свега кроз окупљање великог број учесника, где су поред представника држава чланица, Европске комисије и Европског парламента, у рад форума укључени потрошачи, произвођачи, корисници енергетских мрежа, оператори система, експерти.²⁶⁴ Рад ових форума је допринео постизању сагласности око бројних питања, захваљујући укључености експерата и представника енергетске индустрије, што је олакшало касније усвајање нових правних аката на европском нивоу.

Поред форума у Фиренци и Мадриду, почетком 2000. године образован је Савет европских енергетских регулатора (*Council of European Energy Regulators - CEER*), сачињен од националних регулаторних тела држава чланица у области енергетике, односно електричне енергије и природног гаса. Један од циљева Савета била је сарадња и координација између регулаторних тела држава чланица, као и унапређење, односно даљи развој регулаторног оквира у енергетском сектору.²⁶⁵ Три године касније, одлуком Европске комисије, успостављена је и Европска група регулатора за електричну енергију и природни гас (*European Regulators' Group for Electricity and Gas - ERGEG*).²⁶⁶ Улога ове групе се састојала у саветовању Европске комисије, које се темељило на сарадњи и размени информација међу регулаторима држава чланица.

Захваљујући доприносу и техничкој експертизи ових тела и форума, врло брзо су уочени недостаци у постојећем регулаторном оквиру. Велики број контаката и размена мишљења међу заинтересованим странама отворили су пут преговорима о унапређењу постојећег правног оквира. Поред рада у техничким и експертским телима, преговори су почели да се воде и на политичком нивоу. На састанцима Европског савета и Савета министара почетком две хиљадитих, државе чланице су позвале Европску комисију да ради на унапређењу постојећег правног оквира и наставку процеса либерализације енергетског тржишта.²⁶⁷

Рад у оквиру Мадридског форума али и активност генералних директората Европске комисије, утицали су да се чује став не само држава чланица, већ и представника енергетске индустрије и потрошача. На темељу ових информација, Европска комисија је могла да изађе са прихватљивим предлогом нових прописа у сектору електричне енергије и природног гаса. Кључни делови предлога Комисије су се односили на постављање крајњег рока за отварање тржишта електричне енергије и природног гаса, успостављање регулаторних тела са дефинисаним овлашћењима у државама чланицама, инсистирање на регулисаном приступу систему, јачање заштите потрошача и обавезе пружања јавне услуге, као и на нове и унапређене моделе раздвајања код интегрисаних предузећа.²⁶⁸

На основу предлога Европске комисије, али и става већине држава чланица, може се закључити да је процес либерализације и интеграције енергетског тржишта требало убрзати

²⁶³ Форум у Фиренци је успостављен захваљујући Генералном директорату Европске комисије за сектор енергетике, у сарадњи са Европским универзитетским институтом у Фиренци. Видети: Peter Cameron (ed.), *Legal Aspects of EU Energy Regulation: Implementing the New Directives on Electricity and Gas Across Europe*, Oxford University Press, New York, 2005, pp. 65-66.

²⁶⁴ Број и разноликост учесника форума је временом све више растао. Видети више: Peter Cameron (ed.), *Legal Aspects of EU Energy Regulation: Implementing the New Directives on Electricity and Gas Across Europe*, op. cit., p. 67.

²⁶⁵ Peter Duncanson Cameron, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, second edition, op. cit., p. 105.

²⁶⁶ Commission Decision 2003/796/EC on establishing the European Regulators Group for Electricity and Gas, *Official Journal of the European Union*, L 296, 14.11.2003, p. 34-35.

²⁶⁷ Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 157.

²⁶⁸ Ibidem, p. 161.

новим легислативним пакетом, који ће постати познат под називом Други енергетски пакет. Тиме је започет процес усложњавања правног и регулаторног оквира, који се може посматрати како *квантитативно* - кроз повећање броја правних аката, тако и *квалитативно* - кроз строже и темељније захтеве за учеснике на тржишту.

3.1. Додатни подстрек либерализацији – Други енергетски пакет

Рад у форумима и саветодавним телима је допринео формулисању предлога који су детаљније регулисали тржишта електричне енергије и природног гаса. Разлике које су постојале међу државама чланицама када је реч о динамици отварања енергетског тржишта, показале су се као главне препреке интеграцији и повезивању националних тржишта у истински јединствено европско тржиште. Отуда је један од предлога било дефинисање рокова за потпуно отварање тржишта за велике потрошаче, али и за крајње купце, укључујући ту пре свега домаћинства у државама чланицама. Француска која се држала минимума дефинисаног Директивом 98/30/ЕС, није прихватала захтеве који би водили даљем отварању тржишта, нарочито за домаћинства.²⁶⁹ У том тренутку је постало очигледно да Француска све више бива изолована у односу на остале државе чланице када је реч о предлогу да се у потпуности отворе енергетска тржишта и тиме смање или уклоне разлике међу чланицама.²⁷⁰

Други енергетски пакет је усвојен највећим делом 2003. године, а састоји од једне директиве и једне уредбе за тржиште електричне енергије,²⁷¹ и једне директиве, односно уредбе за тржиште природног гаса.²⁷² Овај пакет се назива још „убрзавајући пакет“, односно „пакет убрзања“ (енгл. *acceleration package*) либерализације енергетског тржишта.²⁷³ Једна од приметних разлика када је реч о директивама из 2003. године јесте у домену примене, тако да се поред сектора природног гаса и течног природног гаса, одредбе директиве примењују и у односу на биогас и остале врсте гасова, укључујући гас из биомасе, уколико су погодни за транспорт кроз гасни систем.²⁷⁴ Усвајањем Другог енергетског пакета је отпочела „контролисана либерализација“ (енгл. *controlled liberalization*), тако да се упоредо са либерализацијом тржишта води рачуна и о општем интересу друштва.²⁷⁵

²⁶⁹ Ibidem, p. 169.

²⁷⁰ Противљење Француске је у великој мери спласнуло након одржавања председничких и парламентарних избора 2002. године, и нова влада је била спремна да дође до компромиса у погледу даље либерализације енергетског тржишта.

²⁷¹ 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, *Official Journal of the European Union*, L 176, 15.7.2003, p. 37-56; 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, *Official Journal of the European Union*, L 176, 15.7.2003, p. 1-10.

²⁷² 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, *Official Journal of the European Union*, L 176, 15.7.2003, p. 57-78; 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, *Official Journal*, L 289, 3.11.1997, p. 1-13.

²⁷³ Kim Talus, *Vertical Natural Gas Transportation Capacity, Upstream Commodity Contracts and EU Competition Law*, Wolters Kluwer International, Alphen aan den Rijn, 2011, p. 77.

²⁷⁴ Art. 1(2) of Directive 2003/55/EC.

²⁷⁵ Leigh Hancher and Sally Janssen, "Shared Competences and Multi-Faceted Concepts – European Legal Framework for Security of Supply" in Barry Barton, Catherine Redgwell, Anita Rønne and Donald N. Zillman (eds.), *Energy Security: Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 85-120.

У наставку рада ће бити представљене најважније измене до којих је дошло усвајањем Директиве 2003/55/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса, чиме је Директива 98/30/ЕС стављена ван снаге. Од суштинског значаја за наше истраживање јесте режим изузећа нове гасне инфраструктуре, који је први пут установљен овом Директивом, о чему ће бити више речи у поглављу 4. У овом одељку ћемо представити правила из Директиве 2003/55/ЕС од којих се допушта изузеће, али и одредбе које су у тесној вези са поменутиим правилима.

3.1.1. Отварање тржишта природног гаса

Најпре, једно од проблематичних питања у вези са применом Директиве 98/30/ЕС било је отварање тржишта у појединим државама чланицама. Решење садржано у Директиви 2003/55/ЕС састојало се од прецизног дефинисања датума отварања тржишта, најпре за потрошаче који не спадају у категорију домаћинства, а потом и за све остале потрошаче. Тако Директива прописује да се под квалификованим купцима имају сматрати купци који не спадају у категорију домаћинства од 1. јула 2004. године, а од 1. јула 2007. године сви купци, укључујући домаћинства, су квалификовани.²⁷⁶ Овом одредбом се омогућава да сви купци на тржишту могу слободно да бирају снабдеваче, што би требало да подстакне конкуренцију и боље услове за потрошаче. На тај начин би се превазишли проблеми са различитим степеном отворености тржишта међу државама чланицама, и омогућила ефикасна интеграција тржишта. Директивом 2003/55/ЕС су предвиђена и могућа изузећа, односно дерогације од примене одредаба о отварању тржишта, и односе се на ситуације у којима државе чланице нису повезане са системом било које друге чланице и које имају само једног главног екстерног снабдевача енергијом, односно уколико се квалификују као „тржишта у настајању“. У оба случаја, о дерогацији се обавештава Европска комисија. Дерогација се аутоматски укида уколико макар један од услова предвиђен за доделу изузећа више није испуњен.²⁷⁷ Државе чланице могу и да затраже од Европске комисије временски ограничено одступање од примене одредаба о отварању тржишта, уколико би се суочиле за озбиљним проблемима у географски ограниченом подручју, нарочито у погледу развоја важне инфраструктуре и обезбеђивања неопходних инвестиција.²⁷⁸ Слично одступање од чл. 23 Директиве је експлицитно предвиђено и за Грчку као државу чланицу Европске уније, у погледу развоја и коришћења неопходне инфраструктуре за дистрибуцију гаса у географски ограниченим подручјима.²⁷⁹

Циљ стварања функционалног унутрашњег тржишта природног гаса, прокламован је самом Директивом, док Камерон наводи и 4 додатна циља који се изводе из овог главног:

- 1) развијање лојалне конкуренције међу учесницима на тржишту;
- 2) смањивање ризика у вези са тржишном доминацијом и предаторним понашањем на тржишту;
- 3) осигуравање приступа мрежама на бази унапред објављених и недискриминаторних тарифа за транспорт и дистрибуцију;

²⁷⁶ Art. 23(1) of Directive 2003/55/EC.

²⁷⁷ Ibidem, art. 28(1), (2).

²⁷⁸ Ibidem, art. 28(4).

²⁷⁹ Ibidem, art. 28(8).

4) заштита малих и угрожених (рањивих) потрошача.²⁸⁰

3.1.2. Обавеза јавне услуге

Када је реч о претходно наведеном циљу, о којем пише Камерон, може се приметити унапређење одредаба које се односе на обавезу пружања јавне услуге, као и увођење нових одредаба о заштити права малих и угрожених купаца. Обавеза јавне услуге се сматра битном и стога се не може у потпуности препустити тржишту, већ је неопходна интервенција у складу са околностима које преовлађују у свакој од држава чланица.²⁸¹ Ово, са друге стране, отвара питање могуће злоупотребе приликом прописивања обавезе пружања јавне услуге од стране држава чланица, и евентуалних последица по конкуренцију. Исте године, када су усвојене директиве за тржишта електричне енергије и природног гаса, донета је и одлука Суда правде у предмету *Altmark*.²⁸² У поменутом случају се расправљало о томе да ли мера финансијске подршке, односно компензација за пружање јавне услуге представља државну помоћ у смислу члана 107 Уговора о функционисању Европске уније (тадашњег чл. 87 Уговора о Европској заједници).

Суд правде је заузео став да таква компензација неће представљати државну помоћ, у смислу члана 107 Уговора, ако су кумулативно испуњена 4 услова:

а) обавеза пружања јавне услуге мора бити јасно дефинисана и мора постојати акт о поверавању ове обавезе;

б) компензација се мора заснивати на унапред дефинисаним критеријумима који су постављени на објективан и транспарентан начин;

в) компензација не може да превазилази онај износ који је неопходан да би се покрио део или целина трошкова насталих приликом пружања обавезе јавне услуге, узимајући у обзир релевантне трошкове и разумну добит;

г) уколико се не спроводи поступак јавних набавки, висина компензације се одређује на основу анализе трошкова просечног предузећа „којим се добро управља“.²⁸³

Уколико иједан од ових критеријума није испуњен, компензација ће се сматрати државном помоћи и подложна је обавези пријављивања Европској комисији.

Јавна услуга је додатно оснажена и нарочито су, поред разлога сигурности снабдевања, континуитета, квалитета и цене снабдевања, наглашени циљеви заштите животне средине, енергетске ефикасности и борбе против климатских промена.²⁸⁴ Новина у односу на претходну Директиву јесте и увођење категорије угрожених потрошача (енгл. *vulnerable consumers*), односно

²⁸⁰ Peter Duncanson Cameron, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, second edition, op. cit., p. 175.

²⁸¹ Peter Cameron (ed.), *Legal Aspects of EU Energy Regulation: Implementing the New Directives on Electricity and Gas Across Europe*, op. cit., p. 26.

²⁸² Judgment of the Court of 24 July 2003. *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, and *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*. Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht - Germany. Case C-280/00. ECLI:EU:C:2003:415.

²⁸³ Kim Talus, *Introduction to EU Energy Law*, op. cit., pp. 105-106.

²⁸⁴ Art. 3(2) of Directive 2003/55/EC. Одредбе Директиве 2003/55/EC о обавези јавне услуге су додатно разјашњене документом који је сачинио генерални директорат Комисије задужен за енергетику. Треба истаћи да овај документ није правно обавезујући: Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas, *Public service obligations*, Brussels, 16.1.2004.

резервног снабдевача (енгл. *supplier of last resort*), без ближег дефинисања ових категорија. За разлику од сектора електричне енергије, Директива 2003/55/ЕС за сектор природног гаса не уводи концепт универзалне услуге (енгл. *universal service*),²⁸⁵ под којом се подразумева да свако домаћинство мора имати право да буде снабдевано електричном енергијом одређеног квалитета, као и да се снабдевање врши по разумним ценама, које су транспарентне и лако, тј. јасно упоредиве.²⁸⁶

Уочљиво је да се Директивом 2003/55/ЕС додатно наглашава потреба заштите потрошача, нарочито угрожених и оних који живе у издвојеним и удаљеним срединама. Може се уочити да је Европски парламент био кључна институција, која је инсистирала на потреби заштите потрошача на енергетском тржишту, још од почетка процеса либерализације у Европској унији. Од нарочитог значаја је било кретање цена на енергетском тржишту, које су у највећој мери утицале на домаћинства, а посебно на угрожена домаћинства и потрошаче. Из тог разлога су уведене нове одредбе са циљем даље заштите потрошача, поред већ постојећих одредаба о обавези пружања јавне услуге из Првог енергетског пакета. Овај тренд, као што ћемо видети, наставио се и кроз усвајање Трећег енергетског пакета, који је додатно унапредио одредбе о заштити угрожених купаца на енергетском тржишту. Потреба за државном интервенцијом на тржишту, у циљу заштите појединих категорија потрошача, показује да искључиво ослањање на тржишне механизме неће увек бити довољно како би се остварили циљеви енергетске политике у Европској унији.

3.1.3. Раздвајање унутар вертикално интегрисаних предузећа

Рачуноводствено раздвајање, прописано Првим енергетским пакетом, показало се као недовољно да спречи сукоб интереса унутар интегрисаних предузећа. Смисао концепта раздвајања јесте да раздвоји компетитивни део тржишта, попут снабдевања или производње електричне енергије и природног гаса, од некомпетитивног дела, као што су транспорт и дистрибуција ових извора енергије.²⁸⁷ Како раздвајање рачуна није било довољно, Европска комисија је одлучила да предложи правно (енгл. *legal unbundling*) и функционално раздвајање (енгл. *functional unbundling*) делатности транспорта и дистрибуције од делатности снабдевања и/или производње природног гаса.²⁸⁸ Иако су готово све државе чланице подржале овакав предлог, Француска се противила предлогу да се уведе правно раздвајање.²⁸⁹ Усвајање Другог енергетског пакета обележило је увођење правног и функционалног раздвајања код оператора транспортног система и већих оператора дистрибутивног система, уз већ постојеће рачуноводствено раздвајање.²⁹⁰

²⁸⁵ У нашем позитивном праву реч је о гарантованом снабдевању. Видети чл. 190 и 191 Закона о енергетици.

²⁸⁶ Art. 3(3) of Directive 2003/54/EC.

²⁸⁷ Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, op. cit., p. 193.

²⁸⁸ Правно раздвајање се назива још корпоративно раздвајање, док се функционално раздвајање може наћи под називом организационо раздвајање. Видети: Татјана Јованић, „Раздвајање (*unbundling*) преноса енергије као инструмент структурне регулације у праву ЕУ“, *Правни живот*, бр. 12, 2011, стр. 446. Директивом 2003/55/ЕС је остављена могућност да државе одложе примену одредаба о функционалном и правном раздвајању оператора дистрибутивног система до 1. јула 2007. године.

²⁸⁹ Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 173. Након избора у Француској, нова влада десног центра је била спремна на компромис и уступке, чиме су отклоњене препреке прихватању правног раздвајања код интегрисаних предузећа.

²⁹⁰ Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, op. cit., p. 194.

У том смислу, новину представља и дефинисање оператора транспортних система (енгл. *transmission system operator - TSO*), дистрибутивних система (*distribution system operator - DSO*), оператора *LNG* система (енгл. *LNG system operator - LSO*) и оператора система складишта (енгл. *storage system operator - SSO*) у сектору гаса. Под операторима транспортних и дистрибутивних система, према тексту Директиве 2003/55/ЕЦ, подразумевају се физичка или правна лица, која обављају делатност транспорта, односно дистрибуције, али и делатности у вези са управљањем системом, његовим одржавањем, развојем и повезивањем са другим системима.²⁹¹ На сличан начин су дефинисани и оператори *LNG* система, односно оператори система складишта природног гаса, у контексту обављања делатности утечњавања природног гаса (ликвефакције), увоза и пријема течног природног гаса, регасификације природног гаса, односно складиштења природног гаса. Коначно, чл. 7 и 11 Директиве прописују да држава или предузеће које поседује транспортну или дистрибутивну мрежу, складиште природног гаса или постројење за течни природни гас, именује једног или више оператора система.

Нема сумње да је Директива 2003/55/ЕЦ додатно ојачала одредбе о тзв. раздвајању (*unbundling*) оператора транспортних система, уколико су они саставни део вертикално интегрисаног предузећа. Како би се одредбе о раздвајању ефикасно примењивале у пракси, генерални директорат Европске комисије задужен за сектор енергетике објавио је необавезујући документ о режиму раздвајања код вертикално интегрисаних предузећа.²⁹²

Треба споменути и да је дефиниција вертикално интегрисаног предузећа нешто измењена и проширена у односу на ону из 1998. године, тако да се сада под вертикално интегрисаним предузећем подразумева не само појединачно предузеће, већ и група предузећа на основу критеријума дефинисаних Уредбом бр. 4064/89 о контроли концентрација између предузећа (тзв. *Merger Regulation*) из 1989. године.²⁹³ Са друге стране, дефиниција хоризонтално интегрисаних предузећа је остала непромењена у односу на текст Директиве 98/30/ЕЦ.

Директивом 2003/55/ЕЦ се захтева да су оператори транспортног система независни у погледу правне форме, организације и одлучивања, у односу на остатак вертикално интегрисаног предузећа.²⁹⁴ Реч је о минимуму који је прописан Директивом, што значи да се државе чланице могу одлучити да уведу строже прописе о раздвајању, попут власничког раздвајања (енгл. *ownership unbundling - OU*). Истовремено, Директива је изричита у погледу тога да власничко раздвајање оператора транспортног система у односу на остатак вертикално интегрисаног предузећа није обавезно, што оставља могућност да се власничко раздвајање спроведе на добровољној основи.

Слична формулација садржана је у делу Директиве који се односи на раздвајање оператора дистрибутивног система у оквиру вертикално интегрисаног предузећа.²⁹⁵ Значајна разлика у

²⁹¹ Art. 2(4), (6) of Directive 2003/55/EC. Оператори дистрибутивног система се могу срести и под називом оператори дистрибутивне мреже (енгл. *distribution network operators - DNOs*), док се оператори транспортног система називају још и „гасоводне компаније“ (енгл. *pipeline companies*), нарочито у Сједињеним Америчким Државама. Видети: Andrea Bonzanni, “The Economics of Energy Networks” in Manfred Hafner and Giacomo Luciani (eds.), *The Palgrave Handbook of International Energy Economics*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, p. 220.

²⁹² Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas, *The unbundling regime*, Brussels, 16.1.2004.

²⁹³ Art. 2(20) of Directive 2003/55/EC.

²⁹⁴ *Ibidem*, art. 9(1). Чланом 28 Директиве су предвиђени случајеви када је могуће одступити од примене чл. 9 у ограниченом временском периоду. Такође, чланом 28(6) предвиђена је могућност да Луксембург буде изузет од примене чл. 9 на временски период од 5 година, уз могућност да се изузеће продужи на још 5 година након што се размотри ситуација на тржишту гаса у овој држави.

²⁹⁵ Art. 13 of Directive 2003/55/EC.

односу на раздвајање оператора транспортних система јесте у могућности да се држава чланица одлучи да не примени одредбе о правном и функционалном раздвајању уколико је реч о вертикално интегрисаном предузећу које опслужује мање од 100 000 корисника повезаних на мрежу.

Интересантно је да Директива 2003/55/ЕС предвиђа могућност комбинованог оператора (енгл. *combined operator*) у домену транспорта, дистрибуције, складиштења и делатности везаних за течни природни гас, који мора да испуњава услове правног и функционалног раздвајања.²⁹⁶

3.1.4. Приступ треће стране систему

Значајне измене начињене су и у погледу права приступа треће стране систему. За разлику од Првог енергетског пакета, када су државе чланице могле да се одреде за преговарани или регулисани приступ систему, Директивом 2003/55/ЕС је овај избор ускраћен и као једини модел је задржан регулисани приступ.²⁹⁷ Под регулисаним приступом треће стране систему се подразумева да се такав приступ заснива на претходно објављеним тарифама или методологији на основу које се обрачунавају тарифе, и које су претходно одобрене од стране регулаторних тела држава чланица.²⁹⁸ У наставку текста ће бити речи и о националним регулаторним телима, која су експлицитно предвиђена одредбама Другог енергетског пакета.

Ваља приметити да се регулисани приступ односи на транспортне и дистрибутивне системе, као и на постројења за течни природни гас. Другачији режим приступа треће стране систему је предвиђен за складишта гаса и мреже на узводном сегменту тржишта, тј. на местима производње природног гаса. Када је реч о приступу складиштима гаса, задржана је могућност избора између преговараног и регулисаног приступа треће стране,²⁹⁹ док је у случају мрежа на узводном сегменту тржишта Директивом 2003/55/ЕС одређено да саме државе чланице уређују приступ таквим мрежама.³⁰⁰ Треба напоменути да је ступањем на снагу Директиве 2003/55/ЕС стављена ван снаге и Директива 91/296/ЕЕС о транзиту природног гаса, с тим да се не доводи у питање пуноважност уговора који су закључени у складу са чл. 3(1) поменуте Директиве.³⁰¹ Тиме се практично напушта концепт транзита унутар енергетског тржишта Европске уније, али Комисија признаје значај искуства примене Директиве о транзиту природног гаса у погледу обезбеђивања недискриминаторног приступа мрежама.

По узору на одредбе Првог енергетског пакета, јасно су дефинисане ситуације у којима је могуће оправдано ускратити приступ трећој страни систему.³⁰² Одредбе Директиве 2003/55/ЕС

²⁹⁶ Ibidem, art. 15.

²⁹⁷ Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, op. cit., p. 460.

²⁹⁸ Art. 18(1) of Directive 2003/55/EC. Чланом 28 Директиве су предвиђене ситуације у којима је могуће одступити од примене чл. 18.

²⁹⁹ Ibidem, art. 19. Ова одредба се односи и на тзв. *лајнпак* (енгл. *linpack*), тј. на складиштење природног гаса под притиском у самом транспортном или дистрибутивном систему, као и на помоћне услуге (енгл. *ancillary services*). Видети још: Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas, *Third party access to storage facilities*, Brussels, 16.1.2004.

³⁰⁰ Art. 20(2) of Directive 2003/55/EC.

³⁰¹ Ibidem, art. 32(1).

³⁰² Генерални директорат за енергетику је објавио у јануару 2004. интерпретативни документ о изузећу од примене одредаба о приступу треће стране систему. Видети: Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54-55 and Regulation (EC) No. 1228/03 in the electricity and gas internal market, *Exemptions from certain provisions of third party access regime*, Brussels, 30.1. 2004.

су, у том смислу, истоветне одредбама Директиве 98/30/ЕС. Три су ситуације у којима је оправдано ускратити приступ трећој страни, и оне се односе на недостатак техничког капацитета, потом на ситуацију у којој би примена одредаба о приступу треће стране систему отежала тј. онемогућила пружање обавезе јавне услуге, као и у случају економских и финансијских тешкоћа које су изазване постојањем клаузуле „узми или плати“ у уговорима о продаји природног гаса.³⁰³ Битна новина у односу на Директиву 98/30/ЕС јесте могућност изузећа од примене одредаба о приступу треће стране систему (чл. 18, 19 и 20 Директиве 2003/55/ЕС) у случају *нове гасне инфраструктуре*, о чему ће бити речи у поглављу 4. дисертације.

Регулисани приступ треће стране мрежама представља окосницу либерализације и интеграције тржишта електричне енергије и природног гаса. С обзиром на то да се преговарани приступ треће стране мрежама показао као недовољан, не чуди избор законодавца да се определи за један модел који би се примењивао у свим државама чланицама подједнако. О значају регулисаног приступа треће стране систему сведочи чињеница и да је усвојена посебна Уредба бр. 1775/2005 о условима приступа транспортним мрежама у сектору природног гаса.³⁰⁴ Велики значај за усвајање Уредбе имале су активности и дискусија која се одвијала у оквиру Мадридског форума, као и експертиза у домену техничких питања везаних за функционисање мрежа. Уредбом бр. 1775/2005 су регулисана нека значајна питања везана за приступ и коришћење мрежа на тржишту природног гаса, укључујући правила и принципе у погледу образовања тарифа и/или методологија са циљем приступа мрежама, расподеле капацитета, управљања загушењима, секундарног тржишта, транспарентности приступа мрежама, балансирања, односно накнада за дебаланс.³⁰⁵ Поменута Уредба пружа детаљније одредбе и појашњења у вези са применом правила из Директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса, али успоставља и минимум стандарда који је неопходан како би се омогућио ефикасан приступ мрежама.³⁰⁶ Иако се овде нећемо детаљније бавити одредбама Уредбе бр. 1775/2005, важно је напоменути да се у чл. 16 Уредбе наводи да се она неће примењивати, између осталог, у односу на интерконекторе којима је одобрено изузеће у смислу чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС.³⁰⁷ Интерконектор јесте тип енергетске инфраструктуре која је подобна да буде изузета од примене појединих одредаба директиве, у складу са поступком који је прописан чл. 22 Директиве 2003/53/ЕС.

Штавише, правила о приступу и коришћењу транспортних мрежа у сектору природног гаса ће бити додатно ојачана усвајањем Трећег енергетског пакета 2009. године.

3.1.5. Обавеза успостављања националног регулаторног тела

Вероватно и највећа новина уведена Другим енергетским пакетом јесте одредба о успостављању националних регулаторних тела на енергетском тржишту. За разлику од одредаба о отварању тржишта, раздвајању унутар интегрисаних предузећа и праву приступа треће стране систему, које су у измењеној форми постојале и у оквиру Првог енергетског пакета, одредба којом се од држава чланица експлицитно захтева да формирају регулаторно тело у сектору енергетике није постојала све до усвајања Другог енергетског пакета. Парадокс јесте и да су многе државе

³⁰³ Art. 21(1) of Directive 2003/55/EC.

³⁰⁴ Regulation (EC) No 1775/2005.

³⁰⁵ Art. 1(1) of Regulation (EC) No 1775/2005.

³⁰⁶ Peter Duncanson Cameron, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, second edition, op. cit., p. 207.

³⁰⁷ Art. 16(b) of Regulation (EC) No 1775/2005.

чланице основале регулаторна тела за енергетско тржиште, упркос одсуству такве обавезе у европским прописима. Такође, тема националних регулаторних тела је била присутна и кроз дискусије на политичком и техничком нивоу.³⁰⁸ Релативно брзо се увидело да је неопходно посебно тело које би пратило развој и ефикасно функционисање енергетског тржишта, те да прописи и њихова примена нису довољни сами по себи.

Једна од идеја била је да се формира заједничко регулаторно тело по узору на амерички *FERC*, са идентичним регулаторним овлашћењима. С обзиром на широка овлашћења која ово тело поседује, у Европској унији није постојала спремност да се слично тело образује на европском нивоу. Из тога разлога се ишло на образовање националних регулаторних тела у државама чланицама, која би међусобно сарађивала. Интересантно је да је Немачка релативно касно основала регулаторно тело за енергетско тржиште, док су друге чланице успоставиле регулаторе и пре захтева Директиве 2003/55/ЕЦ.³⁰⁹ Усамљеност Немачке је нарочито била видљива у форумима и телима који су окупљали енергетске регулаторе чланица Европске уније на добровољној основи.

Идеја да се наметне обавеза успостављања националних регулаторних тела на енергетском тржишту је наишла на критику од стране Немачке, која је сматрала да такав предлог није у складу са њеном правном и регулаторном традицијом, нарочито јер су тржишта електричне енергије и природног гаса већ регулисана применом закона којим се штити конкуренција (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - GWB*), те потпадају под надлежност Савезне канцеларије за картеле (*Bundeskartellamt*). Ови сектори су били регулисани у Немачкој и посебним споразумима удружења (*Verbändevereinbarung*) у сектору електричне енергије и природног гаса – *VV Strom 1* из 1998. године, *VV Strom 2* из 1999. године, *VV Strom 2 plus* из 2001. године, односно *VV Gas I* из 2000. године, са амандманима из 2001. године, те *VV Gas II* из 2002. године.³¹⁰ Овим споразумима су регулисана питања у вези за приступом мрежама, укључујући накнаде за приступ. Ипак, Немачка је на крају прихватила предлог да успостави национално регулаторно тело у сектору енергетике, и то услед притисака који су долазили не само споља већ и изнутра.³¹¹ Ресорно министарство за енергетику у Немачкој је нарочито било незадовољно преговорима о изменама постојећих споразума удружења. Извештаји и студије су указивали на незадовољавајући степен конкуренције на енергетском тржишту, док су незадовољство истицали и трговци, односно удружења потрошача.³¹²

Другим енергетским пакетом се од држава чланица Уније захтева да именују једног или више регулатора за енергетско тржиште.³¹³ Самим актом није прецизирано колико регулаторних тела може да постоји на нивоу државе, а чињеница да се оставља могућност да државе чланице именују више регулаторних тела значи да се она могу оснивати и на локалном или регионалном нивоу унутар држава. Такође, Директива 2003/55/ЕЦ је више усмерена на овлашћења и задатке

³⁰⁸ Kim Talus, "Does EU need an EU Energy Regulator?", *Energy & Environment*, Vol. 18, No. 2, 2007, p. 283.

³⁰⁹ Carsten Corino, *Energy Law in Germany and its Foundations in International and European Law*, op. cit., p. 29.

³¹⁰ Ibidem, p. 97.

³¹¹ Немачка тек од 2005. године има регулаторно тело задужено за сектор енергетике, тако што су већ постојећој Савезној мрежној агенцији (*Bundesnetzagentur - BNetzA*) додељена регулаторна овлашћења за тржишта електричне енергије и природног гаса, поред сектора телекомуникација, поште и поштанских услуга, и сектора железница. Отуда пун назив ове агенције гласи *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*. Видети: Дејан Шупут, „Правно регулисање телекомуникација у Немачкој“ у Мирко Васиљевић и Владимир Чоловић (урс.), *Увод у право Немачке*, Институт за упоредно право и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 83.

³¹² Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., pp. 177-178; Carsten Corino, *Energy Law in Germany and its Foundations in International and European Law*, op. cit., p. 103.

³¹³ Art. 25(1) of Directive 2003/55/EC.

који се додељују ових телима, док државе чланице прописују организацију и структуру регулаторних тела, у складу са начелом супсидијарности. Интересантно је да Директива експлицитно наводи како ова тела морају бити независна од гасне индустрије и интереса енергетских субјеката,³¹⁴ док се ништа не помиње када је реч о независности регулатора у односу на државне органе, а нарочито у односу на извршну власт.

Национална регулаторна тела би требало да допринесу остваривању ефективне конкуренције на тржиштима електричне енергије и природног гаса, потом ефикасном функционисању енергетског тржишта, али и постизању недискриминације између учесника на тржишту.³¹⁵ Најважнији задаци који се додељују националним регулаторним телима се односе на праћење ситуације на енергетском тржишту, годишње извештавање о тој ситуацији, потом одобравање или утврђивање тарифа или методологија на основу којих се обрачунавају накнаде за приступ мрежама на *ex ante* основи пре њиховог ступања на снагу и објављивања.³¹⁶ Ова тела могу да захтевају од оператора система да измене услове, односно тарифе или методологију на којој се заснивају тарифе, уколико је то потребно због недискриминаторног поступања и пропорционалности. Такође, регулаторно тело има улогу и тела за решавање спорова у случају притужби учесника на тржишту на поступање оператора транспортног, дистрибутивног и *LNG* система.³¹⁷ У случају да је учесник на тржишту незадовољан исходом решавања спора од стране регулаторног тела, он има право на жалбу у складу са правом државе чланице и правом Европске уније. Директивом 2003/55/ЕС је прописано и које ће регулаторно тело бити надлежно да поступа у случају да се спор протеже преко граница једне државе чланице.³¹⁸

3.2. Усвајање Трећег енергетског пакета и измена регулаторног оквира

У преамбули Директиве 2009/73/ЕС се истиче да је Другим енергетским пакетом начињен значајан корак ка либерализацији и отварању тржишта природног гаса, али да и даље постоје препреке стварању јединственог енергетског тржишта у Европској унији. Да довршавање унутрашњег тржишта природног гаса и даље остаје један од приоритета Европске комисије, може се уочити из Комуникације „Енергетска политика за Европу“ из јануара 2007. године.³¹⁹ Усвајање Трећег енергетског пакета је озваничило и успостављање једне кохерентније и целовите енергетске политике Европске уније,³²⁰ која се не може више свести искључиво на унутрашње тржиште.³²¹ Циљеви сигурности снабдевања и заштите животне средине добијају све више на

³¹⁴ Ibidem.

³¹⁵ Видети још: Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas, *The role of the regulatory authorities*, Brussels, 14.1.2004.

³¹⁶ Art. 25(1)(2) of Directive 2003/55/EC.

³¹⁷ Ibidem, art. 25(5).

³¹⁸ Ibidem, art. 25(10).

³¹⁹ Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, *An Energy Policy for Europe*, Brussels, 10.1.2007.

³²⁰ Stefan Bouzarovski, *Energy Poverty: (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, p. 44.

³²¹ Leigh Hancher and Pierre Larouche, “The Coming of Age of EU Regulation of Network Industries and Services of General Economic Interest” in Paul Craig and Gráinne de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, second edition, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 745.

значају. Штавише, поједини аутори су указивали да „претерана либерализација тржишта“ може бити у супротности са другим циљевима енергетске политике Уније.³²²

Нови легислативни пакет се састоји од две директиве³²³ и три уредбе³²⁴ које уређују тржишта електричне енергије и природног гаса. Усвајањем ових прописа је настављен тренд усложњавања регулаторног оквира на нивоу Уније и њених држава чланица. Поред прописа који чине Трећи енергетски пакет, у међувремену су усвојена и друга правила која су од значаја за функционисање енергетског тржишта. Промене су се десиле и на нивоу примарног права Европске уније, тако што је по први пут унет члан у оснивачки уговор који се искључиво односи на област енергетике – чл. 194 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ).³²⁵

У наставку рада су предочене неке од кључних одредаба Трећег енергетског пакета које се односе на тржиште природног гаса.

3.2.1. Отварање тржишта природног гаса

Одредбе о отварању тржишта из Другог енергетског пакета су предвиделе да од 1. јула 2004. године тржиште треба да буде отворено за све потрошаче које не спадају у категорију домаћинства, док од 1. јула 2007. године тржиште треба да буде отворено за све потрошаче, укључујући и домаћинства. Предвиђени су и неки изузеци, које смо поменули у претходном делу рада, попут временски ограниченог изузећа од примене одредаба о отварању тржишта, првенствено ако се ради о изолованим тржиштима или тржиштима у настајању, односно уколико постоје озбиљне потешкоће у географски одређеном делу државе чланице.

Директива 2009/73/ЕС готово у потпуности преузима одредбе претходне директиве, када је реч о отварању тржишта природног гаса у Европској унији. Ипак, поједине разлике постоје када је реч о одступању од примене одредаба о отварању тржишта. Члан 37 Директиве 2009/73/ЕС, којим се регулише питање отварања тржишта, идентичан је члану 23 Директиве 2003/55/ЕС.³²⁶ Иако су према Другом енергетском пакету државе чланице биле у обавези да отворе своја тржишта за све купце, односно потрошаче до 1. јула 2007. године, интересантно је да се ова обавеза поново помиње и у Директиви 2009/73/ЕС, две године након истека рока који је остављен државама чланицама да отворе своја тржишта за све потрошаче. Два су кључна разлога зашто је идентична одредба о отварању тржишта задржана и кроз Трећи енергетски пакет. Најпре, од

³²² Ute Collier, “Global warming and the internal energy market: Policy integration or polarization”, *Energy Policy*, Vol. 21, Issue 9, 1993, p. 922.

³²³ Поред директиве која уређује тржиште природног гаса, усвојена је и директива за тржиште електричне енергије: 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, *Official Journal of the European Union*, L 211, 14.8.2009, p. 55-93.

³²⁴ Уредбама које регулишу мреже у секторима електричне енергије и природног гаса је придодата и Уредба којом се оснива Агенција за сарадњу енергетских регулатора. Видети: 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, *Official Journal of the European Union*, L 211, 14.8.2009, p. 1-14; 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, *Official Journal of the European Union*, L 211, 14.8.2009, p. 15-35; 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, *Official Journal of the European Union*, L 211, 14.8.2009, p. 36-54.

³²⁵ Јелена Тодоровић Лазих, „Лисабонски корак у правцу заједничке енергетске политике Европске уније“, *Политичка ревија*, година XV, бр. 4, 2016, стр. 67.

³²⁶ Упоредити: art. 23 of Directive 2003/55/EC и art. 37 of Directive 2009/73/EC.

велике важности је да државе чланице правилно пренесу и ефикасно примене одредбе директиве у сопственом правном поретку, а други разлог се може потражити у проширењу Европске уније 2004. и 2007. године, када је Унија примила у чланство неколицину држава, махом са истока Европе.

Делимична разлика између Другог и Трећег енергетског пакета када је реч о отварању тржишта видљива је у одредбама које се односе на дерогацију, односно изузеће од примене правила о отварању тржишта. Најпре, по узору на решење Директиве 2003/55/ЕС, одступање од примене одредаба о отварању тржишта је могуће у случају изолованих тржишта, односно када једна држава чланица није повезана ни са једном другом чланицом и када има само једног великог спољашњег снабдевача.³²⁷ Истим чланом Директиве 2009/73/ЕС је предвиђено да Кипар може одступити од примене чл. 37 Директиве, све док се квалификује као „изоловано тржиште“. Такође, предвиђено је и да се чл. 37 Директиве неће примењивати у односу на Летонију, Естонију и/или Финску, све док поменуте државе нису прикључене на гасне системе других држава чланица. Кроз чл. 49(1) се јасно види флексибилан приступ који је заузет у односу на нове државе чланице, које су приступиле Европској унији 2004. године. То је у великој мери последица неких карактеристика тржишта природног гаса у источним чланицама Уније, укључујући слабију повезаност са другим чланицама и зависност од претежно једног спољашњег снабдевача.

Поред изолованих тржишта, могућност одступања од обавезе отварања тржишта је задржана и у односу на „тржишта у настајању“.³²⁸ Предвиђена је и могућност изузећа од примене чл. 37(1) Директиве 2009/73/ЕС за Кипар, све док се ова земља квалификује као тржиште у настајању. Попут решења садржаног у Директиви 2003/55/ЕС, омогућено је да се чланица обрати Европској комисији са захтевом да се изузме од примене чл. 37(1) Директиве у случају озбиљних проблема на географски ограниченом подручју,³²⁹ док је Грчкој и даље омогућено да буде изузета од примене чл. 37 Директиве у географски ограниченом подручју, и то у погледу коришћења и развоја дистрибутивних мрежа у тако ограниченом и дефинисаном географском подручју.³³⁰

3.2.2. Обавеза јавне услуге и заштита потрошача

Када је реч о обавези јавне услуге, одредбе Трећег енергетског пакета представљају само наставак решења који је претходно садржан у Првом и Другом енергетском пакету. Обавеза пружања јавне услуге остаје важна упркос либерализацији енергетског тржишта, што је недвосмислено истакао и општи правобранилац Руиз-Харабо Коломер (Ruiz-Jarabo Colomer) у свом мишљењу поводом случаја *Federutility*.³³¹ По узору на Директиву 2003/55/ЕС, истим чланом је регулисана обавеза пружања јавне услуге и заштите потрошача, односно купаца. Јавна услуга је дефинисана готово идентично као у Директиви 2003/55/ЕС, са битном разликом која се односи на укључивање обновљивих извора енергије. Тако државе чланице и даље могу да наметну обавезу пружања јавне услуге у општем економском интересу, која се односи на сигурност

³²⁷ Art. 49(1) of Directive 2009/73/EC.

³²⁸ Ibidem, art. 49(2).

³²⁹ Ibidem, art. 49(4).

³³⁰ Ibidem, art. 49(8).

³³¹ Opinion of Mr Advocate General Ruiz-Jarabo Colomer delivered on 20 October 2009. *Federutility and Others v Autorità per l'energia elettrica e il gas* (C-265/08) ECLI:EU:C:2009:640, para. 41. Видети и одлуку Суда у поменутом предмету: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 20 April 2010. *Federutility and Others v Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Reference for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – Italy (C-265/08) ECLI:EU:C:2010:205.

снабдевања, цену, регуларност тј. континуитет и квалитет испорука, као и заштиту животне средине, борбу против климатских промена, енергетску ефикасност и коришћење енергије из обновљивих извора.³³²

Приметно је да су одредбе о заштити потрошача, нарочито оних рањивих, унапређене. Директивом 2009/73/ЕС се од држава чланица захтева да усвоје неопходне мере које ће обезбедити висок ниво заштите потрошача.³³³ У складу са начелом супсидијарности, државама чланицама је препуштено да дефинишу ко све представља угроженог купца, а у Директиви се помиње и концепт енергетског сиромаштва иако се не дефинише шта енергетско сиромаштво представља. Нарочито се поклања пажња питању снабдевања угрожених купаца у кризним ситуацијама, те се од држава чланица очекује да спрече искључивање таквих купаца у кризним ситуацијама.³³⁴

Такође, потрошачима се мора омогућити лако и брзо мењање снабдевача, како би уживали све погодности од отварања тржишта. Из тог разлога, потрошачи би требало да добијају све информације у вези за снабдевањем и потрошњом гаса, те би им требало омогућити промену снабдевача у року од највише 3 седмице.³³⁵ Државе чланице би требало да предузму све мере како би се потрошачима олакшало да се информишу о својим правима, постојећим прописима на тржишту природног гаса, као и о начинима решавања спорова уколико до тога дође.³³⁶ У том смислу, од великог значаја јесте и формирање тела за заштиту потрошача и енергетских омбудсмана.

Као и до сада, о свим мерама које државе чланице предузимају када је реч о обавези јавне услуге или заштите потрошача мора бити обавештена Европска комисија, нарочито због могућих последица предузетих мера по конкуренцију на тржишту. Коначно, поред улоге држава чланица и Европске комисије када је реч о заштити потрошача и пружању јавне услуге, значајно место имају гасна предузећа, регулаторна тела и широк круг других приватних и јавних субјеката.

3.2.3. Раздвајање унутар вертикално интегрисаних предузећа

Директива 2009/73/ЕС је изменила и модалитете раздвајања унутар вертикално интегрисаних предузећа. Подсећања ради, Другим енергетским пакетом је уведена обавеза именовања или одређивања оператора система од стране држава чланица. Трећим енергетским пакетом се захтева не само одређивање оператора транспортног система, већ и обавеза његове сертификације. Пре него што се одреди или именује оператор транспортног система, он мора да прође кроз поступак сертификације.³³⁷ Регулаторна тела у државама чланицама доносе одлуку о сертификацији оператора транспортног система, док сами оператори морају да испуњавају услове прописане чл. 9 Директиве 2009/73/ЕС, укључујући одредбе о раздвајању оператора транспортног

³³² Art. 3(2) of Directive 2009/73/EC. Битно је напоменути да се о обавези јавне услуге изјаснио и Суд правде у неколико предмета, утврђујући да сама обавеза мора да буде у складу са начелом пропорционалности. Видети више: Martha Roggenkamp, Catherine Redgwell, Iñigo del Guayo and Anita Rønne (eds.), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, third edition, op. cit., p. 261.

³³³ Art. 3(3) of Directive 2009/73/EC.

³³⁴ Ibidem.

³³⁵ Ibidem, art. 3(6).

³³⁶ Ibidem, art. 3(9).

³³⁷ Ibidem, art. 10(1).

система. Именовање оператора транспортног система се објављује у Службеном листу Европске уније, након што је о томе обавештена Европска комисија.³³⁸

Једна од контроверзних одредаба која се нашла у коначном тексту Директиве 2009/73/ЕС јесте тзв. „клаузула Гаспром“ (енгл. *Gazprom clause*)³³⁹ или чл. 11 Директиве, који се тиче поступка сертификације у вези са трећим земљама. Овај члан предвиђа да национално регулаторно тело без одлагања обавештава Европску комисију уколико би неко лице из треће земље стекло контролу над оператором транспортног система и над самим транспортним системом у Европској унији, док обавеза обавештавања Комисије постоји и у случају да захтев за сертификацију поднесе оператор транспортног система који је под контролом лица из треће земље, односно трећих земаља.³⁴⁰ Приметна је разлика у односу на чл. 10 Директиве 2009/73/ЕС, када је реч о сертификацији оператора транспортног система у вези са трећим земљама. Поред обавезе испуњавања услова из чл. 9 Директиве 2009/73/ЕС, односно одредбе о раздвајању оператора транспортног система, сертификација у вези са трећим државама подразумева и испуњеност критеријума који се односи на то да се одлуком о сертификацији „неће угрозити сигурност снабдевања државе чланице или Заједнице (прим. аут. Европске уније).“³⁴¹ У поступку сертификације у вези са трећим државама укључена је и Европска комисија, која доставља мишљење националном регулаторном телу о испуњености услова који се односе на одредбе о раздвајању, као и на то да одлуком о сертификацији неће бити угрожена сигурност снабдевања. Приликом одлучивања, национално регулаторно тело „води што је могуће више рачуна о мишљењу Комисије“, док се сама одлука регулаторног тела и мишљење Комисије објављују заједно.³⁴²

Обавеза сертификације се не јавља приликом именовања, односно одређивања оператора LNG система,³⁴³ као ни приликом одређивања оператора дистрибутивног система,³⁴⁴ док је обавеза сертификације оператора складишних система уведена тек 2022. године.

Када је реч о изменама одредаба о раздвајању унутар вертикално интегрисаних предузећа, ваља прво поменути да је дефиниција вертикално интегрисаног предузећа у значајној мери преузета из 2003. године, с тим да се сада експлицитно помиње концепт контроле који се преузима из Уредбе о контроли концентрација.³⁴⁵ Дефиниција хоризонтално интегрисаних предузећа је преузета из претходних директива о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса.

Новина из 2009. године јесте усвајање и три нова модела раздвајања код вертикално интегрисаних предузећа. Након што су се рачуноводствено раздвајање, предвиђено Првим и Другим енергетским пакетом, те функционално и правно раздвајање, уведено Другим енергетским пакетом, показали недовољним, Комисија је предложила да државе чланице прихвате власничко раздвајање. Како су државе чланице биле подељене по питању прихватања далекосежне мере власничког раздвајања, Комисија је предложила и други модел – независног

³³⁸ Ibidem, art. 10(2).

³³⁹ Ana Stanić, “EU-Russia relations through the prisme of EU law” in Ayla Gürel Moran, Harry Tzimitras and Hubert Faustmann (eds.), *Global Energy Debates and the Eastern Mediterranean*, Friedrich-Ebert-Stiftung and Peace Research Institute Oslo, Nikosia, 2016, p. 38. Аутор Ким Талус члан 11 Директиве назива „екстремно политичком одредбом“. Видети: Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, op. cit., p. 201.

³⁴⁰ Art. 11(1) of Directive 2009/73/EC.

³⁴¹ Ibidem, art. 11(3).

³⁴² Ibidem, art. 11(8).

³⁴³ Ibidem, art. 12.

³⁴⁴ Ibidem, art. 24.

³⁴⁵ Упоредити: art. 2(36) of Directive 2009/73/EC и art. 3(2) of Council Regulation (EC) No 139/2004.

оператора система (енгл. *independent system operator - ISO*), као „другу најбољу опцију“ уместо власничког раздвајања.³⁴⁶ Овај други модел је подразумевао и низ услова, односно појачану регулаторну контролу, како би се постигла независност оператора система у раду и тиме спречила дискриминација корисника система. Чак и предлог независног оператора система није био довољан како би се стекла подршка довољног броја држава, укључујући Француску и Немачку.³⁴⁷ Напоследку су прихваћена три модела раздвајања код вертикално интегрисаних предузећа, поред два поменута модела – власничког раздвајања и независног оператора система, прихваћен је и модел независног оператора транспорта (енгл. *independent transmission operator - ITO*).

Када је реч о раздвајању транспортних система унутар вертикално интегрисаних предузећа, државе чланице и предузећа нису у потпуности слободне приликом избора између 3 модела раздвајања прописаних Директивом 2009/73/ЕС. Уколико се одлуче да именују, тј. одреде независног оператора система или независног оператора транспорта, услов је да транспортни систем припада вертикално интегрисаном предузећу до 3. септембра 2009. године, односно до дана ступања Директиве 2009/73/ЕС на снагу.³⁴⁸ Друго ограничење се односи на немогућност избора модела независног оператора система и/или независног оператора транспорта уколико је већ спроведено власничко раздвајање унутар вертикално интегрисаног предузећа.³⁴⁹

Под тзв. власничким раздвајањем се подразумева да власник транспортног система, односно оператор транспортног система, не врши никакву непосредну или посредну контролу над привредним субјектима који обављају делатности производње или снабдевања и обрнуто.³⁵⁰ Већ смо указали да је концепт контроле преузет из Уредбе о контроли концентрација, док се у контексту директиве под контролом подразумева право одлучивања у предузећу, право именовања чланова органа предузећа, тј. чланова управног и надзорног одбора, те поседовање већинског удела у предузећу.³⁵¹ Овај модел раздвајања јесте и најзахтевнији, тј. најстрожи за вертикално интегрисано предузеће које поседује транспортни систем.

Преостала два модела не захтевају потпуно раздвајање транспортног система, односно оператора транспортног система од остатка вертикално интегрисаног предузећа. Под независним оператором система се подразумева оператор који је независан у односу на вертикално интегрисано предузеће, док вертикално интегрисано предузеће поседује транспортни систем. Европска комисија мора да се сложи са избором независног оператора система у држави чланици, док су чл. 14 Директиве 2009/73/ЕС детаљније утврђени услови који морају бити испуњени како би се обезбедила независност у раду оператора и његовом управљању транспортним системом.³⁵²

Коначно, модел независног оператора транспорта, који је усвојен као компромисно решење, подразумева да сам оператор остаје унутар вертикално интегрисаног предузећа али се детаљно прописују услови који омогућавају постизање независности у раду, чиме би се спречила дискриминација према различитим корисницима система. Ово се пре свега постиже поседовањем адекватних људских и материјалних ресурса, самосталним одлучивањем и управљањем системом, развојем система и неопходним инвестицијама, али и успостављањем надзорног тела независног оператора транспорта, израдом програма усклађивања и именовањем службеника за

³⁴⁶ Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, op. cit., p. 200.

³⁴⁷ Summary Report on the Analysis of the Debate on the Green Paper "A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy", Commission staff working document, SEC (2006) 1500, Brussels, 16.11.2006, p. 16.

³⁴⁸ Art. 9(8) of Directive 2009/73/EC.

³⁴⁹ Kim Talus, *Introduction to EU Energy Law*, op. cit., p. 26.

³⁵⁰ Art. 9(1) (a), (b) of Directive 2009/73/EC.

³⁵¹ Ibidem, art. 9(2).

³⁵² Ibidem, art. 14.

праћење усклађености.³⁵³ Поједини аутори тврде да је Трећим енергетским пакетом омогућен још један модел раздвајања – „раздвајање *à la carte*“ или „оператор независног транспорта плус“ (тзв. *ИТО+* модел).³⁵⁴ Ипак, овај модел нема ширу примењивост због специфичних услова које предвиђа и стога неће бити детаљније размотрен у раду.

Поред раздвајања транспортног система, Директивом 2009/73/ЕС је прописано и раздвајање дистрибутивног система у оквиру вертикално интегрисаних предузећа. Интересантно је да Директива предвиђа тзв. правно и функционално раздвајање оператора дистрибутивног система, али не и строжи модел власничког раздвајања.³⁵⁵ Тиме су практично задржана решења из Другог енергетског пакета када је реч о раздвајању оператора дистрибутивног система у односу на остатак вертикално интегрисаног предузећа. Новина у односу на Други енергетски пакет јесте увођење посебне категорије затвореног дистрибутивног система (енгл. *closed distribution system*), за који је могуће захтевати изузеће од примене прописа о регулисаном приступу.³⁵⁶ Такође, Трећим енергетским пакетом је задржана могућност рада комбинованог оператора система уколико испуњава услове прописане Директивом 2009/73/ЕС.³⁵⁷

3.2.4. Приступ треће стране систему

Јасно је да су мере попут раздвајања и захтева за већом транспарентношћу само инструменти који треба да потпомогну ефикасан приступ систему, без дискриминације међу корисницима система. Приступ треће стране је заједно са раздвајањем „најснажнији инструмент либерализације“, који треба да обезбеди конкуренцију на енергетском тржишту.³⁵⁸ Раздвајање унутар вертикално интегрисаних предузећа јесте неопходан али не и довољан услов за функционално тржиште са динамичном конкуренцијом међу учесницима.³⁵⁹ У средишту напора за либерализацијом и даље остаје обезбеђивање ефикасног приступа трећих страна систему, укључујући транспортни, дистрибутивни, *LNG* и систем складиштења гаса. Претходно смо истакли да је Други енергетски пакет предвидео регулисани приступ транспортном и дистрибутивном систему, односно *LNG* постројењима, чиме је ускраћен избор државама чланицама и предузећима да се определе за преговарани приступ.

Трећи енергетски пакет у великој мери пресликава решење из 2003. године када је реч о приступу треће стране мрежама. Најпре, право приступа треће стране се заснива на регулисаном приступу транспортним и дистрибутивним системима, односно постројењима за течни природни гас. Овакав приступ подразумева да је национално регулаторно тело претходно одобрило тарифе или методологију, као и да су тарифе и/или методологија благовремено објављени.³⁶⁰

Ослањајући се на решење Директиве 2003/55/ЕС, нешто другачији приступ је предвиђен за складишта природног гаса, укључујући лајнпак. Државе чланице се могу одлучити за

³⁵³ Ibidem, art. 17-23.

³⁵⁴ Christopher Jones and William-James Kettlewell (eds.), *EU Energy Law Volume I – The Internal Energy Market*, fifth edition, Claeys & Casteels, Deventer, Leuven, 2021, p. 133.

³⁵⁵ Art. 26(1) of Directive 2009/73/EC.

³⁵⁶ Ibidem, art. 28.

³⁵⁷ Ibidem, art. 29.

³⁵⁸ Martha Roggenkamp, Catherine Redgwell, Iñigo del Guayo and Anita Rønne (eds.), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, third edition, op. cit., p. 278.

³⁵⁹ Andrea Bonzanni, “The Economics of Energy Networks”, op. cit., p. 222.

³⁶⁰ Art. 32 of Directive 2009/73/EC.

преговарани или регулисани приступ складиштима природног гаса.³⁶¹ Док се први приступ темељи на преговорима о приступу између оператора складишта и квалификованих купаца, односно гасних предузећа, под регулисаним приступом се подразумева право приступа треће стране, које се темељи на унапред објављеним тарифама и/или методологији на основу којих се обрачунавање накнаде за приступ. Такође, државама чланицама је остављен извесан степен дискреције када је реч о уређењу приступа гасоводима, односно мрежама на месту производње природног гаса. Ни овде се не ради о новим правилима која би била другачија у односу на до тада важеће прописе. На државама чланицама је да омогуће и обезбеде ефикасан приступ мрежама трећим странама, тако што ће предузети све неопходне мере.³⁶² Које су то мере зависиће од конкретне државе чланице у питању, чиме је остављен значајан простор да се уреди питање приступа оваквим мрежама на нивоу појединачних држава.

Иако приступ треће стране представља правило и налази се у средишту идеје о стварању унутрашњег енергетског тржишта, и даље су дозвољена изузећа у јасно дефинисаним и предвиђеним ситуацијама. Џонстон и Блок наводе 9 ситуација у којима је допуштено или оправдано ускратити приступ трећој страни – у случају недостатка капацитета, када је реч о малим изолованим система и тржиштима, потом тржиштима и режимима у настајању, у случају постојања гасних уговора са клаузулом „узми или плати“, када је у питању нова инфраструктура и значајно повећање капацитета постојећих интерконектора/инфраструктуре, у случају директних далеководна или гасовода, када постоји обавеза пружања јавне услуге, када се ради о затвореним дистрибутивним системима, и у случају постојања дугорочних уговора закључених пре него што је започео процес либерализације енергетског тржишта у Европи.³⁶³ Ми ћемо у овом делу рада поменути само нека изузећа предвиђена директивом, док ће се изузеће нове енергетске инфраструктуре детаљно разматрати у посебном одељку.

Најпре, по узору на претходне прописе, приступ треће стране систему се може оправдано ускратити у случају техничког недостатка капацитета, потом у случају када би приступ треће стране отежао или онемогућио извршење обавезе јавне услуге, или у случају када би клаузула „узми или плати“ у уговору о продаји природног гаса проузроковала озбиљне економске или финансијске потешкоће.³⁶⁴ Случајевима предвиђеним чл. 35(1) Директиве 2009/73/ЕС, треба придодати и могућност одступања од примене чл. 32 Директиве у случају када се неко тржиште дефинише и квалификује као „тржиште у настајању“ у смислу чл. 49(2) Директиве 2009/73/ЕС. Истим чланом је омогућено Кипру да одступи, између осталог, од примене чл. 32 Директиве све док се квалификује као „тржиште у настајању“.³⁶⁵ На трагу решења Директиве 2003/55/ЕС, могућност одступања од примене регулисаног приступа треће стране дистрибутивној мрежи у ограниченом географском подручју и даље постоји у односу на Грчку.

Упркос постојању различитих ситуација у којима је допуштено одступити од примене права приступа треће стране, правосудна пракса на нивоу Европске уније јасно указује на значај приступа треће стране мрежама као темељног правила за тржиште електричне енергије и

³⁶¹ Ibidem, art. 33(1).

³⁶² Ibidem, art. 34(1). Код ове одредбе се уочава примена принципа супсидијарности, те се препушта државама чланицама да детаљније регулишу питање приступа. Видети: Angus Johnston and Guy Block, *EU Energy Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 88.

³⁶³ Angus Johnston and Guy Block, *EU Energy Law*, op. cit., p. 89. Треба напоменути да директива која регулише тржиште природног гаса не помиње „мале изоловане системе“ (енгл. *small isolated systems*), као што то чини директива која се односи на сектор електричне енергије из 2009. године. Са друге стране, директива која се односи на сектор електричне енергије не познаје категорију „тржишта у настајању“.

³⁶⁴ Art. 35(1) of Directive 2009/73/EC.

³⁶⁵ Ibidem, art. 49(2).

природног гаса. Пошто је реч о правилу, свако одступање и изузетак се мора уско тумачити, те мора да буде у складу са процедуром која је предвиђена секторских прописима.³⁶⁶

Након усвајања Трећег енергетског пакета може се приметити тренд усложњавања регулаторног оквира када је реч о приступу и коришћењу енергетских мрежа, нарочито транспортних. Талус говори о три нивоа регулације, која се разликују по правној основи и сложености прописа.³⁶⁷ Први ниво регулације је постављен директивама о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса и електричне енергије, које садрже правила општег карактера и постављају темеље регулације енергетског тржишта. Овај ниво регулације је био карактеристичан за Први енергетски пакет, који се састојао искључиво од директива. На идућем нивоу регулације се налазе уредбе, којима се детаљније регулише приступ мрежама електричне енергије и природног гаса. Промена ка обимнијој регулацији је видљива од усвајања Другог енергетског пакета, који поред директива укључује и уредбе за тржишта електричне енергије и природног гаса. Тиме је не само додатно усложњен регулаторни оквир када је реч о приступу и коришћењу транспортних мрежа, већ се таква правила и непосредно примењују у државама чланицама с обзиром на природу уредбе као правног аката у правном поретку Европске уније. Коначно, последњи и најдетаљнији ниво регулације је садржан у тзв. мрежним правилима или кодовима (енгл. *network codes*), чије је усвајање уследило након ступања на снагу Трећег енергетског пакета. Правни основ за успостављање мрежних кодова су Уредба бр. 714/2009 за сектор електричне енергије,³⁶⁸ односно Уредба бр. 715/2009 за сектор природног гаса.³⁶⁹ Мрежна правила покривају различите аспекте тржишта електричне енергије и природног гаса, и усмерена су претежно на приступ и коришћење мрежа.³⁷⁰

³⁶⁶ Видети на пример: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 7 June 2005. *Vereniging voor Energie, Milieu en Water and Others v Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie*. Case C-17/03. ECLI:EU:C:2005:362; Judgment of the Court (Third Chamber) of 22 May 2008. *Citiworks AG. Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht Dresden – Germany*. Case C-439/06. ECLI:EU:C:2008:298; Judgment of the Court (Third Chamber) of 9 October 2008. *Julius Sabatauskas and Others Reference for a preliminary ruling: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas - Lithuania*. Case C-239/07. ECLI:EU:C:2008:551.

³⁶⁷ Kim Talus, *Introduction to EU Energy Law*, op. cit., pp. 20-21.

³⁶⁸ 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, *Official Journal of the European Union*, L 211, 14.8.2009, p. 15-35.

³⁶⁹ 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, *Official Journal of the European Union*, L 211, 14.8.2009, p. 36-54.

³⁷⁰ Martha Roggenkamp, Catherine Redgwell, Iñigo del Guayo and Anita Rønne (eds.), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, third edition, op. cit., pp. 276-278. Видети и мрежна правила у сектору гаса: Commission Regulation (EU) 2015/703 of 30 April 2015 establishing a network code on interoperability and data exchange rules, *Official Journal of the European Union*, L 113, 1.5.2015, p. 13–2; Commission Regulation (EU) No 312/2014 of 26 March 2014 establishing a Network Code on Gas Balancing of Transmission Networks, *Official Journal of the European Union*, L 91, 27.3.2014, p. 15–35; Commission Regulation (EU) 2017/459 of 16 March 2017 establishing a network code on capacity allocation mechanisms in gas transmission systems and repealing Regulation (EU) No 984/2013, *Official Journal of the European Union*, L 72, 17.3.2017, p. 1–28; Commission Decision 2012/490/EU of 24 August 2012 on amending Annex I to Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council on conditions for access to the natural gas transmission networks, *Official Journal of the European Union*, L 231, 28.8.2012, p. 16–20; Commission Regulation (EU) 2017/460 of 16 March 2017 establishing a network code on harmonised transmission tariff structures for gas, *Official Journal of the European Union*, L 72, 17.3.2017, p. 29–56.

3.2.5. Регулаторна тела

Измене су начињене и када је реч о регулаторним телима у сектору енергетике, укључујући државни и европски ниво регулације. Уочљиво је да за разлику од Другог енергетског пакета, који поставља захтев да национална регулаторна тела буду независна у односу на привреду и енергетске субјекте, Трећи енергетски пакет уводи и обавезу независности не само у односу на приватне субјекте, већ и у односу на јавне субјекте и носиоце државне власти.³⁷¹ Највећи проблем је било остваривање независности у раду регулаторних тела од утицаја извршне гране власти, нарочито ресорног министарства.³⁷² Такође, европским прописима је сада јасно дефинисано да на нивоу држава чланица мора да постоји једно национално регулаторно тело,³⁷³ што не искључује могућност постојања других регулаторних тела на субдржавном, односно регионалном и локалном нивоу.

Новина јесу и детаљније одредбе у оквиру Трећег енергетског пакета када је реч о минималним овлашћењима која се додељују националним регулаторима на тржишту електричне енергије и природног гаса. Пракса је показала да постоје значајне разлике међу државама чланицама када је реч о овлашћењима која су додељена националним регулаторима, што је захтевало да се пропише минимум на европском нивоу који би се примењивао у свим државама чланицама подједнако. Може се, такође, приметити да чланице могу да додатно ојачају позицију регулаторних тела доделом овлашћења која превазилазе минимум прописан директивама.

Најважнији задаци регулаторних тела се односе на успостављање функционалног енергетског тржишта, уз заштиту интереса потрошача нарочито оних најрањивијих. Поред надзорних овлашћења, битан сегмент рада регулаторних тела се односи на одобравање или одређивање тарифа, тј. методологија на основу којих се обрачунавају тарифе у сектору електричне енергије и природног гаса. Ови задаци и овлашћења су прецизно дефинисани чл. 41 Директиве 2009/73/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса. Уочава се и да национална регулаторна тела приликом извршавања својих задатака тесно сарађују и са другим телима на државном нивоу и нивоу Европске уније. То укључује сарадњу са националним органима којима је поверено да штите конкуренцију на тржишту, регулаторима на финансијском тржишту, али и са различитим институцијама и агенцијама Европске уније. Поред сарадње са Европском комисијом, национални регулатори сарађују у оквиру институционализованих структура и неформалних форума.

Можда кључна промена када је реч о регулацији тржишта електричне енергије и природног гаса на европском нивоу било је успостављање Агенције за сарадњу енергетских регулатора (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators - ACER*), на темељу Уредбе бр. 713/2009 из 2009. године.³⁷⁴ Агенција је формирана као посебно правно лице, која пре свега служи да окупи и представи ставове регулаторних тела свих чланица Европске уније. Она не представља новог европског регулатора који би заменио национална регулаторна тела држава чланица, већ доприноси бољој координацији и сарадњи постојећих регулатора у државама чланицама. Агенцији су поверена и специфична овлашћења када је реч о тржиштима електричне енергије и природног гаса, нарочито у погледу прекограничних питања и повезивања међу чланицама. Треба

³⁷¹ Saskia Lavrijssen, "Towards a European Principle of Independence: The Ongoing Constitutionalisation of an Independent Energy Regulator", *Carbon and Climate Law Review*, Vol. 16, Issue 1, 2022, p. 26.

³⁷² Страхинја Обреновић, „Значај независности регулаторних тела за успостављање функционалног тржишта електричне енергије и природног гаса“ у Андреа Матијевић и Ненад Спасојевић (урс.), *Перспективе политичких наука у савременом друштву*, Институт за политичке студије, Београд, 2023, стр. 57-81.

³⁷³ Art. 39(1) Directive 2009/73/EC.

³⁷⁴ 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, *Official Journal of the European Union*, L 211, 14.8.2009, p. 1-14.

нагласити и да су успостављањем Агенције на њу пренети и задаци Европске групе регулатора за електричну енергију и природни гас (*ERGEG*), чиме је ова друга постала сувишна и у потпуности је замењена Агенцијом за сарадњу енергетских регулатора.

Може се приметити да државе чланице и даље нису вољне да се у потпуности одрекну националних регулаторних тела у корист регулатора на европском нивоу, који би заменио постојеће националне регулаторе. Последњим изменама су позиција и овлашћења националних регулатора ојачана, али је настављен и процес институционализације сарадње националних регулаторних тела на нивоу Уније.³⁷⁵

³⁷⁵ Regulation (EU) 2019/942 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 establishing a European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators, *Official Journal of the European Union*, L 158, 14.6.2019, p. 22–53.

4. ИЗУЗЕЋЕ НОВЕ ГАСНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ КАО ПОСЛЕДИЦА УСЛОЖЊАВАЊА РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА

У претходном поглављу смо разматрали поједине ситуације у којима је допуштено и оправдано одступање од примене појединих одредаба енергетских прописа. Оправдање за већи број случајева у којима се може тражити и доделити изузеће лежи у све обимнијим и захтевнијим прописима за државе чланице и учеснике на тржишту. Већ смо представили еволуцију правног оквира за тржиште природног гаса, уз повремено прављење паралела са тржиштем електричне енергије. Одредбе попут приступа треће стране систему, захтева за раздвајањем унутар вертикално интегрисаних предузећа, све бројнијих овлашћења националних регулаторних тела, довеле су до значајних измена када је реч о структури енергетског тржишта и пословања привредних субјеката. Промена парадигме од државоцентричног приступа ка већој улози тржишта означила је и измењени образац пословања учесника на тржишту. Обим промена који се дешавао у релативно кратком временском периоду је захтевао извесну дозу флексибилности приликом примене нових прописа.³⁷⁶ С обзиром на то да око већине питања није постојао консензус када су се доносили енергетски прописи, коначна легислативна решења су укључила могућност одступања у јасно дефинисаним ситуацијама, уз испуњење неопходних услова.

Предмет нашег разматрања није свако изузеће предвиђено секторским прописима, већ само оно које се односи на тзв. *нову енергетску инфраструктуру*. Ова специфична врста изузећа, као што смо видели, није била предвиђена првим секторским прописима усвојеним крајем прошлог века. Пошто одредбе Првог енергетског пакета нису биле ни обимне ни толико захтевне за привредне субјекте који послују на енергетском тржишту, није постојала потреба да се од њих одступа. Промене 2003. године у правцу обавезног регулисаног приступа мрежама и захтевнијих модела раздвајања унутар вертикално интегрисаних предузећа, снажније су утицале на саме привредне субјекте, њихову унутрашњу структуру и организацију. Када се томе дода и обавеза успостављања националних регулаторних тела за енергетско тржиште, може се закључити да је тиме значајно ограничена слобода самих учесника да самостално уређују сопствене односе на тржишту. Тако, на пример, енергетски субјекти више нису могли да бирају између преговараног и регулисаног приступа мрежама, а поред рачуноводственог раздвајања су морали и да спроведу захтевније моделе правног и функционалног раздвајања.

Са друге стране, постојао је ризик да ће строжи и детаљнији прописи деловати дестимулативно у погледу нових инвестиција у енергетску инфраструктуру.³⁷⁷ Развој нове енергетске инфраструктуре је један од предуслова за стварање функционалног унутрашњег тржишта, нарочито када је реч о прекограничној инфраструктури и повезивању међу државама чланицама. За разлику од традиционалног приступа у сектору енергетике који је подразумевао готово искључиво ослањање на сопствене енергетске капацитете, идеолошке промене су утицале да се све више прихвати идеја либерализације и постепеног повлачења државе из сектора енергетике. Тиме су у питање доведене и инвестиције у нову инфраструктуру, нарочито због профитно оријентисаних приватних инвеститора, али и несигурности коју су производиле учестале измене прописа. Један од начина да се разреши супротстављени интереси који су настали

³⁷⁶ Andrey A. Konoplyanik, "Multilateral and bilateral energy investment treaties: Do we need a global solution? The Energy Charter Treaty as an objective result of the evolution of international energy markets and instruments of investment protection and stimulation Multilateral and bilateral energy investment treaties" in Kim Talus (ed.), *Research Handbook on International Energy Law*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2014, p. 87.

³⁷⁷ Tjarda van der Vijver, "Commission Policy on Third-Party Access Exemption Requests for New Gas Infrastructure" in Martha Roggenkamp and Ulf Hammer (eds.), *European Energy Law Report VI*, Intersentia, Antwerp, 2009, p. 115.

изменама секторских прописа јесте кроз омогућавање изузећа појединачној енергетској инфраструктури.

4.1. Изузеће нове енергетске инфраструктуре у Другом енергетском пакету

Изузеће за поједину енергетску инфраструктуру омогућено је тек Другим енергетским пакетом. Два су кључна разлога зашто ћемо се детаљније бавити и режимом изузећа установљеним Другим енергетским пакетом, који је у великој мери стављен ван снаге и замењен Трећим енергетским пакетом. Прво, одредбе тренутно важећег Трећег енергетског пакета, када је реч о сектору природног гаса, предвиђају да изузећа додељена на темељу Другог енергетског пакета и даље производе правне последице.³⁷⁸ Друго, централни предмет нашег истраживања јесте и режим изузећа гасовода, односно интерконектора *ОПАЛ*, где је иницијална одлука о изузећу донета на основу чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС.

Правни основ за изузеће када је реч о гасној инфраструктури се налази у чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС, односно у чл. 7 Уредбе бр. 1228/2003 за нове интерконекторе у сектору електричне енергије. Из овога можемо да закључимо како је правни основ за изузеће у сектору природног гаса садржан у директиви, за разлику од сектора електричне енергије – у оквиру ког Директива о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије не садржи одредбу о изузећу нових интерконектора. Неке разлике су присутне и у обухвату инфраструктуре која је подобна да буде изузета од примене појединих енергетских одредаба. То је у великој мери последица разлика које постоје између сектора електричне енергије и природног гаса, а које смо истакли претходно у раду, и тичу се пре свега значаја складишта природног гаса, али и све интензивнијег развоја терминала за пријем и регасификацију утечњеног природног гаса.

У табелама испод се налазе досадашње одлуке Европске комисије о изузећу нове енергетске инфраструктуре на тржишту електричне енергије и природног гаса. Може се приметити пораст броја одлука о изузећу нове енергетске инфраструктуре, нарочито када је реч о новим интерконекторима на тржишту електричне енергије и терминалима за пријем утечњеног природног гаса. У сектору електричне енергије више није на снази Трећи енергетски пакет, тако да правни основ за изузеће нових интерконектора није више Уредба бр. 714/2009 већ Уредба бр. 2019/943 (видети табелу 2).

³⁷⁸ Recital 35 of Directive 2009/73/EC.

Табела 2. Изузећа интерконектора у сектору електричне енергије

Интерконектор	Одлука Европске комисије	Правни основ изузећа
EstLink (FI/EST)	27.4.2005.	Уредба бр. 1228/2003
BritNED (UK/NL)	18.10.2007.	Уредба бр. 1228/2003
East-West Cable (UK-IE)	19.12.2008.	Уредба бр. 1228/2003
Arnoldstein/Tarvisio (AT/IT)	26.10.2010. и 14.1.2011.	Уредба бр. 1228/2003
ElecLink (FR-UK)	28.7.2014.	Уредба бр. 714/2009
SI-IT Interconnectors (SI, IT)	17.12.2014. и 26.3.2015.	Уредба бр. 714/2009
ElecLink (FR-UK)	10.8.2016.	Уредба бр. 714/2009
Piemonte Savoia Interconnector (IT, FR)	9.12.2016.	Уредба бр. 714/2009
SI-IT Interconnectors (SI, IT)	16.2.2017.	Уредба бр. 714/2009
SI-IT Interconnectors (SI, IT)	28.1.2019.	Уредба бр. 714/2009
ElecLink (FR-UK)	28.7.2020.	Уредба бр. 2019/943
Piemonte Savoia Interconnector (IT, FR)	11.9.2020.	Уредба бр. 2019/943
ElecLink (FR-UK)	17.12.2020.	Уредба бр. 2019/943
SI-IT Interconnectors (SI, IT)	28.1.2021.	Уредба бр. 2019/943
Resia Interconnector (IT, AT)	6.5.2021.	Уредба бр. 2019/943
ElecLink (FR)	23.6.2021.	Уредба бр. 2019/943
Piemonte Savoia Interconnector (IT, FR)	19.1.2022.	Уредба бр. 2019/943
SI-IT Interconnectors (SI, IT)	20.12.2022.	Уредба бр. 2019/943
Somplago-Wuermlach Interconnector (AT, IT)	25.4.2023.	Уредба бр. 2019/943

Извор: обрада аутора, према *energy.ec.europa.eu*

Већи број одлука о изузећу нових терминала за пријем утечњеног природног гаса је приметан у последње две године, које су донете на темељу чл. 36 Директиве 2009/73/ЕС (видети табелу 3). Највећи број тих одлука је донет у СР Немачкој која до 2022. године није имала ни један терминал за пријем утечњеног природног гаса на својој територији. Од почетка оружаног сукоба у Украјини 2022. године многе чланице Европске уније су донеле одлуку да смање зависност од увоза природног гаса из Руске Федерације и потраже алтернативне изворе снабдевања природним гасом.

Табела 3. Изузећа терминала за пријем утечњеног природног гаса

LNG терминал	Одлука Европске комисије	Правни основ изузећа
LNG Grain (UK)	10.2.2005.	Директива 2003/55/ЕС
South Hook (UK)	10.2.2005.	Директива 2003/55/ЕС
Rovigo (IT)	10.2.2005.	Директива 2003/55/ЕС
Dragon (UK)	29.3.2005.	Директива 2003/55/ЕС
LNG Brindisi (IT)	13.9.2005.	Директива 2003/55/ЕС
Gate Terminal (NL)	26.3.2007.	Директива 2003/55/ЕС
LionGas (NL)	18.10.2007.	Директива 2003/55/ЕС
LNG Eemshaven (NL)	15.5.2009.	Директива 2003/55/ЕС
LNG Livorno (IT)	11.12.2009.	Директива 2003/55/ЕС
LNG Shannon (IE)	26.7.2010.	Директива 2003/55/ЕС
LNG Dunkerque (FR)	20.1.2010.	Директива 2003/55/ЕС
LNG Porto Empedocle (IT)	7.5.2012.	Директива 2009/73/ЕС
National Grid Grain LNG (UK)	4.6.2013.	Директива 2009/73/ЕС
LNG Toscana (Livorno) (IT)	6.1.2015.	Директива 2009/73/ЕС
LNG Alexandroupolis (GR)	25.11.2020.	Директива 2009/73/ЕС
LNG South Hook (UK)	8.12.2020.	Директива 2009/73/ЕС
German LNG Terminal (DE)	25.5.2021.	Директива 2009/73/ЕС
LNG Dunkerque (FR)	28.6.2022.	Директива 2009/73/ЕС
LNG EemEnergy Terminal B.V. (NL)	11.8.2022.	Директива 2009/73/ЕС
Hanseatic Energy Hub GmbH LNG Terminal (DE)	19.8.2022.	Директива 2009/73/ЕС
Deutsche ReGas GmbH & Co. KGaA LNG Terminal (DE)	20.12.2022.	Директива 2009/73/ЕС
TotalEnergies LNG Terminal in Le Havre (FR)	31.3.2023.	Директива 2009/73/ЕС
German LNG Terminal (DE)	2.6.2023.	Директива 2009/73/ЕС
Gate LNG Terminal B.V (NL)	17.7.2023.	Директива 2009/73/ЕС

Извор: обрада аутора, према energy.ec.europa.eu

За разлику од терминала за пријем утечњеног природног гаса, дошло је до опадања броја захтева за изузеће нових интерконектора на тржишту природног гаса (видети табелу 4). То се може објаснити чињеницом да цевоводни начин допремања природног гаса није довољно флексибилан јер обично не пружа могућност снабдевања гасом из више различитих извора.

Табела 4. Изузећа интерконектора у сектору природног гаса

Интерконектор	Одлука Европске комисије	Правни основ изузећа
BBL (UK/NL)	12.7.2005.	Директива 2003/55/ЕС
Poseidon (HE/IT)	22.5.2007.	Директива 2003/55/ЕС
Nabucco – AT	8.2.2008.	Директива 2003/55/ЕС
Nabucco – AT	22.10.2008.	Директива 2003/55/ЕС
Nabucco – RO	23.6.2009.	Директива 2003/55/ЕС
Nabucco – BG	20.4.2009.	Директива 2003/55/ЕС
Nabucco – HU	20.4.2009.	Директива 2003/55/ЕС
OPAL (DE/CZ)	12.6.2009.	Директива 2003/55/ЕС
Gazelle (CZ/DE)	20.5.2011.	Директива 2009/73/ЕС
Gazelle II (CZ/DE)	1.12.2011.	Директива 2009/73/ЕС
Trans Adriatic Pipeline	16.5.2013.	Директива 2009/73/ЕС
Nabucco – AT	16.5.2013.	Директива 2009/73/ЕС
SK-HU Interconnector – HU	17.9.2013.	Директива 2009/73/ЕС
Trans Adriatic Pipeline	17.3.2015.	Директива 2009/73/ЕС
OPAL (DE/CZ)	28.10.2016.	Директива 2009/73/ЕС
Interconnector Greece – Bulgaria IGB	25.7.2018.	Директива 2009/73/ЕС

Извор: обрада аутора, према energy.ec.europa.eu

Пре него што се упустимо у разматрање критеријума и поступка доделе изузећа новој енергетској инфраструктури, ваљало би најпре указати на одредбе од којих се допушта одступање. Као што стара латинска изрека каже да „ниједно правило није без изузетка“ (*nulla regula sine exceptione*), тако се може рећи да сваки изузетак има своје правило, односно да је свако изузеће, заправо, изузеће од неког правила. Члан 22 Директиве 2003/55/ЕС предвиђа да се нова гасна инфраструктура може изузети од чл. 18 – који прописује приступ треће стране мрежама, чл. 19 – који прописује приступ складиштима природног гаса, чл. 20 – који се односи на приступ узводним гасним мрежама, односно чл. 25(2), (3) и (4) – који се односи на одређивање или одобравање методологије, тј. тарифа за приступ мрежама од стране националних регулаторних тела. У сектору електричне енергије, чл. 7 Уредбе бр. 1228/2003 допушта изузеће од чл. 6(6) поменуте Уредбе, који прописује опште принципе управљања загушењем, као и од чл. 23(2), (3) и (4) Директиве 2003/54/ЕС – који се односи на одређивање или одобравање методологија, тј. тарифа за приступ мрежама од стране националних регулаторних тела у сектору електричне енергије.

Оно што се одмах уочава из чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС, односно чл. 7 Уредбе бр. 1228/2003, јесте да су поменуте одредбе посвећене изузећу „нове инфраструктуре“ у сектору природног гаса, тј. „новим интерконекторима“ у сектору електричне енергије. Из овога

произилази да је изузеће шире дефинисано за сектор природног гаса, јер поред интерконектора, обухвата и постројења за утечњени природни гас, као и складишта природног гаса.³⁷⁹ За разлику од складиштења природног гаса, складиштење електричне енергије је веома тешко. Поред тога, транспорт природног гаса може да се обавља путем мреже цевовода, а развојем технологије и поступком утечњавања може да се преноси и танкерима до постројења за пријем и регасификацију.³⁸⁰ Из тог разлога су поред интерконектора у сектору природног гаса и ова постројења подобна да буду изузета на основу чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС, уколико испуне прописане услове.

Када је реч о изузећу енергетске инфраструктуре у сектору природног гаса ваља напоменути које предуслове та инфраструктура мора да испуни да би била подобна да буде изузета. Најпре, као што смо већ истакли, мора да буде реч о *новој* енергетској инфраструктури. Иако се у чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС не прецизира шта се подразумева под новом инфраструктуром, дефиниција нове инфраструктуре је садржана у чл. 2 поменуте Директиве. Под новом инфраструктуром се подразумева „инфраструктура која није довршена до дана ступања на снагу Директиве“.³⁸¹ Иако се може закључити како је овом дефиницијом отклоњена сумња у погледу онога што се подразумева под новом инфраструктуром, у пракси се показао проблематичним сам моменат, односно тренутак када се за неку енергетску инфраструктуру може рећи да је „довршена“ (енгл. *completed*). Нешто више о томе ћемо рећи у наставку када будемо анализирали измене директиве које су уследиле 2019. године, као и у контексту одлуке немачког регулаторног тела у сектору енергетике (*Bundesnetzagentur*) које је разматрало када се за неку инфраструктуру може рећи да је „довршена“.

Поред нове енергетске инфраструктуре, која тек треба да буде изграђена тј. довршена, Директива 2003/55/ЕС оставља могућност да и постојећа инфраструктура буде подобна за изузеће, уколико дође до „значајног повећања капацитета“, односно „измене такве инфраструктуре која омогућава развој нових извора снабдевања гасом“.³⁸² Овако дефинисана одредба може да доведе до недоумице у погледу тога када је дошло до „значајног повећања капацитета“, односно да ли је само она инфраструктура која омогућава снабдевање новим изворима природног гаса подобна за изузеће или то може бити и у случају значајног повећања капацитета али без обезбеђивања новог, тј. додатног извора снабдевања.

Поред захтева да је реч о *новој* енергетској инфраструктури, Директивом се прописује да енергетска инфраструктура мора да буде и „велика“ (енгл. *major*). Оваква формулација је још проблематичнија у односу на претходни захтев, нарочито јер се у Директиви 2003/55/ЕС уопште не дефинише шта се подразумева под „великом инфраструктуром“. Неке смернице су, ипак, дате у радном документу Европске комисије из маја 2009. године.³⁸³ У њему се наводи да се под „великом“ инфраструктуром обично подразумевају пројекти велике вредности, односно пројекти код којих су присутни високи трошкови изградње нове или проширења постојеће енергетске инфраструктуре. Уочљиво је из самог документа да се поменути критеријум има ценити у односу

³⁷⁹ Art. 22(1) of Directive 2003/55/EC.

³⁸⁰ Душан Узелац, *Гасоводи*, Факултет техничких наука Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2019, стр. 4-8.

³⁸¹ Art. 2(33) of Directive 2003/55/EC.

³⁸² Ibidem, art. 22(2).

³⁸³ Commission Staff Working Paper Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity – New Infrastructure Exemptions, SEC (2009) 642 final, Brussels, 6.5.2009. Пре публикације овог радног документа, постојао је и необавезујући документ из 2004. године. Видети више: Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54-55 and Regulation (EC) No. 1228/03 in the electricity and gas internal market, *Exemptions from certain provisions of third party access regime*, Brussels, 30.1.2004.

на величину тржишта на коме се гради или значајно проширује постојећа енергетска инфраструктура, као и у односу на додатне трошкове који настану за повезане системе.³⁸⁴ Како је реч о необавезујућем документу Европске комисије, недоумице и даље могу бити присутне када је реч о томе шта представља „велику“ енергетску инфраструктуру. Многи аутори су указали на овај проблем, наводећи да не постоје довољно прецизни квантитативни критеријуми приликом одлучивања о овом услову.³⁸⁵

Поред општих предуслова, који подразумевају да је реч о „новој“ и „великој“ инфраструктури, предвиђено је и пет услова који морају да буду испуњени како би инфраструктура била подобна за изузеће. Тако чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС предвиђа да:

- улагање у инфраструктуру мора да унапреди конкуренцију у снабдевању гасом и унапреди сигурност снабдевања;
- ниво ризика у вези са улагањем у инфраструктуру је такав да улагања неће бити ако се не додели изузеће;
- инфраструктура мора бити у власништву физичког или правног лица које је одвојено бар у смислу правне форме од оператора система у оквиру чијег система ће та инфраструктура бити изграђена;
- трошкове коришћења ове инфраструктуре сnose њени корисници;
- изузеће није штетно по конкуренцију или ефикасно функционисање унутрашњег тржишта гаса, или ефикасно функционисање регулисаног система са којим је ова инфраструктура повезана.³⁸⁶

Ових пет критеријума мора да буде кумулативно испуњено како би се доделило изузеће. У посебним поглављима ћемо се бавити критеријумима конкуренције (поглавље 5 дисертације) и сигурности снабдевања (поглавље 6 дисертације), који су се разматрали приликом одлучивања о изузећу нове инфраструктуре. Када је реч о преосталим критеријумима предвиђеним чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС, може се приметити да је реч о условима који не би требало да изазивају недоумице приликом оцене њихове испуњености, односно неиспуњености од стране националних регулаторних тела. Пракса националних регулаторних тела је показала да нису постојале посебне потешкоће када је реч о испуњености услова да *инфраструктура мора да буде у власништву физичког или правног лица које је одвојено барем у смислу правне форме од оператора система у оквиру чијег ће система енергетска инфраструктура бити изграђена*, из разлога што је испуњеност овог услова лако проверљива. Исто се може рећи и за услов који предвиђа да *трошкове коришћења енергетске инфраструктуре треба да сnose њени корисници*.

Изузетак у погледу могућих недоумица представља критеријум који се односи на *ризик* да енергетска инфраструктура неће бити изграђена у случају да се конкретној инфраструктури не

³⁸⁴ Commission Staff Working Paper Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity – New Infrastructure Exemptions, op. cit., para. 23.

³⁸⁵ Тако, на пример, Стерн наводи да пројекти у области гасне индустрије који не прелазе 1,5 милијарди долара нису подобни за изузеће јер се не могу квалификовати као „велика“ енергетска инфраструктура, поредећи то са инвестицијама исте вредности у другим привредним секторима које се реализују без изузећа, док Јафимава (Yafimava) наводи пример гасовода *BBL (Balgzand Bacton Line)* који је први изузет од примене појединих енергетских одредаба на основу чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС, и код којег су инвестициони трошкови износили око 0,5 милијарди долара. Видети: Katja Yafimava, *The Transit Dimension of EU Energy Security: Russian Gas Transit Across Ukraine, Belarus, and Moldova*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 127. О другим трошковима, односно обиму инвестиција у сектору енергетике видети у: Peter Duncanson Cameron, *International Energy Investment Law: The Pursuit of Stability*, second edition, op. cit., pp. 6-7.

³⁸⁶ Art. 22(1) of Directive 2003/55/EC.

одобри изузеће. Код овог услова није јасно на који се ризик, односно ризике тачно мисли. Треба напоменути да је ризик саставни део сваког пословног подухвата, и да је тешко прецизно одредити који је ризик превелики за улагача да би он одустао од улагачког подухвата. Треба указати и да се инвестиције, односно улагања разликују од сличних комерцијалних односа по томе што је углавном реч о дугорочном пословном подухвату, што утиче и на то да улагач узима о обзир дугорочне ризике.³⁸⁷ Такође, сама пракса форума за решавање улагачких спорова је широко прихватила тзв. *Салини тест*, који је искристалисан у предмету *Salini Costruttori v. Kingdom of Morocco*, и према којем страно улагање подразумева и *ризик* самог улагачког подухвата као један од неопходних елемената, да би се уопште говорило о постојању инвестиције.³⁸⁸

Када је реч о релевантном ризику који се цени приликом испуњености услова за доделу изузећа новој инфраструктури, могући одговор на ову дилему се може, поново, потражити у необавезујућем документу Европске комисије, која је у њему истакла две врсте ризика који су од значаја приликом разматрања самог улагања у енергетску инфраструктуру:

а) ризик који се односи на неискоришћеност, односно недовољну искоришћеност будуће инфраструктуре у коју се инвестира;

б) ризик који се односи на могућу промену у висини трошкова саме инвестиције, односно прихода од исте.³⁸⁹

Поред процене и анализе ризика коју врши привредни субјекат, национална регулаторна тела су у обавези да изврше сопствену анализу ризика приликом разматрања захтева за изузеће. Досадашња пракса Европске комисије је показала да није увек постојало слагање са закључцима националних регулаторних тела, када је реч о испуњености услова да је *ризик такав да инвестиције не би било без одобреног изузећа*.³⁹⁰ Иако су се у обзир узимали првенствено финансијски параметри, оцена да ли је овај услов испуњен се ценио узимајући у обзир све околности и контекст сваког појединачног случаја.

Коначно, самим текстом Директиве 2003/55/EC је прописан поступак доделе изузећа новој гасној инфраструктури. Другим енергетским пакетом је било предвиђено да регулаторна тела у државама чланицама одлучују о захтевима за изузеће нове инфраструктуре на појединачној основи (енгл. *case by case basis*). То значи да није предвиђено одлучивање о обједињеном захтеву који би се односио на више инфраструктурних пројеката одједном, попут тзв. блок изузећа у праву конкуренције, већ да се сваки случај има ценити појединачно. Такође, прописима из 2003. године је дефинисано и да формалну одлуку о изузећу може да донесе и друго релевантно тело (енгл. *relevant body*) у држави чланици, на основу мишљења регулаторног тела о поднетом захтеву за изузеће.³⁹¹ Иако је легислативним решењем из 2003. године предвиђена ова могућност, ми ћемо под релевантним телом у државама чланицама овлашћеним да доноси одлуку о изузећу нове

³⁸⁷ Ursula Kriebaum, Christoph Schreuer and Rudolf Dolzer, *Principles of International Investment Law*, third edition, Oxford University Press, Oxford, 2022, pp. 27-28.

³⁸⁸ *Salini Costruttori v. Kingdom of Morocco*, Decision on Jurisdiction, ICSID Case No. ARB/00/4, 31 July 2001, para. 52.

³⁸⁹ Commission Staff Working Paper Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity – New Infrastructure Exemptions, op. cit., para. 41.

³⁹⁰ Tjarda van der Vijver, "Third Party Access Exemption Policy in the EU Gas and Electricity Sectors: Finding the Right Balance between Competition and Investments" in Martha A. Roggenkamp, Lila Barrera- Hernández, Donald N. Zillman and Iñigo del Guayo (eds.), *Energy Networks and the Law: Innovative Solutions in Changing Markets*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 345.

³⁹¹ Art. 22(3) of Directive 2003/55/EC.

енергетске инфраструктуре првенствено посматрати национална регулаторна тела, која су већ у том тренутку била успостављена у готово свим чланицама Европске уније.

Пре него што донесе образложену одлуку о захтеву за изузеће појединачне енергетске инфраструктуре, регулаторно тело у државама чланицама мора детаљно да испита и анализира све околности датог случаја и оцени да ли су испуњени услови прописани Директивом. Изузеће се може доделити и за један део инфраструктуре, и не односи се нужно на цео капацитет енергетске инфраструктуре. У случају да се ради о интерконекторима, национална регулаторна тела су у обавези да се пре доношења одлуке о изузећу консултују са другим државама чланицама, односно њиховим регулаторним телима, кроз чију територију пролази тај интерконектор. Напошетку, одлука о изузећу појединачне инфраструктуре се објављује, и она мора бити детаљно образложена.

Из процедуралног аспекта, постоји значајно присуство и укљученост Европске комисије у поступак доделе изузећа новој енергетској инфраструктури. Иако смо претходно указали да европски законодавац није одредио Комисију као регулаторно тело на енергетском тржишту Европске уније, ипак јој је доделио значајна овлашћења у поступку доделе изузећа новој енергетској инфраструктури. Наиме, регулаторна тела у државама чланицама након доношења одлуке о изузећу нове енергетске инфраструктуре, одлуку и све релевантне информације достављају Европској комисији *без одлагања* (подвукао аутор).³⁹² Комисија има рок од два месеца да размотри одлуку и информације у вези са додељеним изузећем, али и да тражи да национално регулаторно тело ту одлуку измени или повуче, уколико сматра да нису испуњени услови за доделу изузећа. Поменути рок се може продужити на још месец дана уколико су Комисији потребне додатне информације у вези са предметом. Након тога, национално регулаторно тело има на располагању рок од четири недеље да поступи у складу са захтевом Комисије да се одлука измени или повуче, а у случају да национално тело не поступи по захтеву Комисије, коначна одлука се доноси по процедури предвиђеној чл. 30(2) Директиве 2003/55/ЕС.³⁹³

Из наведеног се може закључити да је Европска комисија имала, а и даље има значајну улогу у поступку доделе изузећа енергетској инфраструктури. Њена улога се може посматрати и као корективна, у случају да национална регулаторна тела нису добро проценила усклађеност захтева за изузеће са условима који су прописани директивом и транспоновани у национална законодавства. То се најбоље одсликава и кроз праксу Европске комисије, која је често захтевала да се одлука националних тела измени, како би се отклониле евентуалне сумње у погледу усклађености одлуке о изузећу са прописаним критеријумима.

4.2. Изузеће нове енергетске инфраструктуре у Трећем енергетском пакету

Значајне измене у области енергетске политике и права енергетике Европске уније су иследиле 2009. године. Брзо се установило да регулаторни оквир успостављен 2003. године треба унапредити, што се одразило и на усвајање нових прописа за тржиште електричне енергије и природног гаса. Једна од значајних измена се односила на концепт раздвајања код вертикално интегрисаних предузећа. Претходно смо анализирали најважније одредбе тзв. Трећег енергетског пакета, које за циљ имају даљу либерализацију и интеграцију енергетског тржишта на нивоу Европске уније. Као што смо истакли, једна од новина која је уведена Трећим енергетским

³⁹² Ibidem, art. 22(4).

³⁹³ Ibidem.

пакетом односила се на концепт власничког раздвајања унутар вертикално интегрисаних предузећа, који је довео до велике подељености унутар Европске уније. Многе чланице су се противиле таквом решењу, што се најбоље огледало и кроз компромисно решење које је на крају прихваћено, а то је да се поред модела власничког раздвајања прихвате још два модела - *независни оператор система (ISO)* и *независни оператор транспортног система (ИТО)*. Проблем није настао само због појединих легислативних измена, већ се јавио и у погледу правилног преношења и примене одредаба Другог енергетског пакета у појединим државама чланицама. О томе сведоче и кораци које је Европска комисија предузела у погледу правилне и потпуне примене усвојених енергетских прописа у тим државама чланицама.³⁹⁴

Пре него што се будемо осврнули на одредбе Трећег енергетског пакета које се односе на режим изузећа нове енергетске инфраструктуре, желимо и да укажемо на промене које су се десиле на нивоу извора примарног права Европске уније. Неколико месеци након усвајања Трећег енергетског пакета 2009. године, ступио је на снагу и Уговор из Лисабона, познат и као *Реформски уговор*. Овим уговором је по први пут унет посебан члан који се искључиво односи на област енергетике – чл. 194 Уговора о функционисању Европске уније. У њему су наведени циљеви енергетске политике Европске уније, на којима заједно раде државе чланице и институције Европске уније, а то су – обезбеђивање функционисања енергетског тржишта и сигурности снабдевања енергијом, промоција енергетске ефикасности, рационално коришћење енергије, развој нових и обновљивих извора енергије, односно промоција повезивања енергетских мрежа чланица Уније.³⁹⁵ Такође, ваља подсетити и да је Уговором из Лисабона по први пут изричито предвиђена подела надлежности Европске уније и њених чланица у различитим областима деловања. Област енергетике, односно енергетске политике, потпада под подељену надлежност између Европске уније и њених држава чланица.³⁹⁶ Ова врста надлежности подразумева да државе чланице врше овлашћења у оној мери и обиму у коме их Европска унија није искористила, односно уколико је временом престала са њиховим вршењем и коришћењем.³⁹⁷ Подељена надлежност у сектору енергетике се одсликава и кроз формулацију самог члана 194 Уговора о функционисању Европске уније, у којем се, између осталог, каже да мере које предузимају институције Уније неће утицати на право држава чланица када је реч о избору различитих извора енергије и општој структури снабдевања различитим изворима енергије, као и на право да самостално одреде услове експлоатације.

Члан 194 Уговора о функционисању Европске уније, ипак, није представљао правни основ за усвајање Директива за унутрашње тржиште електричне енергије и природног гаса 2009. године, јер су ови извори секундарног права Уније усвојени и ступили на снагу неколико месеци пре ступања на снагу Уговора из Лисабона. Директиве и уредбе, као део Трећег енергетског пакета, су усвојене на темељу процедуре предвиђене чл. 251 Уговора којим се оснива Европска заједница. У том погледу нема разлике између усвајања Другог и Трећег енергетског пакета. Међутим, не треба занемарити значајне измене које су се десиле 2009. године, што је тренд који је настављен и у наредном периоду. Ово се може рећи и за режим изузећа нове инфраструктуре у секторима електричне енергије и природног гаса.

³⁹⁴ Peter Cameron and Raphael J Heffron (eds.), *Legal Aspects of EU Energy Regulation: The Consolidation of Energy Law Across Europe*, second edition, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 11.

³⁹⁵ Art. 194(1) of Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

³⁹⁶ Ibidem, art. 4(2) (i).

³⁹⁷ Радован Д. Вукадиновић, Јелена Вукадиновић-Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, op. cit., стр. 71.

Када је реч о изузећу нове енергетске инфраструктуре, ова могућност је задржана и у Трећем енергетском пакету. Ако се говори о сектору гаса, правни основ за додељивање изузећа новој инфраструктури представља члан 36 Директиве 2009/73/ЕС, а у сектору електричне енергије основ за доделу изузећа новим интерконекторима се може наћи у члану 17 Уредбе бр. 714/2009.

По узору на претходни одељак, пре него што размотримо критеријуме и поступак доделе изузећа на темељу Директиве 2009/73/ЕС, прво ћемо указати на одредбе од којих се дозвољава одступање. Значајна новина у односу на Директиву 2003/55/ЕС јесте могућност изузећа нове гасне инфраструктуре од примене одредаба о власничком раздвајању унутар вертикално интегрисаних предузећа (чл. 9 Директиве 2009/73/ЕС). Како обавеза власничког раздвајања није ни била прописана одредбама Другог енергетског пакета, разумљиво је и што није ни било предвиђено изузеће од ове обавезе. Остале одредбе од којих је допуштено одступање су остале непромењене у односу на оне из Другог енергетског пакета, тако да је изузеће дозвољено и од примене чл. 32 – који се односи на приступ треће стране мрежама, чл. 33 – који се односи на приступ складиштима природног гаса, чл. 34 – који се односи на приступ узводним гасоводним мрежама, као и од чл. 41(6), (8) и (10) – који поставља правила у погледу одређивања и одобравања методологије, односно тарифа за приступ мрежама од стране националног регулаторног тела.

Поредећи услове за доделу изузећа новој енергетској инфраструктури може се уочити велика подударност између критеријума прописаних Другим и Трећим енергетским пакетом. Наиме, и даље се захтева да гасна инфраструктура за коју се тражи изузеће буде интерконектор, постројење за утечњени природни гас или складиште природног гаса. Дефиниција интерконектора је задржана из Другог енергетског пакета, тако да се и даље они дефинишу као преносне линије које имају искључиву сврху да повезују суседне преносне системе у државама чланицама Европске уније, и које се протежу преко граница територија држава чланица.³⁹⁸ Дакле, транспортне или преносне линије које не прелазе границу између држава чланица Уније не представљају интерконекторе у смислу права ЕУ. Када је реч о постројењима за течни природни гас, најчешће ће бити реч о терминалима за пријем и регасификацију природног гаса уместо терминала за извоз и ликвефакцију гаса, с обзиром на околност да већина чланица Европске уније зависи од увоза природног гаса из трећих држава.

Поред тога што мора да се ради у конкретном случају о интерконектору, постројењу за течни природни гас или складишту природног гаса, енергетска инфраструктура мора да буде и „нова“ (енгл. *new infrastructure*), односно „велика“ (енгл. *major infrastructure*). У том смислу, нема разлике у односу на одредбе Другог енергетског пакета. Када је реч о услову да енергетска инфраструктура мора да буде нова, то значи да предметна инфраструктура није довршена тј. изграђена до 4. августа 2003. године, односно до дана ступања на снагу Директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса из 2003. године. Иако се изузеће првенствено додељује новој енергетској инфраструктури, оно се може доделити и у случају значајног повећања капацитета већ постојеће инфраструктуре, односно измене енергетске инфраструктуре која ће омогућити развој и допремање природног гаса из нових извора. Поред целокупног капацитета инфраструктуре за коју се додељује изузеће, постоји и могућност да само део капацитета буде изузет од примене прописа предвиђених директивом.³⁹⁹

По узору на Директиву 2003/55/ЕС, ни у тексту Директиве 2009/73/ЕС се не прецизира шта представља захтев да енергетска инфраструктура мора бити велика, нити су дати детаљнији

³⁹⁸ Art. 2(17) of Directive 2009/73/EC.

³⁹⁹ Ibidem, art. 36(6).

критеријуми за процену да ли нека инфраструктура испуњава тај захтев. Пошто су примедбе на овакву формулацију текста Директиве 2009/73/ЕС идентичне као у случају одредаба Директиве 2003/55/ЕС, нећемо понављати оно што смо већ истакли у контексту анализе Другог енергетског пакета.

Пет услова за доделу изузећа новој гасној инфраструктури је задржано и у Трећем енергетском пакету, са готово идентичном формулацијом критеријума.⁴⁰⁰ Најпре, захтева се да инвестиција доприноси унапређењу конкуренције у погледу снабдевања природним гасом, али и унапређењу сигурности снабдевања. Други услов се односи на ризик у вези са улагањем, који мора да буде такав да се инвестиција не би реализовала без додељеног изузећа. Трећи услов подразумева да инфраструктура коју поседује једно правно или физичко лице мора бити одвојена најмање у смислу правне форме од оператора система, у оквиру чијег ће система бити изграђена предметна инфраструктура. Четврти критеријум дефинише да ће трошкове сносити корисници предметне инфраструктуре. Коначно, последњи услов је такође везан за конкуренцију на тржишту природног гаса, тако што изузеће неће штетно утицати по конкуренцију или ефективно функционисање тржишта гаса, односно ефикасно функционисање регулисаног система на који је инфраструктура повезана.

Поступак додељивања изузећа, такође, није значајније измењен енергетским прописима Европске уније из 2009. године. Изузеће се и даље додељује појединачној гасној инфраструктури, тако што се цене сви аспекти конкретног случаја. Нарочито се узимају у обзир околности које су присутне у посматраној држави чланици Европске уније, тзв. „временски хоризонт“ или трајање пројекта приликом изградње нове или проширења постојеће инфраструктуре. Новина у односу на режим из 2003. године представља детаљније прописивање поступања регулаторног тела приликом одлучивања о правилима која се примењују у случају управљања и алокације, односно додељивања капацитета гасне инфраструктуре, што ће се узети у обзир нарочито у контексту оцене испуњености услова за доделу изузећа. Прописано је да се узима у обзир заинтересованост свих потенцијалних корисника будуће инфраструктуре, тако што се оставља могућност да потенцијални корисници инфраструктуре искажу интересовање за уговарањем капацитета, и то пре него што дође до алокације, тј. расподеле капацитета нове гасне инфраструктуре.⁴⁰¹ Такође, истим чланом Директиве 2009/73/ЕС је предвиђено да национална регулаторна тела примењују правила о понуди неискоришћеног капацитета на тржишту, као и правила о трговини овим капацитетима на секундарном тржишту од стране корисника инфраструктуре, што ће омогућити другим заинтересованим субјектима да закупе неискоришћени капацитет. Ове мере несумњиво треба да допринесу бољој искоришћености енергетске инфраструктуре, али и да спрече могућу манипулацију закупљеним капацитетима које за циљ имају спречавање и ограничавање конкуренције међу учесницима на тржишту.

Извесних измена је било и у односу на поступак додељивања изузећа новој гасној инфраструктури, нарочито у погледу позиције и поступања Европске комисије. Најпре, од националних регулаторних тела се сада захтева не само да без одлагања обавесте и проследи Европској комисији одлуку и све релевантне информације о изузећу нове гасне инфраструктуре, већ и да приликом пријема захтева за изузеће нове енергетске инфраструктуре примерак тог захтева одмах, тј. без одлагања доставе Комисији.⁴⁰² Ако се говори о информацијама које су од значаја приликом доношења одлуке о изузећу нове гасне инфраструктуре, критеријуми у погледу

⁴⁰⁰ Tjarda van der Vijver, “Third Party Access Exemption Policy in the EU Gas and Electricity Sectors: Finding the Right Balance between Competition and Investments”, op. cit., pp. 335-337.

⁴⁰¹ Art. 36(6) of Directive 2009/73/EC.

⁴⁰² Ibidem, art. 36(8).

тога шта оне треба да садрже су остале готово непромењене у односу на оне из Другог енергетског пакета, осим захтева да регулаторно тело пружи детаљно образложење не само у случају позитивне одлуке о изузећу нове гасне инфраструктуре, већ и у случају одбијања захтева за изузеће.

Поред могућности да, у року од два месеца од достављања обавештења од стране националног регулаторног тела о донетој одлуци, Европска комисија захтева од националног регулаторног тела да ту одлуку измени или повуче, као и могућности да се тај иницијални рок продужи за још два месеца у случају да су Европској комисији потребне додатне информације, новина јесте да се иницијални рок од два месеца може продужити и у случају да постоји пристанак од стране Европске комисије и (националног) регулаторног тела.⁴⁰³ Оно што, такође, није било експлицитно предвиђено Другим енергетским пакетом јесте претпоставка да се нотификација, тј. обавештење упућено од стране националног регулаторног тела Европској комисији сматра повученом у случају да тражене информације нису достављене у прописаном року, изузев ако се ради о сагласности Комисије и регулаторног тела да се иницијални рок продужи или ако је национално регулаторно тело обавестило Комисију, образлажући детаљно како сматра да је обавештење потпуно и да се на основу њега може донети одлука. У случају да Европска комисија захтева од националног регулаторног тела да се одлука о изузећу измени или повуче, тада регулаторно тело, према тексту Директиве 2009/73/ЕС, има на располагању месец дана да поступи у складу са одлуком Комисије и о томе је обавести.

Тakoђе, прописима из 2009. године је дефинисано шта се дешава са одлуком о изузећу нове гасне инфраструктуре након што се Европска комисија сложи са одлуком националног регулаторног тела. У случају да се Комисија сагласи са одлуком о изузећу нове инфраструктуре, такво одобрење престаје да важи ако након две године изградња нове инфраструктуре још није почела, или ако након пет година инфраструктура није пуштена у рад и постала оперативна.⁴⁰⁴ Ово правило неће важити у случају наступања више силе (*force majeure*), тј. у случају да „Европска комисија одлучи како је до кашњења дошло због значајних потешкоћа изван контроле лица којем је одобрено изузеће.“⁴⁰⁵

Напошетку, треба указати и на поједине институционалне аспекте који уопште нису постојали у Другом енергетском пакету када се ради о поступку доделе изузећа новој енергетској инфраструктури. Као што смо већ указали у одељку о регулаторним телима, тек је Трећим енергетским пакетом предвиђено оснивање Агенције за сарадњу енергетских регулатора (*ACER*). Пошто смо претходно анализирали неке организационе аспекте ове агенције, као и њене задатке, овде ћемо се осврнути само на њен положај у поступку доделе изузећа новој гасној инфраструктури.

Значај Агенције за сарадњу енергетских регулатора долази до изражаја када се у конкретном случају ради о енергетској инфраструктури која прелази границе држава чланица Европске уније и самим тим се простире на територији две или више држава чланица. У тој ситуацији, Агенција може доставити националним регулаторним телима у предметним државама чланицама Уније мишљење саветодавног карактера (енгл. *advisory opinion*), које може послужити као основа за доношење одлуке о изузећу нове инфраструктуре.⁴⁰⁶ Друга улога Агенције

⁴⁰³ Ibidem, art. 36(9).

⁴⁰⁴ Christopher Jones and William-James Kettlewell (eds.), *EU Energy Law Volume I – The Internal Energy Market*, op. cit., p. 615.

⁴⁰⁵ Art. 36(9) of Directive 2009/73/EC.

⁴⁰⁶ Christopher Jones and William-James Kettlewell (eds.), *EU Energy Law Volume I – The Internal Energy Market*, op. cit., p. 610.

подразумева њено укључивање у поступак доношења одлуке о изузећу нове инфраструктуре и обављање задатака додељених националним регулаторима у области енергетике, у случају да национални регулатори нису успели да се усагласе у року од шест месеци од дана када је запримљен последњи захтев за изузеће нове инфраструктуре или у случају да постоји заједнички захтев националних регулаторних тела упућен Агенцији.⁴⁰⁷ У супротном, уколико су национална регулаторна тела постигла сагласност у прописаном року, у обавези су да обавесте Агенцију о својој одлуци.

Из ових одредаба Трећег енергетског пакета може се закључити да је улога Агенције за сарадњу енергетских регулатора у поступку додељивања изузећа новој инфраструктури усмерена пре свега на ситуације које укључују две или више држава чланица, самим тим и укљученост два или више националних регулаторних тела. Како је опсег примене одредаба о изузећу нове инфраструктуре много шири у сектору природног гаса у односу на сектор електричне енергије, чини се да је значај Агенције још израженији у поступку додељивања изузећа енергетској инфраструктури у сектору електричне енергије. То је узроковано тиме што су у сектору електричне енергије предмет изузећа само „нови интерконектори“, док су у сектору природног гаса поред интерконектора, обухваћена и постројења за течни природни гас и складишта гаса, о чему је већ било речи.

4.2.1. Изузеће нове енергетске инфраструктуре у Енергетској заједници

Иако је предмет истраживања ограничен на тржиште природног гаса у Европској унији и њеним државама чланицама, сматрамо да је корисно направити неке паралеле са модификованим и прилагођеним прописима који постоје у Енергетској заједници, а тичу се режима изузећа нове енергетске инфраструктуре. Енергетска заједница је регионална организација која је основана Уговором о оснивању Енергетске заједнице,⁴⁰⁸ са циљем проширења унутрашњег енергетског тржишта на државе суседе Европске уније у региону Југоисточне Европе.⁴⁰⁹ Временом су у чланство ове организације примљене и Молдавија, Украјина и Грузија. Правила о изузећу садржана у оквиру Енергетске заједнице се не могу посматрати изоловано од општег регулаторног и друштвено-економског контекста који је присутан у странама уговорницама Енергетске заједнице.

Није тешко закључити да су прилике у државама чланицама Уговора о оснивању Енергетске заједнице нешто другачије у односу на државе чланице Европске уније. Најпре, све државе чланице Енергетске заједнице одликује заједнички историјски образац затвореног економског система, у оквиру ког треба и посматрати тржишта електричне енергије и природног гаса у тим државама. Доминантно државно или друштвено власништво у сектору енергетике, одсуство конкуренције и приватне (предузетничке) иницијативе, диктирали су развој и улагања у енергетску инфраструктуру. Процес економске и друштвене транзиције условио је прихватање нових идеја када је реч о начину функционисања тржишта електричне енергије и природног гаса. Нарочит проблем се јавио у погледу даљих улагања и инвестирања у нову енергетску

⁴⁰⁷ Ibidem.

⁴⁰⁸ Закон о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене Мисије Уједињених нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006.

⁴⁰⁹ Драгана Барјактаревић, „Обавезе из Уговора о оснивању Енергетске заједнице и имплементација права Европске уније у области енергетике“, *Европско законодавство*, бр. 39-40, 2012, стр. 216-240.

инфраструктуру, с обзиром да је постојећа инфраструктура захтевала значајна улагања у одржавање и модернизацију, али се јавила потреба и за додатним капацитетима који би истовремено омогућили допремање енергије из различитих извора. Ове карактеристике, или већина њих, приметне су биле и у тзв. новим чланицама Европске уније, које су приступиле организацији 2004. године. Како су многе земље Централне и Источне Европе приступиле Европској унији 2004. године, оне су биле у обавези да примене прописе који су важили и за тзв. старе чланице.

Значајне измене енергетских прописа 2009. године имале су утицај не само на државе чланице Европске уније, већ и на чланице Енергетске заједнице. Као што је већ споменуто, примарни циљ Енергетске заједнице јесте стварање јединственог регулаторног оквира за тржиште електричне енергије и природног гаса на великом делу европског континента. Како је и за саме државе чланице Европске уније доношење Трећег енергетског пакета представљало свеобухватну измену регулаторног оквира, може се само претпоставити какве су последице имале измене енергетских прописа за државе Југоисточне Европе, Украјину, Грузију и Молдавију. Усвајање поменутих прописа у Европској унији 2009. године се релативно брзо рефлектовало и на регулаторни простор Енергетске заједнице.

Као основ за примену нових прописа, који би требало да одражавају измене које су се десиле у Европској унији усвајањем Трећег енергетског пакета, Министарски савет Енергетске заједнице је усвојио одлуку D/2011/02/MC-EnC којом се врше прилагођавања постојећих правила у Енергетској заједници. Приликом прихватања и прилагођавања прописа који су усвојени у Европској унији, треба да се узме у обзир специфична ситуација која постоји у свакој од чланица Енергетске заједнице, као и особеност институционалног оквира у тим државама.⁴¹⁰

Како одредбе о изузећу нове енергетске инфраструктуре чине саставни део правних тековина или *acquis*-а Уније, стога су оне релевантне и за чланице Уговора којим се успоставља Енергетска заједница. Поменутом одлуком Министарског савета Енергетске заједнице извршена су одређена прилагођавања чл. 17 Уредбе бр. 714/2009 и чл. 36 Директиве 2009/73/ЕС, који прописују изузеће нове енергетске инфраструктуре у секторима електричне енергије, односно природног гаса. Уважавајући институционалну структуру која је успостављена оснивањем Енергетске заједнице, разумљиво је да се прилагођене одредбе не позивају на Агенцију за сарадњу енергетских регулатора, као у случају изворних одредаба Трећег енергетског пакета, већ на Регулаторни одбор Енергетске заједнице, што важи и у случају позивања на Секретаријат Енергетске заједнице уместо реферисања на Европску комисију.

Поред ових, наизглед, очекиваних прилагођавања за потребе примене енергетских прописа у чланицама Енергетске заједнице, занимљиво је и да постоје извесне разлике у формулацији када је реч о самом поступку разматрања одлука националних регулаторних тела од стране Секретаријата Енергетске заједнице, по узору на разматрање одлука националних регулаторних тела од стране Европске комисије на нивоу Европске уније. Тако, док је Европска комисија овлашћена да „донесе одлуку којом захтева“ (енгл. *the Commission may take a decision requesting*) од националног регулаторног тела да измени или повуче одлуку о изузећу нове енергетске инфраструктуре, дотле Секретаријат Енергетске заједнице може да „објави мишљење којим позива“ (енгл. *the Secretariat may issue an opinion inviting*) национално регулаторно тело да измени или повуче одлуку о изузећу нове енергетске инфраструктуре.⁴¹¹ Сличне модификације су

⁴¹⁰ Recital 4 of Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2011/02/MC-EnC: Decision on the implementation of Directive 2009/72/EC, Directive 2009/73/EC, Regulation (EC) No 714/2009 and Regulation (EC) No 715/2009 and amending Articles 11 and 59 of the Energy Community Treaty, Chisinau, 6.10.2011.

⁴¹¹ Ibidem, art. 16(3).

учињене и у преосталом делу чл. 17(8) Уредбе бр. 714/2009, односно чл. 36(9) Директиве 2009/73/ЕС, како би се одредбе прилагодиле чланицама Енергетске заједнице, па уместо формулације да „регулаторна тела поступају у складу са одлуком Европске комисије да се одлука о изузећу измени или повуче“, у прилагођеној верзији формулација гласи – „тела која обавештавају треба у највећој могућој мери да узму у обзир мишљење Секретаријата Енергетске заједнице“ (енгл. *the notifying bodies shall take the utmost account of a Secretariat opinion*) у погледу измене или повлачења одлуке о изузећу.⁴¹² Такође, предвиђено је и поступање у случају да се коначна одлука националног регулаторног тела разликује од мишљења Секретаријата Енергетске заједнице, тако да је регулаторно тело у обавези да поред коначне одлуке о изузећу објави и образложење своје (дивергентне) одлуке. Прописано је и да се у овој ситуацији информише Министарски савет Енергетске заједнице на првом наредном састанку након доношења одлуке националног регулаторног тела, те да се на том састанку и дискутује о одлуци која није у складу са мишљењем Секретаријата Енергетске заједнице. Слично прилагођавање начињено је и у контексту ситуације када одобрена одлука о изузећу престаје да важи, до чега у Европској унији долази ако су прошле две године од одобрења Комисије на одлуку о изузећу а изградња инфраструктуре није започела или ако је прошло пет година од таквог одобрења а инфраструктура није започела са радом и није пуштена у погон, с тим да се уместо формулације „одобрење Комисије“ (енгл. *Commission's approval*) користи формулација „мишљење Секретаријата“ (енгл. *Secretariat's opinion on*).⁴¹³ У изворном тексту Директиве 2009/73/ЕС и Уредбе бр. 714/2009 је омогућено и да Комисија установи како је до прекорачења ових рокова дошло услед „значајних потешкоћа изван контроле лица којем је одобрено изузеће“, па одобрена одлука о изузећу и даље остаје на снази, док је у прилагођеној формулацији текста „Комисија одлучи“ (енгл. *Commission decides*) замењено са „Секретаријат сматра“ (енгл. *Secretariat considers*).

Анализом изворних одредаба Трећег енергетског пакета и прилагођених одредаба које се примењују у чланицама Енергетске заједнице, може се приметити разлика у позицији Европске комисије и Секретаријата Енергетске заједнице приликом доношења коначне одлуке о изузећу нове енергетске инфраструктуре. Може се закључити да су Европској комисији додељена нешто шира и „чвршћа“ овлашћења приликом разматрања одлуке о изузећу које је донело национално регулаторно тело. Тако, док Европска комисија „одлучује“, Секретаријат Енергетске заједнице доноси „мишљење“ у погледу измене или повлачења одлуке о изузећу националног регулаторног тела. Слично, док национално регулаторно тело у држави чланици Европске уније „поступа по одлуци Европске комисије“, дотле национално регулаторно тело у држави чланици Енергетске заједнице „узима што је више могуће у обзир мишљење“ Секретаријата Енергетске заједнице.

Када је реч о пракси доделе изузећа новој гасној инфраструктури у чланицама Енергетске заједнице, тешко је установити тачно колико је одлука донето од стране националних регулаторних тела. За разлику од Европске уније, у којој су све одлуке о изузећу доступне на једном месту и лако проверљиве,⁴¹⁴ то није случај и са Енергетском заједницом. Колико је нама познато, до сада су донесене четири одлуке о изузећу нове гасне инфраструктуре. У свим случајевима се ради о изузећу које је додељено интерконекторима, док слична изузећа нису до сада додељена постројењима за течни природни гас или складиштима природног гаса.

⁴¹² Ibidem.

⁴¹³ Ibidem.

⁴¹⁴ European Commission, Access to infrastructure, exemptions and derogations, https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/wholesale-energy-market/access-infrastructure-exemptions-and-derogations_en.

Интерконектори којима је додељено изузеће су:

- секција гасовода *Турски ток (TurkStream)* која пролази кроз Републику Србију;⁴¹⁵
- секција *Трансјадранског гасовода (Trans Adriatic Pipeline - TAP)* која пролази кроз Републику Албанију;⁴¹⁶
- секција *Јужнокавказког гасовода (South Caucasus Pipeline - SCP)* која пролази кроз Грузију;⁴¹⁷
- секција гасовода *Север-југ (North-South Gas Pipeline)* која пролази кроз Грузију.⁴¹⁸

Како би анализа сваке од поменутих одлука о изузећу нове гасне инфраструктуре превазилазила дефинисани предмет истраживања, овде ћемо се укратко осврнути на решење о изузећу које је додељено интерконектору у Републици Србији, а на основу поднетог захтева од стране привредног друштва *ГАСТРАНС д.о.о. Нови Сад*. Агенција за енергетику Републике Србије је, поступајући по захтеву поменутог правног лица и након детаљне анализе испуњености критеријума за доделу изузећа, донела решење којим се одобрава изузеће од примене појединих енергетских прописа. Занимљиво је да је Секретаријат Енергетске заједнице донео мишљење у ком је истакао да „одлука не испуњава све услове“ предвиђене одредбама које уређују поступак и критеријуме за доделу изузећа.⁴¹⁹ Образлажући свој став, Секретаријат је тврдио да није испуњен услов у погледу нивоа ризика који би оправдавао доделу изузећа предметној инфраструктури, као и да постоји штетан утицај пројекта на конкуренцију на релевантним тржиштима услед додељеног изузећа. Иако је констатовао да је испуњавање предвиђених критеријума „кумулятивне природе“, Секретаријат Енергетске заједнице је, ипак, оставио могућност да изузеће буде прихватљиво у случају да се уведу и додатне мере којима би се отклониле сумње у погледу усклађености режима изузећа са прописаним критеријумима.⁴²⁰ Агенција за енергетику РС је, након што је размотрила и „узела у обзир у највећој могућој мери“ мишљење Секретаријата, донела коначно решење о изузећу новог интерконектора.

4.2.2. Амандмани из 2019. године – Директива 2019/692

За разлику од тржишта електричне енергије, у сектору природног гаса је и даље на снази Трећи енергетски пакет. То значи да је основа за доделу изузећа нове гасне инфраструктуре и даље чл. 36 Директиве 2009/73/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса. Међутим, у међувремену је дошло до усвајања Директиве 2019/692 (у даљем тексту:

⁴¹⁵ Решење о изузећу новог интерконектора за природни гас, број. 40/2018-D-03/62а, Агенција за енергетику Републике Србије, Београд, 5.3.2019. Доступно на: <https://www.aers.rs/files/AktiAERS/Izuzeca/2019-03-05%20Resenje%20o%20izuzecu%20interkonektora%20Gastrans.pdf>. Овде ваља указати и на нека термилошка одређења законодавца у Републици Србији, који прихвата да национално регулаторно тело доноси *решење* као појединачни правни акт, уместо одлуке. У раду смо енглески термин *decision*, који је коришћен у енергетским прописима Европске уније, преводили као *одлука*, и стога указујемо да оба појма сматрамо синонимима у контексту описивања акта којим се одобрава изузеће појединачној (новој) енергетској инфраструктури.

⁴¹⁶ Joint Opinion of the Energy Regulators on TAP AG's Exemption Application, доступно на: [https://www.tap-ag.com/shippers/market-tests/market-tests/\\$20828/\\$20815/\\$20757](https://www.tap-ag.com/shippers/market-tests/market-tests/$20828/$20815/$20757), p. 51.

⁴¹⁷ Protocol Concerning the Accession of Georgia to the Treaty Establishing the Energy Community, art. 2 (5) доступно: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/Protocol%20Concerning%20the%20Accession%20of%20Georgia%20to%20the%20Treaty%20Establishing%20the%20Energy%20Community%20%28EN%29.pdf>.

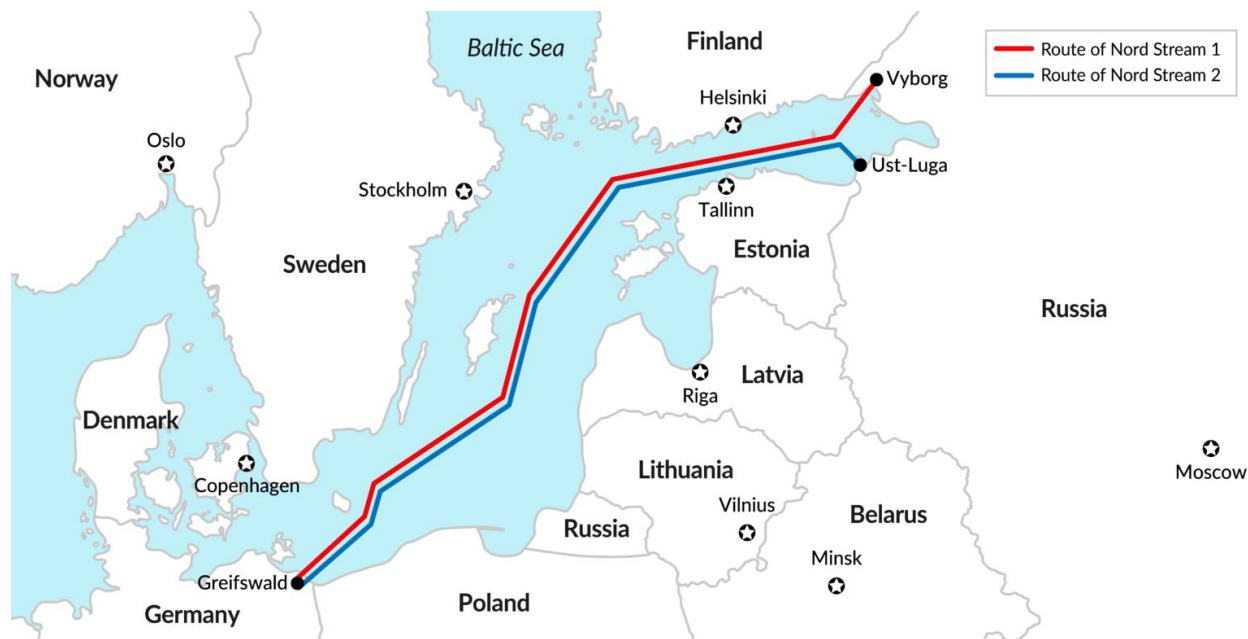
⁴¹⁸ Ibidem.

⁴¹⁹ Решење о изузећу новог интерконектора за природни гас, број. 40/2018-D-03/62а, op. cit., пара. 174.

⁴²⁰ Ibidem, пара. 175.

амандмани из 2019. године), што је утицало и на делимичну измену правила и критеријума приликом доделе изузећа новој гасној инфраструктури.

Готово да постоји сагласност водећих аутора у области права енергетике и енергетске политике, када је реч о кључним разлозима који су довели до усвајања амандмана 2019. године на Директиву 2009/73/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса. Један од главних разлога био је супротстављен став великог броја држава чланица у погледу подршке пројекту *Северни ток 2* (*Nord Stream 2*), који је предвиђен као поморски гасовод који би допремао природни гас из Руске Федерације у Савезну Републику Немачку. Овај гасовод је пројектован тако да дуплира постојеће капацитете *Северног тока 1* (*Nord Stream 1*), преко ког су се Немачка и друге европске државе већ снабдевале природним гасом из Русије.



Слика 1. Гасоводи Северни ток 1 и Северни ток 2
Извор: gisreportsonline.com

Пројекат *Северни ток 2* је наишао на противљење великог броја актера, како унутар Европске уније тако и изван ње. Најгласнији противници пројекта су били Пољска, Балтичке државе, Сједињене Америчке Државе и Украјина. Поред поменутих држава, и институције Европске уније нису благонаклоно гледале на гасовод који би омогућио увоз великих количина природног гаса из Русије. Као нарочито проблематично се поставило питање да ли ће гасовод, након што буде изграђен, потпасти под примену прописа из области енергетике који важе у Европској унији. Дотадашња пракса била је да се прописи Европске уније у области енергетике примењују на гасоводе и осталу инфраструктуру која се налази на територији неке од чланица Уније. Правила о унутрашњем енергетском тржишту се нису примењивала на секције поморских гасовода који су повезивали неку од држава чланица Европске уније са трећом државом, односно трећим државама. Један од разлога за такво решење било је и дефинисање гасног интерконектора као транспортне инфраструктуре „која прелази или се протеже преко границе држава чланица

(прим. аут. Европске уније) са искључивом сврхом да повеже транспортне системе тих *држава чланица*“ (подвукао аутор).⁴²¹

Према овој дефиницији интерконектора из 2009. године, јасно је да се гасовод *Северни ток 2* не би могао подвести под појам интерконектора. Реч је о транспортној инфраструктури која повезује Немачку, као чланицу Европске уније, и Русију, која није чланица Уније. Једно од решења за којим је посегнула Европска комисија било је иницирање измена постојећих одредаба Трећег енергетског пакета, како би се омогућила примена прописа Уније и на секције гасовода који повезују неку од држава чланица са трећом државом. Значајну улогу у процесу формулисања амандмана су имале и правне службе Европске комисије и Савета, које су понудиле своје виђење усклађености могућих измена са правилима међународног јавног права, нарочито са разгранатим системом правила у области права мора (енгл. *law of the sea*).⁴²² Готово годину и по дана дуги преговори и коначан компромис међу државама чланицама су за резултат имали прихватање амандмана на неколико одредаба Директиве 2009/73/ЕС.

Када је реч о новој дефиницији интерконектора, под њим се сад подразумева не само „транспортни гасовод који прелази границу између држава чланица са искључивом сврхом да повеже транспортне системе тих држава чланица“, него и „транспортни гасовод између државе чланице и *треће државе* до територије државе чланице или територијалног мора те државе чланице“ (подвукао аутор).⁴²³ Током преговора се одустало од предлога да се примена енергетских прописа Уније протегне и на појас ексклузивних економских зона (енгл. *exclusive economic zone*) држава чланица, с обзиром на различит степен овлашћења које (приобалне) државе имају у овом морском појасу у поређењу са унутрашњим морским водама и територијалним морем (видети слику 2).

Измена је било и у погледу критеријума за доделу изузећа, тако да је у чл. 36 ст. 1 тач. е) Директиве 2009/73/ЕС сада додато да „изузеће не сме да буде штетно по конкуренцију на релевантним тржиштима на које ће улагање вероватно утицати“ (подвукао аутор), понављајући и захтев да изузеће не сме да буде штетно ни по ефективно функционисање тржишта природног гаса и ефикасно функционисање предметних регулисаних система, док је додато и да такво изузеће не сме да буде штетно по *сигурност снабдевања* Европске уније природним гасом.⁴²⁴

Предвиђена је и тешња сарадња између националних регулаторних тела пре доношења одлуке о изузећу нове гасне инфраструктуре. Национална регулаторна тела су у обавези да се консултују са регулаторним телима других држава чланица, ако се покаже да ће изградња нове енергетске инфраструктуре имати утицаја на тржишта тих држава чланица.⁴²⁵ Слично, постојаће и обавеза да се национално регулаторно тело државе чланице Европске уније саветује са регулаторним телом треће државе, уколико се нова енергетска инфраструктура повезује са мрежом која је у надлежности неке од чланица Уније и притом почиње или се завршава у једној или више трећих држава.⁴²⁶ У овој другој ситуацији је остављена могућност да национално

⁴²¹ Art. 2(17) of Directive 2009/73/EC.

⁴²² Leigh Hancher and Anna Marhold, “A common EU framework regulating import pipelines for gas? Exploring the Commission's proposal to amend the 2009 Gas Directive”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 37, Issue 3, 2019, pp. 298-301.

⁴²³ Art. 1(1) of Directive (EU) 2019/692 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas, *Official Journal of the European Union*, L 117, 3.5.2019, p. 1–7.

⁴²⁴ Ibidem, art. 1(5) (a).

⁴²⁵ Ibidem, art. 1(5) (b).

⁴²⁶ Ibidem.

регулаторно тело треће државе одговори, након консултовања са регулаторним телом државе чланице, у разумном року или у року који није дужи од три месеца, док у супротном национално регулаторно тело државе чланице може донети одлуку и без одговора регулаторног тела треће државе након протека прописаног рока.

Једно од контроверзних решења, које је усвојено 2019. године, јесте и могућност одступања или дерогације у вези са транспортним гасоводима из држава чланица Уније ка трећим државама и транспортним гасоводима из трећих држава ка чланицама Уније. Нова одредба предвиђа могућност одступања од примене чл. 9, 10, 11, 32 и 41(6) (8) (10) Директиве 2009/73/ЕС, у случају да се ради о транспортном гасоводу који повезује државу чланицу са неком трећом државом, и који је довршен до 23. маја 2019. године, односно до дана ступања на снагу амандмана на Директиву.⁴²⁷ Одступање од примене поменутих одредаба Директиве се односи на секцију гасовода која се налази на територији, укључујући територијално море, те државе чланице. Овакво одступање се правда разлозима сигурности снабдевања природним гасом и како би се омогућио поврат уложених средстава, али истовремено одступање не сме да буде штетно по конкуренцију на тржишту природног гаса или делотворно функционисање унутрашњег тржишта, као и по сигурност снабдевања Уније природним гасом. Одступање мора да буде оправдано и највише може да траје двадесет година, а омогућено је да буде обновљено у случају да постоји ваљано образложење.⁴²⁸

Могућност одступања од примене наведених одредаба Директиве није предвиђено за оне треће државе које већ преузимају тековине Уније у области енергетике, укључујући и Директиву 2009/73/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса, и које су споразумно повезане са Европском унијом. Овде се, пре свега, мисли на државе чланице Уговора о оснивању Енергетске заједнице, које примењују енергетске прописе по узору на државе чланице Европске уније.

У случају да таква транспортна инфраструктура која повезује једну државу чланицу и трећу државу, пролази кроз још чланица Уније, предвиђена је сарадња и консултовање свих држава чланица кроз коју пролази транспортни гасовод. Тада ће одлуку о одступању донети она држава чланица на чијој се територији налази прва тачка (интер)конекције са трећом државом.

Рок који је остављен државама чланицама да обавесте Европску комисију и објаве одлуке у вези са инфраструктуром којој је одобрено одступање (дерогација) од примене појединих одредаба Директиве јесте 24. мај 2020. године. За сада није познато колико се држава чланица определило да одобри одступање појединим гасоводима који повезују државу чланицу Уније са трећом државом.

4.2.2.1. Директива 2019/692 или “Lex Nord Stream 2”

Претходно поменута могућност дерогације се показала нарочито проблематичном у случају гасовода *Северни ток 2*, који се тек градио у тренутку усвајања и ступања на снагу амандмана из 2019. године. Централно питање које се поставило јесте шта се подразумева под формулацијом да је транспортни гасовод „довршен“ (енгл. *completed*) до дана ступања амандмана на снагу, односно до 23. маја 2019. године. Немачко регулаторно тело у сектору енергетике (*Bundesnetzagentur*) је разматрало захтев оператора гасовода *Северног тока 2* да се поменутом

⁴²⁷ Ibidem, art. 1(9).

⁴²⁸ Ibidem.

гасоводу омогући одступање од примене одредаба Директиве 2009/73/ЕС за секцију која се налази на територији и у територијалном мору СР Немачке. Оператор гасовода, акционарско друштво *Северни ток 2* (*Nord Stream 2 AG*), тврдио је да се под амандиране одредбе могу подвести и гасоводи који нису нужно довршени у техничком смислу и изграђени до тог рока, али су „довршени“ у смислу доношења коначне инвестиционе одлуке и отпочињања радова и реализације инвестиције.⁴²⁹ Регулаторно тело Немачке се упустило у детаљну анализу и тумачење термина „довршетак/довршен“ (енгл. *completion/completed*), и на крају одлучило да се под тим термином мисли на довршетак гасовода у техничком и конструкционом смислу, те да се гасовод *Северни ток 2* не може сматрати „довршеним“.⁴³⁰ Пошто је један од суштинских захтева, да би се одобрило одступање на темељу Директиве 2019/692, тај да је транспортни гасовод између државе чланице и треће државе „довршен“, из тог разлога се не може одобрити одступање гасоводу *Северни ток 2* чак и да су сви други услови испуњени. Оператор гасовода је неуспешно покушао да оспори одлуку регулаторног тела ВК7-20-004 пред правосудним инстанцама СР Немачке.⁴³¹



Слика 2. Северни ток 2 и морски појасеви приобалних држава
Извор: gazpromexport.ru

⁴²⁹ Тако је оператор истакао да је инвестициона одлука о изградњи гасовода *Северни ток 2* донета још 2016/17. године, и она је „коначна и економски иреверзибилна“. Видети: Bundesnetzagentur, Ruling Chamber 7, ВК7-20-004, 15.5.2020, р. 16.

⁴³⁰ Ibidem, р. 35. Занимљиво питање које се поставило пред регулаторним телом јесте и то да ли се захтев да транспортни гасовод мора да буде „довршен“ до дефинисаног датума односи на целу дужину гасовода или само на ону секцију која се налази на територији СР Немачке, укључујући и њено територијално море. Регулаторно тело је заузело став да се под „довршеним“ гасоводом мисли на изграђен целокупан гасовод, а не само део гасовода који пролази кроз територију СР Немачке, укључујући и њено територијално море. Међутим, у тренутку подношења захтева за дерогацијом ни секција гасовода која пролази кроз територију и територијално море СР Немачке није била „довршена“ у техничком и конструкционом смислу.

⁴³¹ Bartosz Bieliszczuk, “German Court Rejects Nord Stream 2 AG Appeal”, The Polish Institute of International Affairs, 26.8.2021, <https://www.pism.pl/publications/german-court-rejects-nord-stream-2-ag-appeal>.

За разлику од неуспешног покушаја оператора гасовода *Северни ток 2* да обезбеди дерогацију за секцију гасовода *Северни ток 2* који пролази кроз територију СР Немачке, укључујући и њено територијално море, на основу новог чл. 49а Директиве 2019/692 о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса, више успеха у свом захтеву за дерогацијом је имао оператор гасовода *Северни ток 1*. Наиме, немачко регулаторно тело (*Bundesnetzagentur*) је поступало и по захтеву које је поднело акционарско друштво *Северни ток 1* (*Nord Stream 1 AG*). За разлику од гасовода *Северни ток 2*, регулаторно тело није имало дилему у погледу захтева да је транспортни гасовод „довршен“ у случају *Северног тока 1*. Савезна агенција за мреже је само поновила да се под овим захтевом мисли на довршеност гасовода у техничком или „конструкционом смислу“.⁴³² Када је установило да је транспортни гасовод довршен у смислу захтева из Директиве, регулаторно тело СР Немачке се упустило у оцену испуњености других критеријума предвиђених чланом 49а Директиве, пренетих у правни систем СР Немачке посредством Закона о енергетици (*EnWG*). Након исцрпне анализе прописаних критеријума, регулаторно тело је констатовало да се омогућава дерогација од примене појединих енергетских прописа на период од 20 година, и то за секцију гасовода *Северни ток 1* која се налази на територији СР Немачке, укључујући и њено територијално море.⁴³³

Многи истакнути аутори из области права енергетике сматрају да су амандмани из 2019. године на Директиву 2009/73/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса усвојени са примарним циљем да се обезбеди примена енергетских прописа на поморски гасовод *Северни ток 2*,⁴³⁴ макар на ону секцију гасовода која се налази на територији чланице са којом постоји прва тачка (интер)конекције, укључујући и њено територијално море. То је у овом конкретном случају Савезна Република Немачка, са којом је гасовод из Руске Федерације повезан и која има прву тачку конекције на уласку у њено територијално море. У самом тексту амандмана се ни на једном месту не помиње експлицитно гасовод *Северни ток 2*, већ је као главни разлог за усвајање амандмана истакнуто да је потребно обезбедити конзистентну примену енергетских прописа на *целом* унутрашњем тржишту природног гаса. Таква доследна примена прописа ће повећати и транспарентност и правну сигурност, а истовремено ће отклонити сумњу у погледу примене прописа на поједине секције транспортних гасовода који повезују државе чланице Европске уније са трећим државама.⁴³⁵

4.2.2.2. Оспоравање Директиве 2019/692 пред правосудним органима Европске уније

Тешко се може оповргнути чињеница да измењени енергетски прописи у Европској унији третирају гасовод *Северни ток 2* *другачије* у односу на све остале транспортне гасоводе. То произилази из околности да се поменути гасовод не може квалификовати за дерогацију предвиђену чланом 49а Директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса, али ни за изузеће предвиђено за нову енергетску инфраструктуру, прописано чланом 36 Директиве 2009/73/ЕС. Како је гасовод *Северни ток 2* тек био у изградњи у тренутку усвајања и ступања на снагу амандмана из 2019. године, суштински није могао да задовољи критеријум „довршености“ до 23. маја 2019, односно до дана ступања на снагу амандиране Директиве о

⁴³² Bundesnetzagentur, Ruling Chamber 7, BK7-19-108, 20.5.2020, p. 14. Треба подсетити и да је прва цев гасовода *Северни ток 1* пуштена у погон новембра 2011. године, а друга цев је пуштена у погон октобра 2012. године.

⁴³³ Ibidem, pp. 48-52.

⁴³⁴ Nina Zafoschnig, “The “Lex Nord Stream 2” and its Potential Impact”, *Review of Central and East European Law*, Vol. 44, Issue 2, 2019, pp. 148-161.

⁴³⁵ Recital 1, 3 of Directive (EU) 2019/692.

заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса, уколико се тај критеријум тумачи у техничком, тј. „конструкционом смислу“ – онако како је то већ утврдило немачко регулаторно тело у сектору енергетике. Пројекат гасовода *Северни ток 2* је окончан или „довршен“ у овом смислу тек септембра 2021. године. Није познато ни да је за неки други транспортни гасовод, који повезује једну од држава чланица Европске уније са трећом државом, поднет захтев за дерогацијом и да је истовремено био у изградњи у тренутку усвајања и ступања на снагу амандмана из 2019. године.

Такође, гасовод *Северни ток 2* није могао да се квалификује за изузеће предвиђено чл. 36 Директиве 2009/73/ЕС као нова гасна инфраструктура. Претходно смо истакли да је амандманима из 2019. године измењена и дефиниција интерконектора, тако да се под интерконектором не подразумева више само транспортни гасовод који прелази границе између држава чланица Европске уније, већ и гасовод који повезује неку од чланица Европске уније са трећом државом - односно секција која се налази на територији државе чланице или у њеном територијалном мору. Према првобитној дефиницији интерконектора из 2009. године, гасовод *Северни ток 2* се не би могао квалификовати као интерконектор, што је нужан предуслов да би се могло добити изузеће на основу чл. 36 Директиве 2009/73/ЕС, уз испуњеност и других услова предвиђених тим чланом. У тренутку ступања на снагу амандмана 2019. године, радови на гасоводу *Северни ток 2* су већ увелико били у току. Питање је и да ли би, у случају да је оператор *Северног тока 2* поднео захтев за изузеће на основу чл. 36 Директиве, такав захтев могао да испуни критеријум који се односи на *ризик*, који мора да буде такве разине да инвестиције не би било без додељеног изузећа. Како је већ претходно донета коначна инвестициона одлука и отпочела реализација инвестиције и без одобреног изузећа, тешко би се доказало да је ризик у вези са улагањем такав, односно тог нивоа, да улагања не би било без додељеног изузећа.

Ово су били неки од разлога због којих је оператор гасовода *Северни ток 2* тврдио да се усвојеним амандманима из 2019. године *дискриминише* тај гасовод у односу на осталу гасну инфраструктуру у Европској унији. Као конкретан корак, оператор гасовода *Северни ток 2* је поднео тужбу за поништај Директиве 2019/692.⁴³⁶ Општи суд је, најпре, донео решење којим се, између осталог, тужба за поништај одбацује као недопуштена. Он је образложио да оператор гасовода *Северни ток 2* није успео да докаже како се спорни акт, односно у овом случају Директива 2019/692, односи на њега *непосредно*, онако како то захтева чл. 263 ст. 4 Уговора о функционисању Европске уније, те да, стога, тужилац нема активну процесну легитимацију. За разлику од оваквог става Општег суда, оператор гасовода је тврдио да се амандирана директива непосредно односи на њега, као и да се СР Немачкој не оставља *стварно* (енгл. *genuine*) поље слободне процене или дискреције приликом примене Директиве 2019/692.⁴³⁷ Општи суд је свој став, у великој мери, базирао на тврдњи да амандирана директива не може *пре* и *независно* од њеног преноса у националне правне системе држава чланица непосредно производити обавезе за тужиоца, и непосредно утицати на тужиочеву правну ситуацију.⁴³⁸ Општи суд је констатовао и да, до дана подношења тужбе од стране оператора гасовода, СР Немачка још увек није преузела мере за пренос Директиве 2019/692 у национални правни систем. Такође, Суд је указао и да тужилац може поднети захтев немачком регулаторном телу у области енергетике за изузеће или одступање, на основу чл. 36 и 49а Директиве, те да у случају да буде незадовољан таквом одлуком

⁴³⁶ Оператор гасовода *Северни ток 2* је покренуо и арбитражни поступак против Европске уније пред Сталним арбитражним судом (*Permanent Court of Arbitration - PCA*), а на основу релевантних одредаба Уговора о Енергетској повељи. Видети: *Nord Stream 2 AG v. European Union*, PCA Case No. 2020-07.

⁴³⁷ Order of the General Court (Eighth Chamber) of 20 May 2020. *Nord Stream 2 AG v European Parliament and Council of the European Union*. Case T-526/19. ECLI:EU:T:2020:210, para. 98.

⁴³⁸ *Ibidem*, para. 107.

може да се обрати суду у Немачкој „позивајући се на неваљаност побијане директиве и наводећи га тако да Суду (прим. аут. Суду правде) упути претходно питање о ваљаности побијане директиве, и то на основу члана 267 Уговора о функционисању Европске уније“.⁴³⁹ Пошто је већ утврдио да се Директива 2019/692 не односи *непосредно* на тужиоца, Суд је сматрао да није неопходно да разматра да ли се тај акт односи и *лично* на тужиоца, како то предвиђа чл. 263 ст. 4 УФЕУ, с обзиром на то да ове претпоставке треба да буду кумулативно испуњене.

Оператор гасовода *Северни ток 2*, незадовољан решењем Општег суда, поднео је жалбу Суду правде са захтевом да се укине поменуто решење. Суд правде се није сложио са образложењем Општег суда у погледу тога да се спорни акт, односно амандирана директива, не односи *непосредно* на оператора гасовода Северни ток 2 само зато што је реч о *директиви*, те да треба размотрити и *бит*, односно *суштину* таквог акта.⁴⁴⁰ Из тог разлога, не може се искључити ни могућност да ће се неке одредбе директиве односити *непосредно* на физичко или правно лице. Такође, Суд правде је оспорио и закључак Општег суда у погледу могућности примене изузећа из чл. 36, као и одступања на темељу чл. 49а Директиве 2019/692 на жалиоца – констатујући да ни једна од ове две могућности није примењива на жалиочеву ситуацију.⁴⁴¹ Не само да две могућности нису примењиве у случају жалиоца, већ државе чланице немају на располагању никакво „слободно поље процене“, тј. дискрецију приликом одлучивања о прихватању захтева за изузеће или одступање, у случају да подносилац захтева не испуњава прописане критеријуме и услове. То значи да се Општи суд задовољио констатацијом да могућност изузећа и одступања *постоји*, а да није анализирао да ли се жалилац може *стварно* користити тим могућностима.

Напослетку, Суд правде је одлучио да се, између осталог, укида тачка 4 решења Општег суда, којом се тужба за поништај одбацила као недопуштена, те је одлучио да је тужба за поништај Директиве 2019/692 допуштена у делу у ком се односи на одредбе из чл. 36 и 49а Директиве. Поред тога, упутио је предмет Општем суду да донесе одлуку о меритуму по тужби за поништај.

4.2.3. Предложене измене режима изузећа нове енергетске инфраструктуре у сектору гаса

До легислативних измена је у међувремену дошло у сектору електричне енергије. Уместо енергетског пакета који би се састојао од два правна акта која регулишу функционисање унутрашњег тржишта електричне енергије усвојен је сложен пакет прописа, који превазилази дотадашњи предмет регулисања три сукцесивно усвојена енергетска пакета.⁴⁴² Ово је највише била последица све присутније свести у Европи о последицама климатских промена и негативног утицаја енергетског и других привредних сектора на животну средину. Отуда и назив овог пакета није пратио дотадашњу праксу, па је изостала његова формална класификација као „Четвртог енергетског пакета“, и уместо тога је прихваћен назив – „Пакет чиста енергија за све Европљане“

⁴³⁹ Ibidem, para. 122.

⁴⁴⁰ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 12 July 2022. Nord Stream 2 AG v European Parliament and Council of the European Union. Case C-348/20 P. ECLI:EU:C:2022:548, paras 63-65.

⁴⁴¹ Ibidem, para. 104.

⁴⁴² Исидора Николић Савин, „Обавеза раздвајања делатности у области производње, снабдевања, преноса и дистрибуције електричне енергије у праву Европске уније и Републике Србије“, *Право и привреда*, бр. 4, 2020, стр. 105.

(*The Clean Energy for all Europeans Package*) или једноставно „Пакет чиста енергија“ (*Clean Energy Package - CEP*).⁴⁴³

Као једна од измена у оквиру новог пакета у сектору електричне енергије, било је и усвајање Уредбе бр. 2019/943 о унутрашњем тржишту електричне енергије која је заменила уредбу из 2009. године. Режим изузећа је прописан чл. 63 Уредбе бр. 2019/943.⁴⁴⁴ Може се приметити да није било значајнијих измена када је реч о режиму и критеријумима изузећа нових интерконектора у односу на Уредбу бр. 714/2009. Пошто смо се већ делимично осврнули на нека кључна решења када је реч о изузећу нових интерконектора, за које је допуштено изузеће на тржишту електричне енергије, овде ћемо указати на неке мање новине уведене 2019. године. У Уредби се прецизира да се под новим интерконекторима, односно новим интерконективним далеководима подразумевају сви они интерконектори у сектору електричне енергије који нису довршени до 4. августа 2003. године, односно до дана ступања на снагу Уредбе бр. 1228/2003 из 2003. године. Овакво решење, у погледу тога шта се сматра новим интерконективним далеководом, није доживело измене ни 2009, а ни 2019. године.

Једна од измена из 2019. године се односи на број дана у оквиру ког Европска комисија може да одлучи да национално регулаторно тело измени или повуче донету одлуку о изузећу новог интерконективног далековода, и он сада износи педесет радних дана од дана када је примила обавештење, уместо два месеца како је претходно било прописано.⁴⁴⁵ Предвиђена је и могућност продужења иницијалног рока на још педесет дана у случају да су Комисији потребне додатне информације. Извесне модификације су начињене и када је реч о могућности да одобрење Комисије на одлуку о изузећу производи дејство иако је дошло до кашњења, услед значајних потешкоћа које су биле изван контроле лица којем је додељено изузеће. Комисија то сада може да установи на основу образложеног захтева оног тела, које ју је претходно обавестило о поднетом захтеву за изузеће.

Уредбом 2019/943 је дефинисано и поступање у случају да регулаторно тело одлучи да измени постојећу одлуку о изузећу, тако да је оно у обавези да без одлагања обавести Комисију о својој одлуци и достави све релевантне информације у вези са том одлуком.⁴⁴⁶ Новина јесте и да се Европска комисија може одлучити да поново покрене поступак у вези са захтевом за изузеће новог интерконективног далековода, тако што ће поступати на захтев или на сопствену иницијативу. Предвиђене су три ситуације када се може поново покренути поступак: а) ако су се битно промениле чињенице на основу којих је одлука донета, и то узимајући у обзир легитимна очекивања странака и економску равнотежу постигнуту првобитном одлуком о изузећу б) ако су предузећа поступала супротно својим обавезама; в) ако се одлука заснивала на непотпуним и нетачним подацима које су доставиле странке.⁴⁴⁷

Иако су одредбе Трећег енергетског пакета и даље важеће на тржишту природног гаса, могу се очекивати измене у скоријем периоду. Европска комисија је крајем 2021. године изашла се предлогом нових прописа у сектору гаса - Директивом о заједничким правилима за унутрашње тржиште гасова из обновљивих извора, природног гаса и водоника, и Уредбом о унутрашњим

⁴⁴³ Ипак, неки аутори користе и назив *четврти енергетски пакет*, иако тај назив није формално прихваћен по узору на претходно усвојена три енергетска пакета. Поред тога, назив за реформски пакет електричне енергије је и „зимски пакет“ (енгл. *winter package*).

⁴⁴⁴ Regulation (EU) 2019/943 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the internal market for electricity, *Official Journal of the European Union*, L 158, 14.6.2019, p. 54–124.

⁴⁴⁵ Ibidem, art. 63(8).

⁴⁴⁶ Ibidem, art. 63(9).

⁴⁴⁷ Ibidem, art. 63(10).

тржиштима гасова из обновљивих извора, природног гаса и водоника. Из самог назива предложених аката се лако уочава да и прописи у сектору гаса следе тренд који је већ узео маха у сектору електричне енергије, те да нова правила све више уважавају проблем климатских промена и иду у правцу веће заштите животне средине. У фокусу нису више одредбе које би се искључиво односиле на сектор природног гаса, већ су предмет регулације и тржишта гаса из обновљивих извора, као и тржиште водоника.

Како су предложени акти и даље предмет преговора и могућих измена, у овом делу ћемо се осврнути само на предложене одредбе које се односе на режим изузећа нове енергетске инфраструктуре. Анализом предложене Директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште гасова из обновљивих извора и природног гаса и водоника, може се приметити да предлог иде у правцу брисања одредаба о изузећу нове инфраструктуре, које би сад требало да се нађу у тексту уредбе о унутрашњим тржиштима гасова из обновљивих извора, природног гаса и водоника. Може се приметити да је помињање нове енергетске инфраструктуре, као и инвестиција у ову инфраструктуру, задржано у преамбули предложене директиве.⁴⁴⁸ Један од циљева јесте да се подстичу улагања у нову инфраструктуру, што је један од предуслова за стварање функционалног енергетског тржишта. У овом делу се нарочито истиче могућност доделе изузећа и одступања када је реч о великој инфраструктури коју прате нарочити ризици. Најважније у погледу изузећа нове инфраструктуре јесте да изузећа и одступања која су додељена на основу Директиве 2003/55/ЕС и Директиве 2009/73/ЕС (укључујући и амандмане из 2019. године) настављају да важе, и производе правне последице све до истека рока предвиђеног одлуком о дерогацији или изузећу.

Може се приметити и да предложена Директива не садржи више дефиницију „нове инфраструктуре“ у члану 2, као што је то био случај са Директивом 2003/55/ЕС, односно Директивом 2009/73/ЕС. Такође, предложено је и брисање члана који се односи на изузеће нове гасне инфраструктуре, односно на поступак и критеријуме за доделу изузећа новој гасној инфраструктури. Нови правни основ за доделу изузећа новој гасној инфраструктури неће више бити садржан у директиви већ у уредби о унутрашњим тржиштима гасова из обновљивих извора, природног гаса и водоника.

Предложена уредба садржи идентичну дефиницију „нове инфраструктуре“, која је претходно била садржана у Директиви 2003/55/ЕС, односно Директиви 2009/73/ЕС. Под њом се подразумева сва она инфраструктура која није довршена до ступања на снагу Директиве 2003/55/ЕС, односно до 4. августа 2003. године. У том смислу, нема никаквих измена у односу на претходне прописе. Предложени члан 60 уредбе се односи на нову инфраструктуру за природни гас и водоник.⁴⁴⁹ Приметно је да је обим предвиђеног режима изузећа проширен, тако да поред инфраструктуре за природни гас, обухвата и инфраструктуру која је неопходна за транспорт, допремање и складиштење водоника.

Уколико се посматрају одредбе које се односе на нову гасну инфраструктуру, и даље се изузеће може захтевати за интерконектор, постројење за течни природни гас или складиште гаса. Изузећем је допуштено одступање од примене одредаба предложене уредбе и чл. 28, 27, 29, 54 и чл. 72(7), (9) и 73(1) предложене Директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште

⁴⁴⁸ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal markets in renewable and natural gases and in hydrogen (COM (2021) 803 final - 2021/0425 (COD), Brussels, 15.12.2021. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2f4f56d6-5d9d-11ec-9c6c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

⁴⁴⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the internal markets for renewable and natural gases and for hydrogen (COM (2021) 804 final - 2021/0424 (COD), Brussels, 15.12.2021. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0c903f5a-5d8b-11ec-9c6c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

гасова из обновљивих извора и природног гаса и водоника. Поменуте одредбе се односе на правила о раздвајању унутар вертикално интегрисаних предузећа, приступу треће стране инфраструктури, као и улози регулаторних тела у поступку утврђивања или одобравања тарифа за приступ мрежама. Новина јесте да се изузеће може доделити на захтев и „новој великој инфраструктури за водоник“, односно интерконекторима, терминалима и складиштима водоника. У случају инфраструктуре за водоник, изузеће се односи на чл. 15 предложене уредбе, као и на чл. 31, 32, 33 и 62 предложене директиве.

Када је реч о критеријумима који се морају испунити да би се омогућило изузеће новој гасној или водоничној инфраструктури, она су у значајној мери остала непромењена у односу на услове постављене Директивом 2009/73/ЕС, односно Директивом 2019/692. Поред пет услова који су већ постојали и у претходним прописима, сада је придодат и услов који се односи да нова инфраструктура доприноси тзв. процесу „декарбонизације“. Иако се у предложеним актима не даје експлицитна дефиниција декарбонизације, под њом се генерално подразумева смањење емисије угљен-диоксида и других гасова са ефектом стаклене баште.

Предложеном уредбом је предвиђено да изузеће не сме да буде штетно за процес декарбонизације. Остали услови су остали непромењени, тако да се и даље захтева да нова инфраструктура доприноси унапређењу конкуренције на тржишту, и повећању сигурности снабдевања; ниво ризика у вези са инвестицијом је такав да ће не би било без одобреног изузећа; мора да постоји одвојеност најмање у правном смислу лица која је власник нове инфраструктуре од оператора система у оквиру чијег ће се система изградити инфраструктура; те да изузеће не сме да буде штетно по конкуренцију на тржишту, ефективно функционисање унутрашњег тржишта, ефикасно функционисање регулисаних система, као и сигурност снабдевања. Ваља указати и да је, када је реч о томе да нова инфраструктура треба да унапреди и повећа сигурност снабдевања, додат и посебан став који налаже регулаторном телу „да размотри у којој мери се, од нове инфраструктуре, очекује да ће допринети повећању усклађености са захтевима Уредбе бр. 2017/1938 о мерама заштите сигурности снабдевања гасом, на регионалном и националном нивоу.“⁴⁵⁰

Може се приметити и нови захтев који је додат, а односи се на то да испуњеност услова за доделу изузећа треба размотрити „узимајући у обзир начело енергетске солидарности“. То подразумева да ће државе чланице, односно њихова регулаторна тела узети у обзир ситуацију у другим чланицама на које нова инфраструктура може утицати, са једне стране, и уравнотежити могуће негативне ефекте са позитивним на својој територији, са друге стране. Није толико изненађујуће да је позивање на начело енергетске солидарности инкорпорирано у члан који регулише изузеће нове инфраструктуре, уколико се узме у обзир одлука Суда правде у предмету *Савезна Република Немачка против Европске комисије (C-848/19 P)*, познатим и као *случај ОПАЛ*. Више о самом *случају ОПАЛ* и начелу енергетске солидарности ће бити у поглављу 6.

Делимична измена је учињена и када је реч о значајном повећању капацитета постојеће инфраструктуре, као и у случају измене такве инфраструктуре која омогућава развој нових извора снабдевања. Тако да се сад под омогућавањем развоја нових извора снабдевања подразумевају *обновљиви и нискоугљенични гасови*, што такође треба посматрати у контексту процеса декарбонизације.

Најзад, ако посматрамо додељивање изузећа у процедуралном смислу, извесне измене су се десиле и у погледу рокова за доношење одлуке од стране Европске комисије. Попут решења из уредбе за сектор електричне енергије, сада је на Комисији да одлучи о измени или повлачењу

⁴⁵⁰ Ibidem, art. 60(7).

одлуке о изузећу националног регулаторног тела у року од педесет радних дана од пријема обавештења, уместо два месеца - како је прописано Директивом 2009/73/ЕС. Овај иницијални рок се може продужити за још педесет радних дана, уколико су Европској комисији потребне додатне информације да би донела одлуку. По узору на важећу Директиву, задржана је могућност и да се иницијални период од педесет радних дана може продужити и у случају да постоји сагласност Европске комисије и тела које је упутило обавештење Комисији.

4.3. Режим изузећа гасовода ОПАЛ из 2009. године

4.3.1. Правни основ изузећа гасовода ОПАЛ

Могућност изузећа нове енергетске инфраструктуре је уткана и у националне правне системе држава чланица Европске уније, које су у обавези да пренесу ове одредбе у национални правни поредак. Директиве су у потпуности обавезујуће за државе чланице у погледу циља који се настоји постићи, док се извесна слобода оставља државама чланицама када је реч о средствима, односно начину на који ће доћи до тако дефинисаног циља. За уредбе се каже да су обавезујуће за државе чланице и у погледу циља и у погледу средстава, те државе чланице нису слободне у избору средстава, као што је то случај када преносе директиве у своје правне системе. Није немогуће да државе чланице не пренесу директиве у национално законодавство у прописаном року, или да непотпуно или погрешно пренесу одредбе директиве у своје законодавство. Такође, није искључен ни ризик да државе не примене или погрешно примене одредбе европског законодавства. Када се томе дода да област енергетике, према Лисабонском уговору, спада под подељену надлежност Европске уније и држава чланица, може се закључити у каквом сложенom регулаторном окружењу учествују субјекти права енергетике, односно учесници на енергетском тржишту.

Савезна Република Немачка је, као чланица Европске уније, обавезна да примењује прописе који се доносе на нивоу Уније. Када је реч о енергетским прописима, укључујући и одредбе тзв. енергетских пакета који су усвојени у Европској унији, они су у највећој мери инкорпорирани у немачки Закон о енергетској индустрији или Закон о енергетици (*Energiewirtschaftsgesetz - EnWG*). Поменути закон је кровни акт када је реч о уређењу тржишта електричне енергије и природног гаса. Последње измене иду у правцу ширења поља примене, тако да предмет регулације постаје и инфраструктура за водоник.

Занимљиво је да је први модерни Закон о енергетици усвојен 1935. године, у време када су нацисти већ преузели власт у тој држави и укинули постојање Вајмарске републике (нем. *Weimarer Republik*). Парадоксално, овај закон је и даље на снази, иако је прошао кроз неколико измена од 1935. године. Континуитет овог правног акта је постигнут захваљујући томе што су његове кључне одредбе остале у сагласности са Основним или темељним законом Савезне Републике Немачке (*Grundgesetz*) из 1949. године, познатим и као устав Савезне Републике Немачке. Основни закон је омогућио да Закон о енергетици остане на снази све док његове одредбе не противрече и нису у сукобу са његовим одредбама и принципима. Иако се доста дискутовало о изменама поменутог закона у периоду након Другог светског рата, кључне реформе ће изостати све до деведесетих година XX века. Главни разлог је била неспремност најширег круга актера и учесника на енергетском тржишту да прихвате било које промене које би их лишавале доминантног положаја на тржишту и свих предности које су уживали протеклих година и деценија. Овакав образац је био присутан и у другим државама све док идеје либерализације нису

почеле да преовладавају, најпре, у државама англосаксонског правног система, потом и у европским континенталним државама.

Прва значајна измена Закона о енергетици у СР Немачкој се десила крајем деведесетих година прошлог века, тачније 1998. године. Противљење либерализацији је почело да слаби, иако није нестало у потпуности. Идеја отварања тржишта, постепеног повлачења државе и јавних актера са енергетског тржишта, те улазак нових учесника, почели су да узимају маха и у овој држави, по узору на оно што се дешавало у другим западноевропским државама. Либерализација је у великој мери долазила „одозго“ (енгл. *top-down approach*), и то, пре свега, са европског нивоа. Усвајање Првог енергетског пакета је озваничило почетак једне нове етапе у развоју и интеграцији енергетског тржишта држава чланица Уније. Из тог разлога је законодавство СР Немачке морало да прати овакав развој, и да се усклади са кретањима на нивоу целокупне Европске уније. Сличан тренд је настављен и приликом доношења нових прописа у Европској унији, што је захтевало да државе чланице и даље усклађују своје законодавство и унесу нове одредбе у националне правне системе. Немачки Закон о енергетици је доживео неколико измена од тада, усклађујући се даље са Другим и Трећим енергетским пакетом. Тако су измене учињене 2003. и 2005. године, као одговор на усвајање Другог енергетског пакета у Европској унији. Неке од кључних измена тицале су се оснивања националног регулаторног тела у области енергетике, односно сектора електричне енергије и природног гаса. Такође, прихваћено је да треће стране имају регулисан приступ систему, на основу претходно одобрене методологије, односно тарифа од стране регулаторног тела.

Измене закона су настављене и након усвајања Трећег енергетског пакета у Европској унији. Тако су измене закона из 2011. године требале да ускладе немачко законодавство у овој области са новим одредбама Трећег енергетског пакета. Једна од таквих измена се односила на различите моделе раздвајања унутар вертикално интегрисаних предузећа, укључујући власничко раздвајање, независног оператора система и независног оператора транспортног система. Могу се приметити и нове одредбе које се односе на национална регулаторна тела, тако да је проширен круг задатака и овлашћења која се додељују овим телима. Не треба занемарити и одредбе које се односе на сарадњу различитих регулаторних тела, на националном и европском нивоу, које су од велике важности за ефикасно функционисање и интеграцију енергетског тржишта. Не само да се могу очекивати даље измене и допуне Закона о енергетици у СР Немачкој, већ је то учињено последњи пут 2021. године, а очекују се и нове измене у контексту прилагођавања правног оквира процесима енергетске транзиције и декарбонизације енергетског сектора.⁴⁵¹

Како је Закон о енергетици у СР Немачкој кровни акт када је реч о регулацији и функционисању тржишта електричне енергије и природног гаса, може се претпоставити о колико сложенем и обухватном пропису се ради. У овом одељку ћемо се детаљније бавити изузећем гасовода *ОПАЛ*, користећи се методом студије случаја. Сматрамо да је поменути гасовод и његов режим изузећа значајан из најмање два разлога. Најпре, реч је о гасоводу који представља један од копнених продужетака поморског гасовода *Северни ток 1*. Потоњи гасовод је суштински променио начин допремања природног гаса из Руске Федерације на европско тло, омогућавајући да се значајне количине природног гаса допремају без претходног посредовања транзитних

⁴⁵¹ Bundesrat approves largest acceleration package for expansion of renewables in decades and expands toolbox for precautionary measures, Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, Press Release, 8.7.2022, <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2022/07/20220708-bundesrat-approves-largest-acceleration-package-for-expansion-of-renewables-in-decades-and-expands-toolbox-for-precautionary-measures.html>; Bundeskabinett beschließt Gesetzentwurf zur Schaffung eines Wasserstoff-Kernnetzes, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Pressemitteilung, 24.5.2023, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/05/20230524-bundeskabinett-beschliesst-gesetzentwurf-zur-schaffung-eines-wasserstoff-kernnetzes.html>.

држава. Две цеви гасовода *Северни ток 1* су пуштене у погон 2011, односно 2012. године, са кумулативним капацитетом од 55 милијарди кубних метара гаса на годишњем нивоу. Интересантно је да је пројекат *Северни ток* постао познат под тим називом тек 2006. године, док је пре тога носио назив *Северноевропейски гасовод* (*North European gas pipeline*). Ако се анализира подршка пројекту на нивоу Европске уније, ваља поменути да је 2000. године пројекат укључен на листу трансевропске мреже у области енергетике (енгл. *Trans-European Networks for Energy* или скраћено *TEN-E*), и то као „пројекат од заједничког интереса“ (енгл. *project of common interest*).⁴⁵² Шест година касније, пројекат је због свог значаја у погледу снабдевања великог броја европских држава природним гасом и изградње нове гасне инфраструктуре великог капацитета препознат и као „пројекат од европског интереса“ (енгл. *project of European interest*). Ово, ипак, не значи да су све државе чланице подржавале пројекат *Северни ток*, што је нарочито било видљиво кроз ставове и саопштења представника појединих источних или тзв. нових чланица Европске уније.

Други разлог зашто сматрамо да је режим изузећа успостављен у случају гасовода *ОПЛА* значајан, јесте чињеница да је то прва одлука о изузећу нове гасне инфраструктуре против које је поднета тужба пред правосудним институцијама Европске уније. Детаљна анализа одлуке Општег суда и Суда правде се налази у одељку 6.3, у ком разматрамо концепт и начело енергетске солидарности у Европској унији. До сада је одобрено на десетине одлука о изузећу нове гасне инфраструктуре, али је највише пажње привукао режим изузећа гасовода *ОПЛА*. Значајна питања у вези са режимом изузећа поменутог гасовода су покренута и пред телом које се бави решавањем трговинских спорова у оквиру Светске трговинске организације, нарочито у погледу усклађености појединих делова одлуке о изузећу са правилима и споразумима који важе у оквиру Светске трговинске организације.

4.3.2. Режим изузећа гасовода *ОПЛА* из 2009. године

Гасовод *ОПЛА* (нем. *Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung* или скраћено *OPAL*) јесте цевовод који пролази кроз територију Савезне Републике Немачке. Заједно са гасоводом *НЕЛ* (нем. *Nordeuropäische Erdgasleitung* или скраћено *NEL*), представља један од копнених продужетака гасовода *Северни ток 1*, који служи за допремање природног гаса из Руске Федерације. Реч је о гасоводу пречника 1,420 милиметара, дужине око 470 километара, и максималног радног притиска од 100 бара. Гасовод је подељен на две секције – северна секција се протеже од компресорске станице у Грајфсвалду (*Greifswald*), односно Лубмину (*Lubmin*) и завршава се код компресорске станице Грос Керис (*Groß Körös*), јужно од Берлина, док се јужна секција протеже од компресорске станице у Грос Керису до границе СР Немачке са Чешком Републиком, са излазним тачком у Брандову (*Brandov*), где се повезује са гасоводом *Газела* (*Gazelle pipeline*) у Чешкој. Годишњи технички капацитет северне секције гасовода *ОПЛА* износи 36,5 милијарди кубних метара природног гаса, док је капацитет јужног дела гасовода 32 милијарде кубних метара гаса.

На слици 3 су приказани гасовод *ОПЛА* и *НЕЛ*, који се протежу кроз територију СР Немачке. Може се приметити да оба гасовода представљају копнени продужетак гасовода *Северни ток 1*, са којим се повезују код Лубмина. За разлику од гасовода *ОПЛА*, гасовод *НЕЛ* не прелази границу СР Немачке и повезан је на унутрашњу гасну мрежу у Немачкој. Такође,

⁴⁵² Nord Stream: Secure gas supply for Europe, Meeting of the Energy Charter Trade and Transit Group, Amsterdam, 14.5.2009, <https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Presentations/CBP-NordStream.pdf>.

технички капацитет гасовода *НЕЛ* је мањи у односу на гасовод *ОПАЛ*, и износи око 20 милијарди кубних метара природног гаса који може да се транспортује на годишњем нивоу.



Слика 3. Гасоводи ОПАЛ и НЕЛ

Извор: nel-gastransport.de

Гасовод *ОПАЛ* је изграђен 2011. године, а почетку изградње је претходио поступак подношења захтева и одлучивања о изузећу тог гасовода пред немачким регулаторним телом у сектору енергетике и пред Европском комисијом. Основ за доделу изузећа новој гасној инфраструктури се налазио у чл. 28а Закона о енергетици Савезне Републике Немачке (*28a Neue Infrastrukturen*), који је одражавао релевантне одредбе, најпре, Другог енергетског пакета – чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС, потом и релевантне одредбе Трећег енергетског пакета – чл. 36 Директиве 2009/73/ЕС. Гасоводи *ОПАЛ* и *НЕЛ* су изграђени као резултат сарадње и заједничког подухвата (енгл. *joint venture*) привредних друштава *Wingas GmbH & Co. KG* (80% власништва над гасоводом *ОПАЛ*, 75% власништва гасовода *НЕЛ*), и *E.ON Ruhrgas AG* (20% власништва гасовода *ОПАЛ*, 25% власништва над гасоводом *НЕЛ*). Оператори поменути два гасовода су у тренутку подношења захтева за изузеће била друштва *OPAL NEL Transport GmbH* и *E.ON Ruhrgas Nord Stream Anbindungsleitungsgesellschaft mbH*.

Поступак доделе изузећа је започео поднеском из 2008. године, када су оператори гасовода *ОПАЛ* и *НЕЛ*, односно друштва *OPAL NEL Transport GmbH* и *E.ON Ruhrgas Nord Stream Anbindungsleitungsgesellschaft mbH*, поднели захтев немачком регулаторном телу да се поменути гасоводима одобри изузеће на темељу чл. 28а Закон о енергетици СР Немачке, који је у том тренутку одговарао чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС из 2003. године. Подсећања ради, Трећи енергетски пакет је усвојен тек наредне 2009. године. Уз одговарајући захтев за изузеће нове гасне инфраструктуре, привредна друштва су регулаторном телу поднела и експертска мишљења, односно извештаје о могућем утицају протока веће количине природног гаса кроз гасоводе *ОПАЛ*

и *НЕЛ* на сигурност снабдевања и делотворну конкуренцију на релевантним тржиштима, као и процену финансијског аспекта изградње и коришћења нових гасовода. Како би се гасоводи *ОПАЛ* и *НЕЛ* уопште квалификовали за изузеће на темељу чл. 28а Закона о енергетици, неопходно је да испуне три предуслова поред уредно поднетог захтева за изузеће. Најпре, гасна инфраструктура мора да представља интерконектор (нем. *verbindungsleitungen*), постројење за течни гас или складиште природног гаса (нем. *LNG- und gasspeicheranlagen*). Поред тога, гасна инфраструктура мора да буде „нова“ и „велика“ (нем. *größere neue infrastrukturen*), у смислу Директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса. Ако предметна инфраструктура испуњава ове предуслове, неопходно је да испуни и 5 критеријума прописаних чл. 22(1) Директиве 2003/55/ЕС, који су пренети у Закон о енергетици Савезне Републике Немачке. Ови критеријуми се односе на питања конкуренције, сигурности снабдевања, ризика који се односи на инвестицију, минимума правног раздвајања оператора, као и на то да корисници нове инфраструктуре снесу трошкове њеног коришћења.

Регулаторно тело је, поступајући по захтеву да се гасоводима *ОПАЛ* и *НЕЛ* додели изузеће, најпре приступило процени да ли предметни гасоводи могу да се подведу под појам интерконектора, који је дефинисан Директивом 2003/55/ЕС на нивоу Европске уније. Оно је установило да гасовод *НЕЛ* не представља интерконектор, онако како то захтева чл. 28а(1) Закона о енергетици СР Немачке, односно чл. 22(1) Директиве 2003/55/ЕС. Немачки регулатор је, полазећи од дефиниције интерконектора, издвојио два елемента – *географски*, који указује да се гасовод односно транспортни цевовод протеже преко територије две или више држава чланица Уније, и *функционални*, у делу дефиниције где се каже да је искључива сврха интерконектора да повеже националне транспортне системе држава чланица.⁴⁵³ Када је реч о првом или географском елементу дефиниције интерконектора у случају гасовода *НЕЛ*, може се закључити да он није испуњен јер поменути гасовод не прелази границу СР Немачке и не пролази кроз територију две или више држава чланица. На слици 3 се може видети да се гасовод *НЕЛ* протеже од Лубмина, преко Зилсторфа (*Sülstorf*) и Ахима (*Achim*), све до Рехдена (*Rehden*) на територији СР Немачке.

За разлику од гасовода *НЕЛ*, транспортни гасовод *ОПАЛ* почиње близу Лубмина, на обали Балтичког мора, и протеже се до границе СР Немачке и Чешке Републике, где се код Брандова повезује са гасном мрежом у Чешкој. Из овога следи да је задовољен географски елемент дефиниције интерконектора, јер гасовод *ОПАЛ* прелази границу СР Немачке и Републике Чешке, као две чланице Европске уније. Регулаторно тело је испитивало и присутност другог елемента у дефиницији интерконектора, односно да ли постоји искључива сврха повезивања националне транспортне мреже држава чланица. Том приликом се приступило сложеној интерпретацији и тумачењу дефиниције интерконектора, укључујући језичко, систематско, историјско, телеолошко тумачење, као и тумачење у складу са правом Европске уније и праксом европских институција, односно регулаторних тела других држава чланица.⁴⁵⁴ Напослетку, Савезна агенција за мреже је установила да гасовод *ОПАЛ* испуњава и географски и функционални део дефиниције интерконектора, те да се може подвести под тај појам како би се квалификовао за изузеће.

Када је реч о захтеву да гасна инфраструктура мора да буде *нова* и *велика*, регулаторно тело је релативно лако утврдило да се ради о новој инфраструктури, у складу са прописима Европске уније и Немачке. Директивом 2003/55/ЕС је прописано да се под новом инфраструктуром подразумева она енергетска инфраструктура која није довршена до дана ступања на снагу те Директиве. Гасовод *ОПАЛ* је довршен, у смислу поменутог захтева, тек 2011.

⁴⁵³ Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-010, Beschluss vom 25.02.2009, Seite 20. До сличног закључка регулаторно тело је дошло и у одлуци BK7-08-009.

⁴⁵⁴ Ibidem, Seiten 24-31.

године и није спорно да представља нову инфраструктуру. Када је реч о захтеву да инфраструктура мора да буде „велика“, регулаторно тело је указало да постоје проблеми приликом одређивања неке инфраструктуре као „велике“, онако како то захтева чл. 22(1) Директиве 2003/55/ЕС, односно одговарајући члан немачког закона. Ако се предметна инфраструктура упореди са уобичајеним обимом инвестиција у транспортне гасоводе и интерконекторе, може се закључити да гасовод *ОПАЛ* представља велику инфраструктуру. Том линијом аргументације се руководило регулаторно тело када је оценило да гасовод *ОПАЛ* испуњава све предуслове да би се квалификовало за изузеће.

Наредни кораци су били да се установи да ли нова инфраструктура испуњава 5 критеријума прописаних Директивом 2003/55/ЕС, који су пренети у законодавство СР Немачке. У овом одељку се нећемо бавити првим критеријумом, који се односи на то да нова инфраструктура тј. улагање у нову инфраструктуру треба да унапреди конкуренцију у снабдевању гасом, као и да унапреди сигурност снабдевања. Такође, овде неће бити више речи о последњем критеријуму, који подразумева да изузеће не сме штетно да утиче на конкуренцију, ефикасно функционисање унутрашњег тржишта гаса, односно ефикасно функционисање регулисаног система са којим је нова инфраструктура повезана. Поменути критеријуми и оцена њихове испуњености од стране регулаторног тела у случају гасовода *ОПАЛ*, биће детаљније изложени у поглављима 5 и 6 дисертације. Сматрамо да је такав приступ оправдан јер је реч о критеријумима који захтевају детаљну анализу, о чему сведочи пракса не само регулаторног тела у овом конкретном случају, већ и других регулаторних тела, али и Европске комисије. Оцена испуњености ова два критеријума заузима и највећи број страна, ако се анализирају досадашње одлуке о изузећу нове гасне инфраструктуре. Тешко се може разумети испуњеност критеријума који се односи на конкуренцију, ако се прво не пође од општег права конкуренције Европске уније и њених држава чланица. Слично се може рећи и за критеријум сигурности снабдевања, с обзиром на сложену анализу којој су прибегавали национални регулатори и Европска комисија. Овај критеријум добија све више на значају последњих година, што се огледа кроз учестале измене и оснаживање концепта сигурности снабдевања у поступку доделе изузећа новој гасној инфраструктури.

За потребе овог поглавља ћемо се задовољити простом констатацијом да је утврђена испуњеност критеријума који се односе на конкуренцију и сигурност снабдевања од стране немачког регулаторног тела, те ћемо указати и на став регулаторног тела по питању испуњености преостала три критеријума, које је неопходно задовољити да би се изузеће доделило новој гасној инфраструктури. Детаљну анализу регулаторно тело је посветило и критеријуму који се односи на ризик у вези са улагањем, који мора да достигне такав ниво да самог улагања не би било да није додељено изузеће. Савезна агенција за мреже је пошла од тога да постоје различите врсте ризика, али да није сваки ризик од значаја када се одлучује о изузећу нове гасне инфраструктуре. Поред услова да ризик мора да буде одређеног нивоа, мора да постоји и каузалност између релевантног ризика и одлуке о улагању.⁴⁵⁵ Немачки регулатор је јасно ставио до знања да није довољно да постоји „уобичајени ризик“ (нем. *die üblichen investitionsrisiken*), који би био од значаја приликом доношења одлуке о изузећу нове гасне инфраструктуре. Нарочито је узео у обзир економску и техничку повезаност изградње гасовода *ОПАЛ* са пројектом *Северни ток 1*, што је допринело повећаном ризику који превазилази уобичајени ризик везан за улагања у овом сектору. Како је гасовод *Северни ток 1* у то време био један од највећих улагачких подухвата у енергетском сектору на европском тлу, и како се суочавао са опозицијом једног круга субјеката, може се разумети став регулаторног тела по овом питању. Свако одлагање или кашњење у

⁴⁵⁵ Ibidem, Seite 57.

реализацији пројекта *Северни ток 1*, рефлектовало би се аутоматски и на гасовод *ОПАЛ*, који представља један од копнених продужетака *Северног тока 1* на територији СР Немачке. Ово је био и један од разлога да регулаторно тело истакне ризик у вези са будућим коришћењем капацитета гасовода *ОПАЛ*, који је у том тренутку зависио од успешне реализације и довршетка гасовода *Северни ток 1*.⁴⁵⁶ После темељне анализе овог критеријума, немачко регулаторно тело је констатовало да је ниво ризика у вези са улагањем у гасовод *ОПАЛ* такав да оправдава доделу изузећа, уз испуњеност других критеријума.

Много мање напора је требало Савезној агенцији за мреже да констатује испуњеност услова који се односе на то да правно или физичко лице у чијем власништву је нова гасна инфраструктура буде одвојено најмање у смислу правне форме од оног оператора система у оквиру чијег система се нова инфраструктура гради, као и да ће трошкове коришћења нове гасне инфраструктуре сносити корисници предметне инфраструктуре. Треба подсетити да је у тренутку када је регулаторно тело одлучивало о изузећу гасовода *ОПАЛ*, на снази био Други енергетски пакет и да је тек неколико месеци касније усвојен Трећи енергетски пакет, који је увео обавезу власничког раздвајања, поред још два доступна модела раздвајања код вертикално интегрисаних предузећа. Услов да корисници нове гасне инфраструктуре сnose трошкове њеног коришћења се чини оправданим и разумним, ако се у обзир узму интегритет и ефикасно функционисање гасног система у државама чланицама Европске уније. Досадашња пракса додељивања изузећа новој гасној инфраструктури је показала да код оцене испуњености ова два критеријума није постојало већих потешкоћа, и да су национална регулаторна тела и Европска комисија само констатовала испуњеност, односно неиспуњеност ових услова.

Након што је поступајуће веће Савезне агенције за мреже донело одлуку по захтеву да се гасовод *ОПАЛ* изузме од примене појединих енергетских прописа, поступак је даље подразумевао да Европска комисија размотри одлуку. Комисија се начелно сложила у погледу испуњености критеријума за доделу изузећа, али је истакла да су потребне додатне мере како би се осигурало унапређење конкуренције на релевантним тржиштима. Савезна агенција за мреже је 2009. године изменила одлуке о изузећу ВК7-08-009 и ВК7-08-010, како би уважила закључак Европске комисије у погледу испуњености критеријума који се односи на конкуренцију.⁴⁵⁷

⁴⁵⁶ Ibidem, Seite 60.

⁴⁵⁷ Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, ВК7-08-009, Änderungsbeschluss vom 07.07.2009; Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, ВК7-08-010, Änderungsbeschluss vom 07.07.2009.

4.4. Режим изузећа гасовода ОПАЛ и усклађеност са правилима Светске трговинске организације

Поред услова прописаних секундарним изворима права Уније, поставља се питање да ли су извори међународног права од значаја за изузеће нове енергетске инфраструктуре, укључујући ту и споразуме које постоје у оквиру Светске трговинске организације. Пре него што се упустимо у разматрање овог питања, треба најпре указати на везу између (права) Европске уније и Светске трговинске организације.

4.4.1. Правила Светске трговинске организације у праву Европске уније

Европска унија и Светска трговинска организација имају дугу историју односа, нарочито ако се у обзир узму и претече ових организација – Европске заједнице и Општи споразум о царинама и трговини из 1947. године (*GATT*). Није мали број аутора који тврди да је Општи споразум о царинама и трговини и уопште идеја либерализације трговине послужила као инспирација европским лидерима у почетној фази европских интеграција.⁴⁵⁸ Иако је постојала идеја да се формира Међународна трговинска организација (*International Trade Organization - ITO*) у послератном периоду, она никада није заживела. Уместо тога, закључен је Општи споразум о царинама и трговини, који је остао на снази све до формирања Светске трговинске организације, када је систем светске трговине добио разумљени и свеобухватни правни оквир. Иако Европска заједница формално није била страна Општег споразума о царинама и трговини, поједини аутори су је посматрали као *de facto* чланицу поменутог споразума.⁴⁵⁹ Формирањем Светске трговинске организације,⁴⁶⁰ чланице ове организације нису више само државе чланице Европске уније, већ и сама Унија. Споразум о оснивању Светске трговинске организације Унија и њене чланице су закључиле као мешовити споразум, с обзиром на то да су њихове надлежности биле подељене у областима које су биле предмет регулисања.

Поред институционалног односа Европске уније и Светске трговинске организације, поставило се питање и положаја правила Светске трговинске организације у правном поретку Европске уније. Како Светска трговинска организација представља међународну организацију, а главни извори права Светске трговинске организације јесу споразуми, најпре се пошло од положаја међународних уговора у праву Европске уније. Једно од суштинских питања било је и да ли међународни уговори производе непосредно или директно дејство (енгл. *direct effect*) у правном систему Европске уније. Доктрина директног дејства је први пут установљена одлуком Суда правде (Суд) у предмету *Van Gend en Loos* из 1963. године, у којој је истакао и да „Заједница представља нови правни поредак међународног права“.⁴⁶¹ Под начелом непосредног дејства се подразумева да појединачни субјекти могу да штите своја субјективна права, која произилазе из права Европске уније, пред националним судовима. Иако се у почетку директно дејство признавало искључиво одредбама оснивачких уговора, временом су обухваћени и други извори

⁴⁵⁸ Julija Brsakoska Bazerkoska, “The European Union and the World Trade Organisation: Problems and Challenges”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 7, Issue 7, 2011, p. 279.

⁴⁵⁹ Ibidem, p. 281.

⁴⁶⁰ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO Agreement), Apr. 15, 1994. 1867 U.N.T.S. 154, 33 I.L.M. 1144.

⁴⁶¹ Judgment of the Court of 5 February 1963. *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*. Reference for a preliminary ruling: *Tariefcommissie - Netherlands*. Case 26-62. ECLI: ECLI:EU:C:1963:1, p. 12.

права Уније као подобни да испољавају непосредно дејство.⁴⁶² Како би се признало непосредно дејство појединим одредбама, оне треба да испуне услове који су се искристалисали у пракси Суда: најпре, одредба мора да буде јасна и прецизно формулисана, она мора додељивати извесна права, тј. обавезе или, у најмању руку, да садржи такву намеру, потом мора да буде безусловна, и не сме остављати слободу при спровођењу у право Уније или у права држава чланица, као и да је крајњи рок у погледу примене или имплементације прописа истекао.⁴⁶³

Доста недоумица је било у погледу тога да ли међународни споразуми, које је Унија закључила, имају непосредно дејство у самој Европској унији. Одговор на ово питање није једноставно, јер су и сами међународни споразуми и њихове одредбе различити, и стога не производе сви међународни споразуми непосредно дејство у Унији. Када је реч о Општем споразуму о царинама и трговини, као претечи Светске трговинске организације, Суд је у предмету *International Fruit Company* оклевао да призна непосредно дејство том споразуму, односно његовим одредбама у Унији.⁴⁶⁴ У овом конкретном случају су увозници јабука у Европској заједници сматрали да уредба која је донета у Заједници није у складу са чл. XI Општег споразума о царинама и трговини из 1947. године. Поставило се питање да ли појединачни субјекти могу да се позивају на повреду Општег споразума о царинама и трговини пред судовима у Заједници. Како је Суд установио да одредбе поменутог споразума не производе непосредно дејство, то је значило и да није омогућено оспоравање пуноважности аката институција Заједнице позивањем на одредбе Општег споразума о царинама и трговини, те да појединачни субјекти не могу да се позивају на његове одредбе пред судовима унутар Заједнице.⁴⁶⁵

Иако су постојала очекивања да ће се став Суда правде по питању непосредне примене променити након што је Општи споразум о царинама и трговини замењен новим споразумима под окриљем Светске трговинске организације, до тога ипак није дошло. Португал је поднео тужбу за поништај одлуке Савета која се односила на меморандуме о разумевању које је Унија закључила са Пакистаном и Кином.⁴⁶⁶ Ова чланица је тврдила да су закључивањем меморандума о разумевању прекршена правила Светске трговинске организације. Суд правде је и овом приликом одбио да призна непосредно дејство праву Светске трговинске организације, односно релевантним одредбама споразума СТО. Један од аргумената на којем се заснивао став Суда се односио на то да ни главни трговински партнери Уније нису признали непосредно дејство одредбама споразума Светске трговинске организације пред националним судовима. У случају да се призна непосредно дејство тим одредбама у правном поретку Уније, то би њене институције довело у неповољан положај у односу на трговинске partnere са којима постоји значајна размена.

⁴⁶² Радован Вукадиновић, „Појам и облици начела директног дејства европског комунитарног права“, *Ревиија за европско право*, вол. 13, бр. 1, 2011, стр. 35-48; Зоран Радивојевић, „О непосредном дејству директива Европске уније“, *Ревиија за европско право*, вол. 15, бр. 2-3, 2013, стр. 27-45.

⁴⁶³ Радован Д. Вукадиновић, Јелена Вукадиновић-Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, op. cit., стр. 151-152.

⁴⁶⁴ Judgment of the Court of 12 December 1972. *International Fruit Company NV and others v Produktschap voor Groenten en Fruit*. Reference for a preliminary ruling: *College van Beroep voor het Bedrijfsleven - Netherlands*. Joined cases 21 to 24/72. ECLI: ECLI:EU:C:1972:115.

⁴⁶⁵ John Errico, “The WTO in the EU: Unwinding the Knot”, *Cornell International Law Journal*, Vol. 44, Issue, 1, 2011, p. 184. За разлику од оваквог става, Суд правде је признао директно дејство одредбама Споразума о слободној трговини између Португала и Европске економске заједнице у предмету *Kupferberg*. Суд је то оправдао тиме што је одредба споразума довољно прецизна и безусловна, при чему су у обзир узети сврха, контекст и предмет целокупног споразума. Judgment of the Court of 26 October 1982. *Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.* Reference for a preliminary ruling: *Bundesfinanzhof - Germany*. Case 104/81. ECLI:EU:C:1982:362.

⁴⁶⁶ Judgment of the Court of 23 November 1999. *Portuguese Republic v Council of the European Union*. Case C-149/96. ECLI: ECLI:EU:C:1999:574.

Поред разматрања питања да ли Општи споразум о царинама и трговини испољава непосредно дејство у праву Европске уније, пред Судом се у предмету *Biret* по први пут нашло и питање непосредног дејства одлука тела за решавање спорова Светске трговинске организације.⁴⁶⁷ У овом случају су две француске компаније поднеле захтев за накнаду штете, за коју су тврдиле да им је проузрокована дејством директива Уније којом се забрањује увоз говеђег меса које је третирано хормонима у Европску унију. Због ове забране Канада и Сједињене Америчке Државе су изнеле спор пред тело за решавање спорова Светске трговинске организације, које је донело одлуку након разматрања од стране Панела и Апелационог тела. Одлуком је утврђено да постоји несагласност одредаба директива са одредбама Споразума СТО о примени санитарних и фитосанитарних мера. Због тога што Европска унија није поступила у складу са одлуком тела за решавање спорова СТО, те су спорне директиве остале на снази, француске компаније су тврдиле да су претрпеле штету због немогућности да увезу месо из Сједињених Америчких Држава. Иако је Суд поновио став да у начелу споразуми СТО немају непосредно дејство у правном поретку Уније, он је остао недоречен у погледу непосредног дејства одлука тела за решавање спорова СТО у Европској унији.⁴⁶⁸

Одговор на питање да ли одлуке и закључци органа за решавање спорова СТО испољавају непосредно дејство у правном поретку Уније се може наћи у одлукама Суда прве инстанце (Општег суда) и Европског суда правде (Суда правде), које су уследиле након одлуке у предмету *Biret*. Једна од тих одлука је донета у предмету *Van Parys*, једном у низу из тзв. „банана случајева“ (енгл. *bananas dispute cases*).⁴⁶⁹ Ови случајеви су настали када је утврђено да преференцијални третман за банане које су се увозиле у Европску унију из појединих држава које припадају групацији АКП, односно земаља Африке, Кариба и Пацифика (*Africa, Caribbean and Pacific Group of States - ACP*), није у складу са одредбама Општег споразума о царинама и трговини из 1994. године. Неколико чланица СТО, међу којима су биле и Сједињене Америчке Државе, изнело је спор пред орган за решавање спорова Светске трговинске организације. Утврђено је да одредбе уредбе, које су уређивале тржиште банана у Европској унији, нису у складу са одредбама Општег споразума о царинама и трговини из 1994. године. Како Европска унија није предузела ништа да отклони ову повреду, тело за решавање спорова је овластило САД да суспендује концесије садржане у Општем споразуму о царинама и трговини, као и да предузме противмере у односу на трговину са Унијом. Суд правде у предмету *Van Parys* не само да је поновио претходни став да споразуми СТО немају непосредно дејство у правном систему Уније, већ је отписао такво дејство и одлукама тела за решавање спорова СТО.

Предмет *FIAMM* је још један у низу који је проистекао из категорије „банана случајева“.⁴⁷⁰ Случај је интересантан из разлога што је компанија *FIAMM*, која је производила батерије, била погођена контрамерама Сједињених Америчких Држава. Наиме, иако је повреда правила СТО од

⁴⁶⁷ Judgment of the Court (Full Court) of 30 September 2003. *Biret International SA v Council of the European Union*. Case C-93/02 P. ECLI:EU:C:2003:517.

⁴⁶⁸ John Errico, “The WTO in the EU: Unwinding the Knot”, op. cit., p. 188. Занимљив је закључак општег правобраниоца у овом предмету, који је утврдио да препоруке тела за решавање спорова СТО, које су се базирале на одредбама Споразума СТО о примени санитарних и фитосанитарних мера јесу „непосредно примењиве“ пред правосудним институцијама Уније. Наравно, мишљење општег правобраниоца није обавезујуће за Суд правде приликом доношења одлука. Видети: Opinion of Mr Advocate General Alber delivered on 15 May 2003. *Établissements Biret et Cie SA v Council of the European Union*. Case C-94/02 P. ECLI:EU:C:2003:292, para. 120.

⁴⁶⁹ Judgement of the Court (Grand Chamber) of 1 March 2005. *Léon Van Parys NV v Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB)*. Reference for a preliminary ruling: Raad van State – Belgium. Case C-377/02. ECLI:EU:C:2005:121.

⁴⁷⁰ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 9 September 2008. *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) and Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC (C-120/06 P), Giorgio Fedon & Figli SpA and Fedon America, Inc. (C-121/06 P) v Council of the European Union and Commission of the European Communities*. Joined cases C-120/06 P and C-121/06 P. ECLI:EU:C:2008:476.

стране Европске уније утврђена у односу на трговину бананама, САД су увеле контрамере у трговини другом робом, укључујући батерије. Компанија *FIAMM* је захтевала накнаду штете пред правосудним органима Уније. Поред тога што ни у овом случају није признато непосредно дејство одлука тела за решавање спорова СТО, многи аутори сматрају да је Суд овом одлуком „затворио врата“ могућности накнаде штете за вануговорну одговорност пред правосуђем Европске уније на темељу повреде права СТО.⁴⁷¹

Претечи Светске трговинске организације, Општем споразуму о царинама и трговини из 1947. године, признато је *индиректно дејство* пред правосудним инстанцама Европске уније, што је дефинисано у два кључна предмета – *Fediol* и *Nakajima*.⁴⁷² Иако се може чинити да је у овим предметима Суд правде омогућио непосредно дејство одредбама Општег споразума о царинама и трговини у правном поретку Уније, многи аутори напомињу да то није случај.⁴⁷³ Суштина јесте у томе што у предметима *Fediol* и *Nakajima* одредбе *GATT*-а нису производиле непосредно дејство, већ је постојао акт Уније који је имао за циљ спровођење међународног споразума (у овом случају *GATT*-а), односно акт који се позивао на конкретне одредбе Општег споразума о царинама и трговини. Из тога произилази да се у овим случајевима непосредно дејство не може приписати одредбама Општег споразума о царинама и трговини, већ конкретним одредбама аката које су донеле институције Европске уније, тј. некадашње Европске заједнице.

У једном од скорашњих случајева, у којем је одлучивао Суд правде, отворило се питање могућности (непосредне) примене права Светске трговинске организације пред правосудним институцијама Уније. Реч је о тзв. случају *CEU*,⁴⁷⁴ где се, између осталог, разматрало о усклађености измењеног легислативног оквира Мађарске у области високог образовања са одредбама Општег споразума о трговини услугама (*GATS*). Сматрало се да су легислативне измене примарно усвојене како би се утицало на даљи рад Централноевропског универзитета (*CEU*) у Мађарској. Реч је о приватном универзитету који је инкорпориран у Сједињеним Америчким Државама, а у Мађарској постоји од 1995 године. Легислативне измене усвојене 2017. године су се односиле на рад страних универзитета у Мађарској, али је било очигледно да ће се њихов ефекат највише односити на Централноевропски универзитет – и отуда су колоквијално назване *Lex CEU*. Европска комисија је сматрала проблематичним легислативне измене у Мађарској из 2017. године, укључујући њихову усклађеност са одредбама Општег споразума о трговини услугама, и постојала је бојазан да би САД могле да изнесу спор пред орган за решавање спорова СТО. Поступајући у складу са чл. 258 УФЕУ, Комисија је упутила предмет Суду правде Европске уније. Мађарска је оспаравала надлежност Суда у погледу утврђивања повреде одредаба Општег споразума о трговини услугама, и тврдила да је то у искључивој надлежности тела за решавање спорова у оквиру Светске трговинске организације, нарочито што би друга страна у евентуалном спору била држава која није чланица Уније, односно САД. Суд је одбио приговор Мађарске да није надлежан у погледу одлучивања о повреди одредаба Општег споразума о трговини услугама. Штавише, овом одлуком није напуштен став да право СТО не производи непосредно дејство у правном поретку Уније и стога појединци и државе чланице не

⁴⁷¹ John Errico, “The WTO in the EU: Unwinding the Knot”, op. cit., p. 189.

⁴⁷² Judgment of the Court of 22 June 1989. *Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol) v Commission of the European Communities*. Case 70/87. ECLI:EU:C:1989:254; Judgment of the Court of 7 May 1991. *Nakajima All Precision Co. Ltd v Council of the European Communities*. Case C-69/89. ECLI:EU:C:1991:186.

⁴⁷³ Ivana Živičnjak, “Effect of WTO law in the EU and the individual's right to damages caused by a breach of WTO law”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 8, 2012, p. 553.

⁴⁷⁴ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 October 2020. *European Commission v Hungary*. Case C-66/18. ECLI:EU:C:2020:792.

могу да се позивају на повреду одредаба споразума СТО коју учине институције Уније.⁴⁷⁵ Са друге стране, одлуком су отворена врата Комисији и Суду да у односу на државе чланице утврде повреду права СТО, мимо механизма за решавање спорова који постоји у СТО.

Истрајност суда да не призна непосредно дејство споразума СТО у правном поретку Уније, ипак, не значи да правила СТО немају никакав значај за право Европске уније. Суд је у више наврата истицао да међународни споразуми, које је Унија закључила, од њиховог ступања на снагу постају саставни део права Европске уније.⁴⁷⁶ Ово се, наравно, односи и на Споразум којим се оснива Светска трговинска организација и анексе тог споразума. Споразуми које је Унија закључила су обавезујући не само за њу и њене органе, већ и за све државе чланице.⁴⁷⁷ Чини се да Светска трговинска организација и Европска унија деле исти циљ подстицања и либерализације трговине међу својим чланицама. Поједини аутори истичу да „Европска унија доживљава себе као најоданијег подржаваоца Светске трговинске организације“.⁴⁷⁸

4.4.2. Изузеће гасовода ОПАЛ пред Панелом Светске трговинске организације

Компликовање и заоштравање односа између Русије, као једног од главних снабдевача природним гасом, и Европске уније се није одвијало само на политичком плану. Стране, које су имале дугу историју односа и сарадње у области енергетике, почеле су да посежу све више за доступним правним средствима. Незадовољство руске стране је кулминирало усвајањем Трећег енергетског пакета у Европској унији 2009. године, који је донео и нова правила за привредне субјекте који послују на тржишту природног гаса. Усвајање новог енергетског пакета се наводи и као један од главних разлога зашто је дошло до напуштања пројекта *Јужни ток*, који је требало да омогући допремање значајне количине природног гаса из Руске Федерације у европске државе.⁴⁷⁹ Европска унија је, са друге стране, очекивала већи приступ њених компанија енергетском тржишту у Руској Федерацији, нарочито у сектору природног гаса. Такође, проширењем Европске уније безбедносна компонента енергетске политике Уније постаје све израженија, нарочито у односу на снабдевање природним гасом из Русије. Балтичке државе, а посебно Пољска, су у великој мери обликовале енергетску политику проширене Уније.⁴⁸⁰

Стране у спору, укључујући ту и привредне субјекте из Русије и Европске уније, су се користиле различитим правним средствима на терену права Европске уније,⁴⁸¹ арбитражног

⁴⁷⁵ Filippo Fontanelli, “GATS the way / I like it: WTO Law, Review of EU Legality and Fundamental Rights”, *ESIL Reflections*, Vol. 10, Issue 2, 2021, p. 7.

⁴⁷⁶ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 October 2020. *European Commission v Hungary*. Case C-66/18, para. 69.

⁴⁷⁷ Art. 216(2) of Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁴⁷⁸ Julija Brsakoska Bazerkoska, “The European Union and the World Trade Organisation: Problems and Challenges”, *op. cit.*, p. 285.

⁴⁷⁹ Jonathan Stern, Simon Pirani and Katja Yafimava, Does the cancellation of South Stream signal a fundamental reorientation of Russian gas export policy?, *Oxford Energy Comment*, Oxford Institute for Energy Studies, January 2015, pp. 3-5.

⁴⁸⁰ Mathias Roth, “Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?”, *Geopolitics*, Vol. 16, Issue 3, 2011, pp. 600-625.

⁴⁸¹ Case AT.39816 – Upstream gas supplies in Central and Eastern Europe (24 May 2018); Judgment of the General Court (Eighth Chamber, Extended Composition) of 2 February 2022. *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. v European Commission*. Case T-616/18. ECLI:EU:T:2022:43.

права,⁴⁸² напослетку и права Светске трговинске организације. За разлику од Европске уније и њених чланица које су дуго у оквиру система Светске трговинске организације, Русија је постала чланица ове међународне организације тек 2012. године.

Један од важних сегмената Светске трговинске организације јесте и решавање спорова, које је регулисано посебним споразумом – Договором о правилима и процедурама за решавање спорова (*Dispute Settlement Understanding - DSU*).⁴⁸³ Кључна институција у систему решавања спорова у Светској трговинској организацији је Орган за решавање спорова (*Dispute Settlement Body - DSB*), који представља политичко тело сачињено од представника свих чланица СТО. Ваља истаћи да ова институција не решава непосредно конкретне спорове.⁴⁸⁴

Поступак решавања спорова има неколико фаза, од којих је почетна поступак консултација или преговора између страна у спору. Орган за решавање спорова прати ове консултације. У случају да се преговори заврше неуспехом, страна која је покренула спор може да захтева од Органа да именује панел који ће решавати спор. Панели се именују на *ad hoc* основи, и они непосредно решавају спор међу странама. Поред првостепеног панела (енгл. *Panel*) постоји и другостепени панел или жалбено тело (*Appellate Body*), у случају да једна или обе стране поднесу жалбу на одлуку првостепеног већа. Битно је истаћи да панели доносе одлуке у форми препорука тј. извештаја (*Reports*), а да оне постају обавезујуће тек одлуком Органа за решавање спорова. Овакав начин решавања спорова који се не може у потпуности изједначити са судским начином решавања спорова, нагнао је неке ауторе да га окарактеришу као „квазисудски“.⁴⁸⁵

Руска Федерација је 30. априла 2014, непуне две године од ступања у чланство у Светску трговинску организацију, поднела захтев за покретање консултација са Европском унијом у оквиру СТО.⁴⁸⁶ Русија је сматрала да су поједине одредбе енергетских прописа Европске уније (Трећи енергетски пакет), као и поједине одлуке донете на темељу тих прописа, супротне одредбама неколико споразума Светске трговинске организације, укључујући Споразум о

⁴⁸² Видети на пример: *OAO Gazprom v. The Republic of Lithuania (I)*, SCC Case No. V125/2011, 31 July 2012; *RWE Transgas v. Gazprom Export LLC*, ICC Case No. 17468, 27 June 2013; *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG) v. OAO Gazprom & OOO Gazprom Export*, 30 March 2020; *Nord Stream 2 AG v. European Union*, PCA Case No. 2020-07.

⁴⁸³ *Dispute Settlement Rules: Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU)*, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401, 33 I.L.M. 1226. О систему решавања спорова у Светској трговинској организацији видети у: Урош Здравковић, *Решавање спорова у Светској трговинској организацији*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2019; Предраг Цветковић, „Систем решавања спорова у оквиру Светске трговинске организације“, *Право и привреда*, бр. 5-8, 2006, стр. 659-675.

⁴⁸⁴ Сања Ђајић, *Међународно правосуђе*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 125-126.

⁴⁸⁵ *Ibidem*, стр. 127.

⁴⁸⁶ Треба истаћи и да ово није први спор између Русије и Европске уније пред Светском трговинском организацијом који се може повезати са коришћењем и трговином енергетика, тј. природног гаса. Друга два предмета су се односила на оспоравање наводних антидампинг мера Европске уније од стране Русије, која је тврдила да такве мере нису у складу са појединим одредбама Антидампинг споразума (*Anti-Dumping Agreement*), Споразума о царинама и трговини из 1994. године, Споразума о субвенцијама и компензаторним мерама. Видети у: Moritz Wüstenberg and Kim Talus, “WTO law perspectives on EU–Russia energy trade: worlds apart or minor differences?”, *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 11, Issue 4, 2018, pp. 366-368. У предмету *DS474*, Русија је поднела захтев да преговара са Европском унијом децембра 2013. године, а панел је конституисан одлуком Органа за решавање спорова јула 2014. године, док је у предмету *DS494* Русија поднела захтев да се одрже консултације са Европском унијом маја 2015. године, а Орган за решавање спорова је донео одлуку о конституисању панела децембра 2016. године. European Union — Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia (*DS474*), World Trade Organization, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds474_e.htm; European Union — Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia — (Second complaint) (*DS494*), World Trade Organization, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds494_e.htm; European Union — Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia, Report of the Panel, WT/DS494/R, 24 July 2020.

царинама и трговини из 1994. године (*GATT 1994*),⁴⁸⁷ Споразум о трговини услугама (*GATS*),⁴⁸⁸ Споразум о субвенцијама и компензаторним мерама (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures - SCM Agreement*),⁴⁸⁹ Споразум о условима за страна улагања који утичу на трговину (*Agreement on Trade-Related Investment Measures - TRIMs Agreement*).⁴⁹⁰ Како стране нису могле да дођу до заједничког става у поступку преговора и консултација, Русија се одлучила да упути захтев за формирање панела 11. маја 2015. године. На основу овог захтева, Орган за решавање спорова СТО је на састанку 20. јула 2015. године донео одлуку да се конституише панел који ће решавати спор.

Да је реч о сложенем и значајном спору сведочи чињеница да извештај панела није био доступан до маја 2017. године, како је то председавајући панела првобитно најавио. Он је истакао да је потребно додатно време због „сложености спора и велике количине доказа“, и да би коначни извештај панела требало очекивати до краја 2017. године.⁴⁹¹ Најзад, извештај панела је објављен и прослеђен чланицама СТО августа 2018. године.⁴⁹²

Русија је оспоравала неколико одредаба Трећег енергетског пакета, укључујући оне о раздвајању унутар вертикално интегрисаних предузећа, третирању терминала за течни природни гас, сертификацији у вези са трећим државама, трансевропским мрежама у области енергетике и изузећу нове енергетске инфраструктуре. Због обимности самог извештаја и различитих питања која су била предмет разматрања, ми ћемо се осврнути само на онај део који се односи на усклађеност режима изузећа гасовода *ОПЛАЛ* из 2009. године са правилима СТО. Овај извештај панела је окарактерисан као један од кључних у историји Светске трговинске организације, нарочито када је реч о примени правила СТО на трговину енергентима и разматрању ширег регулаторног оквира на тржишту природног гаса.⁴⁹³

Када је реч о режиму изузећа гасовода *ОПЛАЛ* из 2009. године, Русија је тврдила да он није у складу са чл. I:1, X:3(a) и XI:1 Општег споразума о царинама и трговини из 1994. године, односно чл. II:1 Општег споразума о трговини услугама. Панел је најпре пошао од анализе усклађености одредаба о изузећу нове гасне инфраструктуре, садржаних у чл. 36 Директиве 2009/73/ЕС, са чл. X:3(a) Општег споразума о царинама и трговини из 1994. године. Поменут чл. *GATT*-а дефинише да чланице СТО морају да примењују мере на „једнообразан, непристрасан и разуман начин“ (енгл. *uniform, impartial and reasonable manner*). Закључак панела у овом делу јесте да Русија није успела да докаже повреду чл. X:3(a).⁴⁹⁴

Панел се потом упустио у разматрање навода Русије да мера изузећа инфраструктуре није у складу са чл. I:1 Општег споразума о царинама и трговини из 1994. године, односно чл. II:1

⁴⁸⁷ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (*GATT 1994*), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187, 33 I.L.M. 1153.

⁴⁸⁸ General Agreement on Trade in Services (*GATS*), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183, 33 I.L.M. 1167.

⁴⁸⁹ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14.

⁴⁹⁰ Agreement on Trade-Related Investment Measures (*TRIMs Agreement*), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868 U.N.T.S. 186.

⁴⁹¹ European Union and its Member States — Certain Measures Relating to the Energy Sector (*DS476*), World Trade Organization, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds476_e.htm.

⁴⁹² European Union and its Member States — Certain Measures Relating to the Energy Sector, Report of the Panel, *WT/DS476/R*, 10 August 2018.

⁴⁹³ Vitaliy Pogoretsky and Kim Talus, “The WTO Panel Report in EU–Energy Package and Its Implications for the EU’s Gas Market and Energy Security”, *op. cit.*, pp. 531–533.

⁴⁹⁴ European Union and its Member States — Certain Measures Relating to the Energy Sector, Report of the Panel, *WT/DS476/R*, *op. cit.*, para. 7.909.

Општег споразума о трговини услугама, који се односе на примену третмана најповлашћеније нације (енгл. *most favored nation - MFN*). Русија је истакла да је Европска унија тумачила и применила одредбе чл. 36 Директиве 2009/73/ЕС на „неконзистентан“ и „дискриминаторан“ начин (енгл. *in an “inconsistent” or “discriminatory” manner*), ако се упореди одлука о изузећу гасовода *ОПАЛ* са другим одлукама о изузећу нове гасне инфраструктуре. Представници Русије су указали на три сегмента „неконзистентне“ и „дискриминаторне“ примене чл. 36 Директиве из 2009. године од стране појединих националних регулаторних тела и Европске комисије:

а) различито тумачење појединих захтева који се односе на подобност гасне инфраструктуре да буде изузета;

б) различито тумачење критеријума за изузеће нове гасне инфраструктуре и увођење различитих мера или услова како би се одобрило изузеће;

в) различито тумачење критеријума за изузеће у погледу терминала за течни природни гас.⁴⁹⁵

Када је реч о првом сегменту, Русија је навела да није постојало идентично тумачење захтева који се односи на подобност за изузеће у случају гасовода *НЕЛ*, са једне стране, и гасовода *Газела* и *Трансјадранског гасовода*, са друге стране. Она је сматрала да је немачко регулаторно тело *Bundesnetzagentur* уско тумачило тај захтев у односу на гасовод *НЕЛ*, јер га није посматрала заједно са гасоводом *ОПАЛ* као део ширег пројекта *Северни ток*, те да се Европска комисија имплицитно сложила са тим. За разлику од таквог ужег тумачења, Русија тврди да су национална регулаторна тела и Европска комисија прихватиле широко тумачење у случају изузећа *Трансјадранског гасовода* и гасовода *Газела*.⁴⁹⁶ Након детаљне анализе навода руске стране, Панел је закључио да Русија није успела да докаже како су национална регулаторна тела и Европска комисија тумачиле или примениле овај захтев на дискриминаторан или неконзистентан начин.

У погледу другог сегмента, руска страна је тврдила да је постојало другачије тумачење критеријума од стране појединих националних регулаторних тела и Европске комисије у погледу изузећа гасовода *ОПАЛ*, са једне стране, и гасовода *Газела*, *Набуко*, *Посејдон* и *Трансјадранског гасовода*, са друге стране. Русија се нарочито осврнула на два критеријума који се односе на унапређење конкуренције, односно спречавање штетних или негативних ефеката по конкуренцију. Могло се закључити да је један од спорних момената било дефинисање релевантног географског тржишта у овим предметима, на који је указивала руска страна. Панел није био убеђен руском аргументацијом да се анализа конкуренције и тржишта, која је спроведена од стране националних регулаторних тела и Европске комисије у овим предметима разликовала у тој мери да би се тврдило да је чл. 36 Директиве примењен на „неконзистентан“ и „дискриминаторан“ начин. Према мишљењу панела, свака евентуална разлика у анализи, на коју је Русија указивала, јесте последица „специфичних околности, различитих географских положаја и различитог утицаја по конкуренцију ових гасовода“.⁴⁹⁷ До сличног закључка је дошао Панел и у погледу увођења додатних мера или услова од стране националних регулаторних тела и Европске комисије како би се одобрило изузеће. Русија је тврдила да се услов ограничења капацитета за резервацију од стране компанија које поседују доминантан положај и алтернативно постављен услов ослобађања гаса (енгл. *gas release programme*) и капацитета (енг. *capacity release programme*) гасовода *ОПАЛ*, разликују од услова за изузеће других гасовода. Панел је размотрио

⁴⁹⁵ Ibidem, para. 7.919.

⁴⁹⁶ Ibidem, para. 7.927.

⁴⁹⁷ Ibidem, para. 7.950.

услове изузећа гасовода *Газела*, *Набуко*, *Посејдон* и *Трансјадранског гасовода*, и установио да могући различити услови у одлукама о изузећу нове гасне инфраструктуре не морају нужно да буду „неконзистентни“ и „дискриминаторни“ уколико постоје разлике у чињеничном склопу.

Најзад, Панел је разматрао и да ли је постојало различито тумачење критеријума за изузеће у погледу два терминала за течни природни гас који се налазе у Уједињеном Краљевству. Русија је тврдила да је национално регулаторно тело УК у области енергетике погрешило јер приликом доношења одлуке о изузећу терминала за течни природни гас није размотрило дефиницију садржану у чл. 2 ст. 1 Директиве, како би оценило да ли је инфраструктура подобна за изузеће. Такође, регулаторно тело није увело додатне услове за изузеће терминала за течни природни гас који би одговарали условима који су уведени приликом изузећа нових гасних интерконектора. Како се Панел није сложио ни са овим ставом, он је констатовао да Русија није успела да докаже како је Европска унија тумачила или применила чл. 36 Директиве 2009/73/ЕС на „неконзистентан“ или „дискриминаторан“ начин, и стога се не може говорити о повреди чл. I:1 Општег споразума о царинама и трговини из 1994. године, односно чл. II:1 Општег споразума о трговини услугама.

Панел СТО је у овом делу извештаја разматрао и да ли постоји наводна мера Европске уније која није у складу са чл. XI:1 Општег споразума о царинама и трговини из 1994. године, како је то тврдила руска страна.⁴⁹⁸ Поменути чл. XI:1 *GATT*-а се односи на опште укидање квантитативних или количинских ограничења између уговорница. Овим чланом је прописано да стране уговорнице неће успостављати или задржавати било какве забране или ограничења при увозу, извозу или продаји за извоз на територију друге стране уговорнице.⁴⁹⁹ Ово наравно не искључује могућност постојања царина, пореза или других дажбина. Сама ограничења или забране могу да се уведу путем квота, коришћењем увозних и извозних сертификата или дозвола, или другим поступком. Забрана квантитативних ограничења се широко тумачила не само у пракси тела за решавање спорова Светске трговинске организације, него и у праву Европске уније.⁵⁰⁰ Од значаја није правна форма нити назив мере, већ њено дејство, како би се окарактерисала као квантитативно или количинско ограничење.

У овом конкретном случају, Русија је тврдила да два услова садржана у одлуци о изузећу гасовода *ОПАЛ* – ограничење капацитета за резервацију од стране компанија које поседују доминантан положај на релевантном тржишту на излазној тачки гасовода код Брандова у Чешкој (у износу од 50% техничког капацитета), и програм ослобађања гаса (у износу од 3 милијарде кубних метара природног гаса), односно одговарајући програм ослобађања капацитета – представљају квантитативно ограничење. Руска страна је истакла да, иако два услова не представљају отворену забрану увоза утврђене количине природног гаса из Русије гасоводом *ОПАЛ*, они за последицу имају *de facto* ограничење увоза те количине природног гаса из Русије.⁵⁰¹

⁴⁹⁸ Anna-Alexandra Marhold, *Energy in International Trade Law: Concepts, Regulation and Changing Markets*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, pp. 75-76.

⁴⁹⁹ Поред правила о укидању квантитативних ограничења која постоје у Светској трговинској организацији, сличан режим забране квантитативних ограничења постоји и у праву Европске уније. Видети: Милена Ђорђевић и Марко Јовановић, „Нецаринске мере заштите као мере ограничења слободе трговине робом у светлу праксе Европског суда правде и тела за решавање спорова Светске трговинске организације“ у Вук Радовић (ур.), *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 318-319. Видети и формулацију чл. 8 српског Закона о спољнотрговинском пословању: Закон о спољнотрговинском пословању Републике Србије, *Службени гласник*, бр. 36/2009, 36/2011 – др. закон, 88/2011 и 89/2015 – др. закон.

⁵⁰⁰ Милена Ђорђевић и Марко Јовановић, „Нецаринске мере заштите као мере ограничења слободе трговине робом у светлу праксе Европског суда правде и тела за решавање спорова Светске трговинске организације“, *op. cit.*, стр. 318.

⁵⁰¹ European Union and its Member States — Certain Measures Relating to the Energy Sector, Report of the Panel, WT/DS476/R, *op. cit.*, para. 7.977.

Европска унија је, са друге стране, тврдила да два спорна услова из одлуке о изузећу гасовода *ОПАЛ* немају за последицу ограничење увоза природног гаса из Русије. Додатно, Унија је указала да се ограничење од 50% капацитета (енгл. *capacity cap*) гасовода *ОПАЛ* који је доступан за закуп од стране компанија са доминантним положајем на излазној тачки Брандов односи на *ограничење услуге* (подвукао аутор) транспорта цевоводом, али не и на ограничење количине природног гаса који се увози из Русије.⁵⁰²

Панел је најпре пошао од постојеће праксе СТО када је реч о квалификацији неке мере као ограничења. Убрзо је нашао да је поље примене чл. XI:1 Општег споразума о царинама и трговини широко, али и да је потребно анализирати сваку меру појединачно, узимајући у обзир све релевантне чињенице. За Панел, у овом конкретном случају, није било сумње да два услова из одлуке о изузећу гасовода *ОПАЛ* јесу квантитативне природе – први услов је изражен процентуално (50% капацитета на излазној тачки), а други услов је изражен нумерички (3 милијарде кубних метара природног гаса на годишњем нивоу). Главна дилема за Панел је била да ли се ограничење *капацитета* гасовода може поистоветити са ограничењем *количине природног гаса* који се транспортује кроз тај гасовод. Он је заузео став да ограничење у коришћењу капацитета, у начелу, утиче на количину природног гаса који се транспортује тим капацитетом.⁵⁰³ Са друге стране, Панел је требало да размотри и да ли се ограничење закупа капацитета у износу од 50% на *излазној тачки* гасовода *ОПАЛ* може посматрати као ограничење *при увозу производа* (природног гаса) из Русије, како се то захтева чланом XI:1 *GATT*-а. Како не постоји ограничење закупа капацитета на *улазној тачки* гасовода *ОПАЛ*, могло би се тврдити да једном када гас прође ову улазну тачку више није реч о увозу, те да не би био испуњен услов из чл. XI:1. Међутим, Панел је истакао неке техничке карактеристике транспорта природног гаса цевоводом, укључујући ограничен број улазних тачака којим се природни гас допрема у Европску унију. Из тог разлога, ограничења успостављена на излазној тачки гасовода могу утицати на количину гаса која протиче на улазној тачки, самим тим и на увоз природног гаса из Русије.

Пре доношења закључка, Панел је истакао да је руска страна разјаснила како гас који се транспортује гасоводом *Северни ток* потиче искључиво из Русије. То даље значи и да се гасоводом *ОПАЛ* транспортује искључиво гас пореклом из Русије. Ово разјашњење је било довољно да Панел закључи како два спорна услова из одлуке о изузећу представљају квантитативно ограничење, и самим тим је Русија успела да докаже њихову неусклађеност са чл. XI:1 Општег споразума о царинама и трговини.⁵⁰⁴

Напоследку, ваља нагласити да је Панел испитивао усклађеност услова садржаних у одлуци о изузећу из 2009. године. У међувремену су ти услови, о чему ће бити речи у наредном делу рада, измењени одлуком Европске комисије С (2016) 6950 (у даљем тексту: одлука Европске комисије о изузећу из 2016. године). Након што је Пољска покренула тужбу против Европске комисије, Општи суд је 2019. године поништио одлуку Европске комисије о изузећу из 2016. године, чиме је на снагу враћена одлука Европске комисије одлука С (2009) 4694 (у даљем тексту: одлука Европске комисије о изузећу из 2009. године). То се није изменило ни након одлуке донете у другом степену од стране Суда правде. Може се приметити да ни Општи суд ни Суд правде нису придавали већи значај закључку Панела, који је утврдио да два услова из одлуке о изузећу из 2009. године нису у складу са чл XI:1 Општег споразума о царинама и трговини.⁵⁰⁵ Ово се може

⁵⁰² Ibidem, para. 7.978.

⁵⁰³ Ibidem, paras 7.988, 7.989.

⁵⁰⁴ Ibidem, para. 7.1003.

⁵⁰⁵ Интересантно је да се, за разлику од судова у *предмету ОПАЛ*, општи правобранилац у свом мишљењу осврнуо на извештај Панела Светске трговинске организације. Видети: Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona delivered on 18 March 2021. Federal Republic of Germany v European Commission. Case C-848/19 P, paras 42-46.

донекле и разумети услед чињенице да извештај Панела није постао обавезујући, јер су обе стране уложиле жалбу. Извештај Апелационог тела СТО је у овом предмету изостао јер је у међувремену дошло до кризе у функционисању овог тела услед истека мандата његових чланова и блокаде именовања нових чланова, која се наставља и у тренутку довршавања овог рукописа.

5. ПРАВО ЗАШТИТЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ НА ТРЖИШТУ ПРИРОДНОГ ГАСА

Прописи о заштити конкуренције играју значајну улогу на енергетском тржишту, укључујући и тржиште природног гаса као његов део. Ипак, није одувек било тако. Све до почетка процеса либерализације тржишта електричне енергије и природног гаса у Европској унији, конкуренција је на овим тржиштима у најбољем случају била ограничена. Процес национализације који се десио у већини западноевропских држава након окончања Другог светског рата, значио је и веће присуство државе у области привреде. Државе су штитиле своје „националне шампионе“ који су углавном пословали на националном тржишту, нарочито у оним привредним гранама које су од великог значаја за функционисање целокупног друштва. Јасно је да су међу њима били и енергетски субјекти који су обезбеђивали снабдевање неопходним ресурсима. Углавном се радило о привредним субјектима у државном власништву, који су били активни на свим сегментима енергетског тржишта, почев од производње и увоза енергената, преко транспорта и дистрибуције, све до продаје и снабдевања крајњих купаца на низводном тржишту. То значи да се, углавном, радило о вертикално интегрисаним предузећима која су била карактеристична за енергетско тржиште у Европи.

Тржиште природног гаса на европском тлу је било организовано унутар граница сваке државе, а процес интеграције националних тржишта је почео тек крајем деведесетих година на нивоу Уније. Главни задатак енергетских субјеката било је обезбеђивање сигурног снабдевања природним гасом. То се углавном постизало споразумима о испоруци природног гаса који су се заснивали на тзв. *Гронинген моделу (формули)*.⁵⁰⁶ Традиционални споразуми о испоруци гаса су били дугорочног карактера, и обично су се закључивали на период не краћи од десет година. У неким случајевима се радило о споразумима закљученим на чак тридесет година. Овакви споразуми су били пожељни у периоду зачетка гасне индустрије, када су биле потребне велике инвестиције у сегменту експлоатације и производње, али и транспорта природног гаса.⁵⁰⁷ У том периоду је почела изградња првих магистралних гасовода великог капацитета, који су омогућили повезивање произвођача природног гаса са купцима.

Неке карактеристике се могу уочити када је реч о дугорочним споразумима о продаји природног гаса. Ови споразуми су, по правилу, садржали клаузулу „узми или плати“, која је представљала гаранцију за продавца да ће добијати стабилан извор прихода на дужи рок. Цена природног гаса је у традиционалним споразумима била везана за цену нафте или нафтних деривата (енгл. *oil-indexed price*), и није се одређивала на тржишту. Типичан елемент ових споразума су биле и поједине рестриктивне клаузуле, попут одредишних или дестинационих клаузула (енгл. *destination clause*), које су ограничавале купцима да (пре)продају купљени гас изван граница јасно дефинисане територије.

Смисао ових клаузула у споразумима је био да се подели ризик између продавца и купца на дужи рок, где би продавац сносио ценовни ризик (енгл. *price risk*), а купац количински ризик (енгл. *volume risk*).⁵⁰⁸ У условима постојања тржишта природног гаса која су функционисала

⁵⁰⁶ Andrey A Konoplyanik, “Gas Transit in Eurasia: Transit Issues between Russia and the European Union and the Role of the Energy Charter”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 27, Issue 3, 2009, pp. 447-449.

⁵⁰⁷ Дугорочни споразуми на тржишту природног гаса су, како Јирушек и остали наводе, израз политичког и друштвеног става тог времена да предност треба дати стабилности и предвидљивости у односу на конкуренцију. Martin Jirušek et al., *Energy Security in Central and Eastern Europe and the Operations of Russian State-Owned Energy Enterprises*, Masaryk University, Brno, 2015, p. 381.

⁵⁰⁸ Kim Talus, “Long-term natural gas contracts and antitrust law in the European Union and the United States”, *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 4, No. 3, 2011, p. 265.

унутар државних граница, негативни ефекти клаузула нису били толико изражени и видљиви. Са друге стране, ни прописи о заштити конкуренције се нису ефективно примењивали на тржишту електричне енергије и природног гаса све до почетка процеса либерализације и отварања тржишта. Постојао је прећутни консензус у погледу тога да се прописи о заштити конкуренције не примењују на овим тржиштима.⁵⁰⁹ Сматрало се да су тржишта електричне енергије и природног гаса од суштинске важности за државе, а да би њихова улога у обезбеђивању стабилности и континуираног снабдевања енергијом могла да буде доведена у питање постојањем делотворне конкуренције међу већим бројем субјеката на тржишту.⁵¹⁰ Можда драстичан и илустративан пример односа према конкуренцији на енергетском тржишту садржан је у немачком Закону о енергетици из 1935. године, који није мењан све до краја деведесетих година XX века. У преамбули поменутог закона из 1935. године се као један од циљева наводи „спречавање штетних ефеката конкуренције по привреду“.⁵¹¹ Такође, и тела задужена за заштиту конкуренције су била уздржана у погледу примене својих овлашћења, имајући у виду отпор који је постојао од стране влада, али и енергетске индустрије. Након неколико неуспешних покушаја да се учине легислативне измене у правцу подстицања конкуренције на енергетском тржишту, суштинска измена ће уследити тек крајем XX века у већини чланица Уније.⁵¹²

Прописи о заштити конкуренције су почели да добијају све више на значају деведесетих година, када је Европска комисија изразила спремност да их ефикасно примењује на тржиштима електричне енергије и природног гаса. Иако је примат дат доношењу секторских прописа, који су имали за циљ отварање тржишта и подстицање конкуренције, то није искључило могућност примене општих прописа о конкуренцији, како на националном нивоу, тако и на нивоу Уније. Европска комисија се није устручавала да прибегне примени права конкуренције у ситуацијама када ослањање на секторске прописе није давало резултате. Богата пракса и широка овлашћења у примени права конкуренције су сместила Комисију у први план када је реч о подстицању конкуренције на тржиштима, на којима је она дуго година изостајала и била готово непостојећа. На тај начин су примарни и секундарни извори права Европске уније, који се односе на заштиту конкуренције, играли значајну улогу на енергетском тржишту, допуњујући секторске прописе који су сукцесивно усвајани са циљем либерализације и пуне интеграције унутрашњег тржишта електричне енергије и природног гаса. Значајан сегмент у ефикасној примени права конкуренције и секторских прописа јесте сарадња између тела за заштиту конкуренције и регулаторних тела на енергетском тржишту.

Модернизација права конкуренције с почетка двехиљадитих година је имала утицај и на поступање Европске комисије на енергетском тржишту. Кроз формализацију могућности прекида поступка услед нагодбе (енгл. *commitment procedure*), Комисији је омогућено да постигне нагодбу са привредним субјектима уместо иницирања поступка испитивања повреде конкуренције. Ово овлашћење је Комисија интензивно користила у случају постојања сумње да су привредни субјекти повредили правила о конкуренцији на тржишту природног гаса.⁵¹³ Комисија је ставила до знања да ће се прописи о заштити конкуренције примењивати на све субјекте који послују на

⁵⁰⁹ Andrei V. Belyi, “Reciprocity as a factor of the energy investment regimes in the EU–Russia energy relations”, *Journal of World Energy Law & Business*, Vol. 2, No. 2, 2009, p. 118

⁵¹⁰ Чак је и деведесетих година прошлог века, у тренутку када су се одвијали преговори о либерализацији енергетског тржишта, постојао став да би конкуренција штетно утицала на сигурност снабдевања. Видети: Janne Haaland Matlary, *Energy Policy in the European Union*, op. cit., p. 100.

⁵¹¹ Henning Thomas, *Energy Law in Germany*, third edition, Kluwer Law International BV, Alphen aan den Rijn, 2022, p. 77.

⁵¹² Ibidem, pp. 78-81.

⁵¹³ Niamh Dunne, “Commitment Decisions in EU Competition Law”, *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 10, No. 2, 2014, p. 408.

тржишту Европске уније, укључујући и оне привредне субјекте који су регистровани у државама које нису чланице Уније.

Основни ризик у погледу повреде конкуренције на тржишту природног гаса односи се на злоупотребу доминантног положаја. То, наравно, не значи да не може доћи до другог облика повреде конкуренције, поред злоупотребе доминантног положаја. Забрана рестриктивног споразумевања међу учесницима важи и на енергетском тржишту. Такође, применљиви су прописи који се односе на контролу концентрација, али и одредбе о државној помоћи.

5.1. Релевантност општег права конкуренције за тржиште природног гаса

Одредбе о заштити конкуренције постоје у Европској заједници практично од почетка процеса европских интеграција. Ово се односи на забрану рестриктивног споразумевања међу учесницима на тржишту и злоупотребе доминантног положаја. Уредба о контроли концентрација ће бити усвојена на нивоу Европске заједнице тек 1989. године.⁵¹⁴

На обликовање општег права конкуренције у Европској заједници утицало је, у највећој мери, антитрустовско право које се већ неколико деценија развијало у Сједињеним Америчким Државама.⁵¹⁵ Иако је ово несумњиво био модел за развој конкретних правила у Заједници, не треба занемарити ни разлике у два правна поретка, што се одразило на формулацију и примену прописа о заштити конкуренције. У Сједињеним Америчким Државама је у тренутку усвајања првих антитрустовских закона већ постојало јединствено тржиште, упркос федералној структури. Са друге стране Атлантика, лидери западноевропских држава су се, по окончању Другог светског рата, договарали да започну процес економске интеграције. Главна идеја је била постепени процес економске интеграције која ће водити, најпре, до царинске уније, а касније и до јединственог тржишта међу чланицама. Стога је потпуно нова политика у Европској заједници тежила испуњењу два захтевна циља – интеграцији тржишта држава чланица у јединствено европско тржиште и промоцији конкуренције као покретачке снаге привредног развоја.⁵¹⁶ Успостављање јединственог економског тржишта је у великој мери било обликовано правом конкуренције, нарочито у погледу остваривања што веће користи за потрошаче.⁵¹⁷

Право конкуренције Европске уније карактерише централна улога Европске комисије у погледу примене права конкуренције и санкционисања учесника на тржишту уколико дође до повреде конкуренције. Посебна тела за заштиту конкуренције постоје и у државама чланицама Уније, и она су по правилу примарни органи заштите конкуренције на тржишту. Улога судова у континенталном правном систему је углавном контролна и односи се на испитивање законитости одлука административних тела. Овакав управноправни модел заштите конкуренције, који је карактеристичан за европске државе, умногоме се разликује од модела заштите конкуренције у Сједињеним Америчким Државама, где судови имају централну улогу.⁵¹⁸ Амерички модел

⁵¹⁴ Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings, *Official Journal of the European Communities*, L 395, 30.12.1989, p. 1-12.

⁵¹⁵ Зачеци заштите конкуренције се могу пратити још од античког периода. Савремени израз антимонополско право ће добити тек усвајањем првих прописа у Сједињеним Америчким Државама крајем XIX века и почетком XX века. Видети: Сања Данковић Степановић, *Право и политика конкуренције*, op. cit., стр. 82.

⁵¹⁶ Roggenkamp Martha, Anita Rønne, Catherine Redgwell and Iñigo del Guayo (eds.), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, op. cit., p. 230.

⁵¹⁷ Tade Oyewunmi, *Regulating Gas Supply to Power Markets: Transnational Approaches to Competitiveness and Security of Supply*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 256.

⁵¹⁸ Борис Беговић, Владимир Павић, Душан В. Поповић, *Увод у право конкуренције*, op. cit., стр. 122-123.

заштите конкуренције охрабрује приватноправне субјекте да покрећу парнице и траже накнаду штете уколико сматрају да им је она причињена повредом антитрустовских прописа. Ово, наравно, не значи да не постоји могућност накнаде штете и у континенталном правном систему заштите конкуренције. Ипак, управноправни модел заштите конкуренције и даље има средишњу улогу у заштити конкуренције у европским државама.

Прописи о заштити конкуренције у Европској унији су пролазили кроз различите фазе модернизације и прилагођавања новонасталим околностима. Може се приметити да су у почетним фазама економске интеграције окосницу ових прописа чиниле одредбе о забрани рестриктивног споразумевања и забрани злоупотребе доминантног положаја учесника на тржишту. Поменуте одредбе су остале готово неизмењене све до данас, и чине онај део права конкуренције који се уже назива *антимонополско право*. Измене у праву конкуренције Европске уније су се дешавале првенствено на пољу секундарног права. Тако су одредбама о забрани рестриктивних споразума и забрани злоупотребе доминантног положаја придодата и правила која се односе на контролу концентрација. Напоследку, не треба занемарити ни прописе о држаној помоћи, које поједини аутори сматрају саставним делом права конкуренције,⁵¹⁹ док други посматрају област контроле државне помоћи као област сродну праву конкуренције.⁵²⁰

5.1.1. Извори општег права конкуренције у Европској унији и тржиште природног гаса

Одредбе Лисабонског уговора у великој мери одражавају правила која су већ постојала у претходним оснивачким уговорима, када је реч о забрани рестриктивних споразума и злоупотреби доминантног положаја. Члан 101 Уговора о функционисању Европске уније (некадашњи чл. 81 Уговора о Европској заједници) прописује да се рестриктивно споразумевање сматра забрањеним и неспојивим са унутрашњим тржиштем.⁵²¹ Под рестриктивним споразумевањем се не сматрају само споразуми између учесника на тржишту, већ и „одлуке удружења предузећа и усаглашене праксе“. Органи задужени за заштиту конкуренције су широко тумачили рестриктивно споразумевање, укључујући ту не само формално правне акте у виду одлука или уговора, већ и неформалне акте попут центлменских споразума, препорука, водича, али и конклюдентних радњи.⁵²² Правна форма и обавезност рестриктивног споразумевања учесника на тржишту није од значаја. Илустративан пример тога шта може да представља рестриктивно споразумевање се може наћи у једном предмету који се односи на тржиште природног гаса. Наиме, Европска комисија је покренула истрагу о повреди конкуренције у виду рестриктивног споразумевања компанија *GDF Suez* и *Ruhrigas*.⁵²³ Ове две компаније су формирале партнерство приликом изградње гасовода *МЕГАЛ* (нем. *Mittel-Europäische Gasleitung - MEGAL*) седамдесетих година, који ће омогућити транспорт гаса кроз територије две државе. Том приликом су ове компаније постигле споразум којим је омогућена подела тржишта, на тај начин што неће конкурисати једна другој на домаћем (националном) тржишту. Овакав споразум није био неуобичајен за енергетско тржиште у то време, с обзиром на то да су тржишта природног гаса и даље функционисала у оквиру граница држава чланица. Проблем је настао када је почело отварање тржишта у овом сектору, што је захтевало да се овакав споразум и пракса напусти.

⁵¹⁹ Душан Поповић, *Искључива права интелектуалне својине и слободна конкуренција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 21.

⁵²⁰ Сања Данковић Степановић, *Право и политика конкуренције*, op. cit., стр. 90-94.

⁵²¹ Art. 101 of Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁵²² Сања Данковић Степановић, *Право и политика конкуренције*, op. cit., стр. 106-108.

⁵²³ Case COMP/39.401 — E.ON/GDF (8 July 2009), paras 5–6.

Компаније су постале свесне да би овакав споразум могао да буде санкционисан прописима о заштити конкуренције, те су тврдили да са њиховог становишта споразум више не производи никакве правне последице. Европска комисија је дошла до другачијег закључка и установила да су се две компаније понашале и пословале као да их споразум и даље обавезује. У овом предмету Комисија је одредила и новчану казну због хоризонталног рестриктивног споразумевања међу компанијама, у износу који је био други највиши до тог тренутка.⁵²⁴

Поред оваквог хоризонталног споразумевања међу учесницима који послују на истом тржишту, постоји и вертикално споразумевање међу учесницима који послују на различитим нивоима тржишта. Право конкуренције забрањује и хоризонтално и вертикално рестриктивно споразумевање, мада се сматра да хоризонтално споразумевање производи већу штету по друштвено благостање јер изостаје такмичење међу стварним или потенцијалним конкурентима.⁵²⁵ Правна последица рестриктивног споразума јесте његова ништавост.

Треба истаћи да хоризонтални и вертикални споразуми нису апсолутно забрањени. То значи да постоје ситуације у којима се може толерисати споразум који садржи елементе рестриктивности уколико позитивни ефекти таквог споразума надилазе негативне. Из тог разлога се дејство и последице таквих споразума имају ценити од случаја до случаја. Право конкуренције Европске уније је поред колективног или блок изузећа рестриктивних споразума познавало и установу појединачног изузећа. У међувремену је појединачно изузеће замењено самовредновањем које врши сам учесник на тржишту уместо Европске комисије, али је задржана могућност тражења мишљења од Европске комисије о прихватљивости конкретног споразума.⁵²⁶ Такође, на споразуме мањег значаја се примењује *de minimis* правило.

Први важан аспект у примени прописа Европске уније који забрањују рестриктивно споразумевање јесте да овакав споразум утиче или може да утиче на трговину између држава чланица Уније. У случају да овај „праг“ није задовољен и да нема утицаја рестриктивног споразума на прекограничну трговину, надлежни орган за испитивање повреде конкуренције неће бити Европска комисија већ национално тело за заштиту конкуренције. Овим се пажња и ресурси Комисије усмеравају ка оним случајевима који су од „европског значаја“, и који би могли да утичу на функционисање унутрашњег тржишта. Други значајан моменат јесте да ће се рестриктивним споразумом сматрати онај који за циљ или последицу има „спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције“.

Поред одредаба којим се забрањује рестриктивно споразумевање између учесника на тржишту, и одредбе о забрани злоупотребе доминантног положаја имају дугу историју у праву Европске уније. Члан 102 УФЕУ (некадашњи чл. 82 Уговора о Европској заједници), по узору на одредбе о забрани рестриктивног споразумевања, прописује не само забрану злоупотребе доминантног положаја, већ и неспојивост злоупотребе доминантног положаја са унутрашњим тржиштем.⁵²⁷ Релевантна је она злоупотреба доминантног положаја која се одвија на унутрашњем тржишту Уније или његовом значајном делу, а која може да утиче на прекограничну трговину, тј. трговину између чланица Уније. Истим чланом *Реформског уговора* су наведени примери злоупотребе доминантног положаја *exempli causa*.

⁵²⁴ Одлуком Општег суда износ новчане казне је смањен са 553 милиона на 320 милиона евра. Judgment of the General Court (Fifth Chamber), 29 June 2012. E.ON Ruhrgas AG and E.ON AG v European Commission. Case T-360/09. ECLI:EU:T:2012:332, para. 305.

⁵²⁵ Roggenkamp Martha, Catherine Redgwell, Iñigo del Guayo and Anita Rønne (eds.), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, third edition, op. cit., p. 218.

⁵²⁶ Борис Беговић, Владимир Павић, Душан В. Поповић, *Увод у право конкуренције*, op. cit., стр. 66-67.

⁵²⁷ Art. 102 of Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

Пажљивим читањем одредбе Уговора се може закључити да је искључиво забрањена злоупотреба доминантног положаја. Из тога произилази да је допуштено да учесник на тржишту поседује доминантан положај, а да се он санкционише само у случају када се такав положај злоупотреби. Различити су начини на који неко предузеће може да стекне доминантан положај на тржишту, попут успешног пословања на тржишту и последичног економског раста предузећа, или услед спајања привредних субјеката. Ипак, то што није дошло до злоупотребе не значи да учесник на тржишту који поседује доминантан положај нема никаквих обавеза. Суд правде је већ утврдио да такви учесници имају „посебну одговорност“ у погледу одржавања и ненарушавања ефективне конкуренције на релевантном тржишту.⁵²⁸ На тај начин „понашање које је допуштено предузећима која не поседују доминантан положај се не толерише у случају предузећа која поседују доминантан положај“.⁵²⁹

Иако оснивачки уговор не дефинише доминантан положај учесника на тржишту, из судске праксе се могу назрети неке његове карактеристике. У чувеним предметима *United Brands* и *Hoffman-La Roche*, Суд је дефинисао доминантан положај као економску снагу учесника на тржишту која му омогућава да предупреди ефективну конкуренцију, при чему му та економска снага омогућава да се у великој мери понаша и послује независно не само од конкурената, већ и од купаца, односно потрошача.⁵³⁰ Упркос овој дефиницији, постоји доста тешкоћа приликом утврђивања постојања доминантног положаја у пракси. Неки од елемената који се узимају приликом утврђивања да ли неки учесник поседује доминантан положај на тржишту, јесу тржишни удео учесника, потом тржишни удео стварних или потенцијалних конкурената, структура тржишта, постојање правних или фактичких баријера уласку на тржиште, тржишна моћ купца и други фактори.⁵³¹

Важан аналитички корак приликом утврђивања постојања доминантног положаја јесте дефинисање релевантног тржишта производа или услуга и релевантног географског тржишта.⁵³² Релевантно тржиште производа или услуга се дефинише у оном опсегу у ком постоји њихова заменљивост са другим производима или услугама, тако да они представљају супституте из аспекта купца. Када се одреди релевантно тржиште производа или услуга, онда се приступа дефинисању релевантног географског тржишта. Оно представља територију или физички простор на ком су присутни исти или слични услови конкуренције, који се у битној мери разликују од услова конкуренције на суседном физичком простору или територији. Одређивање релевантног тржишта је нарочито изазовно у оним привредним секторима који пролазе кроз структурне промене, попут енергетског тржишта са почетком процеса либерализације, а одскоро и са процесом енергетске транзиције. Како би се олакшало дефинисање релевантног тржишта, један од основних метода који се користи јесте тест „малог али значајног трајног повећања цене“ (енгл. *small but significant and non-transitory increase in price - SSNIP*) или „тест хипотетичког монополисте“ (енгл. *hypothetical monopolist test*).⁵³³

⁵²⁸ Judgment of the Court of 9 November 1983. *NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin v Commission of the European Communities*. Case 322/81. EU:C:1983:313.

⁵²⁹ Christopher Jones (ed.), *EU Energy Law Volume II – EU Competition Law and Energy Markets*, fifth edition, Claeys&Casteels, Deventer, Leuven, 2019, p. 286.

⁵³⁰ Judgment of the Court of 14 February 1978. *United Brands Company and United Brands Continentaal BV v Commission of the European Communities*. Case 27/76. ECLI:EU:C:1978:22, para. 65; Judgment of the Court of 13 February 1979. *Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities*. Case 85/76. ECLI:EU:C:1979:36, para. 38.

⁵³¹ Сања Данковић Степановић, *Право и политика конкуренције*, op. cit., стр. 212.

⁵³² Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law, *Official Journal of the European Communities*, C 372, 9.12.1997, p. 5–13.

⁵³³ Овај тест је најпре развијен у антитрустовском праву САД и то у делу који се односи на контролу концентрација, а накнадно је ушао и у право конкуренције Европске уније. Видети: Siniša Milošević, Jelena Popović Markopoulos,

Злоупотреба доминантног положаја је нарочито релевантна за енергетско тржиште. Ово је у великој мери последица историјских околности које су утицале на структуру тржишта електричне енергије и природног гаса. Одсуство такмичења и ограничена конкуренција је карактерисала ова тржишта деценијама уназад. То је утицало да национални шампиони у већини привреда уживају не само доминантан већ и монополски положај на националном тржишту. У нешто бољем случају, радило се о олигополској структури тржишта, где је на тржишту била активна неколицина учесника. Постепена либерализација и отварање енергетског тржишта су имали за циљ да унапреде конкуренцију и омогуће корист за купце, кроз већи избор, бољи квалитет производа и услуга, и ниже цене. Иако су секторски прописи имали за циљ да измене тржишну структуру, они нису могли да ограниче предузећима поседовање доминантног положаја. Како ни примарни извори права Европске уније не забрањују поседовање доминантног положаја, тешко је било за очекивати да ће у будућности постојати енергетско тржиште које карактерише савршена (перфектна) конкуренција.

Поседовање доминантног положаја није без значаја ни када се одлучује о изузећу нове енергетске инфраструктуре. То је показала не само пракса националних регулаторних тела и Европске комисије приликом одлучивања о изузећу, већ на то указује и Комуникација Европске комисије о изузећу нове енергетске инфраструктуре из 2009. године. У том необавезујућем документу се наводи да захтеви за изузеће који подносе предузећа са доминантним положајем на релевантном тржишту „имају највећи потенцијал да повреде конкуренцију и стога захтевају нарочиту пажњу приликом испитивања“.⁵³⁴ Потенцијално је проблематична и ситуација у којој подносилац захтева за изузеће није предузеће са доминантним положајем, али друго предузеће које поседује доминантан положај закупи значајну количину капацитета инфраструктуре која је предмет изузећа, и то на дужи рок.

Прописи о заштити конкуренције на комунитарном нивоу су значајно унапређени 1989. године, усвајањем Уредбе бр. 4064/89 о контроли концентрација. За разлику од рестриктивних споразума и злоупотребе доминантног положаја који су у првом реду регулисани примарним правом Европске уније, контрола концентрација подлеже секундарним изворима права Уније. Уредба о контроли концентрација из 1989. године је замењена Уредбом бр. 139/2004.⁵³⁵ Одредбе о контроли концентрација су играле важну улогу на енергетском тржишту, нарочито услед повећаног броја спроведених концентрација од почетка либерализације и интеграције националних енергетских тржишта. Може се приметити да се и прописи ЕУ о контроли концентрација примењују само у случају да концентрација има „европску димензију“, која се утврђује на основу прописаних (новчаних) вредности у самој Уредби. Пре спровођења концентрације учесници подносе одговарајућу пријаву Европској комисији, која *ex ante* процењује ефекте пријављене концентрације. Уредба бр. 139/2004 садржи тест „значајног ограничавања, спречавања или нарушавања ефективне конкуренције“ (енгл. *significantly impede effective competition*),⁵³⁶ који се не може свести само на оцену да ли се концентрацијом ствара или

Jelena Grahovac and Aleksandra Ravić, “Pricing Benchmark in Market Definition: Theoretical Background and Practical Application” in Boris Begović and Dušan V. Popović (eds.), *Competition Authorities in South Eastern Europe: Building Institutions in Emerging Markets*, Springer, Cham, 2018, p. 175.

⁵³⁴ Commission Staff Working Paper Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity – New Infrastructure Exemptions, op. cit., para. 33.

⁵³⁵ Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings, *Official Journal of the European Union*, L 24, 29.1.2004, p. 1-22. Видети и: Commission Regulation (EC) No 802/2004 of 7 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings, *Official Journal of the European Union*, L 133, 30.4.2004, p. 1-39.

⁵³⁶ Art. 2(2) of Council Regulation (EC) No 139/2004.

јача доминантан положај (енгл. *creation or strengthening of a dominant position*), као што је то био случај са Уредбом бр. 4064/89.

Поред ширег значаја прописа о контроли концентрација и њихове примене на енергетском тржишту, може се уочити и значај одлука Европске комисије, националних тела за заштиту конкуренције и правосудних институција, када је реч о изузећу нове енергетске инфраструктуре. Један од аналитичких инструмената који се користи приликом утврђивања постојања доминантног положаја – дефинисање релевантног тржишта, од значаја је и у домену контроле концентрација. С обзиром на то да је у међувремену развијена пракса на европском и националном нивоу у погледу контроле концентрација, она је била од велике користи Европској комисији приликом разматрања испуњености критеријума који се односи на конкуренцију у поступку изузећа нове енергетске инфраструктуре. Тако транспорт природног гаса (енгл. *market for gas transport*) не чини део истог релевантног тржишта са снабдевањем или продајом природног гаса (енгл. *markets for the sale or supply of gas*).⁵³⁷

Када је реч о снабдевању природним гасом, Комисија је даље правила разлику између veleprodajног тржишта (енгл. *wholesale supply market*) и maloprodajног тржишта (енгл. *retail supply market*). Veleproudajно тржиште се даље може поделити на узводно veleprodajно тржиште (енгл. *market for the upstream wholesale supply of gas*) и низводно veleprodajно тржиште снабдевања природним гасом (енгл. *market for the downstream wholesale supply of gas*). Узводно veleprodajно тржиште обухвата продају велике количине природног гаса увозницима (велепродавцима) од стране произвођача и извозника природног гаса,⁵³⁸ док низводно veleprodajно тржиште обухвата продају велике количине природног гаса од стране увозника и велепродаваца другим велепродавцима или купцима на низводном тржишту (малопродавцима).⁵³⁹

Географски опсег узводног veleprodajног тржишта снабдевања природним гасом се некада у пракси Комисије одређивао шире, тако да је одговарао територији Европског економског простора (*European Economic Area - EEA*).⁵⁴⁰ У међувремену је Комисија заузела став да се приликом одређивања географског опсега узводног veleprodajног тржишта снабдевања природним гасом није увек водило рачуна о различитим препрекама у снабдевању, попут недовољне итерконекције међу чланицама и недостатка довољне количине прекограничног капацитета. Зато је став Комисије био да је потребно уже дефинисати географски опсег у случају постојања таквих препрека у снабдевању.⁵⁴¹ Код низводног veleprodajног тржишта, географски опсег је одговарао територији државе чланице (*national scope*)⁵⁴² или је био уже дефинисан⁵⁴³.

⁵³⁷ Case IV/M.493 - Tractebel/Distrigaz (II) (1 September 1994); Case COMP/M.3410 Total/Gaz de France (8 October 2004); Case COMP/M.3696 E.ON/MOL (21 December 2005). Тржиште транспорта се даље може поделити на тржиште транспорта гасоводима високог притиска (*transmission*) и тржиште транспорта гасоводима ниског притиска (*distribution*). Такође, тржиште складиштења природног гаса (*storage*) се до сада посматрало одвојено од тржишта транспорта. Видети: Case COMP/M.1383 Exxon/Mobil (29 September 1999); Case COMP/M.3868 DONG/Elsam/Energi E2 (14 March 2006).

⁵³⁸ Case COMP/M.6984 – EPH/Stredoslovenska Energetika (19 November 2013).

⁵³⁹ Case COMP/M.6910 Gazprom/Wintershall/Target companies (3 December 2013).

⁵⁴⁰ Case COMP/M.1573 Norsk Hydro/Saga (5 July 1999); Case COMP/M.1532 BP-Amoco/Arco (29 September 1999).

⁵⁴¹ Case COMP/M.3440 EDP, ENI, GDP (9 December 2004); Case/M.4545 Statoil/Hydro (3 May 2005); Case COMP/M.3696 E.ON/MOL (21 December 2005); Case/M.6801 Rosneft/TNK-BP (8 March 2013); Case COMP/M.6910 Gazprom/Wintershall/Target companies (3 December 2013).

⁵⁴² Case COMP/M.3868 DONG/Elsam/Energi E2 (14 March 2006).

⁵⁴³ Case COMP/M.3696 E.ON/MOL (21 December 2005); Case COMP/M.5220 ENI/DISTRIGAZ (15 October 2008). Case COMP/M.5467 RWE Essent (23 June 2009).

Ова пракса само потврђује да релевантно тржиште није статичка категорија, и да се приликом његовог дефинисања у обзир морају узети све чињенице датог случаја.

Напоследку, одредбе Уговора о државној помоћи могу да се подведу под право конкуренције у ширем смислу. Помоћ мора да испуни 5 услова прописаних чл. 107 ст. 1 Уговора о функционисању Европске уније да би се могла оквалификовати као државна помоћ:

- а) додељује се из државних средстава (ресурса);
- б) селективног је карактера и усмерена на поједине учеснике на тржишту;
- в) ствара предност за примаоце такве помоћи;
- г) утиче или може да утиче на трговину међу државама;
- д) нарушава или прети да наруши конкуренцију.⁵⁴⁴

Уколико су сви побројани услови испуњени сматраће се не само да је реч о државној помоћи, већ и о помоћи која је неспојива са унутрашњим тржиштем Уније. Изузетак од овог правила је садржан у чл. 107 ст. 2 који наводи када ће се помоћ сматрати спојивом и компатибилном са унутрашњим тржиштем, односно у ст. 3 који наводи која помоћ се може сматрати спојивом са унутрашњим тржиштем. Одредбе Уговора о државној помоћи су применљиве на енергетском тржишту, и њихов значај се последњих година огледао углавном у сегменту који се односи на енергетску транзицију и подршку обновљивим изворима енергије. Са друге стране, одредбе о контроли државне помоћи су играле споредну улогу у поступку изузећа нове енергетске инфраструктуре. Може се приметити да се у Комуникацији Европске комисије о изузећу нове енергетске инфраструктуре из 2009. године реферише на принципе садржане у чл. 101 (некадашњем чл. 81 УЕЗ) и чл. 102 (некадашњем чл. 82 УЕЗ) Уговора о функционисању Европске уније и Уредби о контроли концентрација, али не и на принципе садржане у одредбама Уговора које се односе на државну помоћ.⁵⁴⁵

5.1.2. Резултати секторске анализе тржишта електричне енергије и природног гаса

Опште право конкуренције је почело да игра све значајнију улогу на енергетском тржишту од интензивирања либерализације почетком двехиљадитих година. Европска комисија је одлучно прибегавала овлашћењима која су јој додељена примарним и секундарним изворима права Уније. Паралелно са тим се одвијао процес модернизације права конкуренције, са циљем униформне примене права ЕУ, ефикасније заштите конкуренције и припреме за проширење Уније, а самим тим и унутрашњег тржишта, које ће уследити 2004. године. Значајан моменат јесте усвајање Уредбе бр. 1/2003 децембра 2002. године, којом су унапређена правила која се односе на примену одредаба оснивачког уговора о рестриктивним споразумима и злоупотреби доминантног положаја.⁵⁴⁶ Један од циљева који се настојао постићи Уредбом јесте растерећење Европске комисије у раду, како би се посветила кључним случајевима са „европском димензијом“. Из тог разлога остале случајеве би требало препустити државама чланицама, односно националним

⁵⁴⁴ Art. 107(1) of Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁵⁴⁵ Commission Staff Working Paper Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity – New Infrastructure Exemptions, op. cit., para. 31.

⁵⁴⁶ Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, *Official Journal of the European Communities*, L1, 4 January 2003.

телима за заштиту конкуренције. Иако улога националних тела за заштиту конкуренције није долазила толико до изражаја за време важења претходне Уредбе бр. 17/62 из 1962. године, један од њених највећих успеха лежи у развоју и ширењу „културе конкуренције унутар Европске уније“.⁵⁴⁷

Како би се обезбедила ефикасност и конзистентност у примени прописа о конкуренцији, неопходно је да постоји међусобна сарадња тела за заштиту конкуренције између држава чланица, али и сарадња националних тела за заштиту конкуренције са Европском комисијом. На темељу чл. 11 и 12 Уредбе бр. 1/2003 је основана и Европска мрежа конкуренције или Европска мрежа за заштиту конкуренције (*European Competition Network - ECN*), која поред генералног директората за конкуренцију Европске комисије окупља и национална тела за заштиту конкуренције.⁵⁴⁸

Уредбом су оснажена овлашћења Европске комисије у поступку испитивања повреде конкуренције. Комисија може да захтева достављање података од стране учесника на тржишту, али и од органа у државама чланицама. Такође, може да узима изјаве од странака са циљем прикупљања информација које могу бити од значаја за испитни поступак. Европска комисија може да спроводи ненајављене увиђаје (енгл. *dawn raid*) пословних и других просторија, изврши увид у пословну документацију и пословне књиге, копира пословну документацију, узима изјаве од запослених, запечати пословни простор и одузме пословну документацију, као и да предузима друге радње у испитном поступку.

Комисији је сада на темељу чл. 17 Уредбе бр. 1/2003 омогућено да спроводи испитивање појединачних привредних сектора. Она је ово овлашћење искористила да спроведе анализу у неколико привредних сектора, који су сматрани проблематичним из аспекта стања конкуренције на тржишту. Тако је већ јуна 2006. године најављено испитивање и секторска анализа тржишта електричне енергије и природног гаса, пре свега због растућих цена електричне енергије на veleпродајном тржишту, као и честих притужби купаца и учесника на тржишту.

Поступак испитивања сектора електричне енергије и природног гаса се одвијао у две фазе, уз укљученост великог броја актера. Поред генералног директората за конкуренцију Европске комисије, у секторску анализу су били укључени и директорат за енергетику, национална тела за заштиту конкуренције, као и национални регулатори на енергетском тржишту. Прва фаза секторске анализе је подразумевала слање упитника великом броју субјеката на енергетском тржишту. По окончању прве фазе, настао је извештај о ком су са генералним директоратом за конкуренцију дискутовала национална тела за заштиту конкуренције и регулатори на енергетском тржишту, после чега је уследила и дискусија министара енергетике држава чланица. Друга и темељнија фаза секторске анализе је подразумевала додатна питања и интервјуе са субјектима на енергетском тржишту. Већ у овој фази су препознате проблематичне праксе појединих компанија на енергетском тржишту, што је навело Европску комисију да заузме проактиван приступ у погледу примене прописа о конкуренцији.

Резултати секторске анализе су показали да постоји доста препрека делотворној конкуренцији на тржиштима електричне енергије и природног гаса.⁵⁴⁹ Висок ниво концентрације је приметан на тржиштима електричне енергије и природног гаса, на којима некадашњи

⁵⁴⁷ Cameron Peter Duncanson, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, second edition, op. cit., p. 283.

⁵⁴⁸ Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities, *Official Journal of the European Union*, C 101, 27.4.2004, p. 43–53.

⁵⁴⁹ Communication from the Commission, *Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report)*, COM (2006) 851 final, Brussels, 10.1.2007.

монополисти и даље имају највећи тржишни удео. Услед вертикалне структуре која је карактеристична за енергетско тржиште, постоји значајан подстицај од стране вертикално интегрисаних предузећа да затворе приступ конкурентима на низводном или секундарном тржишту. Такође, интеграција националних енергетских тржишта се не спроводи жељеном брзином и енергетска предузећа и даље претежно послују на националним тржиштима. Поред тога, често недостају и прекогранични капацитети који би омогућили динамичну прекограничну трговину. Извештај о спроведеној секторској анализи показује и да постоје значајни проблеми у вези са доступношћу релевантних информација и транспарентношћу, као и начином формирања цена.

Проблеми су препознати и на низводном и малопродајном тржишту, где и даље нема делотворне конкуренције. Нарочито се истиче дугорочни карактер постојећих уговора као препрека уласку нових снабдевача на тржиште. Проблеми са уласком нових учесника постоје и на балансном тржишту. Један од ретких делова извештаја у ком се наводе могући позитивни ефекти на енергетском тржишту јесте снабдевање течним природним гасом, који може да унапреди не само конкуренцију на узводном сегменту тржишта, већ и да допринесе сигурности снабдевања.

Идентификовани недостаци на тржиштима електричне енергије и природног гаса спречавају купце да осете пуну корист од процеса либерализације. Комисија је стога предложила да се упоредо са применом секторских прописа користе и доступни инструменти права конкуренције. Није тешко установити да се највећи број идентификованих проблема у секторској анализи могао довести у везу са могућом повредом чл. 102 Уговора о функционисању Европске уније, односно тадашњег чл. 82 УЕЗ.⁵⁵⁰ Европска комисија је користила сва овлашћења које јој је пружало право конкуренције, како би дошла до жељеног исхода у процесу отварања енергетског тржишта. Једна од главних опасности је долазила од могуће злоупотребе доминантног положаја учесника на тржишту, о чему сведоче и бројни случајеви који су се нашли пред Европском комисијом, али и националним органима држава чланица.⁵⁵¹ Због карактеристика тржишта природног гаса и функционисања гасне индустрије, нарочито је била релевантна доктрина „неопходних ресурса“, која је развијена у пољу права конкуренције.

5.2. Доктрина о неопходним ресурсима и тржиште природног гаса

На темељу карактеристика сектора природног гаса као сектора заснованог на мрежама, односно неопходној инфраструктури, успостављена је доктрина о неопходним ресурсима.⁵⁵² Поменута доктрина има доста сличности и са концептом природног монопола, с тим да је природни монопол предмет интересовања пре свега економске науке, док је доктрина о

⁵⁵⁰ Christopher Jones (ed.), *EU Energy Law Volume II – EU Competition Law and Energy Markets*, fifth edition, op. cit., p. 319.

⁵⁵¹ Scholz Ulrich and Stephan Purps, “The Application of EU Competition Law in the Energy Sector”, *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 2, No. 1, 2011, pp. 64–73.

⁵⁵² Енглески назив *essential facilities*, односно *essential facilities doctrine* се у нашој литератури, поред „доктрине о неопходним ресурсима“, преводи још и као „доктрина основних средстава“, односно „теорија неопходних средстава“. Упоредити: Синиша Домазет, „Злоупотреба доминантног положаја као препрека за реиндустријализацију и опоравак привреде“, *Пословна економија*, год. VII, број 1, 2013, стр. 205; Мирјана Цукавац „Одбијање пословања у антимонополском праву САД и Европске уније“, *Ревиија за европско право*, вол. 12, број 1, 2010, стр. 37-80; Душан Поповић, *Искључива права интелектуалне својине и слободна конкуренција*, op. cit., стр. 128. Као синоним за термин *essential facilities*, поједини судови у Сједињеним Америчким Државама су користили и термин *bottleneck doctrine*.

неопходним ресурсима настала у оквиру права конкуренције. Настанак доктрине се везује за Сједињене Америчке Државе и антитрустовско право у тој држави. Пре него што се упустимо у разматрање саме доктрине, потом њене примене у америчком и европском праву, треба истаћи да и даље постоји спорење међу ауторима у погледу њеног постојања и онога шта доктрина заправо представља. Уобичајено се под неопходним ресурсом подразумева „инфраструктура, која се не може дуплирати због техничких или економских разлога, односно утицаја на животну средину“, те да је приступ таквој инфраструктури неопходан „свима онима који желе да се надмећу на низводним тржиштима“.⁵⁵³

Главни проблем са оваквим дефинисањем онога што представља „неопходни ресурс“ јесте у томе што се под неопходним ресурсом у пракси нису подразумевале само ствари које су опипљиве и додирљиве (енгл. *tangible*), већ и интелектуална својина код које постоји интангibilност предмета субјективног права⁵⁵⁴. Очигледно је да инфраструктура представља тангibilну, односно опипљиву ствар, са јасно видљивим физичким постојањем и карактеристикама. Како се један број случајева, у којима се разматрало питање неопходног ресурса, тичао области права интелектуалне својине, важно је направити разлику на коју указује Котловски, а то је разлика између случајева који су укључивали право својине над физичким стварима од случајева који су се односили на право интелектуалне својине.⁵⁵⁵ Оно што је заједничко овим случајевима јесте то да привредни субјекат са доминантним положајем на примарном тржишту одбија пословну сарадњу (енгл. *refusal to deal*), односно ускраћује приступ или снабдевање конкурената на секундарном, најчешће низводном тржишту. У наставку рада ћемо размотрити само водеће случајеве који су се нашли пред органима за заштиту конкуренције у Сједињеним Америчким Државама и Европској унији, а који су од значаја за енергетско тржиште тј. енергетску инфраструктуру.

5.2.1. Доктрина о неопходним ресурсима у Сједињеним Америчким Државама

Када је реч о антитрустовском праву, његов зачетак у модерном смислу се може пратити од усвајања Шермановог акта 1890. године у Сједињеним Америчким Државама. Усвајањем овог акта су постављени темељи целокупног система антитрустовског права, који ће касније имати утицај и на антимонополска законодавства широм планете. Антитрустовско право се у Сједињеним Државама развијало захваљујући законодавној активности, али и пракси органа којима је поверен задатак спречавања и санкционисања повреде конкуренције на тржишту.

У овом делу рада ћемо се осврнути на праксу одбијања снабдевања, односно одбијања приступа конкурентима од стране предузећа која поседују доминантан положај на тржишту. Оваква пракса, као што ћемо видети, може да представља злоупотребу доминантног положаја на тржишту, те се као таква квалификује као повреда конкуренције. Ипак, треба напоменути да одбијање снабдевања, односно приступа од стране предузећа са доминантним положајем не представља повреду конкуренције у свакој ситуацији, што је у складу са начелом слободе пословања и слободног избора пословних партнера. У антимонополској пракси Сједињених

⁵⁵³ Adrien de Hauteclouque, “Article 102 TFEU – Abuse of a dominant position” (chapter 4) in Christopher Jones (ed.), *EU Energy Law Volume II – EU Competition Law and Energy Markets*, fifth edition, Claeys & Casteels, Deventer, Leuven, 2019, p. 297.

⁵⁵⁴ Урош Ђемаловић, *Право интелектуалне својине и дигитална трансформација - нека актуелна питања*, Институт за европске студије, Београд, 2019, стр. 15.

⁵⁵⁵ Aleksander Kotlowski, “Third-party Access Rights in the Energy Sector: A Competition Law Perspective”, *op. cit.*, p. 109.

Америчких Држава развила су се три теста, кроз која се може утврдити да ли је дошло до повреде конкуренције услед одбијања снабдевања:

1. тест антиконкурентности намере (енгл. *anticompetitive animus*)
2. тест тј. доктрина неопходних ресурса (енгл. *essential facilities doctrine*)
3. тест ширења монопола (енгл. *monopoly leveraging*).⁵⁵⁶

Од поменутих тестова за оцену да ли неко одбијање пословања од стране предузећа са доминантним положајем представља злоупотребу доминантног положаја на тржишту, за наше истраживање је релевантан други тест – доктрина неопходних ресурса или основних средстава. Поменути тест се може разматрати на примеру енергетске инфраструктуре, која често представља „неопходан ресурс“ или „основно средство“ како би и конкуренти могли да послују на релевантном тржишту, уз компанију која поседује доминантан положај и која је у позицији да одбије приступ конкурентима неопходној инфраструктури. Како бисмо размотрили саму примену доктрине у контексту енергетске, односно гасне инфраструктуре, неопходно је да размотримо праксу која је довела до формулисања саме доктрине.

Настанак доктрине у америчкој правној пракси је у тесној вези са постојањем *групних бојкота*, који су као такви противни одредбама Шермановог акта.⁵⁵⁷ Ипак, амерички прописи о заштити конкуренције не садрже одредбе које би упућивале на доктрину о неопходним ресурсима. Заправо, сматра се да је корен доктрине у једном од случајева који се нашао пред Врховним судом Сједињених Америчких Држава 1912. године.⁵⁵⁸ Овај случај се није односио на енергетску инфраструктуру, већ на железничку инфраструктуру, која показује сличне карактеристике као енергетска (тзв. *network-bound* карактеристике), где промет роба или пружање услуга зависе од доступности неопходне инфраструктуре. У конкретном случају је асоцијација, односно удружење привредних субјеката поседовало контролу над железничком инфраструктуром (мостовима и железничким терминалима), и одбијало је приступ другим привредним субјектима тој инфраструктури. Суд је заузео став да одбијање приступа (енгл. *refusal to grant access*) конкурентима предметној инфраструктури, у овом случају, представља повреду члана 1 и 2 Шермановог акта.⁵⁵⁹

У поменутом случају, одбијање приступа инфраструктури другим привредним субјектима представља баријеру за конкуренте, којима једино остаје да сами изграде идентичну инфраструктуру, што је у највећем броју случајева неизводљиво због недостатка ресурса. Такође, уколико и дође до изградње паралелне инфраструктуре поставља се питање економске исплативости и друштвене оправданости њене изградње, ако већ постојећа инфраструктура може да подмири потребе локалног тржишта. Из тог разлога, Марти (Frédéric Marty) тврди да се ова доктрина „испрва примењивала у случају инфраструктуре која је испољавала карактеристике природног монопола“.⁵⁶⁰

Сличан став су, када је реч о одбијању приступа конкурентима „основним средствима“, заузимале различите судске инстанце у Сједињеним Америчким Државама кроз другу половину XX века.⁵⁶¹ Иако у почетку није било експлицитног помињања саме доктрине, она се развијала

⁵⁵⁶ Мирјана Цукавац „Одбијање пословања у антимонополском праву САД и Европске уније“, *op. cit.*, стр. 40-45.

⁵⁵⁷ *Ibidem*, стр. 42.

⁵⁵⁸ *United States v. Terminal Railroad Association* 224 U.S. 383 (1912).

⁵⁵⁹ Мирјана Цукавац „Одбијање пословања у антимонополском праву САД и Европске уније“, *op. cit.*, стр. 43.

⁵⁶⁰ Frédéric Marty, "Essential Facilities Doctrine" in Alain Marciano and Giovanni Battista Ramello (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Springer, New York, 2019, p. 769.

⁵⁶¹ *Ibidem*, p. 771. Марти наводи следеће предмете који су се нашли пред америчким правосудним инстанцама: *Associated Press v. United States* 326 U.S. 1 (1945); *Lorrain Journal Co. v. United States* 342 U.S. 143 (1951); *Otter Tail*

кроз судску праксу. Основни проблем се односио на дефинисање доктрине и прага њене примене. Отклок (Adrien de Hauteclouque), Марти (Frédéric Marty) и Пило (Julien Pillot) наводе како је случај *Гемко*, у ствари, прва одлука Апелационог суда САД у којој је несумњиво активирана примена доктрине о неопходним ресурсима,⁵⁶² али је остало нејасно који услови морају да буду испуњени како би се она могла применити.

Сам тест примене доктрине о неопходним ресурсима развијен је три деценије касније, и то у предмету *MCI Communications*, који се нашао пред Апелационим судом САД за седмо подручје (Чикаго) 1983. године.⁵⁶³ Случај се тичао две телекомуникационе компаније на америчком тржишту, *MCI Communications* и америчког монополисте *AT&T*. Компанија *MCI Communications* је тврдила да, услед одбијања конекције на локалну мрежу под контролом *AT&T*, није у могућности да конкурише компанији *AT&T* на линијама за удаљене државе (енгл. *states*). Пред суд се поставило питање да ли одбијање приступа, тј. одбијање интерконекције на локалну мрежу од стране *AT&T* представља повреду конкуренције, јер се компанији *MCI Communications* ускраћује приступ неопходној инфраструктури, односно неопходном ресурсу. У одлуци суда се наводи да се одговорност субјекта који контролише неопходни ресурс може утврдити уколико тужилац докаже да су испуњене четири претпоставке:

- а) монополиста врши контролу над неопходним ресурсом;
- б) конкурент није у могућности да, под разумним условима, дуплира неопходни ресурс;
- в) постоји ускраћивање, односно одбијање приступа конкурентима неопходном ресурсу;
- г) приступање конкурента неопходном ресурсу је изводљиво.⁵⁶⁴

Иако је Апелациони суд за седмо подручје у Сједињеним Државама развио поменути тест који је од значаја приликом одговара на питање да ли је субјекат који поседује контролу над неопходним ресурсом одговоран због одбијања приступа конкурентима ресурсу, чини се да ова пракса није широко прихваћена од стране других судова у Сједињеним Америчким Државама. Један од кључних случајева, који се делом односио и на разматрање доктрине о основним средствима, нашао се пред Врховним судом Сједињених Америчких Држава (предмет *Trinko*).⁵⁶⁵

Поменути случај се односио на сектор телекомуникација, који поседује сличне карактеристике као други сектори засновани на мрежама, попут железница и енергетике. Сложеност самог питања које се нашло пред судом је у вези са чињеницом да је суд морао да размотри не само антитрустовске прописе, већ и Акт о телекомуникацијама из 1996. године. Пре него што се нашао пред судом, случају је претходила жалба коју су конкуренти монополисте *Verizon*-а поднели регулатору због техничких разлога и услова приступа телекомуникационом систему, који је био под контролом предузећа *Verizon*. Иако је компанија *Verizon* прихватила да предузме неопходне мере како би се омогућио ефективан приступ систему конкурентима,

Power Co. v. United States 410 U.S. 366 (1973); Hecht v. Pro-Football 570 F.2d 982, D.C. Cir. (1977); Aspen Skiing v. Aspen Highlands Skiing 427 U.S. 585 (1985).

⁵⁶² Adrien de Hauteclouque, Frédéric Marty and Julien Pillot, "The essential facilities doctrine in European competition policy: the case of the energy sector" (chapter 11) in Jean-Michel Glachant, Dominique Finon and Adrien de Hauteclouque (eds.), *Competition, Contracts and Electricity Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, 2011, p. 261. Видети случај *Гемко*: *Gamco, Inc. v. Providence Fruit & Produce Bldg., Inc., et al*, 194 F.2d 484 (1st Cir. 1952).

⁵⁶³ *MCI Communications Corp. v. AT&T Co.*, 708 F.2d 1081 (7th Cir. 1983).

⁵⁶⁴ Мирјана Цукавац „Одбијање пословања у антимонополском праву САД и Европске уније“, оп. cit., стр. 44.

⁵⁶⁵ *Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP*, 540 U.S. 398 (2004).

конкуренти су сматрали да *Verizon* није омогућио ефективан приступ систему, и одлучили су се за класну тужбу (*class action*).

Иако се у коначној одлуци Врховни суд дотакао доктрине о неопходним ресурсима, сама одлука је много опсежнија и обухвата и друга питања о којима је суд расправљао, као што је тест, односно *доктрина ширења монопола* и питање одбијања пословања од стране монополисте. Из тог разлога ћемо се осврнути само на онај део пресуде, у којој је Суд разматрао доктрину о неопходним ресурсима и њену примену у домену антитрустовског права. Може се приметити да суд, не само што је заузео поприлично критички став према доктрини, већ је и „оштрим речима формално одбацио“ њену примену.⁵⁶⁶ Врховни суд је истакао да доктрина о неопходним ресурсима никада није била призната од стране ове судске инстанце, већ да је „креирана од стране неких нижих судова“.⁵⁶⁷ Осврнувши се на могућу примену доктрине у овом конкретном случају, суд је истакао да је за евентуалну примену доктрине неопходно да постоји „немогућност приступа неопходном ресурсу“, што у овом случају није задовољено јер је приступ већ био гарантован Законом о телекомуникацијама. Овакав став суда је нагнао поједине ауторе да тврде како доктрина „није концепт антитрустовског права“, већ да се „може користити, у најбољем, у домену секторске регулације“.⁵⁶⁸

Случај *Trinko* представља прекретницу када је реч о поимању доктрине о неопходним ресурсима у антитрустовском праву, а истовремено је допринео и да разлике у приступу доктрини између америчког антитрустовског права и европског права конкуренције постану још веће.

5.2.2. Доктрина о неопходним ресурсима у Европској унији

Када је реч о разматрању доктрине у оквиру европског права конкуренције, у литератури постоји доминантан став да је доктрина по први пут разматрана у случају *Commercial Solvents* који се нашао пред Судом правде 1974. године.⁵⁶⁹ Наиме, претходно је Комисија установила да је компанија *Commercial Solvents*, односно њена ћерка фирма *ICI*, злоупотребила доминантан

⁵⁶⁶ Frédéric Marty, "Essential Facilities Doctrine", op. cit., p. 771. Сличним речима и Валер описује (Spencer Weber Waller) став суда према доктрини, тврдећи да је суд користио „најоштрије могуће речи“ када је разматрао поменути доктрину. Видети: Spencer Weber Waller, "Areeda, epithets and essential facilities", *Wisconsin Law Review*, Vol. 3, Issue 2, 2008, p. 364.

⁵⁶⁷ Nicolas Petit, "Circumscribing the Scope of EC Competition Law in Network Industries? A Comparative Approach to the US Supreme Court Ruling in the Trinko Case", *Journal of Network Industries*, Vol. 5, No. 3-4, 2004, p. 350.

⁵⁶⁸ Frédéric Marty, "Essential Facilities Doctrine", op. cit., p. 771.

⁵⁶⁹ Judgment of the Court of 6 March 1974. Istituto Chemioterapico Italiano S.p.A. and Commercial Solvents Corporation v Commission of the European Communities. Joined cases 6 and 7/73. ECLI:EU:C:1974:18. Ауторка Цукавац у свом чланку тврди да је доктрина, ипак, први пут примењена у каснијем случају *Telemarketing* из осамдесетих година. У конкретном случају радило се о ћерки фирми *IPB*, белгијске компаније *CLT*, која је имала закључен уговор са компанијом *Centre Belge* о преносу искључивог права телевизијског рекламирања посредством телемаркетинга на *RTL* телевизији. Треба споменути да је у том тренутку компанија *CLT* поседовала контролу над *RTL* телевизијом, као и законски монопол телевизијског рекламирања на тржишту Белгије. Након истека уговора, ћерка фирма *IPB* би ускратила рекламирање на *RTL* телевизији у случају да се радило о телефонским бројевима других компанија. Иако се случај најпре нашао пред белгијским судом, он се обратио Европском суду правде да одлучи о претходном питању. Видети: Мирјана Цукавац „Одбијање пословања у антимонополском праву САД и Европске уније“, op. cit., стр. 60. Уочљиво је да Суд правде не помиње експлицитно доктрину о неопходним ресурсима, али и да се позива на случај *Commercial Solvents* када разматра одбијање пословања од стране доминантног привредног субјекта. Управо због овог другог разлога сматрамо да се о доктрини у европском праву конкуренције разматрало и пре случаја *Telemarketing*, иако није увек експлицитно помињана. Заправо, као што ћемо видети у наставку текста, Комисија је тек у предмету *Port of Rødby* први пут експлицитно дефинисала појам *essential facilities*.

положај тако што је одбила да снабдева неопходном сировином компанију *Zoja*, што је било неопходно за производњу лека против туберкулозе, чиме би компанија *Zoja* представљала непосредног конкурента ћерки фирми *Commercial Solvents-a*.⁵⁷⁰ Суд се сложио са ставом Комисије када је реч о злоупотреби доминантног положаја ћерке фирме *Commercial Solvents-a*, сматрајући да постоји опасност од истискивања конкурента са низводног тржишта. Ипак, треба истаћи да Суд није експлицитно помињао доктрину о основним средствима у својој одлуци. Као што запажа Пети (Nicolas Petit), Европска комисија је базирала доктрину о неопходним ресурсима у наредним случајевима на темељу одлуке Суда у предмету *Commercial Solvents-a*.⁵⁷¹

Када говоримо о „неопходним ресурсима“ или „основним средствима“, они се уобичајено јављају у привредним секторима који се заснивају на мрежама, односно неопходној инфраструктури. Као „неопходни ресурс“ се може јавити енергетска инфраструктура, али и телекомуникациона инфраструктура, железничка инфраструктура, луке и аеродроми. Реч је о ситуацији у којој привредни субјекат који поседује доминантан положај на примарном тржишту користи своју позицију да ограничи (или потпуно елиминише) конкуренцију на секундарном (најчешће низводном) тржишту, остварујући тиме вертикалну доминацију.

Доктрина о неопходним ресурсима се у европској пракси развијала захваљујући активности Европске комисије, али и судских инстанци Уније.⁵⁷² Ипак, како Еврард (Sébastien J. Evrard) запажа, у највећем броју случајева се доктрина разматрала у оквиру ширег контекста одбијања снабдевања од стране доминантних привредних субјеката.⁵⁷³ Оно што се може запазити у пракси Европске комисије када је реч о доктрини о неопходним ресурсима, јесте њено широко прихватање и екстензивно тумачење од стране Комисије. Како истиче Талус, овакав приступ је нарочито постао уочљив код случајева у области железничког транспорта, односно инфраструктуре и лука.⁵⁷⁴

Најпре се у предмету *Port of Rødby* радило о јавном предузећу које је контролисало луку Родби (*Rødby*) у Данској.⁵⁷⁵ Конкурентско предузеће *Stena Rederi AB* је хтело да обавља услугу превоза између данске луке Родби и немачке луке Путгарден (*Puttgarden*), али му је та могућност ускраћена од стране данске државе која је сматрала да има право и обавезу да штити предузеће *DSB* од конкурената, које је било у саставу министарства транспорта и које је управљало луком Родби. Главна дилема се тицала питања да ли лука представља „неопходни ресурс“ који је неопходан конкуренту како би обављао делатност транспорта, узимајући у обзир чињеницу да је предузеће *Stena Rederi AB* предложило да изгради нову луку у непосредној близини. Треба се подсетити претпоставке да „неопходни ресурс“ није могуће дуплирати, или је то веома тешко и економски неисплативо. Данске власти су у овом случају одбиле могућност да предузеће *Stena Rederi AB* изгради другу луку, бранећи такав став чињеницом да у том тренутку не постоји

⁵⁷⁰ Синиша Домазет, „Злоупотреба доминантног положаја као препрека за реиндустријализацију и опоравак привреде“, оп. cit., стр. 200.

⁵⁷¹ Nicolas Petit, “Circumscribing the Scope of EC Competition Law in Network Industries? A Comparative Approach to the US Supreme Court Ruling in the *Trinko* Case”, оп. cit., p. 351.

⁵⁷² Како са правом Пети уочава, Суд прве инстанце (данашњи Општи суд) и Европски суд правде (данашњи Суд правде) су користили критеријум „неопходних околности“ (*exceptional circumstances*) још од предмета *Magill*, уместо непосредног ослањања на концепт „неопходних ресурса“, како би утврдили обавезу омогућавања приступа конкурентима „неопходном ресурсу“ од стране субјеката који контролишу тај ресурс. Видети: Nicolas Petit, “Circumscribing the Scope of EC Competition Law in Network Industries? A Comparative Approach to the US Supreme Court Ruling in the *Trinko* Case”, оп. cit., p. 351.

⁵⁷³ Sébastien J. Evrard, “Essential Facilities in the European Union: Bronner and Beyond”, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 10, Issue 3, 2004, p. 492.

⁵⁷⁴ Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, оп. cit., p. 260.

⁵⁷⁵ Case COMP 94/119/EC (21 December 1993).

незадовољена тражња за превозом. Поступајући у овом случају, Европска комисија је најпре пошла од дефинисања неопходног ресурса: „ресурс или инфраструктура без које његови конкуренти (прим. аут. предузећа које поседује или управља неопходним ресурсом) нису у могућности да понуде своје услуге купцима, и одбијајући да им (прим. аут. конкурентима) одобри приступ таквом ресурсу чини злоупотребу доминантног положаја“.⁵⁷⁶ Напослетку је Комисија установила да одбијање приступа луци Родби од стране данске државе предузећу *Stena Rederi AB*, односно одбијање дозволе да предузеће *Stena Rederi AB* изгради нову луку у близини луке Родби није спојиво са чланом 90 Уговора, а у вези са тим и чланом 86 Уговора.

Други случај у ком је одлучивала Европска комисија, био је предмет *Sea Containers v. Stena Link*.⁵⁷⁷ У поменутом случају привредни субјекат *Sea Containers* је настојао да понуди услуге превоза фериботом између лука Холихед (*Holyhead*) у Великој Британији и Дан Лири (*Dún Laoghaire/Dunleary*) у Ирској. Међутим, да би овај привредни субјекат могао да обавља услуге ферибот превоза, био му је неопходан приступ луци Холихед у Велсу. Предузеће из групације *Stena* (*Stena Sealink Ports*) је било власник и оператер луке Холихед, док је друго предузеће из групације (*Stena Sealink Line*) обављало услуге ферибот превоза између Уједињеног Краљевства, Ирске и Француске. Комисија је запримила притужбу од стране привредног субјекта *Sea Containers*, који је тврдио да је власник и оператор луке Холихед злоупотребио доминантан положај тако што је „онемогућио предузећу *Sea Containers* приступ на разумној основи неопходном ресурсу односно инфраструктури...“.⁵⁷⁸ Заправо, предузеће *Stena Sealink Ports* није хтело да закључи споразум са предузећем *Sea Containers*, јер би на тај начин представљало директног конкурента предузећу из групације *Stena*, које већ обавља услуге превоза фериботом. Комисија је дошла до закључка да предузеће са доминантним положајем, које контролише луку као неопходан ресурс и инфраструктуру, чини злоупотребу уколико ускрати конкурентима приступ неопходној инфраструктури без ваљаног оправдања. У овом конкретном случају, предузећу *Sea Containers* је накнадно понуђен уговор који би омогућио приступ неопходној инфраструктури. Комисија је закључила да је то довољно како би се омогућио приступ предузећу *Sea Containers* луци као неопходном ресурсу, односно како би поменуто предузеће могло да обавља услуге превоза фериботом, и стога се захтев предузећа *Sea Containers* да Комисија одреди привремене мере одбија.

Значајну прекретницу када је реч о тумачењу и примени доктрине у европском праву конкуренције представља став суда у случају *Bronner* из 1998. године.⁵⁷⁹ Наиме, у овом предмету се радило о аустријском држављанину Оскару Бронеру који се бавио издавањем дневних новина, и који је имао занемарљив удео на тржишту. Са друге стране, привредни субјекат *Mediaprint* је представљао значајног учесника на тржишту дневних новина у Аустрији, и поседовао сопствени систем дистрибуирања дневних новина, који се састојао од достављања новина сваког јутра „од врата до врата“. Бронер се обратио националном суду након што му је компанија *Mediaprint* одбила приступ устаљеном систему дистрибуирања дневних новина. Аустријски суд је одлучио да се обрати Европском суду правде са захтевом да одлучи о претходном питању. Том приликом Европски суд правде је установио трипартитни тест, који треба да помогне приликом тражења одговора на питање да ли је у конкретном случају дошло до злоупотребе доминантног положаја

⁵⁷⁶ Ibidem, para. 12.

⁵⁷⁷ Case IV/34.689 - *Sea Containers v. Stena. Sealink* (21 December 1993).

⁵⁷⁸ Ibidem, para. 9.

⁵⁷⁹ Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 26 November 1998. *Oscar Bronner GmbH & Co. KG v Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft mbH & Co. KG and Mediaprint Anzeigengesellschaft mbH & Co. KG*. Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht Wien - Austria. Case C-7/97. ECLI:EU:C:1998:569.

услед одбијања пословања. Сматраће се да је дошло до злоупотребе доминантног положаја и самим тим до повреде конкуренције уколико одбијање пословања:

- а) вероватно доводи до елиминације конкуренције;
- б) не може да се објективно оправда;
- в) нема актуелног или будућег супститута, јер је услуга сама по себи неопходна.⁵⁸⁰

Суд је на крају нашао да три услова из теста нису испуњена у овом конкретном случају, зато што су постојали и други начини дистрибуције дневних новина, попут достављања поштом, посредством киоска или радњи. Други начини дистрибуције дневних новина нису можда представљали најисплативије решење, али је од значаја било то да нису постојале препреке које би биле законске, техничке или економске природе.⁵⁸¹ Како уочава Цукавац, док се „прва два критеријума могу наћи и у ранијим случајевима, трећи критеријум је поставио више стандарде за примену доктрине основних средстава“, односно да „инфраструктура мора бити заиста неопходна“.⁵⁸² Овим је суд желео да ограничи примену доктрине и широко тумачење ком је била склона Европска комисија.

Ипак, доктрина о неопходним ресурсима се и даље тумачила широко у случајевима који су се нашли пред Европском комисијом. Можда најбољи пример широког тумачења онога што представља основно средство или неопходни ресурс представља случај који је долазио из сектора железничког саобраћаја. Немачко железничко предузеће *Georg Verkehrsorganisation GmbH* је поднело приговор Комисији да му италијанско државно предузеће *Ferrovie dello Stato SpA* одбија приступ железничкој инфраструктури у Италији. Наиме, немачко предузеће је хтело да понуди услуге међународног превоза путника између швајцарског града Базела и италијанског града Милана, за шта му је био неопходан приступ железничкој инфраструктури. Комисија је у одлуци истакла да се „железничка инфраструктура може сматрати неопходним ресурсом“, и позвала се на пресуду Суда прве инстанце у предмету *Aéroports de Paris*⁵⁸³. У поменутом предмету, Суд је подржао став Комисије у погледу подвођења аеродромске инфраструктуре под појам неопходног ресурса.⁵⁸⁴ Комисија, надаље, додаје да су испуњена и два главна услова установљена пресудом Суда прве инстанце у предмету *European Night Services*⁵⁸⁵, како би се железничка инфраструктура сматрала неопходним ресурсом.⁵⁸⁶ Најзначајнији аспект одлуке, ипак, јесте чињеница да је Комисија под неопходан ресурс подвела не само железницу, већ је исти тест применила и када је

⁵⁸⁰ Мирјана Цукавац „Одбијање пословања у антимонополском праву САД и Европске уније“, оп. cit., стр. 65.

⁵⁸¹ Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 26 November 1998. *Oscar Bronner GmbH & Co. KG v Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft mbH & Co. KG and Mediaprint Anzeigengesellschaft mbH & Co. KG*, op. cit., para. 44.

⁵⁸² Мирјана Цукавац „Одбијање пословања у антимонополском праву САД и Европске уније“, оп. cit., стр. 66.

⁵⁸³ Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber) of 12 December 2000. *Aéroports de Paris v Commission of the European Communities*. Case T-128/98. ECLI:EU:T:2000:290.

⁵⁸⁴ COMP/37.685GVG/FS (27 August 2003), para. 120.

⁵⁸⁵ Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber) of 15 September 1998. *European Night Services Ltd (ENS), Eurostar (UK) Ltd, formerly European Passenger Services Ltd (EPS), Union internationale des chemins de fer (UIC), NV Nederlandse Spoorwegen (NS) and Société nationale des chemins de fer français (SNCF) v Commission of the European Communities*. Joined cases T-374/94, T-375/94, T-384/94 and T-388/94. ECLI:EU:T:1998:198.

⁵⁸⁶ COMP/37.685GVG/FS (27 August 2003), para. 120. У предмету *European Night Services* Суд прве инстанце наводи како „инфраструктура, производи или услуге јесу неопходни (подвукао аутор) ако таква инфраструктура, производи или услуге нису замењиви и ако, због њихових посебних карактеристика – нарочито претерано високих трошкова и/или времена које је потребно за њихову репродукцију, не постоји алтернатива која би била изводљива за потенцијалне конкуренте, чиме се они искључују са тржишта.“

реч о особљу које управља железницом и вагонима за превоз путника.⁵⁸⁷ То значи да је Комисија имплицитно прихватила да се доктрина о неопходним ресурсима може применити и изван категорије природног монопола, односно инфраструктуре коју је тешко или немогуће дуплирати (енгл. *non duplicable infrastructure*).

Поменућемо и два скорашња случаја о којима су одлучивали Општи суд, односно Суд правде у предметима који се тичу сектора железница и телекомуникација, али који су од значаја и за сектор енергетике. Најпре, Општи суд је у новембру 2020. године донео одлуку у предмету *Lietuvos geležinkeliai*.⁵⁸⁸ Овој пресуди је претходила одлука Европске комисије, која је утврдила постојање злоупотребе доминантног положаја литванског предузећа *Lietuvos geležinkeliai*. Наиме, реч је о вертикално интегрисаном предузећу које је у Литванији обављало делатност железничког превоза путника и терета, док је у исто време управљало железничком инфраструктуром. Са друге стране, предузеће *Orlen Lietuva AB* се бавило рафинисањем нафте и дистрибуцијом нафтних деривата у Литванији. То предузеће је, заправо, друштво-кћер пољске компаније *PKA Orlen S.A.* Како би могло да извози своје нафтне деривате, предузеће *Orlen Lietuva AB* је склопило споразум са *Lietuvos geležinkeliai*, које се обавезало да јој омогући превоз рафинисане нафте и нафтних деривата железницом до литванске луке Клајпеда за даљи извоз. Мањи део производа предузећа *Orlen Lietuva AB* се превозио железницом у Летонију. Како литванско предузеће *Lietuvos geležinkeliai* није имало неопходно одобрење за самостално обављање делатности превоза железницом на тлу Летоније, оно је склопило подуговор са летонским предузећем *Latvijas dzelzceļš* за превоз железницом на летонској територији. Након што је дошло до спора између предузећа *Orlen Lietuva AB* и предузећа *Lietuvos geležinkeliai*, ово прво се одлучило да своје производе не извози више из литванске луке Клајпеда већ из летонских лука у Риги и Вентспилсу. Са друге стране, предузеће *Orlen Lietuva AB* је одлучило и да задржи превоз постојећим железничким путем из Литваније у Летонију, које би уместо литванског предузећа *Lietuvos geležinkeliai* сада требало да обавља летонско предузеће *Latvijas dzelzceļš*. Увидевши намере предузећа *Orlen Lietuva AB*, литванско железничко предузеће *Lietuvos geležinkeliai* је најпре обуставило превоз железницом и то правдало безбедносним разлозима и дотрајалошћу пруге, да би напослетку уклонило и део пруге онемогућивши тиме даљи превоз поменутом железничком рутом.

Комисија је утврдила да је предузеће *Lietuvos geležinkeliai* уклањањем пруге злоупотребило доминантан положај и наложила је мере за отклањање повреде конкуренције. Литванско предузеће *Lietuvos geležinkeliai* је поднело тужбу за поништај ове одлуке пред Општим судом, тврдећи да Комисија није применила критеријуме из постојеће праксе, односно из случајева који су се тicali одбијања приступа неопходној инфраструктури. Тужилац је навео да се његова наводна повреда није односила на уклањање пруге, као што је Комисија установила. Предузеће *Lietuvos geležinkeliai* је тврдило да уколико је и било повреде, она се односила на поправку пруге, односно обезбеђивање приступа ресурсу за који би требало да се утврди да је „неопходан“. Овим је тужилац хтео да се позове на случај *Бронер*, у оквиру ког је Суд установио строге и захтевне критеријуме како би се одређена инфраструктура, односно средство окарактерисало као неопходно, тј. нужно за обављање одређене делатности. Само уколико су сви услови кумулативно испуњени, може се говорити о средству или инфраструктури која је неопходна, и у том случају предузеће са доминантним положајем који контролише тај ресурс мора да обезбеди приступ (потенцијалним) конкурентима. Општи суд се није сложио са тужбеним захтевом да се пропуст предузећа *Lietuvos geležinkeliai* састојао у изостанку поправке пруге (енгл.

⁵⁸⁷ Kim Talus, *Introduction to EU Energy Law*, op. cit., p. 70.

⁵⁸⁸ Judgment of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 18 November 2020. *Lietuvos geležinkeliai v Commission*. Case T-814/17. ECLI:EU:T:2020:545.

failure to repair), већ управо у уклањању пруге (енгл. *removal of the track*), и стога се овај случај „не може анализирати у контексту судске праксе у домену одбијања приступа нужној инфраструктури“.⁵⁸⁹ Другим речима, Општи суд је заузео став да критеријуми из предмета *Бронер* нису примењиви у конкретном случају, и стога није нашао за потребно да разматра да ли се радило о инфраструктури, односно средству које је неопходно.⁵⁹⁰

Други случај о ком је одлучивао Суд правде односио се на сектор телекомуникација, и такође је релевантан за сектор природног гаса. Радило се о предмету у ком је утврђена злоупотреба доминантног положаја телекомуникационог оператора *Slovak Telekom* у Словачкој. Наиме, прво је Европска комисија донела одлуку да је поменути телекомуникациони оператор повредио члан 102 УФЕУ у погледу услуге приступа широкопојасном интернету, тиме што је издвојено само неколико локалних петљи, које је користио само један алтернативни оператор.⁵⁹¹ Конкретне радње које су довеле до повреде уговорног члана, односиле су се на: непружање информација о мрежи неопходној за издвајање локалних петљи, редуковање подручја примене обавезе издвајања локалних петљи, референтну понуду телекомуникационог оператора која је садржала непоштена правила и услове, и примену тарифе која није омогућавала једнако успешном конкуренту, који се ослања на приступ издвојеним локалним петљама предузећа *Slovak Telekom*, да послује без губитака нудећи услуге конкурентне услугама поменутог предузећа на малопродајном тржишту.⁵⁹² На тај начин је ограничен приступ свим (потенцијалним) конкурентима локалној петљи од стране предузећа *Slovak Telekom*, односно предузећа *Deutsche Telekom* у Немачкој. Овај случај се нашао, најпре, пред Општим судом по тужби за поништај одлуке Комисије. Општи суд је подржао већину навода Европске комисије у поступку против предузећа *Slovak Telekom*. Суд је заузео став да критеријуми из предмет *Бронер* нису примењиви у конкретном случају, као што тужилац тврди, јер обавеза пружања приступа конкурентима постоји на основу постојећег регулаторног оквира у сектору телекомуникација. Дакле, постојећи регулаторни оквир већ садржи вредновање потенцијалних користи и трошкова обавезе пружања приступа конкурентима локалној петљи, и у том вагању предност је дата обезбеђивању приступа конкурентима.⁵⁹³ Суд правде је одлучивао о жалби коју је словачки телекомуникациони оператор поднео овој инстанци.⁵⁹⁴ Суд се сложио, такође, са ставом да критеријуми из предмета *Бронер* нису примењиви у конкретном случају јер се овде није радило о одбијању приступа конкурентима, већ о постојању непоштених услова приступа неопходном ресурсу.⁵⁹⁵ У овом случају је словачки телекомуникациони оператор био у обавези да обезбеди приступ локалној петљи конкурентима на основу постојећег регулаторног оквира у сектору телекомуникација, и

⁵⁸⁹ Judgment of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 18 November 2020. Lietuvos geležinkeliai v Commission. Case T-814/17. ECLI:EU:T:2020:545, para. 98.

⁵⁹⁰ Одлука Општег суда је касније потврђена од стране Суда правде у другостепеном поступку. Видети: Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 January 2023. Lietuvos geležinkeliai AB v European Commission. Case C-42/21 P. ECLI:EU:C:2023:12.

⁵⁹¹ Judgment of the General Court (Ninth Chamber, Extended Composition) of 13 December 2018. Slovak Telekom, a.s. v European Commission. Case T-851/14. ECLI:EU:T:2018:929, para. 23. Обавеза издвајања локалне петље је установљена у Европској унији Уредбом бр. 2887/2000 о рашчлањеном приступу локалној петљи. Видети: Regulation (EC) No 2887/2000 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on unbundled access to the local loop, *Official Journal of the European Communities*, L 336, 30.12.2000, p. 4–8.

⁵⁹² Judgment of the General Court (Ninth Chamber, Extended Composition) of 13 December 2018. Slovak Telekom, a.s. v European Commission. Case T-851/14, op. cit., para. 53.

⁵⁹³ Ibidem, para. 121.

⁵⁹⁴ Judgment of the Court (Third Chamber) of 25 March 2021. Slovak Telekom v Commission. Case C-165/19 P. ECLI:EU:C:2021:239.

⁵⁹⁵ Ibidem, para. 59.

стога се спорне праксе овог предузећа нису односиле на одбијање приступа, већ на *услове* таквог приступа.

5.2.3. Гасна инфраструктура као „неопходни ресурс“

Претходно анализирани случајеви нису били конкретно везани за енергетску инфраструктуру. Међутим, као што смо истакли, поменути сектори деле неке од карактеристика са енергетским сектором, укључујући и тржиште природног гаса, па се поставља питање да ли се доктрина о неопходним ресурсима примењује и на гасну инфраструктуру? Како Отклок истиче „високоволтне електричне мреже или гасне транспортне мреже се *обично посматрају* (подвукао аутор) као неопходни ресурси.“⁵⁹⁶ Ипак, ми ћемо се осврнути и на праксу органа за заштиту конкуренције у Сједињеним Америчким Државама и Европској унији, како бисмо сагледали њихов став и аргументацију у погледу подвођења енергетске инфраструктуре под доктрину основних средстава.

Као што су запазили Отклок, Марти и Пило, доктрина о неопходним ресурсима се неупоредиво мање пута експлицитно среће у случајевима који су долазили из области енергетике, али да су, истовремено, у појединим правним актима присутни слични концепти који су, у бити, надахнути оним елементима које садржи доктрина о неопходним ресурсима.⁵⁹⁷ У овом поглављу смо навели неке предмете који су се односили на право интелектуалне својине, телекомуникациони сектор, железничку и уопште транспортну инфраструктуру, док је приметно да нема водећег случаја који би се непосредно односио на сектор енергетике и енергетску инфраструктуру. Несумњиво је да ова инфраструктура дели неке од карактеристика других привредних грана, нарочито у погледу тешкоћа које се јављају када је реч о дуплирању постојеће инфраструктуре. Ипак, потребно је утврдити да ли сва енергетска инфраструктура представља „неопходни ресурс“, с тим да ћемо се ми првенствено усмерити на инфраструктуру у сектору природног гаса. Под гасном инфраструктуром у првом реду мислимо на гасоводе (где разликујемо транспортне и дистрибутивне гасоводе, интерконекторе), објекте за течни природни гас и објекте за складиштење природног гаса.

Треба направити и разлику између праксе органа за заштиту конкуренције у Сједињеним Америчким Државама и Европској унији. Навели смо већ неке разлике када је реч о поимању доктрине о неопходним ресурсима у америчком антитрустовском праву, у оквиру које је доктрина и настала, и ставу Европске комисије и правосудних институција Европске уније према доктрини. Талус је у свом чланку пружио преглед неколико случајева који су се тицали приступа гасоводу од стране конкурентских предузећа у Сједињеним Америчким Државама, у контексту доктрине о неопходним ресурсима. Ови случајеви одражавају генералну тенденцију америчког антитрустовског права да се доктрина о неопходним ресурсима уже тумачи у поређењу са тумачењем доктрине у Европи, нарочито од стране Европске комисије.⁵⁹⁸

⁵⁹⁶ Adrien de Hauteclocque, “Article 102 TFEU – Abuse of a dominant position”, op. cit., p. 297.

⁵⁹⁷ Adrien de Hauteclocque, Frédéric Marty and Julien Pillot, “The essential facilities doctrine in European competition policy: the case of the energy sector”, op. cit., p. 269.

⁵⁹⁸ Аутор Талус у наслову чланка сликовито описује разлику између европског (*third party access-friendly*) и америчког (*contractual freedom*) приступа доктрини о неопходним ресурсима у контексту сектора енергетике. Видети више у: Kim Talus, “Just What is the Scope of the Essential Facilities Doctrine in the Energy Sector?: Third Party Access-Friendly Interpretation in the EU v. Contractual Freedom in the US”, *Common Market Law Review*, Vol. 48, 2011, pp. 1571-1598.

Амерички судови су генерално прихватили могућност да компанија, која поседује контролу над гасоводима, одбије приступ предузећима којима је потребна услуга транспорта природног гаса кроз гасовод. Тако се одбијање приступа другим предузећима правдало постојањем претходних уговорних обавеза, најчешће због постојања клаузуле „узми или плати“ (енгл. *take-or-pay*). Великим бројем или „мрежом“ дугорочних уговора о снабдевању природним гасом се утицало на попуњеност капацитета гасовода којим се транспортује природни гас, што је конкуренте оставило без приступа гасоводу као „неопходном ресурсу“ услед недостатка капацитета.⁵⁹⁹

У предмету *City of Chanute, Kan. v. Williams Natural Gas Co.*⁶⁰⁰ Суд је најпре пошао од тога да ли је примењива доктрина о основним средствима. Пре него што се осврнуо на услове, тј. критеријуме који морају бити задовољени да би се установила одговорност на основу доктрине о основним средствима, суд је требало да одговори на питање да ли гасна инфраструктура (односно у овом конкретном случају гасоводи) могу да потпадну под концепт „основних средстава“. Суд је изричито истакао да је „доктрина (прим. аут. доктрина о неопходним ресурсима) нарочито примењива на гасоводе“, и то у случају када привредни субјекат који контролише те гасоводе ускраћује, односно одбија приступ другим субјектима.⁶⁰¹ Иако гасовод може да потпадне под категорију „неопходног ресурса“, у овом случају нису били испуњени услови за примену доктрине о неопходним ресурсима, односно за утврђивање одговорности привредног субјекта који контролише гасовод.

На сличним чињеницама се заснивао случај *State of Illinois Burris v. Panhandle Eastern Pipe Line Company*⁶⁰², где је Суд прихватио аргументацију која се базирала на економској логици, по којој би се предузеће које поседује контролу над гасоводом изложило губицима уколико би обезбедило приступ конкурентима гасоводу. До нешто другачијег исхода дошло се у случају *American Central Eastern Texas Gas Company v. Union Pacific Resources Group Inc*⁶⁰³, где је установљена повреда конкуренције од стране компаније која је поседовала контролу над гасоводом. Овде је Суд утврдио да је поменута компанија имала стратегију закључивања дугорочних уговора са својим клијентима, чиме је *de facto* онемогућен приступ гасоводу конкурентима услед недостатка капацитета. Поврх тога, овај случај се разликује од претходних и по томе што је компанија која управља гасоводом не само онемогућавала приступ конкурентима својој мрежи, већ и онемогућавала било какву изградњу нове инфраструктуре која би омогућила транспорт природног гаса за исто тржиште потрошача.

Колико су амерички судови уско тумачили оно што представља „неопходни ресурс“ може се најбоље сагледати кроз предмете *Midwest Gas Services v. Indiana Gas Company*⁶⁰⁴ и *Paladin Associates, Inc. v. Montana Power Company*⁶⁰⁵. У поменутим случајевима се радило о немогућности приступа гасоводима, за које се у тужбеним захтевима тврдило да представљају ресурс који је неопходан за конкурисање на секундарном, низводном тржишту, и то у ситуацији када су

⁵⁹⁹ Видети предмете: *City of Chanute, Kan. v. Williams Natural Gas Co.*, 743 F. Supp. 1437 (D. Kan. 1990); *Illinois ex rel. Burris v. Panhandle Eastern Pipe Line Co.*, 935 F.2d 1469, 1479-80 (7th Cir.1991).

⁶⁰⁰ *City of Chanute, Kan. v. Williams Natural Gas Co.*, 678 F. Supp. 1517 (D. Kan. 1988).

⁶⁰¹ У овом делу одлуке Суд се непосредно позива на текст правника Мекналтија објављеног у часопису Универзитета у Питсбургу, видети: Sean J. McNulty, "Freeing the Captives: Nondiscriminatory Access to Transportation in the Interstate Gas Market", *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 47, 1984, p. 843.

⁶⁰² *Illinois ex rel. Burris v. Panhandle Eastern Pipe Line Co.*, 935 F.2d 1469, 1479-80 (7th Cir.1991).

⁶⁰³ *American Central Eastern Texas Gas Co v Union Pacific Resources Group Inc*, No 02-41010 (5th Cir. 2004).

⁶⁰⁴ *Midwest Gas Services, Inc. and Midwest Gas Storage, Inc., Plaintiffs-appellants, v. Indiana Gas Company, Inc., Indiana Energy Services, Inc., and Proliance Energy, LLC, Defendants-appellees*, 317 F.3d 703 (7th Cir. 2003).

⁶⁰⁵ *Paladin Associates, Inc. v. Montana Power Co.*, 97 F. Supp. 2d 1013 (D. Mont. 2000).

постојали алтернативни начини приступа секундарном тржишту. Ови алтернативни начини приступа низводном тржишту нису представљали „најекономичнију“ руту за тужитеље, који су из тог разлога сматрали да им се ускраћује приступ најекономичнијој рути и гасоводу који представља неопходни ресурс. Суд је у оба поменута случаја био изричит да се, у условима постојања алтернативних гасовода и рута транспорта природног гаса, не може говорити о постојању појединачног гасовода, односно руте као неопходног ресурса, ма колико тај гасовод или рута имали предности у односу на алтернативне.⁶⁰⁶ Управо се кроз овакво тумачење онога што, заиста, представља ресурс који је неопходан или нужан, може уочити приступ америчких судова који су предност давали слободи пословања привредних субјеката који контролишу одређену кључну инфраструктуру, као и слободи избора пословних партнера. Овакво тумачење је суштински у складу са претходном праксом америчких судова када је реч о приступу доктрини о неопходним ресурсима. Треба поновити и значај одлуке Врховног суда у предмету *Тринко*, који је заузео изразито негативан став према самој доктрини о неопходним ресурсима, тврдећи да су њој прибегавали нижи судови. Ипак, поменута доктрина и даље има своје место у америчком антитрустовском праву, али се њој и даље опрезно приступа нарочито из аспекта слободе пословања и избора пословних партнера, чак и ако је реч о привредним субјектима који имају значајан удео на тржишту и контролу над кључном инфраструктуром.

Када је реч о приступу европских институција у погледу примене доктрине о неопходним ресурсима у области енергетике, чини се да нема довољно развијене праксе на основу које би се искристалисао јединствен став. Разматрање о енергетској инфраструктури као неопходном ресурсу у Европској унији се донекле разликује у односу на трајекторију и став америчког антитрустовског права. Талус наводи два фактора која су допринела другачијем ставу према доктрини о неопходним ресурсима, односно њеној примени у односу на енергетску инфраструктуру у Сједињеним Америчким Државама и Европи. Прво, у Сједињеним Америчким Државама је деценијама присутно зрело, односно развијено енергетско тржиште (енгл. *mature market*), у поређењу са већином европских енергетских тржишта и, друго, у Сједињеним Америчким Државама постоји веће поверење у тржиште, односно тржишне механизме у односу на генерално већу државну интервенцију у Европи.⁶⁰⁷ Због различите структуре тржишта на два континента, за очекивати је било да ће се и примена права конкуренције донекле разликовати. Док је постојала приватна иницијатива у Сједињеним Државама и неколико стотина активних играча на енергетском тржишту, у Европској унији је тек требало успоставити ефективно тржиште и омогућити приступ другим субјектима, односно конкурентима.

За разлику од ситуације у Сједињеним Државама, у Европској унији нема довољно развијене праксе која би допринела да се искристалише став према примени доктрине о неопходним ресурсима на енергетском тржишту. То је пре свега последица чињенице да не постоји водећи случај на енергетском тржишту који би послужио као могући водич за будуће сличне случајеве. Наиме, већину случајева везаних за енергетско тржиште, који су давали повода да је евентуално дошло до повреде конкуренције, Европска комисија је окончала нагодбом, односно дошло је до прекида поступка услед нагодбе. Подсећања ради, могућност прекида поступка услед нагодбе је уведена чланом 9 Уредбе бр. 1/2003.⁶⁰⁸ Управо на основу тог члана, Европска комисија ужива значајан степен дискреције приликом одлучивања да ли да започне

⁶⁰⁶ Kim Talus, “Just What is the Scope of the Essential Facilities Doctrine in the Energy Sector?: Third Party Access-Friendly Interpretation in the EU v. Contractual Freedom in the US”, op. cit., p. 1581.

⁶⁰⁷ Ibidem, pp. 1582-1583.

⁶⁰⁸ Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, *Official Journal of the European Communities*, L1, 4 January 2003.

поступак испитивања повреде конкуренције,⁶⁰⁹ који као крајњи исход може да има утврђивање повреде конкуренције у конкретном случају и евентуално изрицање драконских казни за учеснике који су повредили конкуренцију, или да се нагоди са учесницима за које постоји сумња да својим радњама и понашањем на тржишту могу да повреду конкуренцију, те прихвати њихов предлог мера како би се смањио ризик од повреде конкуренције.

Комисија се није уздржавала од могућности нагодбе са учесницима на енергетском тржишту, укључујући тржиште електричне енергије и природног гаса. У наставку ћемо се осврнути само на неке од случајева који се тичу тржишта природног гаса, с обзиром да је поменуто тржиште примарни предмет нашег истраживања. Европска комисија је прво постигла нагодбу са немачком компанијом *RWE*, јер су постојале индиције да је ова компанија злоупотребила доминантан положај на релевантном тржишту, тиме што је одбијала приступ конкурентима гасној мрежи над којом је поседовала контролу. Комисија је у својој одлуци истакла да се мрежа, над којом ова компанија поседује контролу, може посматрати као неопходни ресурс (енгл. *essential facility*) и позвала се на пресуду суда из случаја *Бронер*.⁶¹⁰ Она се није задржала само на констатацији како је немачка компанија била у обавези да омогући приступ конкурентима неопходном ресурсу, односно својој гасној мрежи, већ је додала да „сама чињеница да су постојећи капацитети у потпуности искоришћени од стране имаоца неопходног ресурса (то јест компаније *RWE*) није довољна да се искључи злоупотреба предвиђена чланом 82 Уговора“, те да је „у таквој ситуацији, доминантан ималац неопходног ресурса у обавези да предузме све мере како би отклонио ограничења која произилазе услед недостатка капацитета и да организује своје пословање на начин који ће омогућити доступним максималан капацитет неопходног ресурса.“⁶¹¹

Сличан приступ Европске комисије се може уочити и у другим случајевима у којима је дошло до нагодбе са енергетским компанијама, услед индиција да су компаније злоупотребиле доминантан положај на тржишту природног гаса. Исте године када је дошло до нагодбе Европске комисије и немачке компаније *RWE*, она се нагодила и са француском компанијом *Gaz de France Suez*⁶¹², односно компанијама *E.ON*⁶¹³ и *ENI*⁶¹⁴ 2010. године. Индикативно је да се Комисија у све три одлуке позивала на случај *Бронер*, којим је успостављен тест и којим су дефинисани критеријуми за примену доктрине о неопходним ресурсима. Уколико се детаљније анализирају одлуке Комисије у поменутим случајевима у којима је дошло до нагодбе, може се уочити да је она користила и термин „неопходни инпут“ (енгл. *essential input*),⁶¹⁵ као синоним за концепт „неопходног ресурса“ (енгл. *essential facility*). Такође, може се уочити да је под „неопходним ресурсом“ Комисија посматрала не само појединачне гасоводе (енгл. *single pipeline*), односно интерконекторе (енгл. *interconnector*), већ и целокупну транспортну мрежу (енгл. *transport network*), па чак и терминале за пријем течног природног гаса (енгл. *LNG terminal*).⁶¹⁶ Оно што је посебно интересантно за нагодбе између Комисије и европских енергетских гиганата, јесте чињеница да се Комисија није уздржавала од захтева за спровођењем структурних мера, које су подразумевале и уступање капацитета конкурентима.

⁶⁰⁹ Поступак испитивања повреде конкуренције (енгл. *infringement procedure*) прописан је чланом 7 Уредбе бр. 1/2003.

⁶¹⁰ Case AT.39402 *RWE* (18 March 2009), para. 22.

⁶¹¹ *Ibidem*, p. 7.

⁶¹² Компанија је променила име 2015. године, од када носи назив *Engie*. Case AT.39316 *Gaz de France* (3 December 2009).

⁶¹³ Case AT.39317 – *E.ON Gas* (4 May 2010); Case AT.39767 – *E.ON GAS* (26 July 2016).

⁶¹⁴ Case AT.39315 *ENI* (29 September 2010).

⁶¹⁵ Case AT.39316 *Gaz de France* (3 December 2009), paras 26, 30.

⁶¹⁶ *Ibidem*, paras 40, 68.

Из овакве праксе нагодбе Европске комисије са великим енергетским компанијама на тржишту природног гаса у Европској унији, може се извући неколико закључака. Прво, Комисија је експлицитно признала могућност да енергетска инфраструктура може да представља неопходни ресурс, али и даље није потпуно јасно да ли свака енергетска инфраструктура представља неопходни ресурс. Поједини аутори тврде да се складишта природног гаса, као и гасоводи велике удаљености (енгл. *long-distance gas pipelines*) не могу увек сматрати неопходним ресурсима, зато што често постоји алтернативна инфраструктура која та складишта и гасоводе лишава критеријума „неопходности“ (енгл. *essentiality*).⁶¹⁷ Са друге стране, чини се оправданим став Комисије да, поред појединачне гасне инфраструктуре, подведе и целокупну мрежу (енгл. *network*) под категорију неопходног ресурса. То је разумљиво у ситуацији када поједини привредни субјекти могу да контролишу неколико инфраструктурних објеката - на пример све тачке улаза у мрежу и целокупан увозни капацитет, и тиме ефективно спрече приступ конкурентима целокупној енергетској мрежи. Ипак, у тим случајевима треба бити обазрив и исправно утврдити да ли привредни субјекат заиста контролише целокупну мрежу, јер се у супротном неће радити о ресурсу која је заиста „неопходан“. Коначно, можда најзначајнија карактеристика приступа Европске комисије у погледу примене доктрине о неопходним ресурсима на тржишту природног гаса, огледа се кроз то да се примена доктрине није ограничила само на обезбеђивање приступа конкурентима неопходном ресурсу, већ је Комисија неретко захтевала и додатне инвестиције како би се постојећи инфраструктурни капацитети проширили или изградили нови. Нежељена последица овако широког тумачења доктрине о неопходним ресурсима, може да буде смањивање или чак елиминисање подстицаја да се улаже у инфраструктуру, јер ће се тиме конкуренти ослонити на готово извесну примену доктрине која ће им омогућити да приступе инфраструктури без икаквих претходних улагања.⁶¹⁸

5.3. Изузеће гасовода ОПАЛ и значај конкуренције

Један од основних критеријума од којих се полази приликом одлучивања о изузећу нове гасне инфраструктуре јесте онај који се тиче конкуренције на тржишту природног гаса. Заправо, ако се ближе анализира текст директиве у делу који се односи на поступак изузећа нове гасне инфраструктуре, може се приметити да се питање конкуренције помиње у два одвојена критеријума – најпре, у првом критеријуму се тражи да нова гасна инфраструктура треба да допринесе унапређењу конкуренције у снабдевању гасом, поред унапређења сигурности снабдевања гасом, а потом и у последњем критеријуму – где је прописано да изузеће не сме да буде штетно по конкуренцију, као ни по ефикасно функционисање регулисаног система и унутрашњег енергетског тржишта у Европској унији. Из овакве формулације се може закључити да је природа обавезе која се односи на конкуренцију двојака. Под активном обавезом се подразумева да се изградњом нове гасне инфраструктуре унапређује конкуренција на посматраном тржишту, односно посматраним тржиштима. Пасивна обавеза подразумева

⁶¹⁷ Adrien de Hauteclocque, Frédéric Marty and Julien Pillot, “The essential facilities doctrine in European competition policy: the case of the energy sector”, *op. cit.*, p. 272. Аутори наводе да складишта природног гаса могу да представљају неопходни ресурс само у случају да су једина на одређеном подручју или да су толиког капацитета да немају адекватну замену на посматраном подручју, односно на релевантном географском тржишту. Када је реч о гасоводима велике удаљености, односно транспортним гасоводима, аутори сматрају да се они тешко могу подвести под категорију неопходног ресурса, што образлажу тиме да се и у преамбули Уредбе бр. 1775/2005 наводи како међу тим гасоводима може постојати конкуренција (енгл. *pipe-to-pipe competition*).

⁶¹⁸ Овај проблем у економији, односно теорији јавног одлучивања, познат је и као „проблем слободног јахача“ (енгл. *free-rider problem*).

спречавање негативних или штетних ефеката изузећа по конкуренцију на предметном тржишту, односно тржиштима гаса у Европској унији.

5.3.1. Критеријум унапређења конкуренције

Поступајуће веће Савезне агенције за мреже је најпре разматрало како изградња новог гасовода *ОПАЛ* утиче на унапређење конкуренције у погледу снабдевања природним гасом, у складу са захтевом из чл. 28а(1) 1 Закона о енергетици СР Немачке, који одсликава захтев из чл. 22(1) Директиве 2003/55/ЕС из 2003. године. Пре упуштања у анализу могућих ефеката изградње новог гасовода по унапређење конкуренције у снабдевању природним гасом, регулаторно тело је пошло од експертског извештаја који је сачинила консултантска кућа *Frontier Economics*, и који је достављен од стране оператора гасовода *ОПАЛ* приликом подношења захтева за изузеће. У поменутом експертском извештају се детаљно разматрао утицај целокупног надземног дела пројекта *Северни ток* (енгл. *Nord Stream Onshore project*), што укључује гасоводе *НЕЛ* и *ОПАЛ*, као копнене продужетке поморског гасовода *Северни ток* на територији СР Немачке. Закључак извештаја је био да целокупан пројекат *Северни ток* унапређује конкуренцију у погледу снабдевања природним гасом, као и да ће евентуални негативни утицаји по конкуренцију бити компензовани додатним условима и мерама, чиме ће могући негативни утицаји по конкуренцију бити надмашени позитивним ефектима пројекта.⁶¹⁹

Како би се утврдила основаност оваквог извештаја, који је достављен од стране оператора гасовода и подносиоца захтева за изузеће, регулаторно тело је приступило детаљној анализи утицаја новог гасовода и могуће доделе изузећа на конкуренцију на релевантним тржиштима природног гаса. Треба подсетити да у свим државама чланицама Европске уније постоје и посебни органи задужени за праћење и заштиту конкуренције на националном тржишту. У СР Немачкој институција која је задужена за спречавање и санкционисање повреде конкуренције јесте Савезна канцеларија за картел (*Bundeskartellamt*), као пандан органима и комисијама за заштиту конкуренције који постоје у другим државама.⁶²⁰ Поред савезне институције задужене за заштиту конкуренције, у СР Немачкој постоје и тела за заштиту конкуренције на нивоу покрајина, односно федералних јединица (нем. *Landeskartellämter*). Иако је Савезна агенција за мреже добила 2005. овлашћење за тржишта електричне енергије и природног гаса, тиме није умањен значај тела за заштиту конкуренције у поменутих секторима. Заштита конкуренције је од суштинске важности и циљ не само за органе чија је примарна дужност заштита конкуренције и санкционисање било ког вида повреде конкуренције на тржишту, већ и енергетских регулатора ако је реч о енергетском тржишту. Ово, наизглед, може да доведе до сукоба надлежности и преклапања задатака различитих институција које прате ситуацију на енергетском тржишту. Из поменутог разлога су одредбе пре свега директива, али и других правних аката Европске уније, дефинисане тако да остављају довољно простора државама чланицама Уније да саме уреде односе између различитих регулаторних тела. На европском нивоу је прописано да регулаторна тела са овлашћењима и задацима на енергетском тржишту међусобно сарађују, што се нарочито односи на енергетске регулаторе и органе за заштиту конкуренције. Трећим енергетским пакетом су уведене додатне одредбе по питању сарадње и размене информација између националних регулаторних тела у

⁶¹⁹ Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-010, Beschluss vom 25.02.2009, Seite 34.

⁶²⁰ У Републици Србији је то Комисија за заштиту конкуренције, као самостална и независна организација са задацима дефинисаним Законом о заштити конкуренције. Видети: Закон о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013.

области енергетике и других независних органа, попут тела за заштиту конкуренције или регулатора на финансијском тржишту.⁶²¹

Из поменутих разлога је немачко регулаторно тело имало значајну помоћ од стране Савезне канцеларије за картел, како би утврдило последице изградње новог гасовода и његовог евентуалног изузећа по конкуренцију на релевантним тржиштима, односно оним тржиштима на која ће највероватније утицати изградња новог гасовода и додела евентуалног изузећа. Полазна тачка Савезне агенције за мреже била је интерпретација тј. тумачење критеријума, којим је прописано да се конкуренција у снабдевању гасом мора унапредити како би се доделило изузеће новом гасоводу. Пошто се у Директиви 2003/55/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса, као и у немачком Закону о енергетици, не пружа детаљније појашњење овог критеријума, немачко регулаторно тело је консултовало и радни документ Европске комисије који се односи на тумачење чл. 7 Уредбе бр. 1228/2003, односно чл. 22 Директиве 2003/55. Из самог документа проистиче да је услов који се односи на унапређење конкуренције у снабдевању гасом *sui generis* критеријум, који је у право енергетике уведен посредством правила која уређују режим изузећа нове енергетске инфраструктуре.⁶²² Истовремено, примарни и секундарни извори права Европске уније у области конкуренције су од значаја и примењују се приликом одлучивања о додели изузећа новој гасној инфраструктури. Ту се пре свега мисли на чл. 101 (некадашњи чл. 81 УЕЗ) и чл. 102 (некадашњи чл. 82 УЕЗ) Уговора о функционисању Европске уније, као и на секундарне изворе права у области контроле концентрација – Уредбу о контроли концентрација (*EU Merger Regulation*). Не треба занемарити ни богату праксу Европске комисије и правосудних институција Европске уније, али и националних органа у државама чланицама, у предметима који се односе на питање заштите конкуренције на националном или европском тржишту. Из те праксе су се развили и принципи заштите конкуренције на различитим тржиштима производа и услуга. Поред водећих предмета у области заштите конкуренције, од велике важности јесу и предмети који се конкретно односе на енергетско тржиште и, још конкретније, на тржиште природног гаса.

Други значајан моменат пре упуштања у разматрање испуњености критеријума унапређења конкуренције у снабдевању природним гасом, јесте његово разликовање од другог критеријума који се односи на одсуство штетних или негативних ефеката изузећа по ефективну конкуренцију на тржишту природног гаса. Савезна агенција за мреже је утврдила да постоје разлике у формулацији два критеријума који се односе на конкуренцију на тржишту природног гаса, како у тексту Директиве 2003/55/ЕС, тако и у релевантним одредбама немачког законодавства. Док је код првог критеријума референтна тачка *улагање* или изградња новог гасовода (енгл. *investment must enhance competition...*), дотле се код последњег критеријума као упоређујућа тачка не узима улагање већ само *изузеће* тог улагања од примене појединих прописа (енгл. *exemption is not detrimental to competition...*).⁶²³ Упркос овој разлици у формулацији, регулаторно тело је истакло да дистинкција између два критеријума није баш најјаснија и да се могу јавити недоумице приликом њихове примене у конкретном случају.⁶²⁴

Након што је размотрило релевантне одредбе које регулишу поступак доделе изузећа новој гасној инфраструктури, регулаторно тело је приступило анализи чињеница које су од значаја за доделу изузећа гасоводу *ОПАЛ*. Како се у том тренутку радило о планираном интерконектору

⁶²¹ Видети тачку 36 и 59 преамбуле Директиве 2009/73/ЕС.

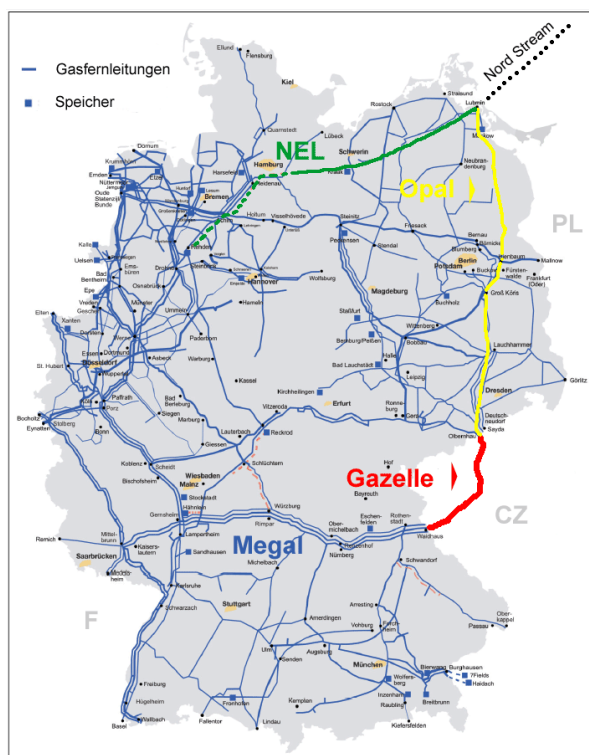
⁶²² Commission Staff Working Paper Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity – New Infrastructure Exemptions, op. cit., para. 31.

⁶²³ Видети чл. 22(1) (a), (e) Директиве 2003/55/ЕС.

⁶²⁴ Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-010, Beschluss vom 25.02.2009, Seite 35.

који је требало да се повеже на гасовод *Северни ток 1* и да транспортује природни гас све до излазне тачке на граници СР Немачке и Чешке Републике, где би се даље настављао транспорт природног гаса, могло се претпоставити на која тржишта ће највише имати утицаја реализација овог пројекта. Поред територије СР Немачке, кроз коју ће гасовод *ОПАЛ* пролазити, од значаја за разматрање била је и територија, односно тржиште природног гаса у Чешкој Републици. План је у том тренутку било повезивање гасовода *ОПАЛ* са транспортном мрежом у Чешкој Републици, док се планирала и изградња интерконектора *Газела* кроз територију Чешке Републике – који ће се надовезати на гасовод *ОПАЛ*, и транспортовати гас до границе са СР Немачком, те се повезати са гасоводом *МЕГАЛ* (нем. *Mittel-Europäische-Gasleitung* или *MEGAL pipeline*).

На слици испод (слика 4) се може видети гасовод *Газела*, који повезује гасовод *ОПАЛ* са гасоводом *МЕГАЛ* у СР Немачкој.



Слика 4. Гасовод Газела
Извор: energie-chronik.de

Иако се може чинити да је реч о једном великом пројекту, који обухвата мрежу повезаних гасовода – *Северни ток 1*, гасовод *ОПАЛ*, гасовод *Газела* и гасовод *МЕГАЛ*, приликом разматрања утицаја изградње и евентуалног изузећа новог гасовода *ОПАЛ* на ефективну конкуренцију, узима се у обзир само овај појединачни гасовод, а не и гасоводи са којима је он повезан. Постоје и значајне практичне потешкоће уколико се ови гасоводи посматрају као једна целина, јер треба узети у обзир да су поменути гасоводи грађени у различитим временским интервалима и имају различиту власничку структуру. Такође, нису ни сви побројани гасоводи интерконектори, како је то дефинисано текстом Директиве 2003/55/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса.

Како би се адекватно размотрио утицај изградње новог гасовода *ОПАЛ* и његовог евентуалног изузећа на конкуренцију, регулаторно тело је прибегло аналитичким инструментима који су својствени праву конкуренције. Дефинисање релевантног тржишта јесте један од првих корака и у складу је са досадашњом праксом у области општег режима заштите конкуренције. Релевантно тржиште се састоји од две компоненте, а то су релевантно тржиште производа, тј. услуга и релевантно географско тржиште. Од суштинске је важности правилно дефинисати релевантно тржиште, од чега може да зависи и утврђивање повреде конкуренције, као и санкционисање такве повреде.

Поред разликовања релевантног тржишта производа и релевантног географског тржишта, у сектору природног гаса од значаја је и разликовање узводног (енгл. *upstream market*) од низводног тржишта (енгл. *downstream market*). Поменути дистинкција се темељи на потрошачу као референтној и почетној тачки, тако да узводно тржиште представља тржиште које је даље од крајњег потрошача, док је низводно тржиште ближе крајњем потрошачу. Наравно, разликовање узводног и низводног тржишта је могуће и у другим привредним гранама, а не само у сектору енергетике. Оваква подела на различите сегменте тржишта је од велике аналитичке користи у случајевима који си тичу права конкуренције.

Са друге стране, концепти узводног, низводног и тржишта средњег нивоа (енгл. *midstream*), нарочито се користе у индустрији нафте и гаса. Ипак, треба напоменути да оваква подела тржишта на три нивоа, која се користи у гасној индустрији, не мора нужно да одговара подели која се користи у праву конкуренције на узводно и низводно тржиште. Тако се на пример у гасној и нафтној индустрији експлорација и производња сврставају у делатности које се одвијају на узводном нивоу. На средњем нивоу или „средњем току“ гасне и нафтне индустрије се одвијају делатности транспорта и складиштења. Коначно, на низводном сегменту ових индустрија се одвија (пре)продаја и дистрибуција.

5.3.1.1. Анализа узводног тржишта у предмету ОПАЛ

Оператори гасовода *ОПАЛ* (компаније *OPAL NEL Transport GmbH* и *E.ON Ruhrgas Nord Stream Anbindungsleitungsgesellschaft mbH*) су се усредсредили на узводни и низводни сегмент тржишта снабдевања природним гасом, како би доказали испуњеност критеријума који се односи на унапређење конкуренције у снабдевању гасом. Када је реч о узводном делу тржишта, од значаја за разматрање било је тржиште снабдевања транспортних компанија од стране произвођача и/или увозника природног гаса (нем. *Produzentenmarkt*). У складу са претходном праксом, ово тржиште се посматрало одвојено од тржишта експлорације, и укључује само производњу и продају на узводном сегменту тржишта. Када је реч о географском опсегу посматраног тржишта, у достављеној документацији се тврдило да оно превазилази не само територију и тржиште СР Немачке, већ и тржиште Европске уније (ЕУ-27).⁶²⁵ Под овако дефинисаним географским тржиштем се подразумева да велике транспортне компаније у Европској унији могу да купују природни гас не само од произвођача и продаваца из неке од чланица Уније, него и из других извора посредством гасовода из Норвешке, Русије, Алжира или посредством терминала за пријем и увоз утечјеног природног гаса. Такође, широко дефинисано тржиште производње подразумева

⁶²⁵ Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-010, Beschluss vom 25.02.2009, Seite 40. Треба указати да се овде под ЕУ-27 мисли на чланице Европске уније 2009. године, пре уласка Републике Хрватске у Европску унију и пре иступања Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске из Уније.

да увозници и купци на узводном тржишту могу без икаквих препрека и потешкоћа да купују гас из различитих извора.

Пре доношења коначне одлуке у погледу утицаја пројекта на унапређење конкуренције у снабдевању природним гасом, немачко регулаторно тело је, између осталог, тражило мишљење Савезне канцеларије за картел. Сарадња између националних регулаторних тела на енергетском тржишту и тела за заштиту конкуренције је прописана не само енергетским прописима на нивоу Европске уније, већ и немачким Законом о енергетици. Тако је чл. 58 поменутог закона посвећен питању сарадње Савезне агенције за мреже са органима за заштиту конкуренције на савезном нивоу и нивоу федералних јединица. Улога Савезне канцеларије за картел нарочито долази до изражаја када је реч о оцени испуњености критеријума који се односи на унапређење конкуренције у снабдевању гасом, као и код захтева да изузеће не сме да буде штетно по конкуренцију. На основу поменутих законских овлашћења, Савезна канцеларија за картел је активно сарађивала и била у комуникацији са Савезном агенцијом за мреже током поступка додељивања изузећа гасоводу *ОПАЛ*.

Основна потешкоћа приликом утврђивања утицаја пројекта на унапређење конкуренције у снабдевању природним гасом на узводном тржишту се јавила услед чињенице да се у достављеној анализи од стране подносиоца захтева за изузеће није правила разлика између гасовода *Северни ток* и гасовода *ОПАЛ*. Како је предмет изузећа искључиво гасовод *ОПАЛ*, поставило се питање релевантности утврђивања могућег ефекта гасовода *Северни ток* на унапређење конкуренције у снабдевању природним гасом на узводном тржишту. Уколико би и дошло до евентуалног унапређења конкуренције у снабдевању природним гасом услед реализације пројекта *Северни ток*, то не би значило да се такав ефекат аутоматски приписује и гасоводу *ОПАЛ*. Како је почетна тачка гасовода *ОПАЛ* тек на територији СР Немачке, стога је утврђивање утицаја овог гасовода на унапређење конкуренције на узводном тржишту снабдевања природним гасом ирелевантна. Оно што је од значаја у случају гасовода *ОПАЛ*, јесте његов могући утицај на конкуренцију у снабдевању природним гасом на тржишту СР Немачке и тржиштима суседних чланица Европске уније.

Упркос томе, поступајуће веће Савезне агенције за мреже се упустило у анализу могућег утицаја пројекта на узводно тржиште снабдевања природним гасом. Док је Савезна канцеларија за картел оставила као отворено питање да ли се узводно тржиште снабдевања природним гасом може географски одредити као тржиште ЕУ-27,⁶²⁶ дотле енергетски регулатор није имао дилему да се ово тржиште, у најмању руку, може географски дефинисати као тржиште ЕУ 27.⁶²⁷ Након дефинисања географског опсега узводног тржишта снабдевања природним гасом, регулаторно тело је утврдило да евентуални позитивни или негативни ефекти повећаног увоза природног гаса из Русије не могу бити приписани гасоводу *ОПАЛ*, већ гасоводу *Северни ток*. Друго важно питање које је разматрао енергетски регулатор се односило на чињеницу да компанија *Газпром* поседује искључиво право извоза природног гаса из Русије посредством гасовода.⁶²⁸ Са тим у вези је разматрао и ситуацију у којој би ова компанија користила целокупан капацитет гасовода *ОПАЛ*, и поново дошао до закључка да то не би утицало на конкуренцију на узводном сегменту тржишта снабдевања природним гасом.

⁶²⁶ Ibidem, Seite 41.

⁶²⁷ Ibidem, Seite 46.

⁶²⁸ Art. 3 of Federal Law No. 117-FZ of July 18, 2006 on Gas Export. Adopted by the State Duma on July 5, 2006, Endorsed by the Federation Council on July 7, 2006. https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/rus_e/wtaccrus58_leg_118.pdf.

5.3.1.2. Анализа низводног тржишта у предмету ОПАЛ

Након анализе ситуације на узводном тржишту снабдевања природним гасом, наредни корак је било разматрање могућег утицаја пројекта на тржиште гаса у СР Немачкој и тржишта суседних држава. Када је реч о продаји природног гаса у СР Немачкој, релевантно тржиште производа се може аналитички посматрати кроз *три нивоа*:

а) тржиште на којем су активне транспортне компаније које производе или увозе велике количине природног гаса (велепродајно транспортно тржиште 1);

б) тржиште на којем послују регионалне и локалне гасне компаније ради даље продаје или снабдевања крајњих купаца (велепродајно транспортно тржиште 2);

в) тржиште снабдевања крајњих купаца (малопродајно тржиште).⁶²⁹

Оваква подела тржишта је у тренутку одлучивања о изузећу предметног гасовода била у складу са дотадашњом праксом немачких правосудних и управних институција у области заштите конкуренције. Уколико се полази од дефинисања релевантног географског тржишта, онда се узима у обзир опсег или простор на којем се налази гасна мрежа предметног оператора. На сва три сегмента тржишта продаје природног гаса у СР Немачкој се географски опсег одређује на основу територије на којој се простире гасна мрежа предметног оператора. Ниво 1, који се односи на тржиште на којем послују транспортне компаније које производе или увозе велике количине природног гаса, је узводно у односу на *ниво 2* (тржиште на којем су активне регионалне и локалне гасне компаније) и *ниво 3* (малопродајно тржиште или тржиште снабдевања крајњих купаца). Када је реч о поменутом *нивоу 2* тржишта, на њему је у том тренутку било активно 8 регионалних транспортних компанија.⁶³⁰ Образац пословања компанија на овом сегменту тржишта јесте куповина природног гаса од компанија активних на *нивоу 1* тржишта, ради даље продаје регионалним и локалним компанијама, али и продаје крајњим купцима, попут индустријских и комерцијалних купаца и домаћинстава. Коначно, на *нивоу 3* тржишта регионалне и локалне гасне компаније користе купљени гас за сопствене потребе, нарочито уколико поседују гасне електране, или продају гас крајњим купцима. На овом сегменту тржишта је 2009. године било активно 40 регионалних гасних компанија и око 650 локалних.⁶³¹

Са друге стране, подносилац захтева се није у потпуности сложио са овако предложеном поделом тржишта продаје природног гаса у СР Немачкој на три нивоа, због поприлично дугог периода реализације пројекта али и саме дужине трајања захтеваног изузећа. Најпре је требало узети у обзир измене правила које се односе на приступ мрежама у сектору природног гаса, што је олакшало приступ великом броју субјеката и подстакло већу трговину природним гасом. Такође, у тако дугом временском распону су могуће измене на тржишту, о чему је у том тренутку сведочила и најава смањења тржишних зона природног гаса (нем. *Marktgebiete*; енгл. *gas market areas*) у СР Немачкој. Оваква претпоставка се касније и остварила на тржишту СР Немачке, тако што се број тржишних зона у сектору природног гаса смањио на две велике зоне 2011. године. Десет година касније су ове две тржишне зоне природног гаса спојене у једну, на чему се интензивно радило неколико година. На слици 5 су приказане две тржишне зоне (*NCG* и *GASPOOL*) које су постојале у СР Немачкој од 2011. до 2021. године, када је дошло до спајања ових зона.

⁶²⁹ Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-010, Beschluss vom 25.02.2009, Seite 41.

⁶³⁰ Ibidem, Seite 42.

⁶³¹ Ibidem, Seite 43.



Слика 5. Тржишне зоне NCG и GASPOOL у Немачкој

Извор: bundenetzagentur.de

Подносилац захтева за изузеће је из тог разлога сматрао да *ниво 1* тржишта треба дефинисати шире у географском смислу, те да је само овај ниво тржишта од значаја за разматрање на узводном сегменту. Када је реч о могућој другачијој подели и класификацији нивоа тржишта природног гаса у СР Немачкој у односу на дотадашњу праксу, и која би узела у обзир накнадне измене на тржишту, регулаторно тело је сматрало да је то питање ирелевантно за одлучивање у овом поступку. Овакав став регулаторног тела је образложен тиме што онај део гасовода *ОПАЛ*, за који се тражи изузеће, неће утицати на домаће тј. немачко тржиште природног гаса (нем. *reine Verbindungskapazitäten*). Другачија би ситуација била да се изузеће може доделити и за онај део гасовода који се користи искључиво за транспорт природног гаса унутар територије СР Немачке (нем. *nationale Transporte*), или пак да се изузеће додељује и за повратни ток гасовода (нем. *Gegenstromtransporte*).⁶³²

Коначно, поставило се питање могућег утицаја пројекта по конкуренцију на тржишту суседних држава. Тржишта која су се разматрала у овом поступку јесу тржишта Чешке, Француске, Белгије, Холандије, Данске и Уједињеног Краљевства. У документацији коју је доставио подносилац захтева за изузеће, тврдило се да ће целокупан пројекат *Северни ток* позитивно утицати и допринети унапређењу конкуренције на тржиштима поменутих држава, осим у случају Данске где неће бити значајнијег ефекта по конкуренцију. Енергетски регулатор је поново истакао да анализа могућег утицаја на конкуренцију и у овом случају узима у обзир целокупан пројекат *Северни ток*, а не само гасовод *ОПАЛ* који је искључиви предмет изузећа. Регулатор се потом усмерио на могући утицај гасовода *ОПАЛ* на конкуренцију у Чешкој, на чијој територији се налази и излазна тачка поменутог гасовода. У том тренутку је на чешком тржишту увоза природног гаса значајну улогу имала компанија *RWE Transgas* са 99% тржишног удела 2006. године, док су компаније повезане за компанијом *Гаспром* (*Vetex* и *Wingas*) имале удео мањи од 1% на овом сегменту тржишта.⁶³³ Ово је у великој мери била последица постојања дугорочних споразума између компанија *Гаспром* и *RWE Transgas* о увозу природног гаса у Чешку.

⁶³² Ibidem, Seite 45.

⁶³³ Ibidem, Seiten 51-52.

У достављеној анализи је предвиђен и раст потрошње природног гаса у Чешкој у односу на претходне године. Како на посматраном сегменту тржишта *Гаспром* и са њим повезане компаније нису имале значајнији удео у моменту одлучивања о изузећу гасовода *ОПАЛ*, регулаторно тело је дошло до закључка да би додатне количине природног гаса, које би се транспортовале кроз гасовод *ОПАЛ*, омогућиле и другим компанијама увоз гаса на чешко тржиште. На тај начин би се смањио тржишни удео доминантне компаније *RWE Transgas*. Као последица тога, могло би да дође до делимичног смањења концентрације на том сегменту тржишта и унапређења конкуренције.

5.3.2. Критеријум спречавања штетних ефеката по конкуренцију

Након што је размотрило испуњеност првог критеријума у вези са унапређењем конкуренције у снабдевању природним гасом, регулаторно тело је у посебном делу одлуке разматрало и испуњеност критеријума који се односи на то да изузеће не сме да буде штетно по конкуренцију. Као што смо претходно споменули, полазна тачка код овог критеријума није инфраструктура или пројекат, већ само *изузеће* такве инфраструктуре. Такође, код првог критеријума се цени унапређење конкуренције у снабдевању природним гасом, док се код другог критеријума помиње само спречавање штетних ефеката по конкуренцију, без експлицитног навођења да је реч о конкуренцији у снабдевању природним гасом. Савезна агенција за мреже је изнела мишљење да су ефекти по конкуренцију идентични без обзира да ли је референтна тачка пројекат или само изузеће, док нема ни веће разлике, осим лингвистичке, када је реч о ефектима по „конкуренцију у снабдевању гасом“ у оквиру првог критеријума или ефектима „по конкуренцију“ код другог критеријума.⁶³⁴

Ипак, регулатор је размотрио и евентуално другачије тумачење формулације ефеката „по конкуренцију“, које се може шире тумачити у односу на формулацију ефеката „по конкуренцију у снабдевању природним гасом“. Како би размотрило евентуалне ефекте изузећа „по конкуренцију“ у том смислу, регулаторно тело је анализирано и могуће последице изузећа гасовода *ОПАЛ* по реализацију пројекта *НОРДАЛ* (нем. *Norddeutsche Anbindungsleitung* или *NORDAL*).⁶³⁵ На почетку те анализе се установило да два гасовода не припадају истом релевантном географском тржишту, као ни релевантном тржишту производа. Ни приликом разматрања осталих аспеката реализације пројекта *ОПАЛ*, регулаторно тело није могло да дође до закључка да ће *изузеће* гасовода *ОПАЛ* негативно утицати на реализацију гасовода *НОРДАЛ*.⁶³⁶

⁶³⁴ Ibidem, Seite 65.

⁶³⁵ Савезна агенција за мреже је претходно омогућила компанији *Concord Power Nordal GmbH*, која је у том тренутку планирала да изгради гасовод *НОРДАЛ*, да учествује у поступку изузећа гасовода *ОПАЛ* као индиректна странка. Оваква одлука је донета из разлога што је регулаторно тело утврдило да постоји интерес поменуте компаније који би могао да буде значајно погођен одлуком о изузећу гасовода *ОПАЛ*. Наиме, предвиђено је било повезивање гасовода *НОРДАЛ* са гасоводом *Северни ток*, и из тог разлога је постојала конкуренција између два гасовода – *ОПАЛ* и *НОРДАЛ*, барем на оном делу трасе која се протеже од Лубмина, тј. Грајфсвалда до Берлина. Правни основ за овакву одлуку јесте чл. 66 Закона о енергетици СР Немачке, који допушта да у поступку учествују и оне странке чији је интерес значајно погођен одлуком, и о томе одлучује регулаторно тело на основу поднетог захтева. Видети одлуку: Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-009-B1, Beschluss vom 2.10.2008. Идентичан захтев компаније *Concord Power Nordal GmbH* није прихваћен у погледу могућег утицаја изузећа гасовода *ОПАЛ* на изградњу гасовода *НЕУБРАЛ* или *НОЈБРАЛ* (*NEUBRAL*), који је требало да се повеже са гасоводом *НОРДАЛ*. Видети: Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-009-B2, Beschluss vom 17.11.2008.

⁶³⁶ Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-010, Beschluss vom 25.02.2009, Seiten 66-68.

Према мишљењу регулаторног тела, додатне одредбе или мере у правцу управљања загушењем (нем. *Engpassmanagement*; енгл. *congestion management*), нарочито услед наступања уговорног загушења, треба да сведу на минимум или у потпуности спрече негативне ефекте по конкуренцију. Један од основних принципа који се настоји постићи овим мерама јесте недискриминација. Такође, подносилац захтева се обавезао да ће у своје уговоре унети одредбе које за циљ имају спречавање појаве тзв. „гомилања капацитета“ (нем. *Hortung von Kapazitäten*; енгл. *capacity hoarding*), а у ту сврху ће се прибећи тзв. принципу „користи или изгуби“ (енгл. *use it or lose it - UIOLI*). Додатне гаранције у погледу независности управе подносиоца захтева у односу на повезане компаније представљају одредбе о правном раздвајању, чиме ће се обезбедити ефикасно управљање, одржавање и развој транспортног система. Ове ставке су биле довољне да регулаторно тело утврди испуњеност и другог критеријума који се односи на конкуренцију, у поступку изузећа гасовода *ОПАЛ*.

5.3.3. Заштита конкуренције у одлуци Европске комисије С (2009) 4694

Европска комисија је значајну пажњу посветила питању (заштите) конкуренције када је реч о изузећу гасовод *ОПАЛ*. Ово није неувобичајено за праксу Европске комисије у предметима који су се односили на захтеве за доделу изузећа новој енергетској инфраструктури. Иако се начелно сложила са ставом немачког регулаторног тела у погледу испуњености критеријума за доделу изузећа гасоводу *ОПАЛ*, главна бојазан се јавила у погледу могућег утицаја изузећа на конкуренцију.

Комисија се, у начелу, сложила са одлукама о изузећу гасовода *ОПАЛ* (ВК7-08-009 и ВК7-08-010) које је донело веће Савезне агенције за мреже у СР Немачкој, осим код оцене испуњености услова који се односи на унапређење конкуренције у снабдевању гасом.⁶³⁷ Када је реч о осталим критеријумима, Европска комисија се или сложила са анализом и закључцима немачког регулаторног тела, или није имала нове доказе који би довели до другачијег закључка. Оно што је интересантно приликом разматрања испуњености критеријума садржаних у чл. 22(1) Директиве 2003/55/ЕС, јесте да је Европска комисија заједно разматрала оба критеријума који се односе на конкуренцију, а не посебно како су дефинисани чл. 22(1) Директиве. Пре него што се упустила у разматрање конкретног изузећа, Европска комисија се позвала на дотадашњу праксу доделе изузећа и истакла да ће критеријум који се односи на конкуренцију бити испуњен након што се анализом утврди да позитивни ефекти надмашују негативне.⁶³⁸

Европска комисија је, потом, пошла од одлуке о изузећу гасовода *ОПАЛ* коју је донело веће Савезне агенције за мреже у СР Немачкој. Она је указала да је немачко регулаторно тело свој став о испуњености критеријума, који се односи на конкуренцију, базирало на експертском извештају који је израдила консултантска кућа *Frontier Economics*, за потребе подносиоца захтева за изузеће. Комисија је укратко изложила и закључак регулаторног тела, које је установило да је испуњен критеријум који се односи на унапређење конкуренције на тржишту продаје природног гаса у Чешкој, док изградња гасовода *ОПАЛ* и његово изузеће неће значајније утицати на узводно тржиште за увоз природног гаса у Европску унију (нем. *Produzentenmarkt*) и на тржиште гаса у СР Немачкој. Европска комисија се сложила са закључком регулаторног тела да изградња гасовода *ОПАЛ* неће унапредити конкуренцију на тржишту гаса у СР Немачкој, али и да изузеће

⁶³⁷ *Ausnahmegenehmigung der Bundesnetzagentur für die Opal-Gasleitung* Gemäß Art. 22 der Richtlinie 2003/55, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, K (2009) 4694, 12.6.2009, Rdnr. 26.

⁶³⁸ *Ibidem*, Rdnr. 40.

поменутог гасовода неће негативно, тј. штетно утицати по конкуренцију на тржишту у тој држави.⁶³⁹

Како се изузима само онај део капацитета гасовода *ОПАЛ* од улазне тачке код Грајфсвалда у СР Немачкој до излазне тачке код Брандова у Чешкој Републици, од суштинског значаја јесте утицај гасовода *ОПАЛ* на конкуренцију на чешком тржишту. За разлику од немачког тржишта продаје гаса и диференцијације између неколико сегмената тржишта, регулаторно тело није извршило даље сегментирање тржишта природног гаса у Чешкој. На основу експертског извештаја и свих осталих релевантних информација, може се утврдити да је компанија *RWE Transgas* контролисала 99% продаје природног гаса на тржишту у Чешкој, док су компаније које су повезане са компанијом *Гаспром* (*Vemex* и *Wingas*) на овом сегменту тржишта имале удео мањи од 1%. У поменутом извештају се предвиђало да ће, захваљујући пуштању у погон гасовода *ОПАЛ*, удео ове две компаније порасти до 5% у наредном периоду, чиме ће се смањити концентрација на овом сегменту тржишта и смањити тржишни удео компаније *RWE Transgas*. Регулаторно тело је у великој мери базирало свој став на темељу достављеног експертског извештаја, и установило да би удео компанија *Vemex* и *Wingas* у продаји гаса на чешком тржишту могао да порасте до 2015. године.

Европска комисија је заузела став да не постоје довољно чврсти докази у погледу тога да ће додатне количине гаса, које ће се допремати гасоводом *ОПАЛ*, допринети унапређењу конкуренције на тржишту у Чешкој Републици. Најпре, компанија *RWE Transgas* је куповала већину природног гаса директно или индиректно од *Гаспрома* (око 78%), а њен уговор са компанијом *Гаспром* је дугорочни и представља вертикалну повезаност на тржишту, која умањује изгледе „стварне и ефективне конкуренције“ (нем. *tatsächliche und wirkungsvolle Konkurrenz*) међу овим компанијама.⁶⁴⁰ Најважнији аргумент у прилог томе да не постоје довољно чврсти докази у погледу могућег унапређења конкуренције на чешком тржишту пуштањем у погон гасовода *ОПАЛ*, јесте тај што *већ постоје* довољни транспортни капацитети и довољне количине гаса које би компанија *Гаспром* или са њом повезане компаније могле да пласирају и користе на чешком тржишту. Недостатак капацитета на улазу у чешки гасни транспортни систем није ни наведен као један од разлога за изградњу гасовода *ОПАЛ*, а и према подацима чешког регулаторног тела (*ERÚ*) не постоји мањак капацитета на улазним тачкама у чешки транспортни систем, укључујући и оне гасоводе кроз који се већ транспортовао гас из Руске Федерације.⁶⁴¹ Европска комисија је, из тог разлога, установила да не постоји довољно чврста каузална веза између изградње гасовода *ОПАЛ* и унапређења конкуренције на релевантном тржишту, јер и уколико дође до повећаног удела компаније *Гаспром* или са њом повезаних компанија на посматраном сегменту тржишта у Чешкој Републици, то неће бити нужно последица пуштања у погон гасовода *ОПАЛ*.

Комисија је потом анализирала и други критеријум који се односи на конкуренцију, тј. да ли ће изузеће новог гасовода негативно и штетно утицати на конкуренцију. Она се прво осврнула на бојазан чешког регулаторног тела да ће изградња гасовода *ОПАЛ* вероватно негативно утицати на конкуренцију не само на чешком тржишту гаса, већ и тржиштима других држава у источној и југоисточној Европи. Оваква вероватноћа постоји због тога што ће додатне количине природног гаса долазити искључиво од компаније *Гаспром*, која већ поседује доминантан положај на тржишту снабдевања природним гасом у поменутих државама. Штавише, Комисија се није сложила са начином на који је немачко регулаторно тело дефинисало узводно тржиште снабдевања гасом у Чешкој, и истакла да широка дефиниција тог тржишта подразумева да купци

⁶³⁹ Ibidem, Rdnr. 75-76.

⁶⁴⁰ Ibidem, Rdnr. 53.

⁶⁴¹ Ibidem, Rdnr. 54.

гаса у Чешкој могу без икаквих проблема и баријера да набављају гас од било ког снабдевача у Европској унији. Из тог разлога је Европска комисија указала да би се купци на узводном тржишту природног гаса у Чешкој суочили са значајним препрекама и баријерама уколико би хтели да купе гас од других снабдевача или из других извора снабдевања. Како би поткрепила своју аргументацију, она је подсетила на дотадашњу праксу дефинисања *релевантног географског тржишта* – које представља територију где преовлађују исти, тј. слични услови конкуренције, а да се истовремено ти услови разликују од услова који преовлађују на суседним територијама.⁶⁴² Савезна агенција за мреже није у довољној мери уважила постојеће баријере економске и техничке природе, који онемогућавају или отежавају промену снабдевача на узводном тржишту снабдевања природним гасом у Чешкој. Ово треба посматрати и у контексту дугорочног уговора о снабдевању природним гасом, који је закључен између компанија *Гаспром* и *RWE Transgas*. Став немачког регулаторног тела да ће додатне мере у одлуци о изузећу допринети превазилажењу евентуално негативних ефеката по конкуренцију, није био довољно убедљив за Европску комисију. Изградња гасовода *ОПАЛ* не само што може да додатно ојача доминантан положај компаније *Гаспром* на посматраном тржишту, већ постоји и могућност даљег јачања доминантног положаја компаније *RWE Transgas* на низводном тржишту гаса у Чешкој Републици, услед дугорочног уговора и вертикалне повезаности са компанијом *Гаспром*.⁶⁴³ Закључак анализе Комисије јесте да критеријуми који се односе на конкуренцију нису испуњени, што је један од услова да би се доделило изузеће новој гасној инфраструктури, те да је потребно предузети додатне мере како би се адекватно одговорило на могуће ризике по конкуренцију.

Како је већ постојала пракса доделе изузећа новој енергетског инфраструктури, Европска комисија је прибегла додатним мерама које би требало да унапреде конкуренцију на тржишту и спрече или сведу на минимум негативне ефекте по конкуренцију. Тако је у поступку који се односио на изузеће планираног гасовода *Набуко (Nabucco pipeline)*, Европска комисија прописала ограничење капацитета (енгл. *capacity cap*) за закуп од стране компанија које поседују доминантан положај на релевантном тржишту, док је остављена могућност да се ова граница прекорачи уколико се спроведе тзв. „програм ослобађања гаса“ (енгл. *gas release programme*).⁶⁴⁴ Слична мера је оцењена као адекватна и у контексту доделе изузећа гасоводу *ОПАЛ*, која би требало да омогући постојећим или потенцијалним конкурентима приступ капацитету овог гасовода за транспорт гаса у Чешку.

Комисија је прописала да би „програм ослобађања гаса“ требало да износи 3 милијарде кубних метара, при чему је узета у обзир претпоставка да ће потрошња природног гаса у Чешкој порасти са 9 милијарди кубних метара гаса из 2007. године на 12 милијарди кубних метара до 2017. године. Ова количина „ослобођеног гаса“ би требало да буде пропраћена и одговарајућим „ослобађањем капацитета“ за транспорт гаса (енгл. *capacity release*). Уколико се не спроведе „програм ослобађања гаса“, за компаније са доминантним положајем на релевантном тржишту важи ограничење у погледу резервације капацитета гасовода *ОПАЛ* на излазној тачки Брандов - и то у износу од 50% укупног техничког капацитета гасовода. У случају да капацитет резервишу компаније које припадају истог групацији, попут компанија *Гаспром* и *Wingas*, њихове резервације капацитета се посматрају кумулативно. Такође, кумулативно ће се посматрати и резервације оних компанија које поседују доминантан положај на тржишту и које су вертикално

⁶⁴² Ibidem, Rdnr. 61.

⁶⁴³ Ibidem, Rdnr. 71.

⁶⁴⁴ Commission decision on the exemption of the Austrian section of the Nabucco pipeline from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, CAB D (2008) 142, Brussels, 8.2.2008, p. 14.

повезане дугорочним споразумима, као што је то случај са компанијама *Гаспром* и *RWE Transgas*.⁶⁴⁵

Само у случају да се усвоје и примене ове мере, смањиће се ризици у вези са конкуренцијом и вероватно ће се унапредити конкуренција на тржишту. Европска комисија је на темељу ових мера захтевала од немачког регулаторног тела да измени одлуку о изузећу у року који је прописан Директивом 2003/55/ЕС, као и да је информише о томе. Савезна агенција за мреже је поступила по одлуци Европске комисије и изменила одлуке о изузећу гасовода *ОПАЛ* јула 2009. године (одлуке ВК7-08-009 и ВК7-08-010).⁶⁴⁶

5.3.4. Заштита конкуренције у одлуци Европске комисије С (2016) 6950

Гасовод *ОПАЛ* је пуштен у погон 2011. године, када је повезан са гасоводом *Северни ток 1*.⁶⁴⁷ На основу претходно измењене одлуке Савезне агенције за мреже СР Немачке о изузећу гасовода *ОПАЛ* из јула 2009. године, постојало је ограничење на резервацију капацитета на излазној тачки Брандов гасовода *ОПАЛ*, и оно се примењивало на компаније које поседују доминантан положај на релевантном тржишту. Како је на улазној тачки гасовода *ОПАЛ* код Грајфсвалда гас долазио искључиво путем гасовода *Северни ток 1* и допремао се од стране компаније *Гаспром експорт*, која поседује извозни монопол у Руској Федерацији, крајњи резултат је био смањена искоришћеност транзитног капацитета гасовода *ОПАЛ*, а посредством тога и гасовода *Северни ток 1*. Одлуком из јула 2009. године је омогућено и да се прекорачи ограничење резервације капацитета гасовода *ОПАЛ* и изнад прага од 50% укупног техничког капацитета, уколико компаније које поседују доминантан положај на релевантном тржишту спроведу „програм ослобађања гаса“ и понуде гас на тржишту. Иако су се одржавали преговори између Савезне агенције за мреже СР Немачке и компаније *Гаспром експорт* о принципима на којима би се темељио програм ослобађања гаса, програм никада није имплементиран у пракси.

Треба подсетити и да су донете две одлуке о изузећу гасовода *ОПАЛ* од стране Савезне агенције за мреже (ВК7-08-009 и ВК7-08-010), с обзиром да је овај гасовод у сувласништву компанија *WIGA Transport Beteiligungs-GmbH & Co* (80% удела), са оператором гасовода *OPAL Gastransport GmbH & Co.KG* (OGT), и *E.ON Ruhrgas AG* (20% удела), са оператором гасовода *Lubmin-Brandov Gastransport GmbH (LBGT)*. Такође, компанија *WIGA Transport Beteiligungs-GmbH & Co* је у том тренутку била у сувласништву компаније *Гаспром* и немачке компаније *BASF SE*. Како је претходно утврђено да компанија *Гаспром* поседује доминантан положај на узводном тржишту снабдевања природним гасом у Чешкој, то је утицало и на ограничење капацитета гасовода који се могао резервисати на излазној тачки гасовода *ОПАЛ* у Брандову, и којом је управљао оператор гасовода *OPAL Gastransport GmbH & Co.KG*.

Компанија *OPAL Gastransport GmbH & Co.KG*, као један од оператора гасовода *ОПАЛ*, је заједно са компанијама *Гаспром* и *Гаспром експорт* упутила захтев Савезној агенцији за мреже да размотри могућност измене услова садржаних у одлуци о изузећу гасовода *ОПАЛ* (ВК7-08-

⁶⁴⁵ Поред тога што је реч о *временски дугорочном* споразуму о продаји природног гаса, овај споразум предвиђа и продају *значајне количине* природног гаса.

⁶⁴⁶ Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, ВК7-08-009, Änderungsbeschluss vom 07.07.2009; Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, ВК7-08-010, Änderungsbeschluss vom 07.07.2009.

⁶⁴⁷ Исте године је довршена и пуштена у рад прва цев гасовода *Северни ток 1*, док је годину дана касније довршена и друга цев гасовода.

009) из јула 2009. године.⁶⁴⁸ Овај захтев је упућен регулаторном телу СР Немачке 12. априла 2013. године.⁶⁴⁹ Подносиоци захтева су истакли да се ситуација на тржишту значајно изменила у односу на моменат када је донета одлука о изузећу 2009. године, и да услови прописани одлуком нису одговарајући нити пропорционални новонасталој ситуацији. Ова промена фактичке ситуације је у великој мери узрокована пуштањем у рад гасовода *Газела*, који је у међувремену повезан са гасоводом *ОПАЛ*. Улазна тачка гасовода *Газела* јесте Брандов у Чешкој, а излазна тачка на граници Чешке са Немачком код Вајдхауса (*Waidhaus*).⁶⁵⁰ Компаније *ОАД Гаспром* и *Гаспром експорт* су тврдиле да им је отежано испуњење уговорних обавеза према европским купцима гаса услед постојања ограничења на резервацију капацитета гасовода *ОПАЛ*, као и да предвиђене количине „ослобађања гаса“ и „ослобађања капацитета“ гасовода нису пропорционалне и одговарајуће измењеним околностима на тржишту.

Паралелно са захтевом упућеним Савезној агенцији за мреже, успостављена је и радна група између представника компаније *Гаспром*, Савезне агенције за мреже, Европске комисије и Министарства енергетике Руске Федерације, са циљем да размотре како да се ефикасније искористи капацитет гасовода *ОПАЛ*. Представници компанија *OPAL Gastransport GmbH & Co.KG*, *Гаспром* и *Гаспром експорт* су потписали са Савезном агенцијом за мреже Уговор о нагодби (нем. *Vergleichsvertrag*, енгл. *Settlement Agreement*), који садржи амандмане на поједине делове одлуке о изузећу гасовода *ОПАЛ* из 2009. године. Из самог уговора произлази да је неопходна сагласност Европске комисије у погледу предложених измена на одлуку из 2009. године. Савезна агенција за мреже је потом обавестила Европску комисију о Уговору о нагодби. Комисија је, затим, објавила Анекс 1 Уговора о нагодби на свом интернет сајту, и оставила могућност заинтересованим лицима да поднесу коментар у предвиђеном року. Она је захтевала и додатне информације од немачког и чешког регулаторног тела, што је довело до продужења рока за доношење одлуке Комисије у неколико наврата. У међувремену је продужен и рок важења Уговора о нагодби до 31. октобра 2014. године, али како није било одлуке Комисије ни до овог рока уговор је престао са важењем.

Европска комисија је обавештена о новом Уговору о нагодби (нем. *neuer Vergleichsvertrag*) од стране Савезне агенције за мреже 13. маја 2016. године, са прописаним роком важења до 31. јула 2016. године. Комисија је потом упутила питања немачком и чешком регулаторном телу, а у договору са немачким регулаторним телом је продужен рок за доношење одлуке о усклађености одредаба Уговора о нагодби са критеријумима за изузеће нове гасне инфраструктуре. Савезна агенција за мреже је обавестила Комисију да је продужен рок важења новог Уговора о нагодби до 31. октобра 2016. године. Коначно, Европска комисија је донела одлуку С (2016) 6950 28. октобра 2016. године.

Једна од предложених измена се односила на увођење приступа треће стране гасоводу у износу од 50% капацитета гасовода *ОПАЛ* који је у власништву компаније *WIGA Transport Beteiligungs-GmbH & Co*. То би значило да би 50% дела капацитета гасовода *ОПАЛ* (15 864 532 kWh/h), који је у власништву поменуте компаније, требало да буде понуђен на аукцији, и то у складу са правилима регулисаног приступа треће стране. Тај капацитет би требало да буде понуђен у виду два производа - *DZK* (нем. *feste, dynamisch zuordenbare Kapazität*), у износу од 14 064 532 kWh/h, и *FZK* (нем. *feste, frei zuordenbare Kapazität*), у износу од 1 800 000 kWh/h. Основна разлика међу овим производима јесте у томе што први производ омогућава непрекидни приступ

⁶⁴⁸ У самом захтеву је јасно назначено да се измене захтевају само у погледу одлуке ВК7-08-009, али не и у погледу одлуке ВК7-08-010.

⁶⁴⁹ Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, ВК7-13-031, Beschluss vom 13.3.2015, Seite 3.

⁶⁵⁰ Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, ВК7-12-005, Beschluss vom 16.3.2012.

на улазној тачки Грајфсвалд и непрекидни излазак на излазној тачки Брандов, са прекидним приступом гасном тржишту *GASPOOL* у Немачкој. Други производ пружа непрекидни приступ од гасног тржишта *GASPOOL* до излазне тачке код Брандова.

Пре упуштања у разматрање предложених измена услова из одлуке о изузећу, Европска комисија је поново пошла од дефинисања релевантног тржишта производа и релевантног географског тржишта. Може се приметити да није било одступања у погледу дефинисања релевантног тржишта производа у односу на одлуку Комисије о изузећу из 2009. године. Релевантно тржиште производа се и даље аналитички може сагледати као *узводно* veleпродајно тржиште снабдевања природним гасом и *низводно* veleпродајно тржиште снабдевања гасом. На првом сегменту тржишта су присутни произвођачи или извозници природног гаса, који продају велике количине ове робе увозницима или veleпродавцима. Када је реч о низводном veleпродајном тржишту снабдевања гасом, ту veleпродавци и увозници гаса продају велике количине гаса другим veleпродавцима или снабдевачима на низводном тржишту.

Европска комисија је, потом, морала да провери да ли дефиниција релевантног географског тржишта из 2009. године и даље одговара ситуацији на тржишту, или је неопходно да овај сегмент тржишта буде шире или уже географски дефинисан. Компанија *Гаспром* је изнела три аргумента у прилог ширем дефинисању низводног тржишта снабдевања природним гасом у Чешкој:

а) постојање значајног слободног капацитета на интерконекторима који повезују Чешку са немачким, словачким и пољским тржиштем гаса;

б) повећана количина природног гаса која долази из Немачке у Чешку;

в) релативно ниски трошкови транспорта у односу на спот цену на немачким берзама гаса.⁶⁵¹

Комисија је размотрила сваки од ових навода и установила да нема основа да се географски опсег тржишта дефинише шире од територије Чешке. Најпре, поменути интерконективни капацитети између Чешке и три суседне државе се не могу ефикасно користити услед значајних техничких ограничења. Поред тога, постојећи интерконектори не омогућавају снабдевање природним гасом из више извора снабдевања. Друго, иако је дошло до повећаног увоза природног гаса у Чешку посредством куповине на берзама у Немачкој, тешко је тврдити да овај гас не потиче у великој мери из Русије. Из тог разлога је проценат руског гаса у укупном увозу Чешке и даље на високом нивоу, и то већ неколико година узастопно. Коначно, Комисија сматра да транспортни трошкови и даље представљају значајну компоненту у крајњој цени гаса као робе.⁶⁵²

Ако се у обзир узме узводно veleпродајно тржиште снабдевања природним гасом, оно се, такође, географски простире на територији Чешке. Комисија је признала да је кроз праксу било случајева када се овај сегмент тржишта географски шире дефинисао, али да се тада приступало искључиво из перспективе потражње. Нови приступ подразумева да се приликом дефинисања релевантног географског тржишта мора узети у обзир и страна понуде, како би се уважила чињеница евентуалног недостатка транспортних капацитета и недостатка повезаности међу тржиштима и државама.

⁶⁵¹ Commission decision on review of the exemption of the Ostseepipeline-Anbindungsleitung from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, C (2016) 6950 final, Brussels, 28.10.2016, para. 80.

⁶⁵² Ibidem, paras 81-84.

До сада се показало да услови који се односе на програм ослобађања гаса и ограничење у погледу резервације капацитета од стране компанија са доминантним положајем нису допринели већем интересовању трећих страна за капацитет гасовода *ОПАЛ*.⁶⁵³ Најпре, компанија *Гаспром* није никада донела, нити спровела програм ослобађања гаса, а и трговци су исказали склоност ка стандардним регулисаним производима и приступу ликвидним берзама гаса. Томе треба додати и став чешког регулаторног тела, који је подржао увођење нових и алтернативних могућности увоза гаса из тржишне зоне *GASPOOL* у Чешку. Ни процентуално ограничење на резервације капацитета од стране компанија које поседују доминантан положај није довело до већег интересовања компанија да резервишу непрекидан капацитет на деоници гасовода *ОПАЛ* до излазне тачке у Брандову.⁶⁵⁴

Услови који су предвиђени Уговором о нагодби се односе примарно на приступ треће стране гасоводу *ОПАЛ*, тако да би 50% капацитета гасовода, који је у власништву компаније *WIGA Transport Beteiligungs-GmbH & Co*, требало да представља регулисан капацитет који ће бити понуђен на аукцији. То значи да ће само преосталих 50% капацитета гасовода, у власништву поменуте компаније, бити изузето од примене правила о приступу треће стране. Како ће бити омогућено да и компанија *Гаспром* учествује у аукцији заједно са осталим компанијама, потребне су и додатне гаранције да закупљивање регулисаног капацитета од стране *Гаспрома* неће допринети да негативни ефекти по конкуренцију буду већи од позитивних. Комисија је уважила и новонасталу ситуацију на чешком тржишту, тако да количина која је била прописана програмом ослобађања гаса из 2009. године није више сразмерна у тренутку одлучивања, јер се није обистинила предикција да ће потрошња природног гаса порасти на чешком тржишту. Штавише, потрошња је донекле и опала, пре свега због последица економске кризе и привредне стагнације. Такође, тржишни удео компаније *RWE Transgas* је смањен у односу на 2009. годину, што је утицало да се повећа тржишни удео конкурената.⁶⁵⁵

Уговор о нагодби предвиђа и два, претходно поменута, производа тј. капацитета – „непрекидни слободно додељив капацитет“ (*FZK*) и „непрекидни динамички додељив капацитет“ (*DZK*). Европска комисија се сложила са немачким и чешким регулаторним телом да ће нарочито *FZK* производ бити атрактиван трећим странама, јер ће омогућити динамичнију трговину између ликвидне берзе *GASPOOL* у Немачкој са чешким тржиштем. Наравно, у обзир треба узети и цену поменутог капацитета, као и постојање одговарајућих капацитета на улазној тачки у чешки транспортни систем код Брандова. Са друге стране, заинтересованост трећих страна за *DZK* производом ће, највероватније, бити ограничена услед чињенице да гас на улазној тачки код Грајфсвалда и даље долази искључиво од компаније *Гаспром*. Ситуација би могла да се измени уколико би се повезали гасоводи *ОПАЛ* и *НЕЛ*, или уколико би дошло до сличне техничке измене, што би омогућило понуду природног гаса и из других извора снабдевања. Иако и *DZK* производ омогућава приступ тржишту *GASPOOL* у Немачкој, треба подсетити да је реч о прекидном капацитету, што ће се одразити и на ниво заинтересованости трећих страна за овом врстом производа.

Главна предност *FZK* производа се састоји у томе што би допринео новим капацитетима за транспорт природног гаса од ликвидне берзе *GASPOOL* у Немачкој до чешког тржишта,

⁶⁵³ Напуштање ових услова у одлуци о изузећу из 2016. године за Јафимаву представља „закаснело признање“ да услови нису имали утемељење у правним тековинама Уније у области енергетике и заштите конкуренције. Katja Yafimava, *The OPAL Exemption Decision: past, present, and future*, Oxford Institute for Energy Studies, NG 117, January 2017, p. 29.

⁶⁵⁴ Commission decision on review of the exemption of the Ostseepipeline-Anbindungsleitung from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, C (2016) 6950 final, op. cit., para. 103.

⁶⁵⁵ Ibidem, paras 95-97.

нарочито због ограниченог капацитета који је у том тренутку био доступан на месту интерконеције две државе. Како би овај производ био и ценовно прихватљив трећим странама, битно је да почетна цена у поступку аукције буде идентична нивоу тарифе која се примењује за онај део гасовода *ОПАЛ* који потпада под режим изузећа. Од изузетне важности за заинтересованост трећих страна за овом врстом производа јесте да почетна цена капацитета не премашује износ тарифа које се примењују у Немачкој на регулисане транспортне капацитете. Поред цене капацитета, битно је да постоје и довољне количине капацитета који је понуђен трећим странама. Предвиђено је да ће у почетку бити понуђене количине *FZK* производа на тржишту у износу од 1,8 милиона kWh/h, док ће у случају да потражња за овим капацитетом превазилази износ од 1,8 милиона kWh/h на две узастопне аукције понуђени капацитет бити дуплиран на следећој аукцији од стране оператора.⁶⁵⁶ Комисија је заузела став да треба изменити услов који се односи на минималну количину понуђеног *FZK* производа, тако да ће се минималне количине поменутог производа постепено повећавати по аутоматизму.

Додатни капацитет ће омогућити да се развије конкуренција, нарочито кроз трговину гасом на ликвидној берзи у Немачкој и повезивањем са чешким тржиштем гаса.⁶⁵⁷ Како се даље буде развијала ликвидност на берзи гаса у Немачкој, то би требало да се одрази на количину и понуду непрекидног капацитета од зоне *GASPOOL* до излазне тачке код Брандова. Понуда *FZK* производа не би требало ни у ком случају да буде мања од 10% укупног капацитета гасовода којим управља оператор *OGT*, а у случају повећане потражње за овим капацитетом треба повећати понуду до 20% укупног техничког капацитета гасовода којим управља поменути оператор. Како је и даље временски оквир додељеног изузећа поприлично дуг, остављена је могућност да Европска комисија утврди минимални праг понуђеног капацитета, узимајући у обзир све додатне трошкове који би могли да настану услед веће понуде капацитета трећим странама. Терет доказивања у погледу несразмерности трошкова и техничке неизводљивости повећања капацитета јесте на оператору предметног дела гасовода.

Главна забринутост у погледу евентуалних негативних ефеката по конкуренцију произилази из чињенице да је компанија *Гаспром* 2016. године, према ономе што је утврдила Европска комисија, и даље поседовала доминантан положај на релевантном тржишту. Када је реч о предложеним изменама, постоји опасност да компанија *Гаспром* евентуално затвори приступ тржишту конкурентима, тако што ће својом понудом више цене надмашити евентуалне конкуренте у поступку јавног надметања за *FZK* производе (енгл. *overbidding competitors*). Овакву ситуацију би требало предупредити додатним мерама, које би спречиле компанију са доминантним положајем да затвори приступ конкурентима. Једна од мера јесте коришћење механизма „користи или изгуби“ (*UIOLI*), чиме би се компаније са доминантним положајем одвратиле од тога да закупе више капацитета него што им је стварно потребно. Треба истаћи да овај механизам има и своја ограничења, те се не може искључити ситуација у којој ће компанија са доминантним положајем на релевантном тржишту стратешки да „надмаши“ конкуренте у поступку јавног надметања. Додатне мере су потребне како би се могућност ограничења конкуренције свела на најмању могућу меру. Комисија је заузела став да је потребно ограничити висину понуде за *FZK* производ у поступку аукције од стране компанија које поседују доминантан положај на чешком тржишту гаса или које контролишу преко 50% природног гаса који долази на улазну тачку гасовода код Грајфсвалда, и то на ниво почетне цене (енгл. *base price*), док се искључује могућност њиховог успешног надметања у случају да се јави загушење (енгл.

⁶⁵⁶ Ibidem, para. 124.

⁶⁵⁷ Henning Thomas, *Energy Law in Germany*, op. cit., p. 138.

congestion) капацитета гасовода *ОПЛА*.⁶⁵⁸ Ове мере би требало да ограниче могућност да компанија *Гаспром*, или било која друга компанија која би се у будућности нашла у сличној позицији, искључи трећим странама и конкурентима приступ „слободно додељивом капацитету“ (*FZK*) гасовода *ОПЛА*. У случају да поменути капацитет није закупљен од трећих страна, компанија *Гаспром* или било која друга компанија која поседује доминантан положај на релевантном тржишту може да закупи предметни капацитет – како би се ефикасно искористио доступан капацитет гасовода *ОПЛА*.

Додатна гаранција у погледу независности управе оператора гасовода *ОПЛА* треба да се обезбеди у односу на повезане компаније и власнике гасовода, који обављају делатности производње и снабдевања гаса, без дискриминације трећих страна. Европска комисија је закључила да је неопходно да оператор *OGT* буде сертифицирован у складу са релевантним одредбама Директиве 2009/73/ЕС и чл. 3 Уредбе бр. 715/2009 из 2009. године. По завршеном поступку сертификације, немачко регулаторно тело би требало да обавести Европску комисију.⁶⁵⁹

⁶⁵⁸ Commission decision on review of the exemption of the Ostseepipeline-Anbindungsleitung from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, C (2016) 6950 final, op. cit., para. 142. Како је чл. 17 Уредбе Европске комисије бр. 984/2013 била предвиђена *аукција са сукцесивним порастом цене* (енгл. *ascending clock auction system*), која је већ била прихваћена и примењивала се на платформи *Призма*, то је значило да компаније са доминантним положајем на чешком тржишту природног гаса или компаније које контролишу преко 50% природног гаса који стиже на улазну тачку Грајфсвалд могу да учествују са понудом само у оквиру прве рунде јавног надметања.

⁶⁵⁹ Одлука Савезне агенције за мреже да се оператор *OGT* сертифициује донета је 2017. године. Видети одлуку: Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-16-162, Beschluss vom 17.11.2017.

6. КРИЗА У СНАБДЕВАЊУ И ПРОМЕНА ПАРАДИГМЕ

Сигурност или безбедност (енгл. *security*) је временом постала једна од неизоставних компоненти енергетске политике Европске уније, или фигуративно говорећи један од три конститутивна стуба енергетске политике и права енергетике Европске уније – поред унутрашњег енергетског тржишта, тј. конкурентности и „зелене димензије“ енергетске политике, тј. политике заштите животне средине и климатске политике.⁶⁶⁰ Питање енергетске безбедности превазилази сектор природног гаса, без обзира на то што се питање безбедности најчешће разматрало у контексту тржишта природног гаса и поузданог снабдевања од стране трећих држава. Поуздано снабдевање природним гасом је релевантно од зачетка модерне гасне индустрије на европском тлу. Изградња првих магистралних гасовода је означила почетак повезивања између држава извозница и држава увозница природног гаса, међу којима се почео јављати однос међузависности и сарадње која је била усмерена на дужи рок. С обзиром на, поприлично, нефлексибилни карактер ценовог начина транспорта природног гаса, државе које су се повезивале су биле упућене на међусобну сарадњу.

Овако успостављени образац се показао као довољно отпоран на изазове који су претили да наруше континуирано и сигурно снабдевање природним гасом. Трговина енергентима је одувек било и важно (гео)политичко питање, које је превазилазило искључиво економске односе засноване на понуди и потражњи. Куриозитет тог периода је било и успостављање блиских енергетских односа између европских држава које су припадале Западном блоку и оних држава које су се налазиле са друге стране *гвоздене завесе*. Ово се нарочито односило на сектор природног гаса, и најбоље се огледало кроз почетак изградње велике енергетске инфраструктуре и уговарање продаје значајне количине природног гаса. У светлу политичке супротстављености која је владала између две стране током „Хладног рата“, међу њима је настајао „гасни мост“ (енгл. *gas bridge*), како је то сликовито описао у називу свог дела амерички политиколог Тејн Густафсон.⁶⁶¹ Изградњом неколико гасовода између две стране, расла је међусобна зависност и повећавала се количина природног гаса која се транспортовала кроз те гасоводе.

Значајан изазов за наставак енергетске сарадње и трговине се јавио услед дисолуције Совјетског Савеза деведесетих година прошлог века. Уместо једне велике државе, на том подручју је настало петнаест независних држава. Руска Федерација је постала главни снабдевач природног гаса европских држава, док је Украјина преузела улогу главне транзитне државе и руте за транспорт руског гаса ка европским потрошачима. Један од одговора Европске заједнице на промене с почетка деведесетих година било је потписивање Европске енергетске повеље (*Energy Charter*), која је неколико година касније преточена у уговор (*Energy Charter Treaty*). Један од главних циљева Европске енергетске повеље био је и обезбедити сигурно снабдевање енергентима.⁶⁶²

Иако се питању безбедности у области енергетике посвећивала пажња у Европској унији и деведесетих година, већина напора је била усмерена ка преговорима о отпочињању либерализације тржишта електричне енергије и природног гаса. Може се рећи да су безбедносна и еколошка димензија енергетске политике Европске уније у том тренутку биле у сенци идеје либерализације и интеграције националних тржишта у јединствено енергетско тржиште. Ово се

⁶⁶⁰ Три стуба енергетске политике се некада представљају и у виду тзв. „енергетске трилеме“ (*energy trilemma*). Видети у: Raphael J. Heffron, *Energy Law: An Introduction*, op. cit., pp. 3–4.

⁶⁶¹ Thane Gustafson, *The Bridge: Natural Gas in a Redivided Europe*, op. cit., 2020.

⁶⁶² Anna Papaioannou, “Security of Energy Supply: The Approach in the European Union and the Contribution of the Energy Charter Treaty”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 2, Issue 1, 1995, p. 35.

нарочито односи на право енергетике Европске уније у формативном периоду, које једва да је помињало сигурност снабдевања. Сматрало се да примарну одговорност за сигурно снабдевање енергијом имају државе чланице, а најбољи начин да се обезбеди сигурност снабдевања јесте путем тржишних механизма. Државе чланице на билатералној основи преговарају и уговоре о снабдевању природним гасом са државама извозницама природног гаса, и то јесте један од најважнијих инструмената који обезбеђује континуирано снабдевање и безбедност на енергетском тржишту. Како је примарни задатак држава да гарантују довољну количину енергије за сопствене потребе, отуда су од највећег значаја инструменти међународног права.

Промена приступа према безбедносној димензији енергетске политике Европске уније десила се двехиљадитих година. Најпре, постало је јасно да тржишни механизми неће увек бити довољни да обезбеде сигурно снабдевање енергијом. Како се наставила и убрзавала либерализација енергетског тржишта, држава више није била једини актер који обезбеђује сигурно снабдевање. Приватизација у сектору енергетике и улазак нових учесника на тржиште су утицали да и енергетска предузећа постану значајни субјекти енергетске безбедности. Слично се може рећи и за регулаторна тела на енергетском тржишту, која су успостављена у свим државама чланицама Европске уније. Један од основних задатака регулаторних тела јесте праћење ситуације на енергетском тржишту, укључујући и параметре сигурног снабдевања енергијом. Са друге стране, постало је јасно да индивидуални приступ држава чланица сигурности снабдевања није увек одговарајући и да је потребно овом проблему приступити и са нивоа Европске уније, нарочито у контексту великог проширења Уније из 2004. године. Већина држава које су приступиле те године Унији су државе Централне и Источне Европе. Ове државе су делиле неке заједничке карактеристике када је реч о енергетском сектору, укључујући постојање енергетске инфраструктуре која је наслеђена из хладноратовског периода, слабу повезаност са суседним државама и одсуство интерконеције, као и ослањање на једног или мали број снабдевача природним гасом. Међу државама које су приступиле 2004. године су биле Кипар и Малта, које су се описивале као „гасна острва“ (енгл. *gas islands*) у Европској унији услед слабо развијеног тржишта природног гаса и слабе повезаности са остатком Уније.

Други значајан моменат у погледу промене приступа према безбедности на тржишту природног гаса се десио са тзв. гасним кризама, које су довеле до смањења или чак потпуног прекида испорука гаса из трећих држава. Иако су постојале ситуације у којима је долазило до прекида или смањења испорука природног гаса, услед техничких разлога или хаварија, велика пажња се усмерила на оне изазове и ризике у снабдевању природним гасом узроковане политичким и(ли) комерцијалним разлозима. Нарочит значај је имала криза из 2006. године, односно 2009. године, када је дошло до смањења и прекида у снабдевању природним гасом из Руске Федерације ка европским потрошачима, услед спора руске и украјинске стране. Поред политичког одговора на кризе у снабдевању природним гасом, институције Европске уније су деловале и на пољу усвајања новог законодавства које би адекватно одговорило на евентуално будуће кризе у снабдевању. То је означило и својеврсну промену парадигме, где сигурност снабдевања добија све више на значају, што се може посматрати и кроз нови легислативни оквир који упућује на овај проблем.

У овом поглављу ћемо најпре указати на неке терминолошке недоумице, али и недоследности у употреби појмова енергетске безбедности (енгл. *energy security*) и сигурности снабдевања (енгл. *security of supply*), тј. сигурности снабдевања енергијом (енгл. *security of energy supply*). Чини се да не постоји доследност ни у прописима Европске уније када је реч о коришћењу ових термина. Потом ћемо указати да поред растућег значаја сигурности снабдевања као једног од три стуба енергетске политике Европске уније, расте и значај критеријума сигурности снабдевања у поступку доделе изузећа новој гасној инфраструктури. То се најбоље огледа кроз

праксу доделе изузећа, али и легислативне измене у области сигурног снабдевања природним гасом, укључујући и амандмане на Директиву о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса из 2019. године, када је додат и (под)критеријум *спречавања штетних или негативних ефеката по сигурност снабдевања* у поступку доделе изузећа новој гасној инфраструктури.

Такође ћемо указати и на везу између сигурности снабдевања и енергетске солидарности, као начела права енергетике Европске уније. Од нарочитог значаја за ово разматрање јесте и предмет Т-883/16 или тзв. *случај ОПАЛ*, који је Пољска покренула против Европске комисије због одлуке да одобри измену услова изузећа гасовода *ОПАЛ*. У овом одељку ћемо анализирати одлуке Општег суда и Суда правде, и осврнути се на главне закључке. Конституисање енергетске солидарности као правног начела се одразило и на поступак доделе изузећа новој енергетској инфраструктури, чиме је додатно наглашена димензија сигурности снабдевања. Можда најбоље о томе сведочи чињеница да се сигурност снабдевања, као једна од димензија енергетске солидарности, сада разматра и приликом доделе изузећа новим интерконекторима на тржишту електричне енергије, иако сигурност снабдевања никада није била експлицитно прописана као критеријум за доделу изузећа новој инфраструктури у сектору електричне енергије, за разлику од сектора гаса.

6.1. (Ре)дефинисање сигурности снабдевања у праву енергетике Европске уније

Разматрање безбедносне компоненте енергетске политике Европске уније захтева најпре одређење онога што енергетска безбедност или сигурност снабдевања (енергијом) представља. У наставку овог одељка ћемо указати и на проблеме приликом дефинисања ових термина, али и недоследност у коришћењу кључних појмова у политичким и правним документима Европске уније.

Треба указати да до данас не постоји универзално прихваћена дефиниција енергетске безбедности или сигурности снабдевања. На ову тему је написан велики број монографских студија и научних радова, које различито приступају поменутим појмовима, настојећи да обухвате све или већи део елемената дефиниције.⁶⁶³ Морамо да истакнемо како наш циљ није да анализирамо све теоријске поставке о енергетској безбедности,⁶⁶⁴ већ да се осврнемо на операционализацију концепта сигурности снабдевања у праву енергетике Европске уније.

Појава енергетске безбедности и њено изучавање преокупира пажњу истраживача, али и политичких субјеката нарочито од седамдесетих година прошлог века. Интересовање за везу безбедности или сигурности и енергетике је драстично порасло након нафтних шокова, који су

⁶⁶³ Жарко Димитријевић, *Четири стуба сигурности снабдевања енергетског тржишта*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2016. Поједини аутори приступају феномену енергетске безбедности са регионалног аспекта, анализирајући државе које припадају истом географском региону и које су изложене истим или сличним безбедносним изазовима, ризицима или претњама. Тако Мишик (Matúš Mišík) пише о перспективи малих држава чланица Европске уније у погледу спољашње енергетске безбедности, обухватајући у првом реду државе Централне и Источне Европе, док Чарни (Ryszard M. Czarny) пише о нордијској димензији енергетске безбедности. Видети: Matúš Mišík, *External Energy Security in the European Union: Small Member States' Perspective*, Routledge, Abingdon, New York, 2019; Ryszard M. Czarny, *The Nordic Dimension of Energy Security*, Springer, Cham, 2020.

⁶⁶⁴ Видети на пример: Christian Winzer, "Conceptualizing Energy Security", *Energy Policy*, Vol. 46, 2012, pp. 36-48; Benjamin K. Sovacool (ed.), *The Routledge Handbook of Energy Security*, Routledge, New York, 2011; Aleh Cherp and Jessica Jewell, "The three perspectives on energy security: intellectual history, disciplinary roots and the potential for integration", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Vol. 3, Issue 4, 2011, pp. 202-212.

довели до кризе у снабдевању сировом нафтом услед одговора арапских држава на позицију појединих држава Запада у арапско-израелском сукобу. Ови несвакидашњи догађаји из седамдесетих година XX века су имали драматичне последице на разматрање позиције европских држава и њихове зависности (енгл. *dependency*) од увоза енергената из трећих држава. Одговор држава Европске заједнице на изазове у снабдевању енергијом се у великој мери ограничио на нафтни сектор. Како није било одговарајуће правне основе за развој свеобухватне и заједничке енергетске политике, државе на западу Европе су се суочиле са дилемом како да одговоре на кризу у снабдевању нафтом. Један од могућих одговора је био да државе чланице самостално преговарају са државама извозницама нафте, и тиме обезбеде сигурност снабдевања за сопствене грађане. Друга могућност се чинила у том тренутку више као утопија, а то је да државе чланице у потпуности препусте одлучивање и деловање у погледу сигурности снабдевања наднационалним институцијама. У стварности је преовладао први приступ, где су државе чланице задржале примарну улогу у обезбеђивању континуираног и непрекидног снабдевања нафтом, али су усвојене и поједине мере на нивоу Заједнице, пре свега у домену стварања стратешких резерви сирове нафте и нафтних деривата.⁶⁶⁵

Након нафтних криза из седамдесетих година, није било значајнијих иницијатива које би успоставиле свеобухватан приступ сигурности снабдевања у Европској заједници. Како је поље енергетике и даље представљало *domaine réservé*, стога је и питање сигурности снабдевања у великој мери било унутрашње питање држава чланица. Треба подсетити и да постоје разлике у функционисању међу различитим енергетским тржиштима, што захтева другачији приступ за сваки од ових (под)сектора. Када је реч о нафти, ту постоји светско тржиште и највећи део транспорта нафте се одвија поморским путем. Значајно другачије функционишу тржишта електричне енергије и природног гаса, која подразумевају и неопходну инфраструктуру за транспорт и дистрибуцију. С обзиром на поменуте карактеристике сектора електричне енергије и природног гаса, јасно је зашто постоје тешкоће да се успостави јединствена и целовита дефиниција сигурности снабдевања за цео енергетски сектор.

6.1.1. Сигурност снабдевања као чинилац права енергетике Европске уније

У жижи интересовања представника држава чланица и институција Европске уније деведесетих година прошлог века било је отварање тржишта електричне енергије и природног гаса, уклањање баријера на тржишту у државама чланицама и међу њима, као и стварање јединственог енергетског тржишта. Сигурност снабдевања се помињала као један од циљева енергетске политике Европске уније, али је међу широким кругом актера постојао оптимизам да ће отварање и интеграција унутрашњег енергетског тржишта допринети и унапређењу сигурности снабдевања, те да нису потребне додатне мере који би адресирале овај проблем на нивоу Уније.⁶⁶⁶ Штавише, аутори који пишу о периоду деведесетих година у Европској унији,

⁶⁶⁵ Sarah A. Emerson, "When should we use strategic oil stocks?", *Energy Policy*, Vol. 34, Issue 18, 2006, p. 3377; Robert J. Lieber, "Europe and America in the World Energy Crisis", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 55, No. 4, 1979, p. 533. Не само да није постојао јединствен одговор држава чланица тадашње Европске заједнице у првим данима кризе, већ се јавила и реална могућност нарушавања енергетске сарадње међу њима, услед инцијално резервисаног става Француске и Велике Британије да помогну Холандији против ембарга који су наметнуле арапске државе. Са друге стране, претила је опасност да Холандија прекине извоз природног гаса ка суседним чланицама. Ова ситуација је убрзо превазиђена захваљујући дипломатским напорима кључних чланица Европске заједнице, али и Сједињених Америчких Држава.

⁶⁶⁶ Европска комисија је у документу о сигурности снабдевања, унутрашњем енергетском тржишту и енергетској политици из 1990. године истакла да ће сигурност снабдевања бити унапређена захваљујући либерализацији

указују на релативну стабилност тржишта нафте и природног гаса, али истичу и да постоје значајни геополитички изазови у погледу сигурности снабдевања енергијом.⁶⁶⁷ Други указују да због особености сектора електричне енергије политички и геополитички разлози играју значајно мању улогу у односу на тржишта нафте и природног гаса.⁶⁶⁸

Сложеност сектора енергетике се рефлектовала и на дефинисање сигурности снабдевања. Тако је концепт сигурности (енгл. *security*) нашао своје место у Првом енергетском пакету, односно Директиви 98/30/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса. Анализом самог акта се може установити да овај концепт није био приоритет европском законодавцу, за разлику од отварања националних тржишта и стварања унутрашњег енергетског тржишта. Треба истаћи да Директивом 98/30/ЕС није дефинисан појам сигурности снабдевања, већ шири појам сигурности (енгл. *security*) – који обухвата не само сигурност снабдевања, већ и техничку безбедност или сигурност (енгл. *technical safety*) на тржишту природног гаса.⁶⁶⁹ Појам сигурност снабдевања готово да се искључиво спомиње у контексту обавезе пружања јавне услуге (енгл. *public service obligation*), где државе могу наметнути обавезу пружања јавне услуге предузећима у општем економском интересу. Обавеза јавне услуге може, између осталог, да се односи на сигурност, укључујући и сигурност снабдевања. До прописивања обавезе јавне услуге може доћи услед процене државе чланице да само тржиште и конкуренција на њему неће довести до пожељног исхода, без обзира да ли је реч о заштити животне средине, заштити потрошача, или обезбеђивању сигурног снабдевања.

Такође, Директивом 98/30/ЕС се препознаје улога коју имају дугорочни споразуми о снабдевању у великом броју држава чланица, али и потешкоће које могу да настану у вези са испуњавањем обавезе која произилази из клаузуле „узми или плати“, нарочито у контексту процеса либерализације и уласка нових играча на тржиште.

Интересантно је да се диверсификација извора снабдевања, као један од „стратешких циљева Европске уније“,⁶⁷⁰ помиње једном у Директиви и то тек успутно, без детаљније елаборације и без помињања диверсификације путева или рута снабдевања природним гасом.

Европска комисија је недуго по усвајању Првог енергетског пакета објавила дуго очекивану Комуникацију о сигурном снабдевању природним гасом. У документу се наводи да је сигурност снабдевања један од три стуба енергетске политике Европске уније.⁶⁷¹ Одређење сигурности снабдевања је већ у том периоду инкорпорирало питање одрживости, али је главни фокус на „разумним ценама“, доступности природног гаса у сваком моменту, као и на стабилном и непрекидном снабдевању. Ова Комуникација Комисије указује на значај који је природни гас имао у том тренутку, али и на растућу улогу природног гаса у будућности, што ће утицати и на повећање зависности од увоза из трећих држава. Највећа претња по сигурност снабдевања јесте прекид у снабдевању природним гасом, без обзира на узрок таквог прекида. Он може да буде изазван догађајима који су изван контроле деловања људског фактора, попут техничких разлога или квара, али могу бити изазвани људским фактором као у случају терористичког напада или

енергетског тржишта, али да не треба искључити ни стратешке прорачуне приликом доношења комерцијалних одлука, како би се остварио прихватљив ниво сигурности снабдевања на нивоу Европске заједнице. Видети: Working paper of the Commission on security of supply, the internal energy market and energy policy, SEC (90) 1248 final, 14.9.1990, p. 5.

⁶⁶⁷ Roggenkamp Martha, Anita Rønne, Catherine Redgwell and Iñigo del Guayo (eds.), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, op. cit., p. 225.

⁶⁶⁸ Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, op. cit., p. 231.

⁶⁶⁹ Art. 2(25) of Directive 98/30/EC.

⁶⁷⁰ Communication from the Commission on Security of EU Gas Supply, COM (1999) 571 final, Brussels, 10.11.1999, p. 5.

⁶⁷¹ Ibidem, p. 1.

политичког спора. У Комуникацији се наводи и да је највећа брига, када је реч о сигурности снабдевања природним гасом у Европској унији, зависност од увоза гаса из Русије и Алжира. Упркос овом изазову, Европска комисија је признала да нису постојали већи проблеми са увозом природног гаса из ових држава, чак и у околностима напетих политичких односа и обе државе су се, према гасној индустрији у Европи, показале као „дуготрајни и поуздани снабдевачи“ (енгл. *long-standing, reliable suppliers*).⁶⁷²

Годину дана по објављивању Комуникације Комисије о сигурности снабдевања природним гасом, представљана је и Зелена књига *Ка европској стратегији о сигурности снабдевања енергијом*.⁶⁷³ У овом документу су изложени главни ризици са којима се суочавају европске државе када је реч о сигурном снабдевању у целом сектору енергетике. Један од изазова у том тренутку су биле растуће цене енергије и енергената на тржиштима широм света, али и све већа зависност од увоза енергије из трећих држава. Зелена књига је узела у обзир и да би Европска унија могла да се прошири и укључи нове државе чланице, које имају другачију структуру и организацију сектора енергетике у односу на већ постојеће чланице. Стратегија енергетске политике Уније, како предвиђа овај документ, мора да се креира на дужи рок како би се обезбедило несметано снабдевање енергијом, по приступачним ценама за купце, чиме ће се увећати благостање грађана као крајњих купаца. Незаобилазан елемент такве стратегије јесте и поштовање принципа заштите животне средине, као и улагање у развој нових и обновљивих извора енергије. Интересантно је да се у Зеленој књизи наводи како сигурност снабдевања не подразумева нужно смањивање зависности од увоза енергије из трећих држава, већ смањивање *ризика* који постоји услед снабдевања из трећих држава.⁶⁷⁴ У средишту разматрања концепта сигурности снабдевања остаје диверсификација извора снабдевања, укључујући и диверсификацију транспортних рута.

Искуство стечено у примени Првог енергетског пакета утицало је на обликовање кључних одредаба Другог енергетског пакета. У фокусу је и даље било стварање унутрашњег тржишта електричне енергије и природног гаса, као и повезивање међу државама чланицама.⁶⁷⁵ Сигурност снабдевања није била у средишту разматрања, иако је додато неколико нових одредаба у односу на Директиву 98/30/ЕС. Значајна новина уведена 2003. године јесте указивање на значај који складишта природног гаса имају у погледу обезбеђивања сигурног снабдевања. Како немају све чланице складишта природног гаса на својој територији, веома је битно подстаћи сарадњу и повезивање тржишта природног гаса у Унији. Складишта омогућавају флексибилност и значајно унапређују сигурност снабдевања, нарочито у ситуацијама криза и проблема у снабдевању. Може се приметити и да је дефиниција сигурности, која обухвата сигурност снабдевања и техничку сигурност или безбедност, остала непромењена у односу на дефиницију из 1998. године. Такође, сигурност снабдевања остаје један од важних елемената пружања обавезе јавне услуге, поред заштите животне средине и заштите потрошача, те и у овом смислу постоји континуитет у односу на правила из Првог енергетског пакета. Новина јесте увођење одредбе о праћењу сигурности снабдевања на нивоу држава чланица. Параметри који се прате на тржишту јесу: однос понуде и потражње за природним гасом на националном тржишту, пројекције у погледу будуће тражње за природним гасом и будуће понуде на тржишту, капацитети који су у фази изградње или

⁶⁷² Ibidem, p. 5.

⁶⁷³ Commission of the European Communities, Green Paper - Towards a European strategy for the security of energy supply, COM (2000) 769 final, Brussels, 29.11.2000.

⁶⁷⁴ Ibidem, p. 9.

⁶⁷⁵ Видети и документ Европске комисије који се односи на одредбе Директиве 2003/54/ЕС и Директиве 2003/55/ЕС о сигурности снабдевања електричном енергијом и природним гасом: Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas, *Security of Supply Provisions for Gas*, Brussels, 16.1.2004.

капацитети чија се реализација планира у скорој будућности, тренутно стање мреже и њено одржавање.⁶⁷⁶ Потребно је узети у обзир и мере које државе предузимају како би одговориле на потражњу у ситуацијама када је она на изразито високом нивоу, као и мере које се предузимају у случају смањених испорука од стране снабдевача природног гаса. Државе чланице, односно њихова регулаторна тела, сваке године сачињавају извештај о резултатима праћења сигурности снабдевања на националном тржишту гаса и предузетим мерама, те прослеђују извештај Европској комисији. Након што добије извештаје од стране држава чланица, односно њихових регулаторних тела, Комисија укључује и питање сигурности снабдевања приликом састављања коначног извештаја, који упућује Европском парламенту и Савету.⁶⁷⁷

Исте године када је дошло до великог проширења Европске уније, усвојена је и Директива 2004/67/ЕС о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом. Одредбе ове Директиве су комплементарне одредбама Директиве 2003/55/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса. Релативно брзо се уочило да одредбе Другог енергетског пакета нису довољне да би се успоставио заједнички приступ сигурности снабдевања на нивоу Уније. Директива 2004/67/ЕС има задатак да попуни ту празнину, дефинишући јасно обавезе које имају различити учесници на тржишту у погледу обезбеђивања сигурног снабдевања природним гасом. Државама чланицама на располагању стоје различите мере које могу да се предузму са циљем унапређења сигурности снабдевања природним гасом. Ипак, мере које се предузимају не би смеле да нарушавају интеграцију и функционисање тржишта природног гаса, нити да намећу „несразмеран терет“ учесницима на тржишту.⁶⁷⁸ Велика пажња у Директиви је посвећена питању снабдевања природним гасом оних купаца који спадају у категорију домаћинства, нарочито у ситуацијама које укључују прекид или смањење испорука природног гаса, или у ситуацијама екстремно ниских температура и повећане потражње за природним гасом. Државе чланице могу да одлуче да прошире заштиту која се односи на купце из категорије домаћинства на мала и средња предузећа, као и на друге купце који не могу да замене природни гас другим енергентима и изворима енергије. Чланом 7 Директиве 2004/67/ЕС је прописано и успостављање Групе за координацију у сектору природног гаса (*Gas Coordination Group*), како би се координирано радило на обезбеђивању сигурног снабдевања. Поред координације на нивоу Уније, државе чланице припремају и мере које се активирају у случају криза и проблема у снабдевању (енгл. *national emergency measures*).⁶⁷⁹ Напослетку, Директива 2004/67/ЕС садржи и одредбе које се односе на праћење и извештавање о сигурности снабдевања у Европској унији, где значајну улогу има Европска комисија која сарађује са државама чланицама.

6.1.2. Кризе у снабдевању природним гасом и унапређени регулаторни оквир

Иако је деловало да је правни оквир у погледу сигурности снабдевања природним гасом довољно обухватан, кризе у снабдевању природним гасом су доказале да је потребно предузети додатне мере на нивоу држава чланица и Европске уније. Смањење испорука или њихов прекид услед техничких разлога нису били неуобичајени за сектор природног гаса. Оно што је представљало новину су све чешћи политички или комерцијални разлози на које су се стране позивале када је долазило до нарушавања стабилног и континуираног снабдевања природним гасом, као саставне компоненте сигурности снабдевања. Европске државе су се већ суочавале са

⁶⁷⁶ Art. 5 of Directive 2003/55/EC.

⁶⁷⁷ Ibidem, art. 31(1) (d).

⁶⁷⁸ Art. 3(2) of Directive 2004/67/EC.

⁶⁷⁹ Ibidem, art. 8.

сличним ситуацијама када је реч о снабдевању нафтом из трећих држава, али су деценијама била поштеђене оваквих догађаја на тржишту природног гаса. Институције Европске уније и државе чланице су и у прошлости биле обазриве у погледу могућег поремећаја у снабдевању природним гасом из трећих држава, али до овога није долазило у мери у којој би то променило приступ Уније према увозу природног гаса из једне или више трећих држава. Чињеница је и да су се треће државе, односно компаније из тих држава, трудиле да се придржавају обавезе испорука уговорених количина природног гаса како не би нарушиле углед и репутацију поузданих снабдевача. Међу земљама извозницама и европским државама је настајао однос међузависности (енгл. *interdependency*),⁶⁸⁰ од ког су требале да имају корист све стране - државе увознице су добијале природни гас који им је био потребан, док су државе извознице продавале вишак природног гаса које су производеле и по правилу добијале чврсту валуту за испоручени гас.

Највећи изазов за државе чланице Европске уније у погледу снабдевања природним гасом уследио је по окончању *Хладног рата*. Поред могућности да дође до прекида или смањења испорука гаса из Руске Федерације, као једног од главних снабдевача европских држава, и економска ситуација на постсовјетском подручју је била изазов деведесетих година прошлог века. Један од спорова се одвијао између Русије и Украјине, у погледу цене коју Украјина треба да плаћа за испоручени руски природни гас. У том периоду је постојала пракса бартера између Русије и Украјине, коју је требало напустити и прећи на новчану размену. Серија спорова између две стране се наставила и у првој деценији XXI века, што је имало значајне последице и по чланице Европске уније.⁶⁸¹ Наиме, Украјина је била једна од главних држава кроз чију се територију одвијао транзит руског гаса према купцима у Европској унији и другим европским државама, што је било условљено историјским наслеђем и изграђеном инфраструктуром за транспорт природног гаса.

Сличан спор је постојао и између Русије и Белорусије, и то након што је Белорусија постала још једна држава кроз чију се територију транспортовао природни гас из Русије према потрошачима на западу.⁶⁸² Главне тачке спорења су биле висина цене за купљени гас из Русије, као и висина накнаде за транзит гаса кроз украјинску и белоруску територију. Уобичајени начин пословања и договора међу странама је подразумевао закључивање најпре међудржавних споразума, након чега би уследило закључивање комерцијалних уговора о снабдевању или испоруци природног гаса између привредних субјеката. С обзиром на стратешки значај сектора енергетике за сваку државу, јасно је зашто се трговина енергентима одвија на другачијим основама у односу на трговину другом робом.

Учестали спорови и неуспешни преговори су кулминирали тзв. „гасним кризама“, од којих се издвајају оне из 2006, односно 2009. године, када је дошло до смањења или потпуног прекида испоруке природног гаса из Русије. Последице по европске државе су нарочито биле значајне 2009. године, када је услед спора руске и украјинске стране дошло не само до смањења већ и потпуне обуставе испоруке природног гаса из Русије. Највише су погођене биле државе Југоисточне Европе,⁶⁸³ које су се готово искључиво ослањале на увоз природног гаса из Русије и

⁶⁸⁰ Jeffrey D. Wilson, “Energy Interdependence” in Kathleen J. Hancock and Juliann Emmons Allison (eds.), *The Oxford Handbook of Energy Politics*, Oxford University Press, New York, 2021, pp. 151-171.

⁶⁸¹ Страхиња Обреновић, „Наставак гасног (не)споразума? Гаспром, Нафтогас и транзит руског гаса у Европу након 2019.“, *Култура полуса*, год. XVII, бр. 42, 2020, стр. 261-277.

⁶⁸² Katja Yafimava, *The Transit Dimension of EU Energy Security: Russian Gas Transit Across Ukraine, Belarus, and Moldova*, op. cit., pp. 224-249. Ауторка у књизи обрађује и спор Русије са Молдавијом, који је по значају много мањи у односу на онај који је постојао на релацији Русија-Белорусија, односно Русија-Украјина.

⁶⁸³ Aleksandar Kovačević, *The Impact of the Russia-Ukraine Gas Crisis in South Eastern Europe*, Oxford Institute for Energy Studies, NG 29, March 2009.

на украјински транзитни правац за допремање гаса. Постојећи механизми или нису функционисали или су се показали недовољним у ситуацији попут оне из 2009. године.⁶⁸⁴

Легислативни одговор Европске уније на ову конкретну ситуацију и њене последице је уследио тек 2010. године усвајањем Уредбе бр. 994/2010 о мерама заштите сигурности снабдевања, која је заменила истоимену и претходно анализирану Директиву 2004/67/ЕС.⁶⁸⁵ Исте године када се десила гасна криза дошло је и до неколико значајних измена на пољу примарног и секундарног права Европске уније, које су од значаја за сигурност снабдевања. Прво, усвајањем и ступањем на снагу Уговора из Лисабона дошло је до суштинских промена када је реч о енергетској политици Европске уније. У члану 194 Уговора о функционисању Европске уније су дефинисани циљеви енергетске политике, међу којима је и „обезбеђивање сигурности енергетског снабдевања у Унији“. Овим је потврђен значај који сигурност снабдевања има не само у енергетској политици, већ и праву енергетике Европске уније.

Промене су се десиле и на пољу секундарног извора права Европске уније, усвајањем Трећег енергетског пакета. Иако интеграција и довршавање унутрашњег енергетског тржишта заузимају централно место у Директиви 2009/73/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса, сигурност снабдевања добија све више на значају. Тако се већ у преамбули Директиве наводи да постепено стварање унутрашњег тржишта природног гаса, које се спроводи на нивоу Уније још од 1999. године, треба да, између осталог, допринесе и унапређењу сигурности снабдевања.⁶⁸⁶ Из овога се види да је остваривање сигурности снабдевања у тесној вези са интеграцијом националних тржишта у јединствено енергетско тржиште, без баријера међу државама чланицама. Значај сигурности снабдевања превазилази сектор енергетике, па је сигурност снабдевања енергијом „суштински елемент јавне безбедности“, јер доприноси благостању грађана и конкурентности привреде.⁶⁸⁷ Тешкоћа у дефинисању сигурности снабдевања се најбоље огледа у формулацији, тако да ће се она процењивати према чињеницама сваког појединачног случаја, уз поштовање права и обавеза које проистичу из међународног права, укључујући ту у првом реду међународне споразуме које је Унија закључила. Интересантно је и да се појам енергетске безбедности (енгл. *energy security*) први пут помиње у тексту Директиве 2009/73/ЕС, и то у преамбули, па није јасно да ли су енергетска безбедност и сигурност снабдевања (енгл. *security of supply*) синоними. Уочљиво је да се дефиниција сигурности (енгл. *security*) није изменила у односу на текст Директиве 2003/55/ЕС, односно Директиве 98/30/ЕС.

Поједине одредбе које се односе на сигурност снабдевања су задржане и унапређене у односу на одредбе Директиве 2003/55/ЕС. Тако је државама чланицама и даље омогућено да наметну предузећима обавезу пружања јавне услуге, која је у тесној вези са концептом сигурности снабдевања. Државе чланице, односно њихова регулаторна тела и даље прате ситуацију у вези са сигурношћу снабдевања природним гасом на националном тржишту, те о томе извештавају Европску комисију.

⁶⁸⁴ У литератури се обично наводи пример неуспеха примене чл. 7 Уговора о енергетској повељи, који регулише питање транзита и прописује процедуру решавања спорова који настану у вези са транзитом. Видети на пример: Katja Yafimava, *The Transit Dimension of EU Energy Security: Russian Gas Transit Across Ukraine, Belarus, and Moldova*, op. cit., pp. 284-292.

⁶⁸⁵ 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, *Official Journal of the European Union*, L 295, 12 November 2010, p. 1–22.

⁶⁸⁶ Recital 1 of Directive 2009/73/EC.

⁶⁸⁷ Ibidem, recital 22.

Директива 2009/73/ЕС додатно наглашава значај сарадње између држава чланица у циљу обезбеђивања сигурног снабдевања гасом, о чему сведочи и нови члан 6 који се односи на *регионалну солидарност*. У овом члану се реферише на Директиву 2004/67/ЕС о мерама сигурности снабдевања природним гасом из 2004. године, и то у погледу координације националних мера предузетих у случају кризе у снабдевању. Сигурност снабдевања је један од кључних чинилаца и када је реч о обавези сертификације у вези са трећим државама, тако да национално регулаторно тело неће омогућити сертификацију оператора транспортног система који је у власништву лица из трећих држава, уколико се не докаже да сертификација неће угрозити сигурност снабдевања државе чланице и Уније.⁶⁸⁸ Мишљење о томе да ли ће таква сертификација угрозити сигурност снабдевања Европске уније доставља Комисија.

Изградња неопходне гасне инфраструктуре и обезбеђивање довољног прекограничног капацитета треба да буде један од задатака оператора транспортног система, како би се обезбедила сигурност снабдевања. Из тог разлога, оператори транспортних система подносе националним регулаторним телима десетогодишње планове развоја мреже (енгл. *ten-year network development plan*), који садрже листу инфраструктурних објеката који недостају и које треба реализовати у скорој будућности. То јесте један од начина да се ради и на унапређењу сигурности снабдевања, односно обезбеђивању додатних капацитета за допремање природног гаса. Улогу у обезбеђивању сигурног снабдевања природним гасом немају само оператори гасних система, већ и национална регулаторна тела. Један од начина на који регулаторна тела могу да утичу на унапређење сигурности снабдевања јесте пружањем подстицаја операторима система приликом утврђивања или одобравања тарифа, односно методологија.

6.1.2.1. Уредба бр. 994/2010 о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом

Како се установило да одредбе Директиве 2004/67/ЕС о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом нису довољне и одговарајуће ситуацији која је наступила 2009. године, усвојена је Уредба бр. 994/2010 о мерама заштите сигурности снабдевања 2010. године. Након прекида испорука природног гаса из Русије током гасне кризе 2009. године, у средишту разматрања нове Уредбе нашла се *диверсификација извора и рута снабдевања* природним гасом, као „суштинска за унапређење сигурности снабдевања“.⁶⁸⁹ Уредба сада на свеобухватан начин приступа сигурности снабдевања, па тако утврђује одговорност и задатке различитих субјеката на тржишту природног гаса – у првом реду држава чланица, тј. њихових регулаторних тела, Европске комисије, предузећа активних на тржишту природног гаса. Значајна новина коју је увела Уредба бр. 994/2010 јесте утврђивање и израда два плана од стране држава чланица – план превенције (енгл. *Preventive Action Plan*), који обухвата мере пре наступања кризе, и план интервенције (енгл. *Emergency Plan*), који се примењује када је криза већ наступила.⁶⁹⁰ Пре израде и објављивања ових планова, надлежна тела у државама чланицама спроводе процену ризика (енгл. *risk assessment*) и консултују широк круг актера – национална регулаторна тела, предузећа активна на тржишту природног гаса, као и организације које заступају интересе индустријских купаца и крајњих потрошача из категорије домаћинства. Уредбом је прописан и садржај

⁶⁸⁸ Ibidem, art. 11.

⁶⁸⁹ Recital 7 of Regulation (EU) No 994/2010. Може се приметити да правни акт који прописује мере заштите сигурности снабдевања више није директива већ уредба, чиме се донекле ограничава „маневарски простор“ држава чланица у погледу избора средстава како би оствариле циљеве дефинисане уредбом.

⁶⁹⁰ Ibidem, art. 4.

поменутих планова, као и могућност припреме заједничких планова држава чланица на регионалном нивоу. Тако интервентни планови треба да разликују 3 кризна нивоа:

- 1) ниво раног упозоравања (енгл. *early warning*);
- 2) ниво узбуђивања (енгл. *alert*);
- 3) ниво ванредног стања (енгл. *emergency*).⁶⁹¹

Инфраструктурни стандард (енгл. *infrastructure standard*) који се одређује формулом *N-1*, треба да обезбеди адекватан одговор у случају да дође до поремећаја у раду највеће појединачне гасне инфраструктуре, тако што ће се задовољити укупна потражња за природним гасом током дана у ком постоји изразито висока потражња, каква се према статистичкој вероватноћи јавља једанпут у двадесет година.⁶⁹² На слици испод је приказана метода израчунавања формуле *N-1*, где је EP_m - технички капацитет улазних тачака, P_m – максимални производни технички капацитет, S_m – максимални технички капацитет добављања из складишта, LNG_m – максимални технички капацитет постројења за течни природни гас, I_m – технички капацитет највећег појединачног гасног инфраструктурног објекта са највећим капацитетом за снабдевање израчунатог подручја, D_{max} – укупна дневна потражња за природним гасом.

$$N - 1[\%] = \frac{EP_m + P_m + S_m + LNG_m - I_m}{D_{max}} \times 100, N - 1 \geq 100\%$$

Формула 1. N-1 (инфраструктурни стандард)

Извор: Annex I of Regulation No 994/2010

Инфраструктурни стандард ће се сматрати испуњеним и у случају да дође до поремећаја у раду највеће појединачне гасне инфраструктуре, ако поремећај у снабдевању који том приликом настане може да се компензује тржишно заснованим мерама на страни потражње. Надлежно тело државе чланице, у сваком случају, мора то да докаже и унапред инкорпорира у план превенције. У том случају се примењује нешто другачија формула *N-1*, где је $Deff$ – део D_{max} који се у случају поремећаја у снабдевању може компензовати или покрити тржишно заснованим мерама на страни потражње.

$$N - 1[\%] = \frac{EP_m + P_m + S_m + LNG_m - I_m}{D_{max} - Deff} \times 100, N - 1 \geq 100\%$$

Формула 2. N-1 (инфраструктурни стандард) применом мера на страни потражње

Извор: Annex I of Regulation No 994/2010

Поред тога, чланом 7 Уредбе бр. 994/2010 је прописан поступак успостављања капацитета са могућношћу протока гаса у оба смера (двосмерни капацитет или *bi-directional capacity*), док је предвиђена и могућност изузећа од обавезе успостављања двосмерних капацитета у одређеним

⁶⁹¹ Ibidem, art. 10(3).

⁶⁹² Ibidem, art. 6.

случајевима, нарочито ако успостављање оваквих капацитета неће „значајније унапредити сигурност снабдевања“. Треба напоменути да су капацитети, коју пружају могућност протока природног гаса у оба смера, већ постојали код поједине прекограничне транспортне инфраструктуре. Поступак који претходи успостављању двосмерних капацитета треба да узме у обзир тренутну и очекивану потражњу за природним гасом на тржишту, техничку изводљивост успостављања двосмерног капацитета, као и трошкове успостављања таквог капацитета.⁶⁹³ Одредбе о успостављању двосмерних капацитета и инфраструктурни стандард ће играти значајну улогу у поступку доделе изузећа новој гасној инфраструктури, и то приликом оцене испуњености критеријума који се односи на унапређење сигурности снабдевања.

По узору на инфраструктурни стандард, успостављен је и стандард снабдевања (енгл. *supply standard*) којим се од предузећа може захтевати да предузме све мере како би се осигурало снабдевање заштићених купаца у тачно дефинисаним ситуацијама. То су ситуације екстремних температура у распону од седам дана или изразито високе потражње за природним гасом које траје најмање тридесет дана, а које се јавља према статистичкој вероватноћи једанпут у двадесет година, односно у случају поремећаја рада највеће појединачне гасне инфраструктуре у распону од најмање тридесет дана.⁶⁹⁴

Поред држава чланица, у обезбеђивању сигурног снабдевања у кризним ситуацијама значајну улогу има и Европска комисија. Она може прогласити ванредно стање у погледу снабдевања природним гасом на регионалном нивоу или нивоу Европске уније, и то ако постоји захтев најмање два надлежна тела која су прогласила ванредно стање у државама чланицама. Велику улогу у координацији мера које се предузимају за обезбеђивање сигурног снабдевања и даље има Група за координацију у сектору природног гаса, која саветује и помаже Европској комисији у раду.

6.1.2.2. Уредба бр. 2017/1938 о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом

На основу праћења примене Уредбе бр. 994/2010, Европска комисија је установила да је доста урађено на плану унапређења сигурности снабдевања на нивоу држава чланица и Уније. Ипак, анализе које су спроведене након ступања на снагу поменуте Уредбе су показале да и даље постоје изазови и ризици по сигурност снабдевања природним гасом, као и да су потребне додатне мере које би требало да умање такве ризике. Енергетски стрес тест (енгл. *stress test*), који је спроведен у међувремену, указао је да је потребна тешња сарадња међу државама чланицама у случају делимичног или потпуног поремећаја у снабдевању природним гасом, нарочито ако је реч о најрањивијим, тј. најизложенијим државама чланицама.⁶⁹⁵

Уредба бр. 2017/1938 о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом је усвојена 2017. године, и она је заменила Уредбу бр. 994/2010.⁶⁹⁶ У преамбули Уредбе бр. 2017/1938 се може приметити помињање енергетске безбедности као „једног од циљева стратегије Енергетске уније“, иако се у преосталом делу Уредба помиње искључиво сигурност снабдевања. На основу тога се може закључити да се појмови енергетске безбедности и

⁶⁹³ Ibidem, art. 7(2).

⁶⁹⁴ Ibidem, art. 8(1).

⁶⁹⁵ Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament on the short term resilience of the European gas system, COM (2014) 654, Brussels, 16.10.2014.

⁶⁹⁶ Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010, *Official Journal of the European Union*, L 280, 28 October 2017, p. 17–33.

сигурности снабдевања користе као синоними, без јасне дистинкције у значењу ових појмова.⁶⁹⁷ Сама дефиниција сигурности (енгл. *security*) у Уредби је преузета из Директиве 2009/73/ЕС о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса.

Поред тога што су многе одредбе задржане и унапређене у односу на оне из 2010. године, постоји и неколико важних новина. Тако су уведене различите регионалне групе за ризик (енгл. *risk groups*) које се дефинишу на основу идентификованих великих транснационалних ризика.⁶⁹⁸ Ове групе треба да унапреде сарадњу међу држава чланицама, нарочито кроз споразумевање о модалитетима и механизмима сарадње унутар групе и спровођењем одговарајућих прекограничних мера. Уредбом бр. 2017/1938 се сада предвиђа и да ће Европска мрежа оператора транспортних система спровести симулацију поремећаја у снабдевању и раду гасне инфраструктуре на нивоу Уније, која би требало да укаже на главне ризике у вези са снабдевањем природним гасом и радом транспортне инфраструктуре. Овакву симулацију би требало понављати најмање сваке четири године, а по потреби и чешће како би се на време открили евентуални ризици за држава чланице и Европску унију. Одредбе које се односе на израду и садржај превентивних и интервентних планова су сада детаљније и обухватније. Свакако најзначајнија новина уведена 2017. године јесте чл. 13 Уредбе, који се односи на примену механизма солидарности у изузетним околностима, о чему ће бити више речи у одељку 6.3. дисертације.

Напошетку, ваља представити и скорашње измене правног оквира које су дошле као реакција Европске уније на оружани сукоб у Украјини 2022. године. Од највећег значаја за наш предмет истраживања су свакако амандмани на Уредбу бр. 2017/1938 о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом и део Уредбе бр. 715/2009 у погледу складишта природног гаса, који су усвојени половином 2022. године.⁶⁹⁹ Ова легислативна измена је била нужна јер се ситуација из 2022. године у великој мери разликује од претходних криза у снабдевању природним гасом, нарочито јер је „утицај руске војне агресије на Украјину показао да постојећа правила сигурности снабдевања нису прилагођена великим и изненадним променама геополитичке ситуације“.⁷⁰⁰ У средишту нових измена јесу мере које се односе на попуњавање складишта природног гаса у чланицама Европске уније, са циљем обезбеђивања сигурног снабдевања природним гасом у новонасталим околностима.⁷⁰¹ Уредбом бр. 2022/1032 су установљени обавезујући нивои попуњености складишта природног гаса, који ће се периодично пратити како би државе чланице спремно дочекале период повећане потрошње природног гаса и ублажиле последице евентуалног прекида у снабдевању гасом. Државе треба да тесно сарађују у

⁶⁹⁷ Ibidem, recital 6. О стратегији Енергетске уније видети више у Комуникацији Европске комисије: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank *A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*, COM (2015) 80 final, Brussels, 25.2.2015. Може се приметити и да се појам енергетске безбедности (енгл. *energy security*) више јавља у политичким и програмским документима, док је појам сигурности снабдевања (енгл. *security of supply*) саставни део примарног и секундарног извора права Европске уније.

⁶⁹⁸ Листа група за ризик се налази у Анексу 1 Уредбе бр. 2017/1938. Европској комисији су додељена овлашћења да измени састав ових група, у складу са променом великих транснационалних ризика сигурности снабдевања природним гасом.

⁶⁹⁹ Regulation (EU) 2022/1032 of the European Parliament and of the Council of 29 June 2022 amending Regulations (EU) 2017/1938 and (EC) No 715/2009 with regard to gas storage, *Official Journal of the European Union*, L 173, 30.6.2022, p. 17–33.

⁷⁰⁰ Ibidem, recital 5.

⁷⁰¹ Commission communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions *REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy*, COM (2022) 108 final, Strasbourg, 8.3.2022.

погледу приступа природном гасу из складишта, нарочито ако се у обзир узме чињеница да немају све државе чланице складишта гаса на својој територији.

6.2. Сигурност снабдевања као критеријум за доделу изузећа новој гасној инфраструктури

Сигурност снабдевања јесте један од критеријума за доделу изузећа новој гасној инфраструктури. Овај критеријум присутан је од усвајања Другог енергетског пакета, када је по први пут и унета одредба којом се омогућава изузеће нове гасне инфраструктуре, и чини се да је значај критеријума растао током времена. Лице које подноси захтев за изузеће мора да докаже да ће нова инфраструктура допринети унапређењу не само конкуренције у снабдевању природним гасом, већ и *сигурности снабдевања*. Занимљиво је да идентичан критеријум није прописан у погледу изузећа нове енергетске инфраструктуре, тј. нових интерконектора на тржишту електричне енергије. Може се претпоставити да је законодавац Европске уније пошао од посебне осетљивости сигурности снабдевања на тржишту природног гаса, нарочито у контексту све веће зависности од увоза овог енергента из трећих држава. Такође, иако су поједине европске државе имале значајну производњу природног гаса, ова ситуација се мења последњих година и деценија. Можда је најсликовитији пример гасно поље Гронинген у Холандији и план затварања овог поља. Наиме, модерна европска индустрија природног гаса је започела открићем и почетком експлоатације баш овог поља. Слична ситуација је и у осталим европским државама, са изузетком Норвешке, која и даље производи значајну количину природног гаса и представља важног снабдевача многих држава у Европи.

Како домаћа производња природног гаса опада у европским државама, то значи и да је потребан већи увоз овог енергента из трећих држава. Овакав тренд доприноси све већем значају сигурности снабдевања, што се може посматрати и кроз праксу додељивања изузећа. Са друге стране, карактеристике сектора електричне енергије у погледу сигурности снабдевања се донекле разликују од сектора природног гаса. Најпре, све државе имају производњу електричне енергије која задовољава, у целини или у великој мери, њихове унутрашње потребе. Такође, пошто је електрична енергија изведени или секундарни облик енергије, државама су на располагању различити облици примарне енергије који се користе за добијање електричне енергије. То представља значајно преимућство, јер у случају немогућности коришћења једног облика примарне енергије у поступку производње електричне енергије, државе начелно могу прибећи супститутима. Другачија ситуација је присутна у сектору природног гаса, с обзиром на то да су гасна поља и налазишта неравномерно распоређена на планети и да значајан број држава мора да увози овај енергент.⁷⁰²

Овде смо указали само на неке разлике које су утицале на то да се критеријум који се односи на сигурност снабдевања, тј. унапређење сигурности снабдевања, унесе у прописе о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса, али не и у истоветне прописе у сектору електричне енергије.⁷⁰³ Из овога не би требало извући закључак како је сигурност снабдевања неважна на тржишту електричне енергије. Треба подсетити да је енергетска безбедност или сигурност снабдевања један од главних циљева или „стубова“ енергетске политике Европске уније и њених чланица. То се односи на целокупан сектор енергетике, укључујући и (под)сектор електричне енергије. Са друге стране, иако се критеријум унапређења сигурности снабдевања не помиње експлицитно у прописима који се односе на изузеће нових

⁷⁰² Видети: Марија Живковић, Дејан Ивезић, *Основе енергетике*, op. cit., стр. 75-76.

⁷⁰³ Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, op. cit., p. 228-233.

интерконектора на тржишту електричне енергије, то не значи да сигурност снабдевања није играла никакву улогу приликом одлучивања о изузећу нове инфраструктуре на тржишту електричне енергије. Конституисање енергетске солидарности као правног начела у Европској унији, имало је утицај и на то да се питање сигурности снабдевања формално разматра у поступку доделе изузећа новим интерконекторима на тржишту електричне енергије.⁷⁰⁴

За разлику од претходно анализираних критеријума који се односи на унапређење конкуренције у снабдевању природним гасом, али и критеријума да изузеће не сме да буде штетно по конкуренцију, услов који се односи на унапређење сигурности снабдевања је аутономан концепт права енергетике Европске уније и уско повезан са сектором енергетике од свог настанка. У претходним одељцима смо већ указали на неке потешкоће у дефинисању и еволуцији концепта сигурности снабдевања у Европској унији. Како појам сигурности снабдевања није ближе одређен правилима садржаним у енергетским пакетима, регулаторна тела су имала поприлично широк степен дискреције приликом оцене испуњености овог услова пре доношења одлуке о изузећу нове гасне инфраструктуре. Из разлога што сигурност снабдевања није ближе одређена поменутих прописима, јавили су се практични проблеми у погледу тумачења појма сигурности снабдевања, као критеријума за изузеће нове гасне инфраструктуре.

Значајна разлика јесте и у томе што политика заштите конкуренције има дугу историју на тлу Европске уније и њених држава чланица. Европска комисија, национална тела за заштиту конкуренције, али и правосудне институције, имају значајно искуство када је реч о примени и заштити права конкуренције на тржишту Европске уније и њених држава чланица. Иако је постојао прећутни консензус да се прописи о конкуренцији (ефективно) не примењују на енергетском тржишту Европске заједнице све до почетка либерализације и интеграције тржишта електричне енергије и природног гаса, богата пракса примене права конкуренције је развијена на другим тржиштима, укључујући и она која показују сличне карактеристике као тржишта електричне енергије и природног гаса. Временом је право конкуренције почело све више да се примењује на енергетском тржишту, како на нивоу Европске уније, тако и на тржиштима држава чланица. То је у великој мери олакшало посао Европској комисији и националним институцијама када је реч о процени испуњености критеријума који се односи на унапређење конкуренције у поступку доделе изузећа, упркос томе што је реч о, како је то Европска комисија претходно констатовала, *sui generis* критеријуму.⁷⁰⁵ У досадашњој пракси доделе изузећа, Европска комисија и национална регулаторна тела су често упућивале на водеће предмете из општег права конкуренције Европске уније. Може се приметити и да су критеријуми који се односе на унапређење конкуренције и спречавање негативних, штетних ефеката по конкуренцију,

⁷⁰⁴ Видети на пример: Commission decision on the exemption of Piemonte Savoia 2 S.r.l under Article 63 of Regulation (EU) 943/2019 for an electricity interconnector between Italy and France, C (2020) 6325 final, Brussels, 11.9.2020, para. 41; Commission decision amending Decision C (2014) 9904 final as regards the period of validity of the exemptions granted to the "Redipuglia-Vrtojba" and "Dekani-Zaule" interconnectors from certain provisions of Regulation (EU) 2019/943 and Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council pursuant to Article 63 of Regulation (EU) 2019/943, C (2021) 557 final, Brussels, 28.1.2021, para. 36; Commission decision on the exemption of Resia Interconnector S.r.l. under Article 63 of Regulation (EU) 2019/943 for an electricity interconnector between Italy and Austria, C (2021) 3374 final, Brussels, 6.5.2021, para. 54; Commission decision amending Decision C (2014) 9904 final as regards the period of validity of the exemption granted to the "Redipuglia-Vrtojba" and "Dekani-Zaule" interconnectors from certain provisions of Regulation (EU) 2019/943 of the European Parliament and of the Council and Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council, C (2022) 9691 final, Brussels, 20.12.2022, para. 45; Commission decision on the exemption of Alpe Adria Energia S.r.l. under Article 63 of Regulation (EU) 943/2019 for an electricity interconnector between Italy and Austria, C (2023) 2822 final, Brussels, 25.4.2023, paras 117-121.

⁷⁰⁵ Commission Staff Working Paper Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity – New Infrastructure Exemptions, op. cit., para. 31.

детаљније разматрани у односу на друге прописане критеријуме. Такође, иако национална тела за заштиту конкуренције не доносе коначну одлуку о изузећу нове гасне инфраструктуре, њихова улога је значајна у поступку који претходи доношењу одлуке, нарочито у погледу анализе конкуренције на тржишту и сарадње са регулаторним телима у области енергетике.

Временом је критеријум који се односи на сигурност снабдевања почео да добија све више на значају, и за то постоји неколико разлога. Прво, значајан моменат за поимање сигурности снабдевања представљало је проширење Европске уније 2004. и 2007. године. Постојале су неке карактеристике које су биле сличне или идентичне код велике већине држава које су приступиле Унији у том периоду. Већина држава у региону Централне и Источне Европе је зависила од једног или неколицине снабдевача природног гаса, што је у великој мери било условљено историјским контекстом.⁷⁰⁶ Поред тога, ове државе нису имале развијену гасну инфраструктуру и нису биле довољно повезане међу собом, али ни са тзв. *старим чланицама* Европске уније. Ови фактори су условили да сигурност снабдевања буде један од приоритета у енергетској политици Уније. Томе треба додати и проблеме који су се јавили у погледу снабдевања природним гасом, нарочито у контексту честих спорова Русије, као главног снабдевача, и Украјине, као главне транзитне државе за испоруку гаса европским потрошачима у том периоду. Поред тога што су државе чланице индивидуално приступале питању сигурности снабдевања природним гасом, дошло је до усвајања мера и на регионалном нивоу, односно на нивоу Уније.

Један од важних сегмената за разматрање сигурности снабдевања, као критеријума за доделу изузећа новој гасној инфраструктури, било је и усвајање посебних прописа који се односе на сигурност снабдевања. Као што смо претходно истакли, још 2004. године усвојена је Директива Савета 2004/67/ЕС о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом.⁷⁰⁷ Овај акт, иако део правних тековина Европске уније у области енергетике, у ужем смислу није спадао у прописе који су чинили Други енергетски пакет. Сама Директива није била од већег значаја приликом разматрања захтева за изузеће нове гасне инфраструктуре, што ће се променити доношењем Уредбе бр. 994/2010 о мерама заштите сигурности снабдевања, која ће и заменити поменуту Директиву 2004/67/ЕС. Регулаторна тела и Европска комисија су, приликом оцене испуњености критеријума сигурности снабдевања, често користиле инфраструктурни стандард и формулу *N-1*, који су уведени у право Европске уније Уредбом бр. 994/2010.

Можда најважнију измену, која се односила на критеријум сигурности снабдевања у поступку додељивања изузећа новој гасној инфраструктури, представљају амандмани из 2019. године. Директиву 2019/692 смо већ анализирали у контексту измене дефиниције интерконектора, што се нарочито одразило на домен примене енергетских прописа Европске уније. Један од амандмана се односио и на критеријуме за доделу изузећа новој гасној инфраструктури, тако да је уведен захтев да изузеће не сме да буде штетно не само по конкуренцију на релевантним тржиштима, ефикасно функционисање унутрашњег тржишта гаса и регулисаног система, већ не сме да буде штетно ни по *сигурност снабдевања природним гасом у Европској унији*.

Увођење новог (под)критеријума је допринело још већем значају концепта сигурности снабдевања у поступку доделе изузећа новој гасној инфраструктури. Измене из 2019. године су допринеле приближавању критеријума који се односе на конкуренцију и сигурност снабдевања. Једна од сличности се може сагледати кроз два аспекта које критеријуми прописују, где се први аспект односи на захтев да нова гасна инфраструктура треба да унапреди конкуренцију у

⁷⁰⁶ Communication from the Commission on Security of EU Gas Supply, COM (1999) 571 final, op. cit., p. 11.

⁷⁰⁷ Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply, *Official Journal of the European Union*, L 127, 29.4.2004.

снабдевању природним гасом и да унапреди сигурност снабдевања природним гасом (*активна компонента*), а други аспект се може сагледати кроз захтев да изузеће нове гасне инфраструктуре не сме да буде штетно по конкуренцију и сигурност снабдевања природним гасом (*пасивна компонента*). Друга сличност се огледа кроз почетну или референтну тачку код оба критеријума, тако да се унапређење сигурности снабдевања природним гасом и унапређење конкуренције у снабдевању природним гасом процењује у односу на *нову енергетску инфраструктуру*, док се захтев у погледу одсуства штетних или негативних ефеката по конкуренцију и сигурност снабдевања природним гасом процењује у односу на само *изузеће* нове енергетске инфраструктуре. Напослетку, реч је о критеријумима који се морају разматрати од случаја до случаја, и процењивати у односу на специфичну ситуацију и све околности појединачног случаја. Како су конкуренција и сигурност снабдевања динамичне категорије, оне се морају посматрати у контексту оних догађаја који су присутни у тренутку доношења одлуке о изузећу, али узимајући у обзир и могући развој ситуације на тржишту гаса за време трајања изузећа, односно изградње и коришћења нове инфраструктуре. Овакве промене су у домену заштите конкуренције највише уочљиве приликом дефинисања релевантног географског тржишта производа, које се кроз праксу додељивања изузећа дефинисало шире или уже, у зависности од развоја и интеграције енергетског тржишта у Европској унији. Динамички карактер сигурности снабдевања је такође присутан, што зависи од низа фактора, попут техничких карактеристика енергетске инфраструктуре, повезаности са суседним државама чланицама, домаће производње и различитих структура снабдевања енергентима, диверсификованости снабдевања, политичких односа са трећим државама – пре свега са државама извозницама природног гаса и транзитним државама.

6.2.1. Сигурност снабдевања у одлуци Европске комисије С (2009) 4694

Досадашња пракса разматрања критеријума који се односи на унапређење сигурности снабдевања није била уједначена,⁷⁰⁸ нарочито јер се овај критеријум искључиво примењује на нову инфраструктуру на тржишту природног гаса, али не и на тржишту електричне енергије. За разлику од критеријума који се односи на унапређење конкуренције у снабдевању природним гасом, где су велики значај приликом оцене испуњености критеријума имали и предмети из области примене општег права конкуренције, као и примене права конкуренције на енергетском тржишту, то није био случај са критеријумом унапређења сигурности снабдевања. Један од корисних водича приликом оцене испуњености критеријума унапређења сигурности снабдевања природним гасом представљао је, претходно поменути, радни документ Европске комисије из 2009. године.⁷⁰⁹ Иако је реч о документу који не спада у домен „тврдог“ или „чврстог права“ (*hard law*), он је имао велики значај приликом тумачења оних одредаба енергетских прописа који се односе на изузеће нове енергетске инфраструктуре на тржишту електричне енергије и природног гаса.

Предмет разматрања пред Савезном агенцијом за мреже СР Немачке био је и критеријум који се односи на унапређење сигурности снабдевања новог интерконектора *ОПАЛ*. Регулаторно тело је пошло од самог значења појма сигурност снабдевања, и констатовало је да не постоји

⁷⁰⁸ Tjarda van der Vijver, “Commission Policy on Third-Party Access Exemption Requests for New Gas Infrastructure”, *op. cit.*, pp. 123-124.

⁷⁰⁹ Commission Staff Working Paper Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity – New Infrastructure Exemptions, SEC (2009) 642 final, Brussels, 6.5.2009.

јединствена дефиниција на националном или међународном плану. Од велике помоћи за утврђивање садржине самог концепта сигурности снабдевања, нарочито у контексту оцене његове испуњености као неопходног услова за доделу изузећа, јесте и претходно поменути радни документ Европске комисије. У том документу се, између осталог, каже да свака нова инфраструктура која доприноси диверсификацији, истовремено унапређује и сигурност снабдевања. Појам диверсификације у овом смислу треба схватити у ширем смислу, тако да поред диверсификације *извора* снабдевања, треба узети у обзир и диверсификацију путева, односно *рута* снабдевања природним гасом.⁷¹⁰

Немачко регулаторно тело је утврдило да изградњом гасовода *ОПЛА* неће доћи до непосредне диверсификације *извора* снабдевања природним гасом, јер ће он долазити из Руске Федерације посредством гасовода *Северни ток*. Ипак, оно је указало да концепт диверсификације треба схватити у ширем смислу, што произилази не само из радног документа, већ и из дотадашње праксе одлучивања Европске комисије у поступку одобравања изузећа новој гасној инфраструктури. Савезна агенција за мреже се, потом, позвала на одлуку Европске комисије о изузећу аустријске секције гасовода *Набуко*, где је Комисија констатовала да нова гасна инфраструктура обично доводи до унапређења сигурности снабдевања обезбеђивањем нових рута снабдевања природним гасом или тако што омогућава нове изворе снабдевања на узводном тржишту природног гаса.⁷¹¹

Иако гасовод *ОПЛА* не доприноси диверсификацији извора снабдевања природним гасом, он ће допринети диверсификацији рута, тј. путева снабдевања природним гасом из Руске Федерације.⁷¹² Поред већ постојећих транспортних система који повезују руска налазишта природног гаса, гасовод *ОПЛА* ће транспортовати значајне количине природног гаса који ће долазити посредством поморског гасовода *Северни ток*, без посредовања транзитних држава. Треба подсетити и да је одлука ВК7-08-009 донета непуна два месеца од наступања кризе и прекида у снабдевању природним гасом из Руске Федерације, услед спора руске и украјинске стране око цене и других услова снабдевања и транзита природног гаса. Последице те кризе се нису осетиле само у источним чланицама Европске уније, које су биле најпогођеније тим догађајем, већ и у осталим државама чланицама. Савезна агенција за мреже се није упуштала у узроке који су довели до смањења, а потом и до прекида испоруке природног гаса из Русије. Ипак, она је окарактерисала Белорусију и Украјину као „политички нестабилне земље“ (нем. *die politisch instabilen Länder*) у контексту транзита руског природног гаса према потрошачима у Унији, и стога би реализација целокупног пројекта *Северни ток*, који ће директно повезати Русију са европским тржиштем, требало да допринесе унапређењу сигурности снабдевања.⁷¹³

Може се приметити да је регулаторно тело упоредо анализирано ефекте које ће, по сигурност снабдевања, имати не само гасовод *ОПЛА*, већ и цео пројекат *Северни ток* – укључујући сам гасовод *Северни ток 1*, али и копнене цевоводне екстензије на територији СР Немачке. Додуше, Савезна агенција за мреже је оставила као отворено питање да ли анализа треба да се ограничи на предметни гасовод *ОПЛА*, или га треба посматрати као део ширег пројекта. У

⁷¹⁰ Ibidem, para. 25.

⁷¹¹ Commission decision on the exemption of the Austrian section of the Nabucco pipeline from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, CAB D (2008) 142, op. cit., para. 41.

⁷¹² Немачко регулаторно тело је приступило и ширем тумачењу концепта диверсификације извора снабдевања, те је указало да се он може разматрати не само као снабдевање природним гасом из више држава, већ и као снабдевање из различитих извора, односно налазишта природног гаса у оквиру једне државе. Ако се прихвати такво, шире, тумачење диверсификације извора снабдевања, онда пројекат *Северни ток* задовољава и овај критеријум јер ће омогућити снабдевање из нових налазишта и гасних поља у Руској Федерацији.

⁷¹³ Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, ВК7-08-010, Beschluss vom 25.02.2009, Seite 53.

одељку који се односи на разматрање критеријума унапређења конкуренције смо указали да је регулаторно тело имало примедбу у погледу достављене анализе од стране подносиоца захтева, у којој су се разматрали могући ефекти реализације целокупног пројекта *Северни ток*, уместо ограничавања на ефекте реализације гасовода *ОПЛА* – као предмета захтева за изузеће. Чини се да је оваква диференцијација била ирелевантна за регулаторно тело када је реч о анализи критеријума који се односи на унапређење сигурности снабдевања, и регулаторно тело је констатовало да ће у сваком случају доћи до унапређења сигурности снабдевања, без обзира да ли се разматра ефекат изградње гасовода *ОПЛА*, као једног дела пројекта *Северни ток*, или ако се узима у обзир ефекат реализације целокупног пројекта.⁷¹⁴ Други занимљив аспект разматрања критеријума који се односи на унапређење сигурности снабдевања природним гасом, јесте чињеница да је и Савезна канцеларија за картел размотрила овај аспект и сложила се са закључком да ће гасовод *ОПЛА* унапредити сигурност снабдевања гасом.⁷¹⁵

Након доношења одлуке о изузећу на националном нивоу, Европска комисија је размотрила испуњеност критеријума који се односи на унапређење сигурности снабдевања. Може се рећи да је разматрање и оцена испуњености овог критеријума била *terra incognita* не само за национална регулаторна тела, већ и за саму Комисију. Како не постоји довољно прецизна и коначна дефиниција онога што представља сигурност снабдевања у појединачним државама чланицама и Европској унији, Европска комисија је оцењивала испуњеност овог критеријума од случаја до случаја. Могући оријентир, који јој стоји на располагању, јесте претходна пракса доделе изузећа новој гасној инфраструктури. Пре доделе изузећа гасоводу *ОПЛА*, Комисија је већ разматрала критеријум сигурности снабдевања у неколико случајева изузећа нових интерконектора и терминала за утечњени природни гас. Неке сличности међу предметима су видљиве, али треба указати и на разлике у зависности од сваког појединачног случаја.

Европска комисија је 2009. године само начелно размотрила оно што је немачко регулаторно тело већ утврдило и анализирано у погледу сигурности снабдевања гасовода *ОПЛА*. Поред тога што би пројекат требало директно да повеже руска налазишта природног гаса са тржиштем у Европској унији, Комисија је подсетила да *Северни ток* представља и *пројекат од европског интереса*, и да је као такав препознат као значајан за снабдевање европског тржишта природним гасом. Иако је истакла да ће се захваљујући гасоводу *ОПЛА*, као делу пројекта *Северни ток*, отворити и нова рута снабдевања природним гасом, која неће пролазити кроз треће државе, није споменула кризу са почетка 2009. године и прекид у снабдевању природним гасом из Русије.⁷¹⁶ Комисија није указала на другу компоненту диверсификације у одлуци из 2009. године, а која се односи на нове изворе снабдевања природним гасом. У неким од претходних одлука о изузећу нове гасне инфраструктуре, Европска комисија се задовољила испуњењем барем једне од компоненти диверсификације, било диверсификације извора снабдевања, било диверсификације рута тј. путева снабдевања природним гасом.⁷¹⁷

⁷¹⁴ Ibidem.

⁷¹⁵ Ibidem.

⁷¹⁶ Европска комисија је у појединим одлукама о изузећу нове гасне инфраструктуре детаљније разматрала позицију транзитних држава, кроз чију територију се одвија транспорт природног гаса пре него што дође до купаца у Европској унији. Тако је у одлуци о изузећу аустријске деонице планираног гасовода *Набуко*, Комисија указала да ће поменути гасовод пролазити кроз неколико држава од извора снабдевања до купаца у Европи, и да ове државе карактерише поприлично „висок степен политичке стабилности“. Видети: Commission decision on the exemption of the Austrian section of the Nabucco pipeline from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, op. cit., para. 42.

⁷¹⁷ У одлуци о изузећу бугарске секције планираног гасовода *Набуко*, Комисија је разматрала и хипотетичку ситуацију у којој би се Бугарска искључиво снабдевала гасом из Русије посредством гасовода *Набуко*. Чак и у тој ситуацији би дошло до унапређења сигурности снабдевања природним гасом, макар у „техничком смислу“, јер би се

Значај нове инфраструктуре се огледа и кроз повезивање са суседним државама чланицама. Тако ће изградња гасовода *ОПЛА* допринесе повезивању са чешким тржиштем гаса, што ће се одразити и на даљу интеграцију тржишта природног гаса у Европској унији. Повезивање, односно интерконекција међу државама чланицама Уније је препозната као значајан корак ка унапређењу сигурности снабдевања. Вредност таквог повезивања је још већа ако се ради о оној чланици која није довољно повезана са суседним државама, и која има ограничене могућности за допремање природног гаса. Бугарска и Румунија, у тренутку доношења одлука о изузећу релевантних секција гасовода *Набуко*, нису биле повезане са суседним државама чланицама и тада се сматрало да би изградња гасовода *Набуко* требало да одговори на овај недостатак и унапреди сигурност снабдевања природним гасом.⁷¹⁸ Такође, није се посматрала само повезаност са транспортним системима суседних држава, већ и повезаност са складиштима природног гаса и терминалима за пријем течног природног гаса.⁷¹⁹ Изградња нове инфраструктуре, која је предмет изузећа, омогућава и повећање увозног капацитета држава чланица.

Поред повезивања са суседним државама и тржиштима, Комисија је истакла да ће изградња гасовода *ОПЛА* допринети и већој флексибилности, која се огледа пре свега кроз могућност снабдевања природним гасом овом рутом у случају да дође до прекида у снабдевању постојећим рутама.⁷²⁰ Када је реч о флексибилности у погледу снабдевања природним гасом, она је још више изражена ако је у питању изградња терминала за пријем утечњеног природног гаса. За разлику од интерконектора који физички повезују државе и који због техничких карактеристика могу да транспортују гас само из ограниченог броја извора снабдевања, дотле капацитети за пријем утечњеног природног гаса омогућавају већу флексибилност и снабдевање из великог броја извора, захваљујући начину транспорта утечњеног гаса. У овом случају је лакше променити и извор снабдевања, тј. снабдевача, и (поморску) руту снабдевања природним гасом, нарочито у контексту све већег броја учесника и интензивне размене на светском *LNG* тржишту.

6.2.2. Сигурност снабдевања у одлуци Европске комисије С (2016) 6950

Промена приступа према сигурности снабдевања у Европској унији и њеним чланицама се десила након кризе у снабдевању природним гасом 2009. године. Једна од непосредних мера била је измена Директиве 2004/67/ЕС о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом, и

отворила нова рута снабдевања гасом из Русије. Треба подсетити да је у тренутку доношења одлуке о изузећу Бугарска зависила 100% од увоза природног гаса из Русије. Видети: Commission decision on the exemption of the Bulgarian section of the Nabucco pipeline from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, C (2009) 3037; SG Greffe D (2009) 2299, Brussels, 20.4.2009, para. 49.

⁷¹⁸ Commission decision on the exemption of the Romanian section of the Nabucco pipeline from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, C (2009) 5135; SG Greffe D (2009) 3563, Brussels, 23.6.2009, paras 55, 58; Commission decision on the exemption of the Bulgarian section of the Nabucco pipeline from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, op. cit., paras 46, 49.

⁷¹⁹ Commission decision on the exemption of the Austrian section of the Nabucco pipeline from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, op. cit., para. 43; A Nabucco gázvezeték magyarországi szakaszára vonatkozó mentességi határozat, C (2009) 3034; SG Greffe D (2009) 2298, Brüsszel, 20.4.2009, para. 45.

⁷²⁰ Други аспекти флексибилности снабдевања гасом су нпр. ефикасне мере против тзв. „гомилања капацитета“ (енгл. *capacity hoarding*), или коришћење краткорочних уговора за закуп капацитета, наспрот дугорочном закупу капацитета. Видети више: Commission Staff Working Paper Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity – New Infrastructure Exemptions, op. cit., para. 26.

ступање на снагу Уредбе бр. 994/2010 о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом. Оваква промена се непосредно рефлектовала и на разматрање критеријума унапређења сигурности снабдевања, као неопходног услова за доделу изузећа новој гасној инфраструктури. Можда најбољи показатељи такве промене јесу изузећа гасовода *Газела* и интерконектора Словачка-Мађарска, о којима се одлучивало након легислативних измена у области сигурности снабдевања природним гасом. Један од важних сегмената анализе испуњености критеријума унапређења сигурности снабдевања у поступку изузећа нове инфраструктуре, био је чл. 7 Уредбе бр. 994/2010, којим се уводи захтев да се омогући двосмерни проток природног гаса на интерконекторима међу државама чланицама, тамо где овакав капацитет није доступан.⁷²¹ Поред тога, инфраструктурни стандард који је уведен 2010. године и дефинисан формулом *N-1*, постао је саставни део разматрања критеријума унапређења сигурности снабдевања у поступку доделе изузећа.⁷²²

Такође, исте године када се десила гасна криза усвојен је и Трећи енергетски пакет, који је постао и нова правна основа за доделу изузећа новој енергетској инфраструктури на тржишту електричне енергије и природног гаса. У Директиви 2009/73/ЕС, која се односи на унутрашње тржиште природног гаса, прописано је да изузећа додељена новој гасној инфраструктури на основу чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС настављају и даље да важе. Захтеви за изузеће који су поднети након ступања на снагу Директиве 2009/73/ЕС, разматраће се у складу са њеним одредбама.

Законодавне измене у погледу сигурности снабдевања и усвајање Трећег енергетског пакета нису имали већег утицаја на разматрање сигурности снабдевања приликом изузећа гасовода *ОПАЛ*, јер је иницијална одлука о изузећу донета пре ступања на снагу Уредбе бр. 994/2010 о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом. Релевантне одредбе Трећег енергетског пакета нису значајније измениле критеријуме за изузеће нове инфраструктуре на тржиштима електричне енергије и природног гаса, тако да се и даље захтева кумулативно испуњење пет прописаних критеријума, укључујући и онај да нова гасна инфраструктура мора да унапреди сигурност снабдевања природним гасом.

Како је оператор дела гасовода *ОПАЛ*, који је у власништву компаније *WIGA Transport Beteiligungs-GmbH & Co*, поднео захтев за измену услова изузећа, један од неизоставних процедуралних корака било је и укључивање Европске комисије. Она је донела одлуку о измени услова изузећа 2016. године (одлука Европске комисије С (2016) 6950), при чему је поново анализирала испуњеност прописаних критеријума. Услову сигурности снабдевања је приступила кроз призму процентуалног ограничења резервације капацитета гасовода који је доступан компанијама или групи компанија са доминантним положајем на релевантном тржишту, а које је

⁷²¹ Commission decision on the exemption of the "Gazelle" interconnector according to Article 36 of Directive 2009/73/EC, C (2011) 3424, Brussels, 20.5.2011, para. 51; Commission decision on the exemption of the Trans Adriatic Pipeline from the requirements on third party access, tariff regulation and ownership unbundling laid down in Articles 9, 32, 41(6), 41(8) and 41(10) of Directive 2009/73/EC, C (2013) 2949 final, Brussels, 16.5.2013, para. 71.

⁷²² Видети на пример: Commission decision on the exemption of the Slovakian-Hungarian natural gas interconnector from ownership unbundling rules in Article 9 of Directive 2009/73/EC, C (2013) 6159, Brussels, 17.9.2013, para. 21; Commission decision on the exemption of EemsEnergy Terminal B.V. from certain provisions of Directive 2009/73/EC pursuant to Article 36 of the Directive, C (2022) 5947 final, Brussels, 11.8.2022, para. 62; Commission decision on the exemption of Hanseatic Energy Hub GmbH LNG Terminal from certain provisions of Directive 2009/73/EC pursuant to Article 36 of the Directive, C (2022) 6098 final, Brussels, 19.8.2022, para. 52; Commission decision on the exemption of Deutsche ReGas GmbH & Co. KGaA LNG Terminal in Lubmin (Germany) from certain provisions of Directive 2009/73/EC pursuant to Article 36 of that Directive, C (2022) 9902 final, Brussels, 20.12.2022, para. 59; Commission decision on the exemption of the German LNG Terminal in Brunsbüttel, Germany, from the requirements regarding third party access and tariff regulation, C (2023) 3743 final, Brussels, 2.6.2023, para. 61.

успостављено одлуком о изузећу гасовода *ОПАЛ* из 2009. године. Како је постојало ово ограничење, то је утицало и на количину природног гаса који се транспортује цевоводом *ОПАЛ*. Комисија је заузела став да ће, предложеним изменама услова о изузећу дела гасовода *ОПАЛ* који је у власништву компаније *WIGA Transport Beteiligungs-GmbH & Co*, бити омогућен већи проток гаса и већа искоришћеност капацитета гасовода, што ће „даље повећати сигурност снабдевања“.⁷²³ Како ће већа количина капацитета бити доступна за транспорт природног гаса, то ће омогућити и већи проток гаса у Чешку и друге државе, попут Украјине и Словачке. Унапређење сигурности снабдевања се неће осетити само у СР Немачкој и Чешкој, већ и у остатку Европске уније, али и Енергетске заједнице. Овај аспект унапређења сигурности снабдевања је веома присутан кроз праксу додељивања изузећа, што указује на значај који интерконекција међу државама има за Европску унију. Не треба заборавити да је један од циљева енергетске политике Уније довршавање и потпуна интеграција унутрашњег енергетског тржишта, који се не може постићи без довољних енергетских капацитета и адекватне инфраструктуре.

Повећана искоришћеност капацитета гасовода *ОПАЛ* се треба разматрати у контексту других доступних рута снабдевања из Руске Федерације, укључујући и украјински транзитни правац, који је деценијама био и једини за транзит руског гаса ка европским потрошачима. Иако је постојала бојазан да ће коришћење пуног капацитета гасовода *Северни ток* и *ОПАЛ* допринети преусмеравању велике количине природног гаса која се до тада транспортовала кроз друге гасоводе из Русије, доводећи тиме у неповољан положај постојеће транзитне државе попут Украјине, Белорусије и Пољске, Комисија је указала да повећана искоришћеност капацитета гасовода *Северни ток* и *ОПАЛ* неће довести до прекида испоруке природног гаса кроз друге руте снабдевања из Руске Федерације.⁷²⁴ Она је то образложила чињеницом да ће максимално повећање искоришћености капацитета гасовода *ОПАЛ* бити до 9,3 милијарде кубних метара гаса, и то услед укидања услова којим се ограничава закуп капацитета (енгл. *capacity cap*) компанијама које поседују доминантан положај на релевантном тржишту. Стварна искоришћеност капацитета ће зависити од интересовања учесника на тржишту и исхода аукције, која се организује за неизузети (регулисани) капацитет гасовода *ОПАЛ* у власништву компаније *WIGA Transport Beteiligungs-GmbH & Co*.⁷²⁵

Измена из 2016. године се састоји и од понуде 50% преосталог капацитета гасовода *ОПАЛ* који није изузет од регулисаног приступа треће стране, што би требало да повећа заинтересованост трећих страна. Како до сада није било већег интересовања трећих страна за понуђеним капацитетима, очекује се да ће нарочито интересовање бити за понуђени *FZK* производ, који ће омогућити приступ непрекидном капацитету од берзе *GASPOOL* у СР Немачкој до Брандова, одакле ће се даље транспортовати природни гас кроз чешки гасни систем. Понуда оваквог капацитета би требало пре свега да допринесе унапређењу конкуренције, али овакву измену треба сагледати и у контексту сигурности снабдевања. Наиме, на берзи *GASPOOL* је доступан гас из различитих извора, а не само онај који се транспортује кроз цевовод *Северни ток*. Сама могућност допремања природног гаса из различитих извора би требало да унапреди

⁷²³ Commission decision on review of the exemption of the Ostseepipeline-Anbindungsleitung from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, C (2016) 6950 final, op. cit., para. 49.

⁷²⁴ Ibidem, para. 50.

⁷²⁵ Штавише, постоји ризик и да додатна искоришћеност капацитета гасовода *Северни ток* и *ОПАЛ* неће моћи да спречи проблеме у снабдевању природним гасом у државама чланицама које су највише изложене ризику прекида снабдевања гасом из трећих држава. Ово је поткрепљено резултатима анализе коју је израдила Европска мрежа оператора транспортних система (енгл. *European Network of Transmission System Operators for Gas - ENSTOG*), у којој се разматра утицај пуне искоришћености гасовода *ОПАЛ*. Чак и у тој ситуацији ће недостајати додатне количине природног гаса на истоку Европе, услед техничких ограничења и одсуства довољне количине капацитета за проток гаса ка тим државама.

сигурност снабдевања, јер се смањује ризик у односу на ону ситуацију која би постојала да гас долази само из једног извора. Поред тога, сигурност снабдевања би била додатно унапређена уколико би дошло до повезивања гасовода *НЕЛ* и *ОПАЛ*.⁷²⁶ Тиме би се омогућило да се природни гас, који се допрема посредством гасовода *НЕЛ*, даље транспортује кроз гасовод *ОПАЛ*. Ово је остављено као могућност, чиме би ефекти коришћења гасовода *ОПАЛ* по конкуренцију и сигурност снабдевања били још већи.

Европска комисија је, напослетку, констатовала да ће коришћење гасовода *ОПАЛ* и даље унапређивати сигурност снабдевања, што је био закључак и приликом доношења одлуке о изузећу 2009. године.

6.3. Енергетска солидарност у Европској унији

Веза између солидарности и Европске уније се може пратити неколико деценија уназад. Она датира од почетка европских интеграција, још када је француској и европској јавности предочена Шуманова декларација 9. маја 1950. године.⁷²⁷ Без обзира на то што се солидарност спомиње само једанпут у говору чувеног француског министра иностраних послова, она ће постати једна од темељних вредности „европског пројекта“. Док се тешко може оспорити да солидарност представља једну од прокламованих вредности Европске уније, односно некадашње Европске заједнице, и даље постоје недоумице у погледу тога шта ова вредност подразумева. Сличне дискусије су се водиле и када је реч о правној природи солидарности на терену међународног права и права Европске уније.⁷²⁸ Постоји доста недоумица и у погледу помињања солидарности у Уговору из Лисабона, где се солидарност експлицитно помиње на неколико места. Најпре, солидарност је нашла место у преамбули Уговора о Европској унији, а потом се помиње и у одредбама које дефинишу вредности и циљеве Европске уније, односно чл. 2 и 3 УЕУ. Може се приметити и да се истичу различите димензије солидарности - од солидарности међу народима Уније, солидарности међу државама чланицама, солидарности и једнакости жена и мушкараца, солидарности међу генерацијама, до постојања „солидарности која повезују Европу са прекоморским земљама“.

Поред тога, солидарност се може наћи и у оквиру оних одредаба Уговора које регулишу конкретне политике и области деловања Уније. Тако се у члану који се односи на заједничку спољну и безбедносну политику Уније помиње „развој узајамне политичке солидарности међу чланицама“, те да ће оне „у духу лојалности и узајамне солидарности“ безрезервно и активно подржавати спољну и безбедносну политику Европске уније.⁷²⁹ Такође, одредбе Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), које регулишу питања азила, имиграције и области граничне провере реферишу на „начело солидарности“. У чл. 122 УФЕУ, наводи се да ће државе чланице „у духу солидарности“ одлучивати кроз Савет о мерама које су неопходне у случају да се јаве озбиљне тешкоће у снабдевању појединим производима, где се пре свега мисли на сектор

⁷²⁶ Commission decision on review of the exemption of the Ostseepipeline-Anbindungsleitung from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, C (2016) 6950 final, op. cit., para. 146.

⁷²⁷ Шуманова декларација, 9. мај 1950. године. Превод на српском језику: <https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/11/SUMANOVA-DEKLARACIJA.pdf>

⁷²⁸ Rüdiger Wolfrum and Chie Kojima (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Springer, Heidelberg, Dordrecht, London, New York, 2009; Ielyzaveta Badanova, “Making sense of solidarity in international law: input from the integration of the European gas market”, *European journal of legal studies*, Vol. 11, No. 2, 2019, pp. 105-141.

⁷²⁹ Art. 24 of Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26.10.2012, p. 13–45.

енергетике.⁷³⁰ Наслов VII и чл. 222 Уговора о функционисању Европске уније је посвећен *клаузули солидарности* – којом се конкретизује поступање Европске уније и држава чланица у случају да је нека од чланица погођена катастрофом, која може бити природна катастрофа или она која је проузрокована људским фактором, односно терористичким нападом. У том случају ће Унија и државе чланице поступати заједнички, и то „у духу солидарности“. Најзад, члан, који је по први пут посвећен искључиво области енергетике, садржи сличну формулацију кад је реч о сарадњи држава чланица приликом остваривања циљева енергетске политике. Државе ће „у духу солидарности“ остваривати циљеве, као што су обезбеђивање ефикасног функционисања унутрашњег енергетског тржишта и сигурности снабдевања енергијом, те ће подстицати уштеду енергије и енергетску ефикасност, коришћење и развој обновљивих и нових извора енергије, односно интерконекцију мрежа.⁷³¹

Иако је солидарност добила посебно место прихватањем Уговора из Лисабона, неке дилеме у вези са овим концептом и даље постоје. Деценијама се води расправа шта заправо солидарност представља за Европску унију, њене институције, државе чланице и грађане Уније. Иако је несумњиво да солидарност представља једну од темељних вредности Европске уније, није јасно какав положај и улогу ова вредност има у правном поретку Уније. Чини се да су дисонантни тонови у погледу правне природе солидарности и даље присутни. Тако Лукић-Радовић наводи да „солидарност није настала као правни принцип“, већ да је „по свом пореклу и природи ... морални принцип и универзална људска вредност.“⁷³² Све интензивнија дискусија о солидарности у Европској унији указује на „централну улогу која се придаје солидарности у правном поретку Европске уније“, али и даље није јасно „да ли се ова фундаментална европска вредност може сматрати општим начелом права Европске уније“.⁷³³ За Борхарта (Claus-Dieter Borchardt) солидарност не само да је начело, него је и „неопходни корективни елемент слободе“, и то из разлога што се „безобзирно искоришћавање слободе увек дешава на штету других.“⁷³⁴

Светска економска криза из 2008. године и њене последице су утицале на то да се све више говори о солидарности,⁷³⁵ што је коинцидирало са ступањем на снагу новог *Реформског уговора*. Како се одвијала дебата о правној природи и домашају општег начела солидарности у Европској унији, слична питања су се поставила у погледу значаја солидарности у области енергетске политике. Сама формулација „у духу солидарности“, коју уводи Лисабонски уговор у члан о енергетици, изазвала је значајне контроверзе међу ауторима.⁷³⁶ Једно могуће гледиште било је да енергетска солидарност представља вредност и политичко начело, којим се руководе државе чланице и институције Европске уније у спровођењу циљева енергетске политике. Друго виђење је подразумевало да је солидарност у области енергетике много више од пуке вредности, те да представља обавезујуће правно начело са следственим правима и обавезама за чланице и Унију.

⁷³⁰ Art. 122 of Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁷³¹ Ibidem, art. 194.

⁷³² Маја Лукић Радовић, *Солидарност у праву Европске уније – улога и перспективе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, стр. 15.

⁷³³ Eglė Dagilytė, “Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme” in Andrea Biondi, Eglė Dagilytė and Esin Küçük (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2018, p. 62.

⁷³⁴ Абецеда права Европске уније: професор Клаус-Дитер Борхарт (превела Делегација Европске уније у Републици Србији), Канцеларија за публикације Европске уније, Луксембург, 2010, стр. 21.

⁷³⁵ Andreas Raspotnik, Marine Jacob and Laura Ventura, The issue of solidarity in the European Union, TEP SA BRIEF, 8 August 2012.

⁷³⁶ Страхиња Обреновић, „Од општег начела солидарности ка енергетској солидарности“ у Иван Станојевић (ур.), *Политичке последице пандемије*, Удружење за политичке науке Србије, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2021, стр. 315-317.

Додатну недоумицу подстакло је увођење одредбе о солидарности или тзв. механизма солидарности кроз Уредбу бр. 2017/1938 о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом из 2017. године. У њој је прописано како државе чланице треба да поступе у случају да је нека од њих погођена кризом у снабдевању, тако да не може да заштити и снабде купце заштићене механизмом солидарности на својој територији. Јасно је да је овај механизам прописан за случај нужде и да се активира тек кад наступи кризни моменат. Са друге стране, поставља се питање да ли се овај механизам солидарности може поистоветити са начелом енергетске солидарности, које обликује енергетску политику Уније и доприноси остваривању њених циљева. Као такво, начело енергетске солидарности је свеприсутни пратилац енергетске политике и деловања држава чланица и институција Европске уније, и не може да се сведе на кризни механизам који се примењује у изузетним околностима.

Енергетска солидарност је била и предмет спора међу странама пред судским органима Европске уније у предмету *Пољска против Европске комисије* (Т-883/16 или *случај ОПАЛ*). Пре него што се упустимо у анализу првостепене и другостепене одлуке у поменутом предмету, најпре ћемо указати на механизам солидарности који је уведен у секундарно право Европске уније.

6.3.1. Енергетска солидарност у секундарним изворима права Европске уније

Уочљиво је да енергетска солидарност није играла значајну улогу приликом доношења првих енергетских прописа на нивоу Уније. Уклањање баријера на тржиштима електричне енергије и природног гаса био је приоритет политичке и легислативне активности деведесетих година прошлог века. Солидарност је била „на испиту“ и седамдесетих година XX века током нафтних криза, и чини се да је у великој мери изостала у виду заједничког одговора тадашњих чланица Европске заједнице. Како је у том периоду сигурност снабдевања енергентима била *domaine réservé* држава чланица, радије су бирале да самостално преговарају са трећим државама о снабдевању нафтом. Проћи ће доста времена док солидарност у области енергетике није постала део *acquis* или правних тековина Уније.

У Првом и Другом енергетском пакету се ни на једном месту не помиње експлицитно појам солидарности. Ваљало би узети у обзир и контекст усвајања прописа крајем деведесетих и почетком две хиљадитих година. Два енергетска пакета су усвојена пре великог проширења Европске уније 2004. године. Процес проширења је представљао значајан изазов како за државе кандидате, тако и за саму Унију и њене институције. Ово се рефлектовало и на енергетско тржиште, где су постојале значајне разлике између старих и нових чланица. Како је већ постојао циљ стварања унутрашњег енергетског тржишта, требало је ефикасно превазићи све препреке које су стајале на путу том циљу. Ипак, нове чланице су увеле и додатну димензију која је подразумевала постојање солидарности на енергетском тржишту, како између старих и нових чланица, тако и међу новим чланицама у Унији.⁷³⁷

Енергетска солидарност у Европској унији је од самог настанка била посредно или непосредно везана са сигурност снабдевања. Исте године када се десило велико проширење Уније, усвојена је и Директива 2004/67/ЕС о мерама заштите сигурности снабдевања. У њој се солидарност спомиње једанпут, и то у преамбули. Наведено је да је „истинска солидарност“ од суштинског значаја у случајевима криза у снабдевању природним гасом, нарочито ако се узме у

⁷³⁷ Mathias Roth, “Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?”, op. cit., p. 604.

обзир све већа међузависност држава чланица у погледу сигурности снабдевања.⁷³⁸ Ситуације великих и изненадних прекида у снабдевању природним гасом и одговор на те ситуације, постаће преокупација европског законодавца. Помоћ држави чланици која се нађе у таквој ситуацији постаће императив и заједничка брига, што подразумева постојање солидарности.⁷³⁹

Поред тога што је „дух солидарности“ нашао своје место у Уговору из Лисабона, као примарном извору права Европске уније, солидарност се све чешће помињала и у секундарним изворима права Уније. Тако се први пут Директивом 2009/73/ЕС уводи солидарност као важна компонента енергетске политике. Може се приметити и да у прописима из 2009. године постоји снажна веза између солидарности и сигурности снабдевања. Од држава чланица се очекује да у околностима криза у снабдевању сарађују на унапређењу сигурности снабдевања, док међусобно „одржавају дух солидарности“.⁷⁴⁰ Приметно је и да законодавац инсистира на примени мера које су првенствено тржишно засноване у одговору на кризу у снабдевању.

Сарадња се подстиче не само на регионалном плану, већ и на билатералном. Ово је и разумљиво јер су државе међусобно повезане енергетском инфраструктуром, тако да се помоћ у случају енергетске кризе очекује у првом реду од суседних чланица. Тако се чланом 6 Директиве 2009/73/ЕС уводи регионална солидарност, којом се од држава чланица очекује сарадња на пољу сигурности снабдевања.

Криза у снабдевању природним гасом из 2009. године је представљала значајан моменат не само из аспекта сигурности снабдевања, већ и постојања солидарности међу чланицама. Како су овом кризом биле највише погођене државе на истоку и југоистоку Европе, не чуди што су се управо оне позивале на солидарност у тренуцима кризе. Извесно је било да ће доћи до промене прописа који регулишу сигурност снабдевања природним гасом, а та промена је уследила 2010. године. Уредбом бр. 994/2010 о мерама заштите сигурности снабдевања је очувана веза између сигурности снабдевања и солидарности у тренуцима кризе. Поред заједничког деловања држава чланица у тренуцима кад криза већ наступи, Уредба захтева и да државе чланице раде „у духу солидарности“ и сарађују на изради превентивних планова, како би се могућност избијања кризе свела на најмању могућу меру. У случају да је криза већ наступила, потребан је заједнички приступ сигурности снабдевања који, поред транспарентног и недискриминаторног приступа, укључује и солидарност међу чланицама.⁷⁴¹ Поред сарадње држава чланица „у духу солидарности“, подразумева се и сарадња државних органа, регулаторних тела и предузећа активних на тржишту природног гаса.

Неупоредиво већи значај солидарност добија у Уредби бр. 2017/1938 о мерама заштите сигурности снабдевања. Флеминг (Ruven Fleming) наводи да је највећа новина Уредбе из 2017. године, поред увођења група за ризик, инкорпорирање механизма солидарности.⁷⁴² Солидарност више не представља само вредност којом се руководе државе чланице и институције Уније, већ и унапред дефинисани механизам који се операционализује у случају наступања кризе и проблема са сигурношћу снабдевања. Члан 13 Уредбе бр. 2017/1938 је искључиво посвећен питању солидарности, и прописује функционисање механизма солидарности у ситуацијама кризе у снабдевању природним гасом.

⁷³⁸ Recital 13 of Directive 2004/67/EC.

⁷³⁹ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Second Strategic Energy Review: *An EU energy security and solidarity action plan*, COM (2008) 781 final, Brussels, 13.11.2008.

⁷⁴⁰ Recital 55 of Directive 2009/73/EC.

⁷⁴¹ Recital 22 of Regulation (EU) No 994/2010.

⁷⁴² Ruven Fleming, “A legal perspective on gas solidarity”, *Energy Policy*, Vol. 124, 2019, p. 105.

Механизам солидарности се покреће тако што држава чланица Уније, која је погођена кризом у снабдевању природним гасом и која не може да обезбеди снабдевање купаца заштићених механизмом солидарности на својој територији, подноси одговарајући захтев за активацијом тог механизма. Суседне чланице, које су повезане са том државом, су у обавези да обезбеде снабдевање купаца заштићених механизмом солидарности у погођеној чланици, тако што ће смањити снабдевање на својој територији у мери у којој је то потребно да би се снабдели купци заштићени механизмом солидарности у погођеној чланици.

Како ова мера задире у права држава чланица да саме уређују питање сигурног снабдевања гасом, она се предузима само „у крајњој нужди“ и након што су претходно предузете све прописане мере.⁷⁴³ Уколико је више држава чланица повезано са погођеном државом, онда ће помоћ пружити она чланица која може да обезбеди брже снабдевање, снабдевање из више различитих и поузданих извора снабдевања, као и снабдевање по нижим трошковима. Државе које пружају помоћ погођеној држави ће, најпре, прибећи тржишно заснованим мерама, како би одговориле на смањене количине природног гаса услед пружања помоћи погођеној чланици, а у случају да се те мере покажу као недовољне, могу да прибегну и мерама које нису засноване на тржишним механизмима.⁷⁴⁴

Суштина овог механизма јесте да се заснива на накнади за испоручене количине природног гаса погођеној чланици, што подразумева брзу исплату правичне накнаде за испоручене количине гаса и све трошкове који су настали у вези са испуњавањем обавезе солидарности. Како би се олакшало функционисање овог механизма, државе чланице се подстичу да закључе споразуме којим се регулишу правна, техничка и финансијска питања пружања солидарности. Може се закључити да је овај механизам уведен како би се обезбедило снабдевање купаца заштићених механизмом солидарности, које мора да се одвија несметано у сваком тренутку, па макар то значило ускраћивање снабдевања појединим купцима у држави која пружа помоћ под условом да и они не спадају у категорију заштићених купаца. Остаје да се види ефекат и делотворност предложених мера у пракси, од чега ће зависити и евентуална измена тј. унапређење постојећег механизма солидарности.

6.3.2. Енергетска солидарност као правно начело Европске уније

Ако се вратимо на почетак дискусије о енергетској солидарности, присетићемо се да је једна од дилема била каква је правна природа солидарности на енергетском тржишту. Готово да нема спорења у погледу тога да солидарност представља једну од темељних вредности Европске уније и њеног правног поретка. Много је мање сагласности међу ауторима у погледу тога да ли солидарност представља само вредност и политички принцип, или је реч о правном начелу Европске уније.⁷⁴⁵ Сама формулација солидарности у чл. 194 Уговора о функционисању Европске уније је допринела различитим интерпретацијама, тако да су поједини аутори тумачили солидарност као водећу вредност енергетске политике Уније, али су истовремено изразили сумњу у погледу њене правне обавезности.

Није дуго потрајало пре него што се питање енергетске солидарности нашло пред правосудним органима Европске уније. Питање које се нашло пред Општим судом је у тесној вези

⁷⁴³ Art. 13(3) of Regulation (EU) 2017/1938.

⁷⁴⁴ Ibidem, art. 13(5).

⁷⁴⁵ Esin Küçük, “Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, Issue 6, 2016, pp. 965-983.

са предметом нашег истраживања, конкретно Република Пољска је одлучила да поднесе тужбу против Европске комисије због њене одлуке да одобри измену услова којим се гасовод *ОПАЛ* изузима од примене појединих одредаба Директиве о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса. Европска комисија је 2016. године одобрила измену услова који се односио на ограничење резервације капацитета гасовода *ОПАЛ* од стране компанија са доминантним положајем на релевантном тржишту, као и алтернативно постављеног услова спровођења програма ослобађања гаса и одговарајућег ослобађања капацитета. Поменути услови су замењени обавезом оператора транспортног система да спроведе аукцију за 50% регулисаног капацитета, што је отворило могућност да и компаније са доминантним положајем учествују на аукцији, нарочито у случају да не постоји довољно интересовање трећих страна. Како је већ одлуком о изузећу из 2009. године утврђен доминантан положај *Гаспрома* на релевантном узводном тржишту, измена услова из 2016. године је значила и да ће се, највероватније, повећати проток гаса кроз секцију гасовода *ОПАЛ* која је у власништву компаније *WIGA Transport Beteiligungs-GmbH & Co*, а самим тим и кроз гасовод *Северни ток 1*.

Пољска се оштро противила пројекту *Северни ток*, сматрајући да ће се његовом реализацијом угрозити интереси и сигурност држава на истоку Европе. За Пољску и Украјину је нарочито било проблематично што ће се повезивањем Немачке и Русије умањити значај постојећих транзитних рута за транспорт руског гаса, које пролазе кроз те државе.⁷⁴⁶ Поред политичког противљења пројекту, Пољска је прибегла и доступним правним средствима. Пољска влада није била једина која је поднела тужбу против одлуке Европске комисије, већ су то учиниле и пољска енергетска компанија *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.*, односно њено друштво ћерка *PGNiG Supply & Trading GmbH* регистровано у Немачкој.⁷⁴⁷

Пољска је у тужби истакла шест тужбених захтева, од којих се први тицао наводне повреде чл. 36 ст. 1 тач. (а) Директиве 2009/73, у вези са чл. 194 ст. 1 тач. (б) Уговора о функционисању Европске уније, као и повреде начела солидарности. Она је у поступку била подржана од стране Литваније и Летоније, док је интервенијент на страни Европске комисије била Немачка. У оквиру првог тужбеног захтева, Општи суд је најпре разматрао наводну повреду чл. 36 ст. 1 тач. (а) Директиве 2009/73, и у овом делу одбацио тужбени захтев као беспредметан. Суд се потом упустио у разматрање дела тужбеног захтева који се односио на наводну повреду чл. 194 ст. 1 тач. (б) Уговора о функционисању Европске уније.

Аргументација Пољске се базирала на томе да чл. 194 УФЕУ садржи начело солидарности, које „обавезује и државе чланице и институције Уније“.⁷⁴⁸ Став тужиоца је био да је акт који доносе државе чланице и којим се угрожава сигурност снабдевања одређене државе чланице или региона унутар Уније противан начелу енергетске солидарности. У конкретном случају, проблем је био у томе што Европска комисија није размотрила како ће њена одлука утицати на сигурност

⁷⁴⁶ Krzysztof Tomaszewski, “Energy solidarity in the European Union in the context of the particular interests of the Member States”, *Polityka Energetyczna - Energy Policy Journal*, Vol. 21, Issue 2, 2018, p. 12.

⁷⁴⁷ Општи суд је у оба предмета донео решење којим је утврдио недопуштено тужбе, с обзиром на то да се оспоравана одлука није односила лично и непосредно на тужиоце, и самим тим тужиоци нису поседовали активну процесну легитимацију. Видети више: Order of the General Court (First Chamber) of 14 December 2017. *PGNiG Supply & Trading GmbH v European Commission*. Case T-849/16. ECLI:EU:T:2017:924; Order of the General Court (First Chamber) of 15 March 2018. *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. v European Commission*. Case T-130/17. ECLI:EU:T:2018:155. Интересантно је и да је украјинска гасна компанија *NJSC Naftogaz of Ukraine*, такође, поднела тужбу против одлуке којом се мењају услови изузећа гасовода *ОПАЛ*, али је Општи суд и у овом случају нашао да је тужба недопуштена. Видети: Order of the General Court (First Chamber) of 9 March 2018 *NJSC Naftogaz of Ukraine v European Commission*. T-196/17. ECLI:EU:T:2018:140.

⁷⁴⁸ Judgment of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 10 September 2019. *Republic of Poland v European Commission*. Case T-883/16. ECLI:EU:T:2019:567, para. 61.

снабдевања у Пољској, односно како ће измењени услови о изузећу гасовода *ОПАЛ* утицати на проток гаса кроз гасоводе *Братство* (*Bratstvo pipeline*) и *Јамал* (*Yamal–Europe pipeline*). Насупрот овом ставу, Европска комисија је сматрала да солидарност, која се помиње у чл. 194 Уговора о функционисању Европске уније, представља „политички концепт“, те да је он упућен законодавцу Уније а не институцији која примењује прописе.⁷⁴⁹ Штавише, Комисија је сматрала да се сигурност снабдевања гасом држава источне Европе не може повредити простом изменом услова о изузећу гасовода *ОПАЛ*.

Општи суд је, потом, констатовао да „дух солидарности који се помиње у чл. 194 ст. 1 Уговора о функционисању Европске уније јесте специфичан израз ... општег начела солидарности између држава чланица“, те да представља „темељ читавог система Уније“.⁷⁵⁰ Начело солидарности подразумева права и обавезе за државе чланице и Унију, како у међусобним односима држава чланица, тако и у њиховом односу према Унији и обрнуто. Поменуто начело садржи и општу обавезу за Унију и њене чланице да „воде рачуна о интересима других заинтересованих страна“ приликом извршавања задатака.⁷⁵¹ Суд се није сложио са Европском комисијом ни у погледу тога да солидарност обавезује само у ситуацијама криза у снабдевању, попут оних дефинисаних Уредбом о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом.

Општи суд је констатовао да Европска комисија не само што није споменула начело солидарности у својој одлуци о изузећу, већ није ни извршила његово испитивање пре доношења спорне одлуке.⁷⁵² То значи да није испитан ни утицај измене услова о додели изузећа гасовода *ОПАЛ* на сигурност снабдевања гасом у Пољској. Не само што нису узети у обзир интереси Пољске у погледу њене сигурности снабдевања и енергетске политике, већ је изостало одмеравање ових интереса у односу на констатовано унапређење сигурности снабдевања на нивоу Уније од стране Европске комисије.

Коначно, Општи суд је установио да је одлуком Комисије повређено начело енергетске солидарности, те је прихватио тужбу и укинуо одлуку Комисије о изузећу из 2016. године. Суд је сматрао да није потребно одлучивати о преосталим тужбеним захтевима Пољске, јер се одлука свакако укида на темељу првог тужбеног захтева. Како је одлука из 2016. укинута, то је значило да је поново на снази одлука о изузећу гасовода *ОПАЛ* из 2009. године.⁷⁵³ Иако се очекивало да ће одлука Општег суда поново утицати на ограничење количине природног гаса која протиче кроз гасовод *Северни ток 1*, то се није десило. Наиме, иако је поново успостављено ограничење резервације капацитета гасовода *ОПАЛ* за компаније које поседују доминантан положај, проток веће количине природног гаса кроз гасовод *Северни ток 1* је уместо гасоводом *ОПАЛ* наставио да тече гасоводом *ЕУГАЛ* (*EUGAL*) – новоизграђеним гасоводом на територији СР Немачке.⁷⁵⁴ Поменути гасовод је предвиђен као копнени продужетак гасовода *Северни ток 2* на територији СР Немачке, па је послужио за даљи транспорт гаса који је долазио гасоводом *Северни ток 1*, у тренутку док још није био изграђен и пуштен у погон гасовод *Северни ток 2*.

Европска комисија није искористила право жалбе у предвиђеном року, али је жалбу уложила СР Немачка, која је била умешач на страни Комисије у поступку пред судом прве

⁷⁴⁹ Ibidem, para. 65.

⁷⁵⁰ Ibidem, para. 69.

⁷⁵¹ Ibidem, para. 72.

⁷⁵² Ibidem, para. 79.

⁷⁵³ Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-009-E2, Beschluss vom 13.09.2019.

⁷⁵⁴ Katja Yafimava, The OPAL Exemption Decision: a comment on the Advocate General's Opinion on its annulment and its implications for the Court of Justice judgement and OPAL regulatory treatment, Oxford Institute for Energy Studies, Energy insight 87, March 2021, p. 2.

инстанце.⁷⁵⁵ Немачка је истакла пет жалбених захтева, захтевајући од Суда правде да укине одлуку Општег суда и врати му предмет на поновно одлучивање. Пре него што је Суд правде донео одлуку 2021. године, виђење како треба решити спор је изнео општи правобранилац у свом мишљењу. Он је, у погледу првог жалбеног навода Немачке, најпре разматрао положај солидарности у примарном праву Европске уније и истакао да је суштинско питање „има ли солидарност статус правног начела“.⁷⁵⁶ Како би дошао до одговора на ово питање, општи правобранилац се осврнуо на праксу суда која се односила на примену начела солидарности у различитим областима и политикама Уније. Убрзо је констатовао да „начело солидарности има различите аспекте и карактеристике“, али да упркос томе ово начело може да производи правне последице.⁷⁵⁷ Мишљење општег правобраниоца је било да се енергетска солидарност, као начело права енергетике Европске уније, не може поистоветити са сигурношћу снабдевања тј. енергетском безбедношћу „која је само један од њених израза“.⁷⁵⁸

Општи правобранилац је готово у потпуности подржао став Општег суда, који је тврдио да енергетска солидарност представља правно начело, те да као такво подразумева права и обавезе за Унију и њене чланице. Он се није сложио са аргументом Немачке да енергетска солидарност представља „искључиво политички појам“, као и да начело енергетске солидарности обавезује само законодавца, а не и Комисију као извршно тело Уније. Ипак, у једном делу мишљења општи правобранилац наводи „да је начело енергетске солидарности, као и већина правних начела, у одређеној мери апстрактно, што отежава његову примену.“⁷⁵⁹ Такође, правобранилац је опрезан и у погледу домаћаја судског надзора, који се спроводи на темељу начела енергетске солидарности над одлукама Комисије, попут ове о изузећу нове гасне инфраструктуре. То оправдава тиме што је Европска комисија у бољој позицији да разматра и анализира сложена техничка и економска питања, те би судски надзор над таквим одлукама требало ограничити само на питање да ли су институције Уније одвагале интересе држава чланица и интерес Уније као целине.

Поред тога што је сматрао да први жалбени захтев треба одбити, општи правобранилац у свом мишљењу није подржао ни преостала четири жалбена захтева Немачке. Општи правобранилац истиче да начело енергетске солидарности, као што то исправно констатује Општи суд, обавезује не само у случају криза у снабдевању природним гасом, те да је упућивање на солидарност из чл. 222 Уговора о функционисању Европске уније „само један, али не и једини, израз начела солидарности у примарном праву Уније.“⁷⁶⁰ Штавише, пожељно је да државе у духу солидарности раде на мерама превенције и тиме умање могућност наступања кризе у снабдевању, а не само да су солидарне у тренутку кад је криза већ наступила.

Немачка је, у једном од жалбених захтева, истакла да је Општи суд погрешно утврдио како Европска комисија није поштовала начело енергетске солидарности, док је мишљење општег правобраниоца било да је овај захтев недопуштен, јер се односи на чињеничне оцене Општег суда, док жалба треба да буде ограничена само на правна питања, како то произилази из чл. 256 ст. 1 Уговора о функционисању Европске уније. Немачка је, такође, тврдила да Комисија у спорној

⁷⁵⁵ Општи суд је пре ступања на снагу Уговора из Лисабона носио назив Првостепени суд или Суд прве инстанце (енгл. *Court of First Instance*). Видети: Зоран Радивојевић, „Суд правде Европске уније после Лисабонског уговора“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 73, 2016, стр. 28.

⁷⁵⁶ Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona delivered on 18 March 2021. *Federal Republic of Germany v European Commission*. Case C-848/19 P, op. cit., para. 63.

⁷⁵⁷ Ibidem, para. 70.

⁷⁵⁸ Ibidem, para. 76.

⁷⁵⁹ Ibidem, para. 111.

⁷⁶⁰ Ibidem, para. 124.

одлуци није имала обавезу да *изричито* наведе начело енергетске солидарности. Супротно овом мишљењу, општи правобранилац је истакао да је одлука Комисије поништена јер „није спровела одговарајућу анализу захтева тог начела (прим. аут. енергетске солидарности)“, а не зато што начело није изричито споменуто у одлуци.⁷⁶¹ Најзад, правобранилац је сматрао да не треба прихватити ни последњи жалбени захтев Немачке, која је тврдила да је Општи суд поништио одлуку Комисије због недостатака у образложењу. Управо супротно, правобранилац подржава став Суда да поништи спорну одлуку Комисије на темељу повреде начела енергетске солидарности, а не због недостатака у образложењу, како то жалилац наводи.

Објављивање мишљења општег правобраниоца, као и претходно донете одлуке Општег суда, наишло је на значајне критике једног дела аутора у области права енергетике. Једна од критика одлуке Општег суда се односила на то да нису јасне све последице начела солидарности, као и да су додатна разјашњења у вези са овим начелом не само пожељна, већ и неопходна.⁷⁶² У погледу одлуке Општег суда, Буте (Anatole Boute) сматра да се она може критиковати због „претераног формализма у примени начела енергетске солидарности“.⁷⁶³ Са друге стране, Јафимава истиче да ни након објаве мишљења општег правобраниоца не постоји јасна методологија и критеријуми по којима би се процењивали и вагали различити интереси, како то налаже примена начела енергетске солидарности.⁷⁶⁴ Талус се, такође, критички осврнуо на мишљење општег правобраниоца у предмету *ОПАЛ*, и указао да многа суштинска питања и даље остају отворена, попут онога како ће се енергетска солидарност примењивати у областима енергетске политике које нису нужно везане за сигурност снабдевања, као и које обавезе имају државе чланице једна према другој приликом примене начела енергетске солидарности.⁷⁶⁵ Ово отвара простор различитим интерпретацијама начела енергетске солидарности.

Дугоочекивана одлука Суда правде у предмету *ОПАЛ* донета је у јулу 2021. године. Суд није прихватио ни један жалбени захтев Немачке, те је остао при ставу Општег суда у погледу тога да Комисија приликом доношења одлуке није применила начело енергетске солидарности. Суд правде је истакао да формулација „у духу солидарности“ из чл. 194 ст. 1 Уговора о функционисању Европске уније представља „посебан израз начела солидарности у области енергетике, које само по себи чини једно од основних начела права Европске уније.“⁷⁶⁶ Он се сложио са закључком Општег суда да начело солидарности представља темељ целокупног правног система Европске уније, те да је начело солидарности тесно повезано са *начелом лојалне или искрене сарадње* (енгл. *principle of sincere cooperation*). Начело енергетске солидарности „попут општих начела права Европске уније, представља критеријум на основу ког се оцењује законитост мера усвојених од стране институција Уније.“⁷⁶⁷ Суд правде се слаже и са мишљењем Општег правобраниоца у погледу тога да се начело енергетске солидарности не може свести на критеријум унапређења сигурности снабдевања из чл. 36 ст. 1 Директиве 2009/73, који представља „само један од изрази“ овог начела. То што се начело енергетске солидарности не

⁷⁶¹ Ibidem, para. 157.

⁷⁶² Dirk Buschle and Kim Talus, “One for all and all for one? The general court ruling in the OPAL case”, *Oil, gas & energy law intelligence*, Vol. 17, No. 5, 2019, p. 11.

⁷⁶³ Anatole Boute, “The Principle of Solidarity and the Geopolitics of Energy: Poland v. Commission (OPAL Pipeline)”, *Common Market Law Review*, Vol. 57, Issue 3, 2020, p. 907.

⁷⁶⁴ Katja Yafimava, The OPAL Exemption Decision: a comment on the Advocate General’s Opinion on its annulment and its implications for the Court of Justice judgement and OPAL regulatory treatment, op. cit., p. 3.

⁷⁶⁵ Kim Talus, The interpretation of the principle of energy solidarity - A critical comment on the Opinion of the Advocate General in OPAL, *Energy Insight* 89, Oxford Institute for Energy Studies, April 2021, p. 7.

⁷⁶⁶ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2021. Federal Republic of Germany v European Commission. Case C-848/19 P. ECLI:EU:C:2021:598, para. 38.

⁷⁶⁷ Ibidem, para. 45.

спомиње у поменутом члану Директиве, није ослободило Комисију обавезе да спроведе испитивање на темељу тог начела. Суд констатује: „стога начело енергетске солидарности, у вези са начелом искрене сарадње, од Европске комисије захтева да при доношењу одлуке на основу чл. 36 Директиве 2009/73/ЕС испита да ли постоји опасност по сигурност снабдевања на тржиштима држава чланица.“⁷⁶⁸

Суд правде, ни када су у питању остали жалбени захтеви, није одступио од мишљења општег правобраниоца, односно становишта које је већ заузео Општи суд у погледу начела енергетске солидарности и његове правне обавезности. Жалба Немачке је одбијена у целости, што је значило да и даље важи одлука о изузећу гасовода *ОПАЛ* из 2009. године, као и да предмет неће бити враћен Општем суду на поновно одлучивање. Може се приметити да је критичан став аутора у области права енергетике према отвореним питањима у вези са начелом енергетске солидарности и његовом применом присутан и после доношења коначне одлуке у предмету *ОПАЛ*. Јаковенко (Mykola Iakovenko) наводи да проблеми могу да настану приликом примене начела енергетске солидарности услед могућих разлика између држава чланица и институција Уније или разлика међу самим државама чланицама у погледу усвајања и спровођења мера енергетске политике.⁷⁶⁹ Други аутори указују да је Суд правде „пропустио прилику да разјасни значење начела енергетске солидарности“,⁷⁷⁰ и да тиме нису отклоњене недоумице које су се јавиле након објављивања одлуке Општег суда.

6.3.3. Солидарност као критеријум за изузеће нове енергетске инфраструктуре

Начело енергетске солидарности је по први пут „активирано“ у предмету који се односио на режим изузећа нове гасне инфраструктуре. Јасно је да су последице судске одлуке много шире, и да начело енергетске солидарности није искључиво ограничено на питање процене критеријума при доношењу одлуке о изузећу нове инфраструктуре. Пошто не постоји судска пракса у погледу примене начела енергетске солидарности, тешко је у овом тренутку говорити о димензијама и различитим димензијама овог начела у пољу енергетике. Очекује се да ће начело енергетске солидарности играти значајну улогу у процесу праведне енергетске транзиције, с обзиром на то да је реч о правном начелу које обједињује и подстиче кохезију међу различитим циљевима енергетске политике Уније.⁷⁷¹ Иако је одлука донета у предмету који се, у ужем смислу, односио на тржиште природног гаса, јасно је да начело енергетске солидарности има много шире поље примене.

Домет овог начела је тренутно доказан на терену одлучивања о изузећу нове гасне инфраструктуре. Иако се у чл. 36 ст. 1 Директиве 2009/73/ЕС нигде експлицитно не помиње солидарност као критеријум за доделу изузећа, чини се да је судска пракса утицала да се и начело енергетске солидарности узме у разматрање заједно са преосталих пет критеријума из Директиве. Европска комисија је већ након доношења одлуке Општег суда 2019. године, који је први утврдио

⁷⁶⁸ Ibidem, para. 52.

⁷⁶⁹ Mykola Iakovenko, “Case C-848/19 P: Germany v Poland and its outcomes for EU energy sector: an extended case note on the European Court of Justice judgment in the OPAL case: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2021, C-848/19 P, Germany v Poland, ECLI:EU:C:2021:598”, *The Journal of World Energy Law & Business*, Vol. 14, Issue 6, 2021, p. 445.

⁷⁷⁰ Mateuz Ryś, “The principle of energy solidarity clarified: a certain way to uncertainty”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 71, 2022, p. 162.

⁷⁷¹ Laura Kaschny, “Energy Justice and the Principles of Article 194(1) TFEU Governing EU Energy Policy”, *Transnational Environmental Law*, Vol. 12, Issue 2, 2023, pp. 289-292.

постојање начела енергетске солидарности као правно обавезујућег начела, узела у обзир и усклађеност захтева за изузеће нове гасне инфраструктуре са начелом енергетске солидарности. Тако се већ у одлуци Европске комисије о изузећу терминала за течни природни гас у Александрополису из новембра 2020. године по први пут, поред процене испуњености критеријума дефинисаних чл. 36 ст. 1 Директиве 2009/73/ЕС, разматра и усклађеност са начелом енергетске солидарности.⁷⁷² Оваква пракса Европске комисије се наставила и приликом доношења одлука о изузећу нове гасне инфраструктуре у другим предметима, где је Комисија полазила од онога што је већ установио Општи суд својом одлуком из 2019. године. Општи суд је у одлуци истакао да државе чланице треба да се уздрже од доношења мера које ће вероватно утицати на интерес Уније и других чланица, и то „у погледу сигурности снабдевања, њихове економске и политичке одрживости, диверсификације снабдевања или извора снабдевања, тако да се води рачуна о њиховој међузависности и *de facto* солидарности“.⁷⁷³ Остаје да се види како ће се ово начело развијати у будућности, и на који начин ће утицати на обликовање енергетске политике Европске уније.

⁷⁷² Commission decision on the exemption of the Alexandroupolis Independent Natural Gas System LNG Terminal from the requirements regarding third party access and tariff regulation, C (2020) 8377 final, Brussels, 25.11.2020, paras 29-32.

⁷⁷³ Judgment of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 10 September 2019. Republic of Poland v European Commission, Case T-883/16, op. cit., para. 73.

ЗАКЉУЧАК

Изузеће нове енергетске инфраструктуре се не може разумети уколико се не анализира друштвено-економски контекст и правни оквир, у оквиру ког функционишу тржишта електричне енергије и природног гаса. Савремено енергетско тржиште у Европској унији је почело да се развија крајем деведесетих година прошлог века, када су усвојени први секторски прописи са циљем либерализације и интеграције националних енергетских тржишта. Поучена искуством либерализације тржишта у Сједињеним Америчким Државама и Уједињеном Краљевству, Европска комисија је видела прилику да сличан модел заживи и у континенталном делу Европе. Отпор многих држава чланица и енергетских компанија је само успорио, али не и зауставио процес отварања тржишта и стварања јединственог енергетског тржишта на нивоу Европске уније.

Реформа енергетског тржишта је била подстакнута и другим разлозима. Најпре се јавила дилема да ли различити енергенти и електрична енергија могу да потпадну под категорију робе, у складу са важећим правилима међународног права и права Европске уније. У овом случају, питање није само техничког карактера, већ је од великог значаја у погледу примене правила која се односе на слободан проток роба, услуга и капитала, забрану квантитативних ограничења, као и на заштиту конкуренције. Пракса судова у Европској заједници, али и Европске комисије, била је индикатор да сектор енергетике неће бити изузет од примене правила која важе на тржишту Заједнице. Не треба занемарити ни значај права Светске трговинске организације, које је послужило као инспирација европском законодавцу и утицало на обликовање прописа Европске уније у области трговине. Иако се установило да се енергенти и електрична енергија могу подвести под робу, у смислу релевантних одредаба права Европске уније и међународног права, не треба занемарити ни особености сектора електричне енергије и природног гаса. Неке од карактеристика које су присутне на овим тржиштима их сврставају у мрежне секторе, што се одразило и на усвајање посебних секторских прописа. Тако су поједини сектори који испољавају сличне карактеристике послужили као модел за либерализацију енергетског тржишта. Једна од заједничких ствари овим привредним гранама јесте и то да се у економској теорији објашњавају постојањем природног монопола. Иако је данас, у великој мери, напуштен став да сектор природног гаса у целини испољава карактеристике природног монопола, доминантно становиште је да транспортни и дистрибутивни сегменти тржишта природног гаса и даље представљају природни монопол.

Усвајање секторских прописа треба посматрати у контексту иницијативе стварања Јединственог европског тржишта. Осамдесете године у Европској заједници су биле обележене тежњом да се поврати конкурентност европске привреде која је почела да заостаје за другим светским економијама. Европска комисија је предводила процес усвајања нових прописа са циљем успостављања Јединственог европског тржишта до краја 1992. године. Иако енергетско тржиште није било приоритетно у том тренутку, постало је јасно да ни оно неће избећи процесе који су се одвијали у другим секторима. Након неколико година неуспешних преговора, Европска комисија је одустала од паралелног преговарања прописа за секторе електричне енергије и природног гаса. У том моменту је било битно постићи успех на тржишту електричне енергије, где је број спорних питања био значајно мањи у поређењу за тржиштем природног гаса. Успех остварен у сектору електричне енергије, означио је и почетак преговора о прописима за тржиште природног гаса. Прва етапа либерализације енергетског тржишта Европске уније формално је започела усвајањем Првог енергетског пакета.

Директиве које су усвојене као део Првог енергетског пакета, у великој мери су биле резултат компромиса Европске комисије и кључних држава чланица, укључујући Немачку и Француску. У том контексту треба посматрати и домет одредаба Првог енергетског пакета. Иако је за процес либерализације и стварања унутрашњег енергетског тржишта имао више симболички него суштински значај, Први енергетски пакет је поставио темеље даљем развоју права енергетике Европске уније. Европска комисија је брзо закључила да су неопходне додатне легислативне измене како би се убрзао процес интеграције националних енергетских тржишта, и уклониле постојеће баријере. На темељу искуства стеченог кроз примену првих секторских прописа, усвојен је нови пакет прописа који уређује тржишта електричне енергије и природног гаса. Неке од важнијих измена су се односиле на унапређење одредаба о приступу трећих страна енергетским мрежама. Државе чланице више нису биле у могућности да бирају између преговараног или регулисаног приступа трећих страна мрежама, већ се регулисани приступ наметнуо као једино решење. Приступ трећих страна је од суштинског значаја за подстицање конкуренције међу учесницима на енергетском тржишту. Такође, унапређене су одредбе о раздвајању унутар вертикално интегрисаних предузећа, тако да се поред рачуноводственог раздвајања захтева и раздвајање у правном, односно функционалном смислу. Обавеза успостављања националних регулаторних тела у државама чланицама Уније, можда је и највећа новина уведена Другим енергетским пакетом.

Улога националних регулатора постаће незаменљива када је реч о стварању функционалног тржишта природног гаса. Прописи који су се усвајали за енергетско тржиште били су све бројнији и захтевнији за учеснике на тржишту. Постало је јасно да без посебних регулаторних органа није могуће обезбедити њихову ефикасну примену и пратити развој ситуације на енергетском тржишту. Усложњавање регулаторног оквира на тржишту природног гаса се може пратити како квантитативно, кроз усвајање нових прописа и инструмената, тако и квалитативно, кроз све сложеније и строже захтеве за учеснике који послују на енергетском тржишту. Сличан тренд се наставио и усвајањем Трећег енергетског пакета, који је значајно измено начин функционисања тржишта природног гаса. Циљ и даље остаје довршавање унутрашњег енергетског тржишта, али и друга питања добијају све више на значају. Трећим енергетским пакетом су унапређене одредбе о заштити потрошача и енергетски угрожених купаца. Сигурност снабдевања заузима све значајније место у енергетској политици Европске уније, нарочито када је реч о тржишту природног гаса. Овове су допринеле периодичне кризе у снабдевању природним гасом, од којих се издваја она из 2009. године, када је дошло до прекида у испоруци природног гаса услед спора руске и украјинске стране. Одредбе Трећег енергетског пакета су употпуњене другим правним актима, који прописују мере заштите сигурности снабдевања природним гасом. Постало је јасно да искључиво ослањање на тржишне механизме неће у свакој ситуацији обезбедити жељени исход када је реч о циљу сигурности снабдевања.

Једна од карактеристика права енергетике Европске уније јесте и могућност одступања од примене појединих прописа у тачно дефинисаним ситуацијама. Изузеће је предвиђено и за тзв. „нову енергетску инфраструктуру“, које је први пут уведено у право Уније Другим енергетским пакетом. Смисао изузећа нове енергетске инфраструктуре је у уравнотежавању два супротстављена циља – стриктне примене одредаба о приступу треће стране инфраструктури, са једне стране, и подстицања инвестиција у нову инфраструктуру, са друге стране. Како је један од предуслова за успешно повезивање националних енергетских тржишта постојање одговарајуће инфраструктуре, може се разумети зашто је европски законодавац омогућио одступање од примене појединих секторских одредаба у домену енергетике. Могућност изузећа нове енергетске инфраструктуре је задржана и кроз Трећи енергетски пакет уз истоветне критеријуме које подносилац захтева за изузеће мора да испуни.

Може се приметити да се правни основ изузећа нове енергетске инфраструктуре разликује у сектору електричне енергије и природног гаса. Док је у сектору електричне енергије поступак изузећа прописан уредбом, у сектору природног гаса се правни основ налази у директиви. Овим актима је дефинисано и која инфраструктура се сматра подобном да буде изузета, а то су - нови интерконектори на тржишту електричне енергије, односно гасни интерконектори, складишта природног гаса и постројења за течни природни гас.

Поступак доделе изузећа започиње уредним подношењем захтева за изузеће националном регулаторном телу. Пре него што донесе одлуку, регулаторно тело оцењује, најпре, да ли је конкретна енергетска инфраструктура подобна да буде изузета, а потом да ли испуњава и прописане критеријуме за изузеће. Како би била подобна за изузеће, гасна инфраструктура мора да буде *нова* и *велика*, у смислу чл. 22 Директиве 2003/55/ЕС, односно чл. 36 Директиве 2009/73/ЕС. Иако је самим секторским прописима дефинисано да нову инфраструктуру представља она инфраструктура која није довршена до дана ступања на снагу Директиве 2003/55/ЕС, у пракси се показао проблематичним сам моменат када се за неку инфраструктуру може рећи да је *довршена*. Поред нове инфраструктуре, изузеће је омогућено и у случају значајног проширења капацитета постојеће инфраструктуре. Најмање смерница секторски прописи пружају у погледу квалификације неке енергетске инфраструктуре као *велике*, јер није прописана минимална вредност улагања у инфраструктуру.

У сектору природног гаса, неопходна је испуњеност пет прописаних критеријума како би се нова инфраструктура квалификовала за изузеће пред националним регулаторним телом. Први захтев се односи на само улагање, које треба да унапреди конкуренцију у снабдевању и сигурност снабдевања. Други услов је везан за ризик, који мора да досегне такав ниво да улагања у нову инфраструктуру не би било без одобреног изузећа. Трећи услов се односи на концепт правног раздвајања, тако да је инфраструктура у власништву лица које је одвојено барем у смислу правне форме од оператора система у оквиру ког ће нова инфраструктура бити изграђена. Четврти услов прописује да ће корисници нове инфраструктуре сносити трошкове коришћења. Најзад, пети услов захтева да изузеће не буде штетно по конкуренцију, ефикасно функционисање унутрашњег тржишта и регулисаног система.

Уочљиво је да нарочиту важност имају критеријуми који се односе на конкуренцију и сигурност снабдевања. Конкуренција се помиње чак у два критеријума, најпре да изградња инфраструктуре треба да допринесе унапређењу конкуренције на тржишту, а затим и да изузеће не буде штетно по конкуренцију. Иако је Европска комисија истакла да је реч о *sui generis* критеријумима, они се не могу посматрати изоловано од општег права конкуренције. Политика заштите конкуренције јесте једна од најстаријих и најзначајнијих политика у Европској унији, и присутна је од почетка процеса европских интеграција. Европска комисија, органи за заштиту конкуренције у државама чланицама, али у правосудни органи, имају богато искуство у заштити конкуренције на тржишту. Досадашња пракса у области заштите конкуренције је била од значаја приликом оцењивања испуњености критеријума који се односи на конкуренцију у поступку додељивања изузећа новој гасној инфраструктури. Како је и Европска комисија укључена у поступак доделе изузећа новој инфраструктури, може се разумети и зашто се овом критеријуму придаје посебан значај.

У пракси доделе изузећа новој енергетској инфраструктури се може уочити позивање на водеће случајеве у области заштите конкуренције. Од нарочитог значаја су они случајеви које се односе на злоупотребу доминантног положаја као облика повреде конкуренције. Није тешко разумети зашто одредбе о забрани злоупотребе доминантног положаја играју значајну улогу на енергетском тржишту Европске уније. Многи енергетски субјекти већ деценијама послују на

тржишту Европске уније и имају снажну позицију у односу на конкуренте. Због своје економске моћи су у стању да утичу на ситуацију на енергетском тржишту. Ово је нарочито проблематично уколико такви привредни субјекти контролишу целокупан или највећи део капацитета за увоз и транспорт природног гаса. На тај начин могу да ускрате приступ неопходном ресурсу стварним или потенцијалним конкурентима на тржишту. Како су се уговори о продаји природног гаса традиционално закључивали на дуги рок, то је ограничавало развој делотворне конкуренције.

За успостављање делотворне конкуренције су се нарочито проблематичним показали мрежни сектори, међу које спада и тржиште природног гаса. Стратегија која је прихваћена у Европској унији се односила на усвајање секторских прописа са циљем отварања и либерализације тржишта, као и на паралелну примену прописа о заштити конкуренције. Модернизација права конкуренције се дешавала истовремено са увођењем института изузећа нове енергетске инфраструктуре. Захваљујући новим овлашћењима, Европска комисија је спровела и секторску анализу на тржиштима електричне енергије и природног гаса, те идентификовала многе недостатке и препреке на путу либерализацији и интеграцији националних енергетских тржишта. Резултати секторске анализе су Европској комисији послужили и да предузме конкретне кораке према енергетским субјектима за које се сумњало да својим радњама чине повреду конкуренције на тржишту. Из тог разлога су се многи „национални шампиони“ у државама чланицама Европске уније одлучили за нагодбу са Европском комисијом како би избегли евентуалне драстичне новчане казне у случају да се утврди да су својим радњама повредили конкуренцију.

Како се функционисање сектора природног гаса темељи на постојању одговарајуће инфраструктуре, од кључног значаја јесте омогућавање приступа таквој инфраструктури конкурентима. Са друге стране постоји и ризик да ће се у случају гарантованог приступа таквој инфраструктури конкуренти одлучити да не улажу у нову или постојећу инфраструктуру. Због тога је важно утврдити која инфраструктура је заиста неопходна и у којим ситуацијама би ускраћивање приступа таквој инфраструктури довело до повреде конкуренције. Доктрина о неопходним ресурсима је нарочито прихваћена од стране Европске комисије, и релевантна је за тржиште природног гаса у сегменту приступа гасној инфраструктури.

Нису само одредбе које забрањују злоупотребу доминантног положаја релевантне приликом оцењивања критеријума конкуренције у поступку додељивања изузећа новој енергетској инфраструктури. Иако злоупотреба доминантног положаја и даље представља највећи ризик на енергетском тржишту, не треба занемарити ни друге облике повреде конкуренције. До рестриктивног споразумевања може да дође и међу учесницима на енергетском тржишту, што за циљ или последицу може да има ограничавање или спречавање конкуренције. Европска комисија се приликом оцене испуњености критеријума који се односе на конкуренцију позивала и на претходну праксу у области контроле концентрација. То се нарочито односи на дефинисање релевантног тржишта производа и релевантног географског тржишта, као важног аналитичког инструмента не само у поступку контроле концентрација већ и приликом утврђивања постојања доминантног положаја. Једном дефинисано релевантно тржиште производа и релевантно географско тржиште није статична категорија, већ се може дефинисати уже или шире у зависности од промена на тржишту. Како је један од кључних циљева енергетске политике Европске уније интеграција националних тржишта у јединствено енергетско тржиште, претпоставка је да ће се оно шире дефинисати у односу на случајеве када тржишта држава чланица нису била у довољној мери повезана. Веома је важно узети у обзир све околности датог случаја, од чега ће зависити и правилно дефинисање релевантног тржишта.

Национална регулаторна тела на енергетском тржишту су тесно сарађивала са органима за заштиту конкуренције, нарочито у погледу оцене испуњености критеријума конкуренције.

Органи за заштиту конкуренције имају важну улогу у одржавању делотворне конкуренције на тржишту и постоје већ неколико деценија у државама чланицама Европске уније. Претходна пракса заштите конкуренције пружа путоказ за будуће случајеве, укључујући и оне на енергетском тржишту. Како и енергетски регулатори прате стање конкуренције на енергетском тржишту, од суштинске важности је обезбедити ефикасну сарадњу између различитих регулаторних тела на националном и европском нивоу. Ово се односи на размену информација и података о ситуацији на енергетском тржишту, као и на друге видове сарадње. Не може се оспорити ни значај који органи за заштиту конкуренцију имају у поступку додељивања изузећа новој енергетској инфраструктури, иако коначну одлуку о изузећу доносе национална регулаторна тела у сектору енергетике. Стручно мишљење органа за заштиту конкуренције о испуњености услова који се односе на конкуренцију претходи доношењу коначне одлуке о изузећу нове енергетске инфраструктуре.

Уз критеријуме који се односе на конкуренцију, сигурност снабдевања је неизоставан део анализе приликом доношења одлуке о изузећу нове гасне инфраструктуре. Може се приметити да овај критеријум није прописан за изузеће нове инфраструктуре на тржишту електричне енергије. Сигурност снабдевања је одувек била важна на тржишту природног гаса, али у прописима Европске уније добија на значају тек након серије криза у снабдевању гасом. Највише последица је оставила криза из 2009. године, након чега се приступило измени прописа о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом. Непосредно након кризе је усвојена Уредба бр. 994/2010 о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом, са циљем да унапреди припремљеност држава чланица у случају нове кризе у снабдевању.

Кључни проблем у вези са сигурношћу снабдевања јесу различита тумачења овог појма и непостојање јединствене дефиниције. Сигурност снабдевања није експлицитно дефинисана у прописима Европске уније, иако се из докумената Европске комисије може закључити да се концепт диверсификације налази у средишту разматрања о сигурности снабдевања. Традиционално су државе чланице обезбеђивале сигурност снабдевања на националном нивоу, најчешће кроз билатералне преговоре и споразуме са државама извозницама енергената. Такође, сигурност снабдевања није на истом нивоу у свакој држави чланици Европске уније. Државе које су приступиле Европској унији након 2004. године су у великој мери зависиле од само једног или неколицине снабдевача. Одсуство јединствене дефиниције и разлике у оствареном нивоу сигурности снабдевања су утицале да степен дискреције приликом одлучивања о испуњености критеријума који се односи на сигурност снабдевања буде већи у односу на критеријум конкуренције. Политичка димензија је значајно изражена код сигурности снабдевања, што утиче и на (ре)дефинисање овог концепта у енергетској политици Европске уније.

За разлику од принципа конкуренције, сигурност снабдевања је аутономан концепт права енергетике Европске уније. Последњих неколико година, може се приметити све већи значај сигурности снабдевања у Европској унији, што се рефлектује и на пољу изузећа нове гасне инфраструктуре. Поред усвајања Уредбе бр. 2017/1938 о мерама заштите сигурности снабдевања природним гасом, Директивом 2019/692 је уведен и додатни критеријум којим је прописано да изузеће нове гасне инфраструктуре не сме да буде штетно по сигурност снабдевања. Тиме је дошло до приближавања критеријума који се односе на конкуренцију и сигурност снабдевања, јер се у погледу оба критеријума захтева позитивна обавеза, односно да *нова инфраструктура* унапређује конкуренцију и сигурност снабдевања, и негативна обавеза, под којом се подразумева да *изузеће* није штетно по конкуренцију и сигурност снабдевања.

Унапређивањем критеријума који се односи на сигурност снабдевања није умањена вредност заштите и унапређења конкуренције на релевантном тржишту у поступку одлучивања о

изузећу нове гасне инфраструктуре. Иако је питање сигурности снабдевања подигнуто на ниво Европске уније, државе чланице и даље имају значајну улогу у обезбеђивању сигурног снабдевања унутар својих граница. Конкуренција међу учесницима на тржишту је важна јер омогућава купцима снабдевање из више различитих извора, што може да унапреди сигурност снабдевања. Ипак, постојање делотворне конкуренције на тржишту не гарантује нужно и већу сигурност снабдевања. Реч је о два дистинктивна критеријума која се засебно разматрају у поступку доделе изузећа новој енергетској инфраструктури. Само у случају кумулативног испуњења услова се омогућава изузеће предметној инфраструктури.

У истраживању смо се одлучили да за студију случаја узмемо изузеће гасовода *ОПАЛ*, јер сматрамо да је оно значајно из најмање два разлога. Најпре, гасовод *ОПАЛ* је један од копнених продужетака поморског гасовода *Северни ток 1*, који је изменио начин снабдевања природним гасом у Европи. Такође, одлука Европске комисије о измени услова изузећа гасовода *ОПАЛ* из 2016. године је била и прва одлука против које је једна чланица Европске уније поднела тужбу Општем суду. Пољска је сматрала, између осталог, да одлука Европске комисије није у складу са начелом енергетске солидарности и енергетске сигурности.

Доста спорења је постојало у погледу правне природе начела енергетске солидарности, о чему се расправљало у тзв. предмету *ОПАЛ* (C-848/19 P). Најпре је Општи суд утврдио да начело енергетске солидарности представља правно обавезујуће начело у правном поретку Европске уније, те да је Европска комисија начинила повреду јер није узела у обзир ово начело приликом доношења одлуке о измени услова изузећа гасовода *ОПАЛ*. Реч је о начелу које обавезује како државе чланице Европске уније, тако и саму Европску унију, односно њене институције. За сада нису познате све последице судске одлуке, те су многе дилеме и даље присутне. Није јасно шта све подразумева начело енергетске солидарности, и како ће се оно примењивати изван поља изузећа нове инфраструктуре. Може се приметити и веза која постоји између енергетске солидарности и сигурности снабдевања, али је јасно из судске одлуке да се начело енергетске солидарности не може свести искључиво на питање сигурности снабдевања. Са ставом Општег суда су се, накнадно, сложили и општи правобранилац у свом мишљењу, као и Суд правде у другостепеном поступку.

Непосредне последице судске одлуке су за сада највидљивије у оној области која је и била предмет поступка, у области изузећа нове енергетске инфраструктуре. Од доношења одлуке Општег суда у предмету *ОПАЛ*, Европска комисија разматра и начело енергетске солидарности када одлучује о испуњености услова за изузеће нове инфраструктуре. Иако се овај случај односио на тржиште природног гаса, последице су видљиве и на тржишту електричне енергије. Посредством начела енергетске солидарности, у поступак одлучивања о изузећу нове инфраструктуре на тржишту електричне енергије се, по први пут, формално уводи и питање сигурности снабдевања - као једне, али не и једине компоненте енергетске солидарности. Најзад, у предложеним изменама секторских прописа за тржиште гаса укључено је и начело енергетске солидарности, заједно са другим критеријумима за доделу изузећа новој инфраструктури.

На основу последњих измена прописа Европске уније на тржишту електричне енергије, и предложених измена у сектору гаса, може се приметити да су одредбе о изузећу нове инфраструктуре и даље релевантне. Поступак изузећа нове енергетске инфраструктуре се није значајније мењао од усвајања Другог енергетског пакета, иако је било извесних измена у погледу услова за изузеће. У предстојећем периоду се очекује усвајање нових прописа за сектор гаса, који ће сада поред тржишта природног гаса, регулисати и тржишта обновљивих, односно нискоугљеничних гасова, као и тржиште водоника. Предложене одредбе о изузећу нове инфраструктуре сада укључују и додатни критеријум, који се односи на допринос нове

инфраструктуре процесу декарбонизације. У међувремену, настављена је пракса доделе изузећа новој инфраструктури на тржиштима електричне енергије и природног гаса. Може се приметити да се већина одлука о изузећу односи на интерконекторе на тржишту електричне енергије, као и на постројења, односно терминале за пријем течног природног гаса. Последње одлуке о изузећу нових терминала за течни природни гас су у великој мери условљене интересима сигурности снабдевања и омогућавањем нових извора снабдевања услед сукоба у Украјини. Иако се последњих година није толико одлучивало о изузећу нових интерконектора на тржишту природног гаса, не може се у потпуности искључити да неће бити нових инфраструктурних пројеката за које ће се захтевати изузеће.

Опадање броја захтева за изузеће нових интерконектора на тржишту природног гаса је очекивано због саме природе цевоводног начина транспорта природног гаса, који не пружа довољан ниво флексибилности и могућност избора различитих снабдевача, као што то нуди транспорт утечњеног природног гаса поморским путем. Може се очекивати да ће значај изузећа нове инфраструктуре бити од велике важности на тржиштима обновљивих, нискоугљеничних гасова и на тржишту водоника, нарочито док се ова тржишта не развију и док се не изгради неопходна инфраструктура. Критеријуми конкуренције и сигурности снабдевања ће и даље бити важни у поступку доделе изузећа новој енергетској инфраструктури. Поред секторских прописа, опште право конкуренције остаје релевантно приликом оцене испуњености критеријума који се односе на унапређење конкуренције у снабдевању и спречавање штетних ефеката по конкуренцију. Сигурност снабдевања има све значајнију улогу у енергетској политици Европске уније, што се одражава и на оцену критеријума који се односе на сигурност снабдевања у поступку доделе изузећа новој инфраструктури. Досадашња пракса доделе изузећа новој гасној инфраструктури може да пружи смернице приликом доношења одлука о изузећу нове инфраструктуре на тржишту водоника, уз уважавање разлика које постоје међу поменутиим секторима.

ЛИТЕРАТУРА

Абецеда права Европске уније: професор Клаус-Дитер Борхарт (превела Делегација Европске уније у Републици Србији), Канцеларија за публикације Европске уније, Луксембург, 2010.<https://www.europa.rs/upload/documents/publications/Abeceda%20prava%20EU%20SRB%2072%20with%20cover.pdf> (приступљено: 5.5.2023).

Aron, David, "Gas Contracting Following the Introduction of Competition Into the U.K. Gas Market", *Society of Petroleum Engineers*, 24239, 1992, pp. 111-119.

Austvik, Ole Gunnar and Carolina Lembo, International Law and EU-Russian Gas Relations, Associate Working Paper Series, No. 53, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School, 2016.

Badanova, Ielyzaveta, "Making sense of solidarity in international law: input from the integration of the European gas market", *European journal of legal studies*, Vol. 11, No. 2, 2019, pp. 105-141.

Барјактаревић, Драгана, „Обавезе из Уговора о оснивању Енергетске заједнице и имплементација права Европске уније у области енергетике“, *Европско законодавство*, бр. 39-40, 2012, стр. 216-240.

Bartle, Ian, "Transnational Interests in the European Union: Globalization and Changing Organization in Telecommunications and Electricity", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, 1999, pp. 363-383.

Беговић, Борис, Владимир Павић, Душан В. Поповић, *Увод у право конкуренције*, треће издање, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2019.

Belyi, Andrei V., "Reciprocity as a factor of the energy investment regimes in the EU–Russia energy relations", *Journal of World Energy Law & Business*, Vol. 2, No. 2, 2009, pp. 117-128.

Bergqvist, Christian and Ignacio Herrera Anchustegui, "Uses and Abuses of EU Competition Law" in Tina Soliman Hunter, Ignacio Herrera Anchustegui, Penelope Crossley, Gloria M. Alvarez (eds.), *Routledge Handbook of Energy Law*, Routledge, London, 2020, pp. 107-122.

Beukenkamp, Annelieke, "Pipeline-to-Pipeline Competition: An EU Assessment", *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 27, Issue 1, 2009, pp. 5-41.

Bonzanni, Andrea, "The Economics of Energy Networks" in Manfred Hafner and Giacomo Luciani (eds.), *The Palgrave Handbook of International Energy Economics*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 213-233.

Bouzarovski, Stefan, *Energy Poverty: (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018.

Boute, Anatole, "The Principle of Solidarity and the Geopolitics of Energy: Poland v. Commission (OPAL Pipeline)", *Common Market Law Review*, Vol. 57, Issue 3, 2020, pp. 889-914.

Бошковић, Бранислав, Мирјана Бугариновић, Јелица Петровић-Вујачић, Снежана Каплановић, „Форме и инструменти регулације тржишта железничке инфраструктуре“, *Техника*, вол. 69, бр. 2, 2014, стр. 283-290.

Bradbrook, Adrian J., “Energy Law as an Academic Discipline”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 4, No. 2, 1996, pp. 193-217.

Brakman, Steven, Charles van Marrewijk and Arjen van Witteloostuijn, Market liberalization in the European Natural Gas Market The importance of capacity constraints and efficiency differences, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper Series nr: 09-15, Utrecht, 2009.

Brsakoska Bazerkoska, Julija, “The European Union and the World Trade Organisation: Problems and Challenges”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 7, Issue 7, 2011, pp. 277-290.

Buschle, Dirk and Kim Talus, “One for all and all for one? The general court ruling in the OPAL case”, *Oil, gas & energy law intelligence*, Vol. 17, No. 5, 2019, pp. 1-12.

van der Vijver, Tjarda, “Commission Policy on Third-Party Access Exemption Requests for New Gas Infrastructure” in Martha Roggenkamp and Ulf Hammer (eds.), *European Energy Law Report VI*, Intersentia, Antwerp, 2009, pp. 115-130.

van der Vijver, Tjarda, “Third Party Access Exemption Policy in the EU Gas and Electricity Sectors: Finding the Right Balance between Competition and Investments” in Martha A. Roggenkamp, Lila Barrera- Hernández, Donald N. Zillman and Iñigo del Guayo (eds.), *Energy Networks and the Law: Innovative Solutions in Changing Markets*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 333-352.

Васиљевић, Бранко, *Лекције из савремене политичке економије*, шесто измењено издање, Завет, Београд, 2014.

Висковић, Никола, *Основе методологије права*, предавања на постдипломском студију Право мора, Правни факултет у Сплиту, Сплит, 1980.

Viti de Marco, Antonio de, “The Telephone Industry and State Exercise of Said” in Mario Baldassarri and Pierluigi Ciocca (eds.), *Roots of the Italian School of Economics and Finance: From Ferrara (1857) to Einaudi (1944)*, Vol. 3, Palgrave, New York, 2001, pp. 505-529.

Врачар, Стеван К, *Преиспитивања правне методологије: наговештаји државно- правног интегритета*, друго издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2000.

Вукадиновић, Радован Д, *Међународно пословно право - општи део*, Центар за право Европске уније, Крагујевац, 2005.

Вукадиновић, Радован, „Појам и облици начела директног дејства европског комунитарног права“, *Ревизија за европско право*, вол. 13, бр. 1, 2011, стр. 35-48.

Вукадиновић, Радован Д, Јелена Вукадиновић-Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2020.

Вулић, Иван, „Специфичности испоруке електричне енергије у оквиру потпуног снабдевања“, *Право и привреда*, вол. 56, бр. 1-3, 2018, стр. 155-172.

Waverman, Leonard and Esen Sirel, “European Telecommunications Markets on the Verge of Full Liberalization”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, pp. 113–126.

Waddams Price, Catherine, “Competition and Regulation in the UK Gas Industry”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 1, 1997, pp. 47-63.

Waddams Price, Catherine and Matthew Bennett, “New gas in old pipes: opening the UK residential gas market to competition”, *Utilities Policy*, Vol. 8, Issue 1, 1999, pp. 1-15.

Waller, Spencer Weber, “Areeda, epithets and essential facilities”, *Wisconsin Law Review*, Vol. 3, Issue 2, 2008, pp. 359–386.

Walras, Léon, “L'état et les chemins de fer” in *Études d'économie politique appliquée*, F. Rouge et Cie, Lausanne; R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1936.

Walras, Léon, “L'état et les chemins de fer” in Jean-Pierre Potier (ed.), *Études d'économie politique appliquée. Oeuvres économiques complètes d'Auguste et Léon Walras*, vol. 10, Economica, Paris, 1992.

Webber, Calliope, The Evolution of the Gas Industry in the UK: A case study prepared for the International Gas Union's Gas Market Integration Task Force, 2009, pp. 1-14.

Weir, Charlie, “Regulation and the Development of Competition in the U.K. Gas Supply Industry”, *Review of Industrial Organization*, Vol. 15, No. 2, 1999, pp. 135-147.

Welfens, Paul J.J., “Competition, Privatization and Foreign Direct Investment in Network Industries” in Paul J. J. Welfens, George Yarrow, Ruslan Grinberg and Cornelius Graack (eds.), *Towards Competition in Network Industries Telecommunications, Energy and Transportation in Europe and Russia*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 1999, pp. 11-53.

Wilson, Jeffrey D., “Energy Interdependence” in Kathleen J. Hancock and Juliann Emmons Allison (eds.), *The Oxford Handbook of Energy Politics*, Oxford University Press, New York, 2021, pp. 151-171.

Winzer, Christian, “Conceptualizing Energy Security”, *Energy Policy*, Vol. 46, 2012, pp. 36-48.

Wolfrum, Rüdiger and Chie Kojima (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Springer, Heidelberg, Dordrecht, London, New York, 2009.

Worthy, John and Rohan Kariyawasam, “A pan-European telecommunications regulator?”, *Telecommunications Policy*, Vol. 22, No. 1, 1998, pp. 1-7.

Wright, Mike, “Government divestments and the regulation of natural monopolies in the UK: The case of British Gas”, *Energy Policy*, Vol. 15, Issue 3, 1987, pp. 193-216.

Wüstenberg, Moritz and Kim Talus, “WTO law perspectives on EU–Russia energy trade: worlds apart or minor differences?”, *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 11, Issue 4, 2018, pp. 360-371.

Glachant, Jean-Michel, Nicole Ahner and Leonardo Meeus (eds.), *EU Energy Innovation Policy Towards 2050*, Claeys&Casteels, Deventer, Leuven, 2012.

Госпић, Наташа и Жељко Јунгић, „Либерализација комуникационог тржишта: теорија или реалност?“, XXIII Симпозијум о новим технологијама у поштанском и телекомуникационом саобраћају – ПостТел 2005, Београд, 2005, стр. 135-143.

Grigas, Agnia, *The New Geopolitics of Natural Gas*, Harvard University Press, Cambridge, London, 2017.

Guibal, Jean Claude, “The 1992 European internal energy market”, *Energy Policy*, Vol. 17, Issue 5, 1989, pp. 518-521.

Gustafson, Thane, *The Bridge: Natural Gas in a Redivided Europe*, Harvard University Press, Cambridge, 2020.

Dagilytė, Eglė, “Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme” in Andrea Biondi, Eglė Dagilytė and Esin Küçük (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2018, pp. 61-90.

De Vany, Arthur and W David Walls, “Natural gas industry transformation, competitive institutions and the role of regulation: Lessons from open access in US natural gas markets”, *Energy Policy*, Vol. 22, Issue 9, 1994, pp. 755-763.

Дејвид, Бег, Стенли Фишер, Родигер Дорнбуш, *Економија*, осмо издање, Дата Статус, Београд, 2010.

de Hauteclocque, Adrien, “Article 102 TFEU – Abuse of a dominant position” (chapter 4) in Christopher Jones (ed.), *EU Energy Law Volume II – EU Competition Law and Energy Markets*, fifth edition, Claes & Casteels, Deventer, Leuven, 2019, pp. 283-375.

de Hauteclocque, Adrien, Frédéric Marty and Julien Pillot, “The essential facilities doctrine in European competition policy: the case of the energy sector” (chapter 11) in Jean-Michel Glachant, Dominique Finon and Adrien de Hauteclocque (eds.), *Competition, Contracts and Electricity Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, 2011, pp. 259-290.

de Cockborne, Jean-Eric, “Towards an Open European Telecommunications Market in 1998: Recent Developments of EU Telecommunications Policy”, *International Yearbook of Law Computers and Technology*, Vol. 8, 1994, pp. 269-290.

DiLorenzo, Thomas J., “The myth of natural monopoly”, *The Review of Austrian Economics*, Vol. 9, 1996, pp. 43-58.

Димитријевић, Жарко, *Четири стуба сигурности снабдевања енергетског тржишта*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2016.

Динан, Дезмон, *Мењање Европе – Историја Европске уније* (превели Тања Мишчевић и Душан Игњатовић), Службени гласник, Београд, 2010.

Doane, Michael J. and Daniel F. Spulber, “Open Access and the Evolution of the U.S. Spot Market for Natural Gas”, *The Journal of Law and Economics*, Vol. 37, Number 2, 1994, pp. 477-517.

Домазет, Синиша, „Злоупотреба доминантног положаја као препрека за реиндустријализацију и опоравак привреде“, *Пословна економија*, год. VII, број 1, 2013, стр. 195-213.

Druifuca, Serena Marianna, Regina Maria Hirsch, Manto Lampropoulou and Rogelio Pesqueira Sanchez, “Telecommunications policies in Europe: past, present, future and impact on citizens” in Massimo Florio (ed.), *The Reform of Network Industries Evaluating Privatisation, Regulation and Liberalisation in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, 2011, pp. 157-170.

Dunne, Niamh, “Commitment Decisions in EU Competition Law”, *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 10, No. 2, 2014, pp. 399-444.

Ђајић, Сања, *Међународно правосуђе*, Службени гласник, Београд, 2012.

Ђорђевић, Милена и Марко Јовановић, „Нецаринске мере заштите као мере ограничења слободе трговине робом у светлу праксе Европског суда правде и тела за решавање спорова Светске трговинске организације“ у Вук Радовић (ур.), *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 319.

Ђукић, Срећко, *Време енергије: више од дипломатије*, Службени гласник, Београд, 2009.

Evrard, Sébastien J., “Essential Facilities in the European Union: Bronner and Beyond”, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 10, Issue 3, 2004, pp. 491-526.

Ely, Richard T., “Natural Monopoly and the Workingman. A Programme of Social Reform”, *The North American Review*, Vol. 158, No. 448, 1894, pp. 294-303.

Emerson, Sarah A., “When should we use strategic oil stocks?”, *Energy Policy*, Vol. 34, Issue 18, 2006, pp. 3377-3386.

Errico, John, “The WTO in the EU: Unwinding the Knot”, *Cornell International Law Journal*, Vol. 44, Issue, 1, 2011, pp. 179-208.

Esposito, Giovanni, Julia Doleschel, Tobias Kaloud and Jadwiga Urban-Kozłowski, “The changing nature of railways in Europe: empirical evidence on prices, investments and quality” in Massimo Florio (ed.), *The Reform of Network Industries Evaluating Privatisation, Regulation and Liberalisation in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, 2011, pp. 171-196.

Ehlermann, Claus-Dieter, “Role of the European Commission as Regards National Energy Policies”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 12, Issue 3, 1994, pp. 342-353.

Živičnjak, Ivana, “Effect of WTO law in the EU and the individual's right to damages caused by a breach of WTO law”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 8, 2012, pp. 531-560.

Живковић, Марија, Дејан Ивезић, *Основе енергетике*, Универзитет у Београду Рударско-геолошки факултет, Београд, 2019.

Zafoschnig, Nina, “The “Lex Nord Stream 2” and its Potential Impact”, *Review of Central and East European Law*, Vol. 44, Issue 2, 2019, pp. 148-161.

Здравковић, Урош, *Решавање спорова у Светској трговинској организацији*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2019.

Iakovenko, Mykola, “Case C-848/19 P: Germany v Poland and its outcomes for EU energy sector: an extended case note on the European Court of Justice judgment in the OPAL case: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2021, C-848/19 P, Germany v Poland, ECLI:EU:C:2021:598”, *The Journal of World Energy Law & Business*, Vol. 14, Issue 6, 2021, pp. 436-446.

Jirušek, Martin, Tomáš Vlček, Hedvika Kodoušková, Roger W. Jr. Robinson, Anna Leshchenko, Filip Černoch, Lukáš Lehotský and Veronika Zapletalová, *Energy Security in Central and Eastern Europe and the Operations of Russian State-Owned Energy Enterprises*, Masaryk University, Brno, 2015.

Јованић, Татјана, „Раздвајање (unbundling) преноса енергије као инструмент структурне регулације у праву ЕУ“, *Правни живот*, бр. 12, 2011, стр. 437-454.

Jones, Christopher (ed.), *EU Energy Law Volume I – The Internal Energy Market*, fourth edition, Claeyss & Casteels, Deventer, Leuven, 2016.

Jones, Christopher (ed.), *EU Energy Law Volume II – EU Competition Law and Energy Markets*, fifth edition, Claeyss&Casteels, Deventer, Leuven, 2019.

Jones, Christopher and William-James Kettlewell (eds.), *EU Energy Law Volume I – The Internal Energy Market*, fifth edition, Claeyss & Casteels, Deventer, Leuven, 2021.

Johnston, Angus and Guy Block, *EU Energy Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

Juris, Andrej, Natural Gas Markets in the U.K.: Competition, industry structure, and market power of the incumbent, Public Policy for the Private sector, Note No. 138, March 1998, pp. 1-8.

Yafimava, Katja, *The Transit Dimension of EU Energy Security: Russian Gas Transit Across Ukraine, Belarus, and Moldova*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

Yafimava, Katja, The OPAL Exemption Decision: past, present, and future, Oxford Institute for Energy Studies, NG 117, January 2017.

Yafimava, Katja, The OPAL Exemption Decision: a comment on the Advocate General’s Opinion on its annulment and its implications for the Court of Justice judgement and OPAL regulatory treatment, Oxford Institute for Energy Studies, Energy insight 87, March 2021.

Kaličanin, Đorđe and Vukašin Kuč, “Comparing restructuring strategies of electric power companies in the EU and Serbia”, *Ekonomika Preduzeća*, god. 62, br. 7-8, 2014, pp. 419-433.

Kaschny, Laura, “Energy Justice and the Principles of Article 194(1) TFEU Governing EU Energy Policy”, *Transnational Environmental Law*, Vol. 12, Issue 2, 2023, pp. 270-294.

Kirkwood, Martin V., “Distributor Bypass in the Deregulated Natural Gas Industry – Are Consumers Being Left in the Cold?”, *Catholic University Law Review*, Vol. 39, Issue 4, 1990, pp. 1157-1189.

Kovačević, Aleksandar, The Impact of the Russia–Ukraine Gas Crisis in South Eastern Europe, Oxford Institute for Energy Studies, NG 29, March 2009.

Konoplyanik, Andrey A, “Gas Transit in Eurasia: Transit Issues between Russia and the European Union and the Role of the Energy Charter”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 27, Issue 3, 2009, pp. 445-486.

Konoplyanik, Andrey A, “Multilateral and bilateral energy investment treaties: Do we need a global solution? The Energy Charter Treaty as an objective result of the evolution of international energy markets and instruments of investment protection and stimulation Multilateral and bilateral energy investment treaties” in Kim Talus (ed.), *Research Handbook on International Energy Law*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2014, pp. 78-123.

Kotlowski, Aleksander, “Third-party Access Rights in the Energy Sector: A Competition Law Perspective”, *Utilities Law Review*, Vol. 16, No. 3, 2007, pp. 101-109.

Kriebaum, Ursula, Christoph Schreuer and Rudolf Dolzer, *Principles of International Investment Law*, third edition, Oxford University Press, Oxford, 2022.

Küçük, Esin, “Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, Issue 6, 2016, pp. 965-983.

Lavrijssen, Saskia, “Towards a European Principle of Independence: The Ongoing Constitutionalisation of an Independent Energy Regulator”, *Carbon and Climate Law Review*, Vol. 16, Issue 1, 2022, pp. 25-40.

Laperrouza, Marc, “Reforming Railways” in Matthias Finger and Rolf W. Künneke (eds.), *International Handbook of Network Industries The Liberalization of Infrastructure*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2011, pp. 215-233.

Лепотић Ковачевић, Бранислава (ур.), *Право енергетике: зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2005.

Lieber, Robert J., “Europe and America in the World Energy Crisis”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 55, No. 4, 1979, pp. 531-545.

Лукић Радовић, Маја, *Солидарност у праву Европске уније – улога и перспективе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.

Maltby, Tomas, “European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism”, *Energy Policy*, Vol. 55, 2013, pp. 435–444.

Manners, Gerald, “Gas Market Liberalization in Britain: Some Geographical Observations”, *Regional Studies*, Vol. 31, Issue 3, 1997, pp. 295-309.

Marty, Frédéric, “Essential Facilities Doctrine” in Alain Marciano and Giovanni Battista Ramello (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Springer, New York, 2019, pp. 769-777.

Marhold, Anna-Alexandra, *Energy in International Trade Law: Concepts, Regulation and Changing Markets*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

Marceau, Gabrielle, “The WTO in the Emerging Energy Governance Debate”, *Global Trade and Customs Journal*, Volume 5, Issue 3, 2010, pp. 83-93.

Matlary, Janne Haaland, *Energy Policy in the European Union*, St. Martin’s Press, New York, 1997.

MacAvoy, Paul W., “The Natural Gas Policy Act of 1978”, *Natural Resources Journal*, Vol. 19, Issue 4, 1979, pp. 811-828.

Meeus, Leonardo and Pradyumna Bhagwat, “Classical grey areas since the start of the internal market” in Leonardo Meeus and Jean-Michel Glachant (eds.), *Electricity Network Regulation in the EU: The Challenges Ahead for Transmission and Distribution*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, 2018, pp. 105-129.

Milošević, Siniša, Jelena Popović Markopoulos, Jelena Grahovac and Aleksandra Ravić, “Pricing Benchmark in Market Definition: Theoretical Background and Practical Application” in Boris Begović and Dušan V. Popović (eds.), *Competition Authorities in South Eastern Europe: Building Institutions in Emerging Markets*, Springer, Cham, 2018, pp. 173-188.

Ming-Zhi Gao, Anton, *Regulating Gas Liberalization: A Comparative Study on Unbundling and Open Access Regimes in the US, Europe, Japan, South Korea, and Taiwan*, Kluwer Law International BV, Alphen aan den Rijn, 2010.

Mišić, Matúš, *External Energy Security in the European Union: Small Member States’ Perspective*, Routledge, Abingdon, New York, 2019.

Mogel, William A. and John P. Gregg, “Appropriateness of Imposing Common Carrier Status on Interstate Natural Gas Pipelines”, *Energy Law Journal*, Vol. 4, Issue 2, 1983, pp. 155-187.

Mosca, Manuela, On the origins of the concept of natural monopoly, Università di Lecce Department of Economics Working Paper No. 92/45, December 2016, pp. 1-30.

McNulty, Sean J., “Freeing the Captives: Nondiscriminatory Access to Transportation in the Interstate Gas Market”, *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 47, 1984, p. 843.

Nies, Susanne, “An Introduction overview on institutional change” in Susanne Nies (ed.), *The European Energy Transition: Actors, Factors, Sectors*, Claeys&Casteels, Deventer, Leuven, 2019, pp. 131-143.

Николић Савин, Исидора, „Обавеза раздвајања делатности у области производње, снабдевања, преноса и дистрибуције електричне енергије у праву Европске уније и Републике Србије“, *Право и привреда*, бр. 4, 2020, стр. 98-111.

Обреновић, Страхиња, „Наставак гасног (не)споразума? Гаспром, Нафтогас и транзит руског гаса у Европу након 2019.“, *Култура полиса*, год. XVII, бр. 42, 2020, стр. 261-277.

Обреновић, Страхиња, „Од општег начела солидарности ка енергетској солидарности“ у Иван Станојевић (ур.), *Политичке последице пандемије*, Удружење за политичке науке Србије, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2021, стр. 309-324.

Обреновић, Страхиња, „(Ре)позиционирање Европске комисије на тржишту природног гаса: од носиоца либерализације енергетског тржишта до „европског регулатора““, *Европско законодавство*, бр. 75, 2021, стр. 127-144.

Обреновић, Страхиња, „Значај независности регулаторних тела за успостављање функционалног тржишта електричне енергије и природног гаса“ у Андреа Матијевић и Ненад Спасојевић (урс.), *Перспективе политичких наука у савременом друштву*, Институт за политичке студије, Београд, 2023, стр. 57-81.

Oliver, Matthew E. and Charles F. Mason, “Natural Gas Pipeline Regulation in the United States: Past, Present and Future”, *Foundations and Trends® in Microeconomics*, Vol. 11, Issue 4, 2018, pp. 1-67.

Oyewunmi, Tade, *Regulating Gas Supply to Power Markets: Transnational Approaches to Competitiveness and Security of Supply*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018.

Papaioannou, Anna, “Security of Energy Supply: The Approach in the European Union and the Contribution of the Energy Charter Treaty”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 2, Issue 1, 1995, pp. 34-62.

Pelkmans, Jacques, “Making EU Network Markets Competitive”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 17, No. 3, 2001, pp. 432-456.

Pendley, Elisabeth, *Deregulation of the Energy Industry*, Natural Resources Law Center, University of Colorado School of Law, Occasional papers series 34, Boulder, 1995, pp. 1-43.

Percebois, Jacques, “The gas deregulation process in Europe: economic and political approach”, *Energy Policy*, Vol. 27, Issue 1, 1999, pp. 9-15.

Petit, Nicolas, “Circumscribing the Scope of EC Competition Law in Network Industries? A Comparative Approach to the US Supreme Court Ruling in the Trinko Case”, *Journal of Network Industries*, Vol. 5, No. 3-4, 2004, pp. 347-363.

Pierce, Richard J., “Reconsidering the Roles of Regulation and Competition in the Natural Gas Industry”, *Harvard Law Review*, Vol. 97, No. 2, 1983, pp. 345-385.

Pogoretskyy, Vitaliy, *Freedom of Transit and Access to Gas Pipeline Networks under WTO Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

Pogoretskyy, Vitaliy and Kim Talus, “The WTO Panel Report in EU–Energy Package and Its Implications for the EU’s Gas Market and Energy Security”, *World Trade Review*, Vol. 19, Issue 4, 2020, pp. 531-549.

Поповић, Душан, *Искључива права интелектуалне својине и слободна конкуренција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.

Posner, Richard A., *Natural monopoly and its regulations*, Cato Institute, Washington, D.C., 1999.

Primeaux, Walter J., *Direct Electric Utility Competition: The Natural Monopoly Myth*, Praeger, New York, 1986.

Радивојевић, Зоран, „О непосредном дејству директива Европске уније“, *Ревиија за европско право*, вол. 15, бр. 2-3, 2013, стр. 27-45.

Радивојевић, Зоран, „Суд правде Европске уније после Лисабонског уговора“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 73, 2016, стр. 25-44.

Raspotnik, Andreas, Marine Jacob and Laura Ventura, The issue of solidarity in the European Union, TEPSA BRIEF, 8 August 2012.

Robinson, Joan, *The Economics of Imperfect Competition*, second edition, Macmillan, London, 1969.

Roggenkamp, Martha, Anita Rønne, Catherine Redgwell and Iñigo del Guayo (eds.), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, first edition, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Roggenkamp, Martha, Catherine Redgwell, Iñigo del Guayo and Anita Rønne (eds.), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, third edition, Oxford University Press, Oxford, 2016.

Roth, Mathias, “Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?”, *Geopolitics*, Vol. 16, Issue 3, 2011, pp. 600-625.

Russel, P. and S. D. Robert, “The UK Natural Gas Industry”, *Applied Energy*, Vol. 31, 1988, pp. 263-303.

Ryś, Mateuz, “The principle of energy solidarity clarified: a certain way to uncertainty”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 71, 2022, pp. 149-167.

Szyszczak, Erika, “Public Service Provision in Competitive Markets”, *Yearbook of European Law*, Vol. 20, Issue 1, 2001, pp. 35-77.

Slot, Piet Jan and Andrew Skudder, “Common features of community law regulation in the network-bound sectors”, *Common Market Law Review*, Vol. 38, 2001, pp. 87-129.

Sovacool, Benjamin K. (ed.), *The Routledge Handbook of Energy Security*, Routledge, New York, 2011.

Stanič, Ana, “EU-Russia relations through the prisme of EU law” in Ayla Gürel Moran, Harry Tzimitras and Hubert Faustmann (eds.), *Global Energy Debates and the Eastern Mediterranean*, Friedrich-Ebert-Stiftung and Peace Research Institute Oslo, Nikosia, 2016, pp. 29-42.

Станишић, Јасмина и Мирјана Бугариновић, „Поглед у теорију и праксу различитих приступа либерализацији тржишта железничког путничког саобраћаја“, *Техника*, вол. 66, бр. 1, 2011, стр. 115-121.

Stern, Jonathan P., *European Gas Markets: Challenge and Opportunity in the 1990s*, Dartmouth Publishing Company, Aldershot, Brookfield, 1990.

Stern, Jonathan P., *Third Party Access in European Gas Industries: Regulation-driven or market-led?*, The Royal Institute of International Affairs, London, 1992.

Stern, Jonathan P., “The British Gas market 10 years after privatisation: a model or a warning for the rest of Europe?”, *Energy Policy*, Vol. 25, No. 4, 1997, pp. 387-392.

Stern, Jonathan P., *Competition and Liberalization in European Gas Markets: a Diversity of Models*, Royal Institute of International Affairs, London, Washington, DC: Brookings Institution, 1998.

Stern, Jonathan, Simon Pirani and Katja Yafimava, Does the cancellation of South Stream signal a fundamental reorientation of Russian gas export policy?, Oxford Energy Comment, Oxford Institute for Energy Studies, January 2015.

Sharkey, William W., *The theory of natural monopoly*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.

Schumpeter, Joseph A., *History of Economic Analysis*, Edited from Manuscript by Elizabeth Boody Schumpeter and with an Introduction by Mark Perlman, Routledge, London, 1987.

Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, London, New York, 1994.

Talus, Kim, “Does EU need an EU Energy Regulator?”, *Energy & Environment*, Vol. 18, No. 2, 2007, pp. 283-287.

Talus, Kim, “Long-term natural gas contracts and antitrust law in the European Union and the United States”, *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 4, No. 3, 2011, pp. 260-315.

Talus, Kim, “Just What is the Scope of the Essential Facilities Doctrine in the Energy Sector?: Third Party Access-Friendly Interpretation in the EU v. Contractual Freedom in the US”, *Common Market Law Review*, Vol. 48, 2011, pp. 1571-1598.

Talus, Kim, *Vertical Natural Gas Transportation Capacity, Upstream Commodity Contracts and EU Competition Law*, Wolters Kluwer International, Alphen aan den Rijn, 2011.

Talus, Kim, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

Talus, Kim, *Introduction to EU Energy Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

Talus, Kim, The interpretation of the principle of energy solidarity - A critical comment on the Opinion of the Advocate General in OPAL, Energy Insight 89, Oxford Institute for Energy Studies, April 2021.

Talus, Kim and Pami Aalto, “Competences in EU energy policy” in Rafael Leal-Arcas and Jan Wouters (eds.), *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2017, pp. 15-29.

Тодоровић Лазић, Јелена, „Лисабонски корак у правцу заједничке енергетске политике Европске уније“, *Политичка ревија*, година XV, бр. 4, 2016, стр. 57-73.

Tomaszewski, Krzysztof, “Energy solidarity in the European Union in the context of the particular interests of the Member States”, *Polityka Energetyczna - Energy Policy Journal*, Vol. 21, Issue 2, 2018, pp. 5-18.

Turner, Paul, “Natural Gas Bypass and the Antitrust Laws in a Brave New (Post Order No.636) World”, *Virginia Law Review*, Vol. 82, No. 6, 1996, pp. 1021-1049.

Thomas, Henning, *Energy Law in Germany*, third edition, Kluwer Law International BV, Alphen aan den Rijn, 2022.

Thomson, Peter, Reform of the Russian Natural Gas Sector, World Bank, May 2004. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/221901468332977722/pdf/360910rev0ENGLISH0RU0G-as1PN01PUBLIC1.pdf> (приступљено: 26.3.2023).

Ћемаловић, Урош, *Право интелектуалне својине и дигитална трансформација - нека актуелна питања*, Институт за европске студије, Београд, 2019.

Узелац, Душан, *Гасоводи*, Факултет техничких наука Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2019.

Ulrich, Scholz and Stephan Purps, “The Application of EU Competition Law in the Energy Sector”, *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 2, No. 1, 2011, pp. 62–77.

Филиповић, Сања, Гордан Танић, „Регулација цена електричне енергије са посебним освртом на Србију“, *Индустрија*, вол. 37, бр. 3, 2009, стр. 123-140.

Finon, Dominique, “The French Gas Industry in Transition: Breach in the Public Service Model” in Maarten J. Arentsen and Rolf W. Künneke (eds.), *National Reforms in European Gas*, Elsevier, Amsterdam, 2003, pp. 245-281.

Fleming, Ruven, “A legal perspective on gas solidarity”, *Energy Policy*, Vol. 124, 2019, pp. 102-110.

Fontanelli, Filippo, “GATS the way / I like it: WTO Law, Review of EU Legality and Fundamental Rights”, *ESIL Reflections*, Vol. 10, Issue 2, 2021, pp. 1-12.

Futyan, Mark, The Interconnector Pipeline: A Key Link in Europe’s Gas Network, Oxford Institute for Energy Studies, March 2006.

Hawdon, David and Nicola Stevens, “Regulatory Reform of the UK Gas Market: The Case of the Storage Auction”, *Fiscal Studies*, Vol. 22, No. 2, 2001, pp. 217-232.

Hall, David, “EU competition policies and public services”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 8, Issue 2, 2002, pp. 198-213.

Hancher, Leigh, “Slow and not so sure: Europe's long march to electricity market liberalization”, *The Electricity Journal*, Vol. 10, Issue 9, 1997, pp. 92-101.

Hancher, Leigh, “Harmonisation of European Gas Markets: The EU Gas Directive” in Maarten J. Arentsen and Rolf W. Künneke (eds.), *National Reforms in European Gas*, Elsevier, Amsterdam, 2003, pp. 31-44.

Hancher, Leigh, Adrien de Houteclocque and Małgorzata Sadowska (eds.), *Capacity Mechanisms in the EU Energy Market: Law, Policy, and Economics*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

Hancher, Leigh and Anna Marhold, “A common EU framework regulating import pipelines for gas? Exploring the Commission's proposal to amend the 2009 Gas Directive”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 37, Issue 3, 2019, pp. 289-303.

Hancher, Leigh and Pierre Larouche, “The Coming of Age of EU Regulation of Network Industries and Services of General Economic Interest” in Paul Craig and Gráinne de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, second edition, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 743-778.

Hancher, Leigh and Sally Janssen, “Shared Competences and Multi-Faceted Concepts – European Legal Framework for Security of Supply” in Barry Barton, Catherine Redgwell, Anita Rønne and Donald N. Zillman (eds.), *Energy Security: Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 85-120.

Harassek, Andrzej, “European Railway Agency and development of the TSIs for European High Speed Railway System”, *Technology and development*, Vol. 6, 2015, pp. 10-13.

Харис, Џонатан М., *Економија животне средине и природних ресурса: савремени приступ*, друго издање, Дата Статус, Београд, 2009.

Haffenden, Rebecca A., “The Natural Gas Wellhead Decontrol Act of 1989: The End of an Era”, *Natural Resources & Environment*, Vol. 4, No. 4, Wildlife, 1990, pp. 41, 59-60.

Herweg, Nicole, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, International Series on Public Policy, Palgrave Macmillan, London, 2017.

Hefferan, George B. and Joanne Katsantonis, “Movement Towards an Internal Market in 1993: An Overview of Current Legal Developments in the European Community”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 3, Issue 1, 1992, pp. 1-48.

Heffron, Raphael J., *Energy Law: An Introduction*, second edition, Springer, Cham, 2021.

Heffron, Raphael J., Anita Rønne, Joseph P. Tomain, Adrian Bradbrook and Kim Talus, “A treatise for energy law”, *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 11, Issue 1, 2018, pp. 34–48.

Heffron, Raphael J. and Kim Talus, “The development of energy law in the 21st century: a paradigm shift?”, *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 9, Issue 3, 2016, pp. 189-202.

Högselius, Per, *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*, Palgrave Macmillan, New York, 2013.

Hojnik, Janja, “Legal Challenges of the Railway Liberalisation in the EU” in Nada Bodiroga-Vukobrat, Siniša Rodin and Gerald Sander (eds.), *New Europe - Old Values? Europeanization and Globalization*, Springer, Cham, 2016, pp. 215-234.

Holvad, Torben, “Market structure and state involvement: passenger railways in Europe” in Massimo Florio (ed.), *The Reform of Network Industries Evaluating Privatisation, Regulation and Liberalisation in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, 2011, pp. 67-98.

Holzinger, Katharina and Christoph Knill, “Causes and conditions of cross-national policy convergence”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, Issue 5, 2005, pp. 775-796.

Huhta, Kaisa, “The coming of age of energy jurisprudence”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol 39, Issue 2, 2021, pp. 199-212.

Cameron, Peter Duncanson, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, first edition, Oxford University Press, New York, 2002.

Cameron, Peter Duncanson (ed.), *Legal Aspects of EU Energy Regulation: Implementing the New Directives on Electricity and Gas Across Europe*, Oxford University Press, New York, 2005.

Cameron, Peter Duncanson, *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, second edition, Oxford University Press, New York, 2007.

Cameron, Peter Duncanson, *International Energy Investment Law: The Pursuit of Stability*, second edition, Oxford University Press, Oxford, 2021.

Cameron, Peter and Raphael J Heffron (eds.), *Legal Aspects of EU Energy Regulation: The Consolidation of Energy Law Across Europe*, second edition, Oxford University Press, Oxford, 2016.

Цветковић, Предраг, „Систем решавања спорова у оквиру Светске трговинске организације“, *Право и привреда*, бр. 5-8, 2006, стр. 659-675.

Czarny, Ryszard M., *The Nordic Dimension of Energy Security*, Springer, Cham, 2020.

Collier, Ute, “Global warming and the internal energy market: Policy integration or polarization”, *Energy Policy*, Vol. 21, Issue 9, 1993, pp. 915-925.

Corino, Carsten, *Energy Law in Germany and its Foundations in International and European Law*, Verlag C.H. Beck, München, 2003.

Cottier, Thomas, Garba Malumfashi, Sofya Matteotti-Berkutova, Olga Nartova, Joëlle De Sépibus and Sadeq Z. Bigdeli, “Energy in WTO law and policy” in Thomas Cottier and Panagiotis Delimatsis (eds.), *The Prospects of International Trade Regulation From Fragmentation to Coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 211-244.

Цукавац, Мирјана, „Одбијање пословања у антимонополском праву САД и Европске уније“, *Ревуја за европско право*, вол. 12, број 1, 2010, стр. 37-80.

Cherp, Aleh and Jessica Jewell, “The three perspectives on energy security: intellectual history, disciplinary roots and the potential for integration”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Vol. 3, Issue 4, 2011, pp. 202–212.

Шупут, Дејан, „Правно регулисање телекомуникација у Немачкој“ у Мирко Васиљевић и Владимир Чоловић (урс.), *Увод у право Немачке*, Институт за упоредно право и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 72-88.

Convention relating to a Uniform Law on the Formation of Contracts for the International Sale of Goods, The Hague, 1 July 1964. (Конвенција о једнообразном закону о закључивању уговора о међународној продаји телесних покретних ствари из 1964. године). <https://www.unidroit.org/instruments/international-sales/ulfc-1964/> (приступљено: 26.5.2023).

Convention relating to a Uniform Law on the International Sale of Goods, The Hague, 1 July 1964. (Конвенција о једнообразном закону о међународној продаји телесних покретних ствари из 1964. године). <https://www.unidroit.org/english/conventions/1964ulis/convention-international-sale-goods1964.pdf> (приступљено: 26.5.2023).

International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System (with annex), as amended by the Protocol of Amendment of 24 June 1986. Concluded at Brussels on 14 June 1983. No. 25910.

Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMS Agreement), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868 U.N.T.S. 186.

Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14.

Dispute Settlement Rules: Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401, 33 I.L.M. 1226.

General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187, 33 I.L.M. 1153.

General Agreement on Trade in Services (GATS), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183, 33 I.L.M. 1167.

Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO Agreement), Apr. 15, 1994. 1867 U.N.T.S. 154, 33 I.L.M. 1144.

Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community, *Official Journal of the European Communities*, C 340, 10.11.1997, p. 173–306.

Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26.10.2012, p. 13–45.

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

Council Regulation (EEC) No 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff, *Official Journal of the European Communities*, L 256, 7.9.1987, p. 1-675.

Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings, *Official Journal of the European Communities*, L 395, 30.12.1989, p. 1-12.

Council Directive 90/387/EEC of 28 June 1990 on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of open network provision, *Official Journal of the European Communities*, L 192, 24.7.1990, p. 1-9.

Commission Directive 90/388/EEC of 28 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services, *Official Journal of the European Communities*, L 192, 24.7.1990, p. 10-16.

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, *Official Journal of the European Communities*, L 185, 17.7.1990, p. 16-24.

Council Directive 90/547/EEC of 29 October 1990 on the transit of electricity through transmission grids, *Official Journal of the European Communities*, L 313, 13.11.1990, p. 30-33.

Council Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids, *Official Journal of the European Communities*, L 147, 12.6.1991, p. 37-40.

Council Directive 91/440/EEC of 29 July 1991 on the development of the Community's railways, *Official Journal of the European Communities*, L 237, 24.8.1991, p. 25-28.

Commission of the European Communities, COM (91) 548 final, Brussels 21.2.1992. Proposal for a Council Directive concerning common rules for the internal market in electricity, *Official Journal of the European Communities* C 65, 14.3.1992, p. 4-14; Proposal for a Council Directive concerning common rules for the internal market in natural gas, *Official Journal of the European Communities*, C 65, 14.3.1992, p. 14-23.

Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, *Official Journal of the European Communities*, L1, 4.1.2003, p. 1-25.

Commission Decision 2003/796/EC on establishing the European Regulators Group for Electricity and Gas, *Official Journal of the European Union*, L 296, 14.11.2003, p. 34-35.

Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings, *Official Journal of the European Union*, L 24, 29.1.2004, p. 1-22.

Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply, *Official Journal of the European Union*, L 127, 29.4.2004, p. 92-96.

Commission Regulation (EC) No 802/2004 of 7 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings, *Official Journal of the European Union*, L 133, 30.4.2004, p. 1–39.

Commission Decision 2012/490/EU of 24 August 2012 on amending Annex I to Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council on conditions for access to the natural gas transmission networks, *Official Journal of the European Union*, L 231, 28.8.2012, p. 16–20.

Commission Regulation (EU) No 312/2014 of 26 March 2014 establishing a Network Code on Gas Balancing of Transmission Networks, *Official Journal of the European Union*, L 91, 27.3.2014, p. 15–35.

Commission Regulation (EU) 2015/703 of 30 April 2015 establishing a network code on interoperability and data exchange rules, *Official Journal of the European Union*, L 113, 1.5.2015, p. 13–2.

Commission Regulation (EU) 2017/459 of 16 March 2017 establishing a network code on capacity allocation mechanisms in gas transmission systems and repealing Regulation (EU) No 984/2013, *Official Journal of the European Union*, L 72, 17.3.2017, p. 1–28.

Commission Regulation (EU) 2017/460 of 16 March 2017 establishing a network code on harmonised transmission tariff structures for gas, *Official Journal of the European Union*, L 72, 17.3.2017, p. 29–56.

Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorizations for the prospection, exploration and production of hydrocarbons, *Official Journal of the European Communities*, L 164, 30.6.1994, p. 3-8.

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, *Official Journal of the European Communities*, L 027, 30.1.1997, p. 20–29.

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, *Official Journal of the European Communities*, L 204, 21.7.1998, p. 1–12.

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, *Official Journal of the European Union*, L 176, 15.7.2003, p. 37-56.

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, *Official Journal of the European Union*, L 176, 15.7.2003, p. 57-78.

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, *Official Journal of the European Union*, L 211, 14.8.2009, p. 55-93.

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, *Official Journal of the European Union*, L 211, 14.8.2009, p. 94-136.

Directive (EU) 2019/692 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas, *Official Journal of the European Union*, L 117, 3.5.2019, p. 1–7.

Regulation (EC) No 2887/2000 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on unbundled access to the local loop, *Official Journal of the European Communities*, L 336, 30.12.2000, p. 4–8.

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, *Official Journal of the European Union*, L 176, 15.7.2003, p. 1-10.

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, *Official Journal of the European Union*, L 289, 3.11.2005, p. 1-13.

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, *Official Journal of the European Union*, L 211, 14.8.2009, p. 1-14.

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, *Official Journal of the European Union*, L 211, 14.8.2009, p. 15-35.

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, *Official Journal of the European Union*, L 211, 14.8.2009, p. 36-54.

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, *Official Journal of the European Union*, L 295, 12.11.2010, p. 1–22.

Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010, *Official Journal of the European Union*, L 280, 28 October 2017, p. 17–33.

Regulation (EU) 2019/942 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 establishing a European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators, *Official Journal of the European Union*, L 158, 14.6.2019, p. 22–53.

Regulation (EU) 2019/943 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the internal market for electricity, *Official Journal of the European Union*, L 158, 14.6.2019, p. 54–124.

Regulation (EU) 2022/1032 of the European Parliament and of the Council of 29 June 2022 amending Regulations (EU) 2017/1938 and (EC) No 715/2009 with regard to gas storage, *Official Journal of the European Union*, L 173, 30.6.2022, p. 17–33.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal markets in renewable and natural gases and in hydrogen (COM (2021) 803 final - 2021/0425 (COD), Brussels, 15.12.2021. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2f4f56d6-5d9d-11ec-9c6c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF. (приступљено: 20.3.2023).

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the internal markets for renewable and natural gases and for hydrogen (COM (2021) 804 final - 2021/0424 (COD), Brussels, 15.12.2021. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0c903f5a-5d8b-11ec-9c6c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF. (приступљено: 20.3.2023).

Закони Републике Србије

Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о уговорима о међународној продаји робе, *Сл. Лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 10-1/84.

Закон о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене Мисије Уједињених нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006.

Закон о заштити конкуренције, *Сл. Гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013.

Закон о спољнотрговинском пословању Републике Србије, *Службени гласник*, бр. 36/2009, 36/2011 – др. закон, 88/2011 и 89/2015 – др. закон.

Закона о енергетици, *Сл. Гласник РС*, бр. 145/2014, 95/2018 – др. закон и 40/2021, 35/2023 – др. закон и 62/2023.

Закона о трговини, *Сл. Гласник РС*, бр. 52/2019.

Право Енергетске заједнице

Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2011/02/MC-EnC: Decision on the implementation of Directive 2009/72/EC, Directive 2009/73/EC, Regulation (EC) No 714/2009 and Regulation (EC) No 715/2009 and amending Articles 11 and 59 of the Energy Community Treaty, Chisinau, 6.10.2011. https://www.energy-community.org/dam/jcr:a3205108-28f6-41aa-9e71-b62ede376cfa/Decision_2011_02_MC_3PA.pdf (приступљено: 25.6.2023).

Joint Opinion of the Energy Regulators on TAP AG's Exemption Application, доступно на: [https://www.tap-ag.com/shippers/market-tests/market-tests/\\$20828/\\$20815/\\$20757](https://www.tap-ag.com/shippers/market-tests/market-tests/$20828/$20815/$20757) (приступљено: 25.6.2023).

Protocol Concerning the Accession of Georgia to the Treaty Establishing the Energy Community, доступно: [https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/Protocol%20Concerning%](https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/Protocol%20Concerning%20Georgia%20to%20the%20Treaty%20Establishing%20the%20Energy%20Community.pdf)

[20the%20Accession%20of%20Georgia%20to%20the%20Treaty%20Establishing%20the%20Energy%20Community%20%28EN%29.pdf](https://www.aers.rs/files/AktiAERS/Izuzeca/2019-03-05%20Resenje%20o%20izuzecu%20interkonektora%20Gastrans.pdf) (приступљено: 25.6.2023).

Решење о изузећу новог интерконектора за природни гас, број. 40/2018-D-03/62a, Агенција за енергетику Републике Србије, Београд, 5.3.2019, доступно на: <https://www.aers.rs/files/AktiAERS/Izuzeca/2019-03-05%20Resenje%20o%20izuzecu%20interkonektora%20Gastrans.pdf> (приступљено: 25.5.2023).

Одлуке немачког регулаторног тела (Bundsentzagentur)

Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-009-B1, Beschluss vom 2.10.2008. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/bis_2010/2008/BK7-08-009/BK7-08-009_Beildung_ConcordPower_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (приступљено: 25.6.2023).

Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-009-B2, Beschluss vom 17.11.2008. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/bis_2010/2008/BK7-08-009/BK7-08-009_B2Beildungsbeschluss_NeubrandenburgerSW_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (приступљено: 25.6.2023).

Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-009, Beschluss vom 25.02.2009. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/bis_2010/2008/BK7-08-009/BK7-08-009_Beschluss_vom_25022009_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (приступљено: 25.6.2023).

Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-010, Beschluss vom 25.02.2009. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/bis_2010/2008/BK7-08-010/BK7-08-010_Beschluss_vom_25.02.09_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (приступљено: 25.6.2023).

Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-009, Änderungsbeschluss vom 07.07.2009. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/bis_2010/2008/BK7-08-009/BK7-08-009_Beschluss_vom_07072009_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (приступљено: 25.6.2023).

Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-010, Änderungsbeschluss vom 07.07.2009. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/bis_2010/2008/BK7-08-010/BK7-08-010_Beschluss_vom07072009_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (приступљено: 25.6.2023).

Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-12-005, Beschluss vom 16.3.2012. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/2012/BK7-12-005/BK7-12-005_Beschluss_download_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (приступљено: 25.6.2023).

Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-13-031, Beschluss vom 13.3.2015. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/2013/BK7-13-031/BK7-13-031_Beschluss_download.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (приступљено: 25.6.2023).

Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-16-162, Beschluss vom 17.11.2017. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/2016/BK7-16-0162/BK7-16-0162_Beschluss_download_bf.pdf?_blob=publicationFile&v=2 (приступљено: 25.6.2023).

Bundesnetzagentur, Beschlusskammer 7, BK7-08-009-E2, Beschluss vom 13.09.2019. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/bis_2010/2008/BK7-08-009/BK7-08-009-E2_OPAL_Ausnahmeentscheidung_download_bf.pdf?_blob=publicationFile&v=3 (приступљено: 25.6.2023).

Bundesnetzagentur, Ruling Chamber 7, BK7-20-004, 15.5.2020. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/2020/BK7-20-0004/BK7-20-0004_Beschluss_EN_download.pdf?_blob=publicationFile&v=3 (приступљено: 25.6.2023).

Bundesnetzagentur, Ruling Chamber 7, BK7-19-108, 20.5.2020. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK7-GZ/2019/BK7-19-0108/BK7-19-0108_Beschluss_EN_download.pdf?_blob=publicationFile&v=4 (приступљено: 25.6.2023).

Одлуке Европске комисије о изузећу нове енергетске инфраструктуре

Commission decision on the exemption of the Austrian section of the Nabucco pipeline from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, CAB D (2008) 142, Brussels, 8.2.2008. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2015-01/2008_nabucco_decision_austria_en_0.pdf (приступљено: 20.6.2023).

A Nabucco gázvezeték magyarországi szakaszára vonatkozó mentességi határozat, C (2009) 3034; SG Greffe D (2009) 2298, Brüsszel, 20.4.2009. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2015-01/2009_nabucco_decison_hungary_hu_0.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on the exemption of the Bulgarian section of the Nabucco pipeline from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, C (2009) 3037; SG Greffe D (2009) 2299, Brussels, 20.4.2009. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2015-01/2008_nabucco_decision_austria_en_0.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Ausnahmegenehmigung der Bundesnetzagentur für die Opal-Gasleitung Gemäß Art. 22 der Richtlinie 2003/55, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, K (2009) 4694, 12.6.2009. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2015-01/2009_opal_decision_de_0.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on the exemption of the Romanian section of the Nabucco pipeline from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, C (2009) 5135; SG Greffe D (2009) 3563, Brussels, 23.6.2009. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2015-01/2009_nabucco_decision_romania_en_0.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on the exemption of the "Gazelle" interconnector according to Article 36 of Directive 2009/73/EC, C (2011) 3424, Brussels, 20.5.2011. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2015-01/2011_gazelle_decision_en_0.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on the exemption of the Trans Adriatic Pipeline from the requirements on third party access, tariff regulation and ownership unbundling laid down in Articles 9, 32, 41(6), 41(8) and 41(10) of Directive 2009/73/EC, C (2013) 2949 final, Brussels, 16.5.2013. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2015-01/2013_tap_decision_en_0.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on the exemption of the Slovakian-Hungarian natural gas interconnector from ownership unbundling rules in Article 9 of Directive 2009/73/EC, C (2013) 6159, Brussels, 17.9.2013. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2015-01/2013_sk_hu_interconnector_hu_part_decision_en_0.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on review of the exemption of the Ostseepipeline-Anbindungsleitung from the requirements on third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC, C (2016) 6950 final, Brussels, 28.10.2016. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2017-01/2016_opal_revision_decision_en_0.pdf (приступљено: 25.6.2023).

Commission decision on the exemption of Piemonte Savoia 2 S.r.l under Article 63 of Regulation (EU) 943/2019 for an electricity interconnector between Italy and France, C (2020) 6325 final, Brussels, 11.9.2020. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-10/2020_piemonte-savoia_decision_en_0.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on the exemption of the Alexandroupolis Independent Natural Gas System LNG Terminal from the requirements regarding third party access and tariff regulation, C (2020) 8377 final, Brussels, 25.11.2020. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-12/2020_alexandroupolis_decision_en_0.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision amending Decision C (2014) 9904 final as regards the period of validity of the exemptions granted to the "Redipuglia-Vrtojba" and "Dekani-Zaule" interconnectors from certain provisions of Regulation (EU) 2019/943 and Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council pursuant to Article 63 of Regulation (EU) 2019/943, C (2021) 557 final, Brussels, 28.1.2021. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-02/2021_si_it_interconnectors_decision_en_0.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on the exemption of Resia Interconnector S.r.l. under Article 63 of Regulation (EU) 2019/943 for an electricity interconnector between Italy and Austria, C (2021) 3374 final, Brussels, 6.5.2021. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-06/2021_resia_interconnector_decision_en_0.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on the exemption of EemsEnergy Terminal B.V. from certain provisions of Directive 2009/73/EC pursuant to Article 36 of the Directive, C (2022) 5947 final, Brussels, 11.8.2022. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2022-08/2022_eemsenergy_decision_en.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on the exemption of Hanseatic Energy Hub GmbH LNG Terminal from certain provisions of Directive 2009/73/EC pursuant to Article 36 of the Directive, C (2022) 6098 final, Brussels, 19.8.2022. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2022-09/2022_hanseatic_lng_decision_en.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision amending Decision C (2014) 9904 final as regards the period of validity of the exemption granted to the 'Redipuglia-Vrtojba' and 'Dekani-Zaule' interconnectors from certain

provisions of Regulation (EU) 2019/943 of the European Parliament and of the Council and Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council, C (2022) 9691 final, Brussels, 20.12.2022. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-03/2022_si-it_interconnector_decision.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on the exemption of Deutsche ReGas GmbH & Co. KGaA LNG Terminal in Lubmin (Germany) from certain provisions of Directive 2009/73/EC pursuant to Article 36 of that Directive, C (2022) 9902 final, Brussels, 20.12.2022. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-01/2022_deutsche_regas_decision_en.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on the exemption of Alpe Adria Energia S.r.l. under Article 63 of Regulation (EU) 943/2019 for an electricity interconnector between Italy and Austria, C (2023) 2822 final, Brussels, 25.4.2023. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-05/2023_it-at_interconnector_decision_en.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Commission decision on the exemption of the German LNG Terminal in Brunsbüttel, Germany, from the requirements regarding third party access and tariff regulation, C (2023) 3743 final, Brussels, 2.6.2023. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-06/2023_german_lng_decision_en.pdf (приступљено: 20.6.2023).

Документа Европске комисије

Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council, COM (85) 310 final, Brussels, 14.6.1985.

The Internal Energy Market, Commission Working Document, Commission of the European Communities, COM (88) 238 Final, Brussels, 2.5.1988.

Working paper of the Commission on security of supply, the internal energy market and energy policy, SEC (90) 1248 final, Brussels, 14.9.1990.

Reports of the Consultative Committees on third party access to natural gas networks, Commission working document, May 1991.

Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law, *Official Journal of the European Communities*, C 372, 9.12.1997, p. 5–13.

Report from the Commission to the Council and the European Parliament on State of liberalization of the energy markets, COM (1998) 212 Final, Brussels, 7.4.1998.

Second Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of liberalization of the energy markets, COM (1999) 198 final, Brussels, 4.5.1999.

Communication from the Commission on Security of EU Gas Supply, COM (1999) 571 final, Brussels, 10.11.1999.

Commission of the European Communities, Green Paper - Towards a European strategy for the security of energy supply, COM (2000) 769 final, Brussels, 29.11.2000.

Commission staff working paper, Completing the Internal Energy Market, SEC (2001) 438, Brussels, 3.12.2001.

Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas, *The unbundling regime*, Brussels, 16.1.2004.

Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas, *Public service obligations*, Brussels, 16.1.2004.

Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas, *Third party access to storage facilities*, Brussels, 16.1.2004.

Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas, *The role of the regulatory authorities*, Brussels, 14.1.2004.

Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas, *Security of Supply Provisions for Gas*, Brussels, 16.1.2004.

Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54-55 and Regulation (EC) No. 1228/03 in the electricity and gas internal market, *Exemptions from certain provisions of third party access regime*, Brussels, 30.1.2004.

Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities, *Official Journal of the European Union*, C 101, 27.4.2004, p. 43–53.

Summary Report on the Analysis of the Debate on the Green Paper "A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy", Commission staff working document, SEC (2006) 1500, Brussels, 16.11.2006.

Communication from the Commission, *Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report)*, COM (2006) 851 final, Brussels, 10.1.2007.

Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, *An Energy Policy for Europe*, Brussels, 10.1.2007.

Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Second Strategic Energy Review: *An EU energy security and solidarity action plan*, COM (2008) 781 final, Brussels, 13.11.2008.

Commission Staff Working Paper Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity – New Infrastructure Exemptions, SEC (2009) 642 final, Brussels, 6.5.2009.

Market Functioning in Network Industries - Electronic Communications, Energy and Transport, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Papers 129, February 2013.

Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament on the short term resilience of the European gas system, COM (2014) 654, Brussels, 16.10.2014.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank *A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*, COM (2015) 80 final, Brussels, 25.2.2015.

Commission communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions *REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy*, COM (2022) 108 final, Strasbourg, 8.3.2022.

Одлуке Европске комисије (право конкуренције)

Case COMP 94/119/EC (21 December 1993).

Case IV/34.689 - Sea Containers v. Stena. Sealink (21 December 1993).

Case IV/M.493 - Tractebel/Distrigaz (II) (1 September 1994).

Case COMP/M.1573 Norsk Hydro/Saga (5 July 1999).

Case COMP/M.1383 Exxon/Mobil (29 September 1999).

Case COMP/M.1532 BP-Amoco/Arco (29 September 1999).

COMP/37.685GVG/FS (27 August 2003).

Case COMP/M.3410 Total/Gaz de France (8 October 2004).

Case COMP/M.3440 EDP, ENI, GDP (9 December 2004).

Case/M.4545 Statoil/Hydro (3 May 2005).

Case COMP/M.3696 E.ON/MOL (21 December 2005).

Case COMP/M.3868 DONG/Elsam/Energi E2 (14 March 2006).

Case COMP/M.5220 ENI/DISTRIGAZ (15 October 2008).

Case AT.39402 RWE (18 March 2009).

Case COMP/M.5467 RWE Essent (23 June 2009).

Case COMP/39.401 — E.ON/GDF (8 July 2009).

Case AT.39316 Gaz de France (3 December 2009).

Case AT.39317 – E.ON Gas (4 May 2010).

Case AT.39315 ENI (29 September 2010).

Case/M.6801 Rosneft/TNK-BP (8 March 2013).

Case COMP/M.6984 – EPH/Stredoslovenska Energetika (19 November 2013).

Case COMP/M.6910 Gazprom/Wintershall/Target companies (3 December 2013).

Case AT.39767 – E.ON GAS (26 July 2016).

Case AT.39816 – Upstream gas supplies in Central and Eastern Europe (24 May 2018).

Одлуке судова Европске уније и мишљења опитих правобранилаца

Judgment of the Court of 5 February 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration. Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie - Netherlands. Case 26-62. ECLI: ECLI:EU:C:1963:1.

Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. Case 6/64. ECLI:EU:C:1964:66.

Judgment of the Court of 10 December 1968. Commission of the European Communities v Italian Republic. Case 7/68. ECLI:EU:C:1968:51.

Judgment of the Court of 12 December 1972. International Fruit Company NV and others v Produktschap voor Groenten en Fruit. Reference for a preliminary ruling: College van Beroep voor het Bedrijfsleven - Netherlands. Joined cases 21 to 24/72. ECLI: ECLI:EU:C:1972:115.4.

Judgment of the Court of 6 March 1974. Istituto Chemioterapico Italiano S.p.A. and Commercial Solvents Corporation v Commission of the European Communities. Joined cases 6 and 7/73. ECLI:EU:C:1974:18.

Judgment of the Court of 14 February 1978. United Brands Company and United Brands Continentaal BV v Commission of the European Communities. Case 27/76. ECLI:EU:C:1978:22.

Judgment of the Court of 13 February 1979. Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities. Case 85/76. ECLI:EU:C:1979:36.

Judgment of the Court of 26 October 1982. Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A. Reference for a preliminary ruling: Bundesfinanzhof - Germany. Case 104/81. ECLI:EU:C:1982:362.

Judgment of the Court of 9 November 1983. NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin v Commission of the European Communities. Case 322/81. EU:C:1983:313.

Judgment of the Court of 22 June 1989. Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol) v Commission of the European Communities. Case 70/87. ECLI:EU:C:1989:254.

Judgment of the Court of 7 May 1991. Nakajima All Precision Co. Ltd v Council of the European Communities. Case C-69/89. ECLI:EU:C:1991:186.

Judgment of the Court of 27 April 1994. Municipality of Almelo and others v NV Energiebedrijf Ijsselmij. Reference for a preliminary ruling: Gerechtshof Arnhem - Netherlands. Case C-393/92. ECLI:EU:C:1994:171.

Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber) of 15 September 1998. European Night Services Ltd (ENS), Eurostar (UK) Ltd, formerly European Passenger Services Ltd (EPS), Union internationale des chemins de fer (UIC), NV Nederlandse Spoorwegen (NS) and Société nationale des chemins de fer français (SNCF) v Commission of the European Communities. Joined cases T-374/94, T-375/94, T-384/94 and T-388/94. ECLI:EU:T:1998:198.

Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 26 November 1998. Oscar Bronner GmbH & Co. KG v Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft mbH & Co. KG and Mediaprint Anzeigengesellschaft mbH & Co. KG. Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht Wien - Austria. Case C-7/97. ECLI:EU:C:1998:569.

Judgment of the Court of 23 November 1999. Portuguese Republic v Council of the European Union. Case C-149/96. ECLI: ECLI:EU:C:1999:574.

Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber) of 12 December 2000. Aéroports de Paris v Commission of the European Communities. Case T-128/98. ECLI:EU:T:2000:290.

Judgment of the Court of 24 July 2003. Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht. Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht - Germany. Case C-280/00. ECLI:EU:C:2003:415.

Judgment of the Court (Full Court) of 30 September 2003. Biret International SA v Council of the European Union. Case C-93/02 P. ECLI:EU:C:2003:517.

Judgement of the Court (Grand Chamber) of 1 March 2005. Léon Van Parys NV v Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB). Reference for a preliminary ruling: Raad van State – Belgium. Case C-377/02. ECLI:EU:C:2005:121.

Judgment of the Court (Grand Chamber) of 7 June 2005. Vereniging voor Energie, Milieu en Water and Others v Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie. Case C-17/03. ECLI:EU:C:2005:362.

Judgment of the Court (Third Chamber) of 22 May 2008. Citiworks AG. Reference for a preliminary ruling: Oberlandesgericht Dresden – Germany. Case C-439/06. ECLI:EU:C:2008:298.

Judgment of the Court (Grand Chamber) of 9 September 2008. Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) and Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC (C-120/06 P), Giorgio Fedon & Figli SpA and Fedon America, Inc. (C-121/06 P) v Council of the European Union and Commission of the European Communities. Joined cases C-120/06 P and C-121/06 P. ECLI:EU:C:2008:476.

Judgment of the Court (Third Chamber) of 9 October 2008. Julius Sabatauskas and Others Reference for a preliminary ruling: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas - Lithuania. Case C-239/07. ECLI:EU:C:2008:551.

Judgment of the Court (Grand Chamber) of 20 April 2010. *Federutility and Others v Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Reference for a preliminary ruling: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – Italy (C-265/08) ECLI:EU:C:2010:205.

Judgment of the General Court (Fifth Chamber), 29 June 2012. *E.ON Ruhrgas AG and E.ON AG v European Commission*. Case T-360/09. ECLI:EU:T:2012:332.

Judgment of the General Court (Ninth Chamber, Extended Composition) of 13 December 2018. *Slovak Telekom, a.s. v European Commission*. Case T-851/14. ECLI:EU:T:2018:929.

Judgment of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 10 September 2019. *Republic of Poland v European Commission*. Case T-883/16. ECLI:EU:T:2019:567.

Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 October 2020. *European Commission v Hungary*. Case C-66/18. ECLI:EU:C:2020:792.

Judgment of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 18 November 2020. *Lietuvos geležinkeliai v Commission*. Case T-814/17. ECLI:EU:T:2020:545.

Judgment of the Court (Third Chamber) of 25 March 2021. *Slovak Telekom v Commission*. Case C-165/19 P. ECLI:EU:C:2021:239.

Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2021. *Federal Republic of Germany v European Commission*. Case C-848/19 P. ECLI:EU:C:2021:598.

Judgment of the General Court (Eighth Chamber, Extended Composition) of 2 February 2022. *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. v European Commission*. Case T-616/18. ECLI:EU:T:2022:43.

Judgment of the Court (Grand Chamber) of 12 July 2022. *Nord Stream 2 AG v European Parliament and Council of the European Union*. Case C-348/20 P. ECLI:EU:C:2022:548.

Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 January 2023. *Lietuvos geležinkeliai AB v European Commission*. Case C-42/21 P. ECLI:EU:C:2023:12.

Opinion of Mr Advocate General Alber delivered on 15 May 2003. *Établissements Biret et Cie SA v Council of the European Union*. Case C-94/02 P. ECLI:EU:C:2003:292.

Opinion of Mr Advocate General Ruiz-Jarabo Colomer delivered on 20 October 2009. *Federutility and Others v Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Case C-265/08. ECLI:EU:C:2009:640.

Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona delivered on 18 March 2021. *Federal Republic of Germany v European Commission*. Case C-848/19 P. ECLI:EU:C:2021:218.

Order of the General Court (First Chamber) of 14 December 2017. *PGNiG Supply & Trading GmbH v European Commission*. Case T-849/16. ECLI:EU:T:2017:924.

Order of the General Court (First Chamber) of 9 March 2018 NJSC Naftogaz of Ukraine v European Commission. T-196/17. ECLI:EU:T:2018:140.

Order of the General Court (First Chamber) of 15 March 2018. Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. v European Commission. Case T-130/17. ECLI:EU:T:2018:155.

Order of the General Court (Eighth Chamber) of 20 May 2020. Nord Stream 2 AG v European Parliament and Council of the European Union. Case T-526/19. ECLI:EU:T:2020:210.

Одлуке судова у Сједињеним Америчким Државама

United States v. Terminal Railroad Association 224 U.S. 383 (1912).

Associated Press v. United States 326 U.S. 1 (1945).

Lorrain Journal Co. v. United States 342 U.S. 143 (1951).

Gamco, Inc. v. Providence Fruit & Produce Bldg., Inc., et al, 194 F.2d 484 (1st Cir. 1952).
Phillips Petroleum Co. v. Wisconsin 347 U.S. 672 (1954).

Otter Tail Power Co. v. United States 410 U.S. 366 (1973).

Hecht v. Pro-Football 570 F.2d 982, D.C. Cir. (1977).

MCI Communications Corp. v. AT&T Co., 708 F.2d 1081 (7th Cir. 1983).

Aspen Skiing v. Aspen Highlands Skiing 427 U.S. 585 (1985).

City of Chanute, Kan. v. Williams Natural Gas Co., 678 F. Supp. 1517 (D. Kan. 1988).

City of Chanute, Kan. v. Williams Natural Gas Co., 743 F. Supp. 1437 (D. Kan. 1990).

Illinois ex rel. Burris v. Panhandle Eastern Pipe Line Co., 935 F.2d 1469, 1479-80 (7th Cir.1991).

Paladin Associates, Inc. v. Montana Power Co., 97 F. Supp. 2d 1013 (D. Mont. 2000).

Midwest Gas Services, Inc. and Midwest Gas Storage, Inc., Plaintiffs-appellants, v. Indiana Gas Company, Inc., Indiana Energy Services, Inc., and Proliance Energy, Llc, Defendants-appellees, 317 F.3d 703 (7th Cir. 2003).

American Central Eastern Texas Gas Co v Union Pacific Resources Group Inc, No 02-41010 (5th Cir. 2004).

Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP, 540 U.S. 398 (2004).

Одлука Међународног суда правде

Armed Activities on the Territory of the Congo, Congo, the Democratic Republic of the v Uganda, Judgment, Merits, ICJ GL No 116, [2005] ICJ Rep 168, ICGJ 31 (ICJ 2005), 19th December 2005.

Арбитражни предмети

Salini Costruttori v. Kingdom of Morocco, Decision on Jurisdiction, ICSID Case No. ARB/00/4, 31 July 2001.

OAQ Gazprom v. The Republic of Lithuania (I), SCC Case No. V125/2011, 31 July 2012.

RWE Transgas v. Gazprom Export LLC, ICC Case No. 17468, 27 June 2013.

Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG) v. OAQ Gazprom & OOO Gazprom Export, 30 March 2020.

Nord Stream 2 AG v. European Union, PCA Case No. 2020-07.

Извештаји панела Светске трговинске организације

European Union and its Member States — Certain Measures Relating to the Energy Sector, Report of the Panel, WT/DS476/R, 10 August 2018.

European Union — Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia, Report of the Panel, WT/DS494/R, 24 July 2020.

Интернет извори

Art. 3 of Federal Law No. 117-FZ of July 18, 2006 on Gas Export. Adopted by the State Duma on July 5, 2006, Endorsed by the Federation Council on July 7, 2006. https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/rus_e/wtaccrus58_leg_118.pdf (приступљено: 25.6.2023).

Bieliszczuk, Bartosz, “German Court Rejects Nord Stream 2 AG Appeal”, The Polish Institute of International Affairs, 26.8.2021, <https://www.pism.pl/publications/german-court-rejects-nord-stream-2-ag-appeal> (приступљено: 6.6.2023).

Bundeskabinett beschließt Gesetzentwurf zur Schaffung eines Wasserstoff-Kernnetzes, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Pressemitteilung, 24.5.2023, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/05/20230524-bundeskabinett-beschliesst-gesetzentwurf-zur-schaffung-eines-wasserstoff-kernnetzes.html> (приступљено: 6.6.2023).

Bundesrat approves largest acceleration package for expansion of renewables in decades and expands toolbox for precautionary measures, Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, Press Release, 8.7.2022, <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2022/07/20220708-bundesrat-approves-largest-acceleration-package-for-expansion-of-renewables-in-decades-and-expands-toolbox-for-precautionary-measures.html> (приступљено: 6.6.2023).

European Commission, Access to infrastructure, exemptions and derogations, https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/wholesale-energy-market/access-infrastructure-exemptions-and-derogations_en (приступљено: 3.7.2023).

European Union — Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia (DS474), World Trade Organization, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds474_e.htm (приступљено: 25.2.2023).

European Union and its Member States — Certain Measures Relating to the Energy Sector (DS476), World Trade Organization, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds476_e.htm (приступљено: 25.2.2023).

European Union — Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia (Second complaint) (DS494), World Trade Organization, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds494_e.htm (приступљено: 25.2.2023).

Nord Stream: Secure gas supply for Europe, Meeting of the Energy Charter Trade and Transit Group, Amsterdam, 14.5.2009, <https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Presentations/CBP-NordStream.pdf> (приступљено: 25.6.2023).

Шуманова декларација, 9. мај 1950. године. Превод на српском језику: <https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/11/SUMANOVA-DEKLARACIJA.pdf> (приступљено: 25.4.2023).

<https://www.gisreportsonline.com/r/nord-stream-2/> (приступљено: 30.6.2023).

<http://www.gazpromexport.ru/en/projects/> (приступљено: 30.6.2023).

<https://www.nel-gastransport.de/en/our-network> (приступљено: 30.6.2023).

<https://www.energie-chronik.de/130103.htm> (приступљено: 30.6.2023).

https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Energy/NetworkAccess_Metering/GasNetworkAccess/start.html (приступљено: 30.6.2023).

Биографија аутора

Страхиња Обреновић рођен је 20. јула 1994. године у Суботици. Основну школу и гимназију завршио је са одличним успехом и као носилац дипломе „Вук С. Караџић“. Основне академске студије међународне политике завршио је на Факултету политичких наука Универзитета у Београду као студент генерације, са просечном оценом 9,88. На истом факултету је завршио мастер академске студије на модулу Међународно хуманитарно право и право људских права са просечном оценом 10,00. Докторске академске Међународне и европске студије уписао је 2018. године на Факултету политичких наука.

На Факултету политичких наука је ангажован као асистент на одељењу за Међународне студије од јула 2021. године. Од децембра 2021. године је и истраживач-сарадник Института за политичке студије у Београду. Претходно је био ангажован као сарадник-демонстратор на Факултету политичких наука, као и истраживач-приправник на Институту за европске студије и Институту за политичке студије. Обављао је стручну праксу у Преговарачком тиму за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији у Влади Републике Србије 2018. године. Лауреат је неколико награда и признања на матичном факултету и на нивоу Универзитета у Београду – „Повеље најбољег студента генерације на смеру међународне политике“ на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, награде „Светлана Лана Адамовић“, награде „Др Предраг Симић“ и награде за најбољи студентски есеј на нивоу Универзитета у Београду, коју су доделили Филолошки факултет Универзитета у Београду и Амбасада Републике Бугарске. Био је стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, као и Фонда за младе таленте „Доситеја“ Министарства омладине и спорта.

На докторским студијама се усавршавао при Фирентинској школи регулације у области енергетике (*Florence School of Regulation – Energy*) и успешно похађао курс о мрежним правилима Европске уније на тржишту гаса (*EU Gas Network Codes*) - чиме је стекао сертификат изузетности (*Certificate of Excellence*) у поменутој области. Добитник је годишње стипендије Фирентинске школе регулације за 2023. годину. Излагао је на Инаугуралном светском конгресу енергетске правде (*World Energy Justice Congress*), који се одржао 2023. године у Француској Републици. Боравио је на Економском факултету Универзитета у Ријечи јуна 2023. године, у оквиру Еразмус плус (*Erasmus+*) програма краткорочне мобилности за студенте докторских студија.

Од марта 2022. године обавља дужност секретара редакције научног часописа „Политика националне безбедности“, који издаје Институт за политичке студије. Изабран је и за члана саветодавног академског одбора научног часописа “*Financial Law Working Papers*”, који издаје Факултет за право и администрацију Универзитета Марија Склодовска Кири (*Maria Curie-Skłodowska University - Faculty of Law and Administration*) у Лублину.

До сада је објавио неколико радова у научним часописима и зборницима, и учествовао на преко десет домаћих и међународних конференција. Иницирао је и организовао округли сто на тему енергетске безбедности на Институту за европске студије 2021. године. Одржао је предавање на тему енергетске солидарности и безбедности у оквиру Регионалног стратегијског лидерског курса (*Regional Strategic Leadership Course*), у организацији Универзитета одбране. Предавање на тему енергетске политике Европске уније одржао је полазницима образовног програма „Студије будућности“. Области његовог ужег интересовања су право енергетике и енергетска политика у Европи.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Страхиња Обреновић

Број индекса: 3/2018

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

**„Значај конкуренције у поступку додељивања изузећа новој гасној инфраструктури:
случај гасовода ОПАЛ“**

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 1.12.2023.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'S. Obrenovic', is written over a horizontal line.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Страхиња Обреновић

Број индекса: 3/2018

Студијски програм: Докторске међународне и европске студије

Наслов рада: „Значај конкуренције у поступку додељивања изузећа новој гасној инфраструктури: случај гасовода ОПАЛ“

Ментор: проф. др Сања Данковић Степановић

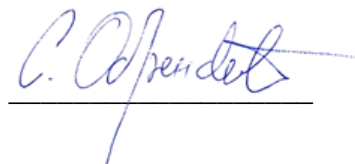
Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 1.12.2023.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'S. Obrenovic', is written over a horizontal line.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Значај конкуренције у поступку додељивања изузећа новој гасној инфраструктури: случај гасовода ОПАЛ“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио.

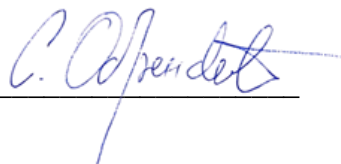
1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
- 3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)**
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 1.12.2023.



1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.