

UDK: 620.9(4-672EU); 620.9(497.11)  
Bibliid: 1451-3188, 18 (2019)  
God XVIII, br. 68, str. 93–105

*Stručni članak*  
Primljen 30. april 2019.  
Odobren 1. jun 2019.

## **IMPLEMENTACIJA TREĆEG ENERGETSKOG PAKETA EU U SRPSKE PROPISE O ENERGETICI**

*Marija VIĆIĆ  
Katarina TOMIĆ\**

### **APSTRAKT**

U ovom radu autori daju prikaz regulatornog okvira prava energetike u Evropskoj uniji nakon uvođenja tzv. trećeg energetskeg paketa, nasuprot regulatornom okviru u Republici Srbiji. Autori dalje pokušavaju da uporednim pristupom ocene do koje mere se u implementaciji trećeg energetskeg paketa u Srbiji došlo, i šta su njegove prednosti a šta nedostaci, pre svega iz ugla investicija u srpsko energetske tržište. Stoga, rad se sastoji iz tri celine od kojih prva daje prikaz evropskih pravnih pravila sadržanih u trećem energetskeg paketu, dok druga celina daje opšti pregled važećih zakonskih (i podzakonskih) rešenja u Srbiji. U trećem i završnom delu, autori uporednom metodom procenjuju uspešnost procesa implementacija, ukazujući na određene problematičnosti koje se mogu javiti u primeni određenih instituta. Cilj rada je da skrene pažnju naučne i stručne javnosti na značaj regulisanja i praćenja razvoja regulative u oblasti energetike kao jednog od ključnih polja daljeg privrednog razvoja i zaštite životne sredine.

*Ključne reči:* treći energetske paket<sup>1</sup>, Evropska unija, pravo energetike, obnovljivi izvori energije, povlašćeni proizvođač električne energije.

### **1) UVOD**

Razvoj energetike, naročito podsticanje korišćenja „čiste“ energije koja potiče iz obnovljivih izvora dostupnih u prirodi, od značaja je za razvoj ekonomije i društva, ali i za unapređenje zdravlja životne sredine. Iz tih razloga, razvoj

---

\* Advokat u saradnji sa Karanović & Partners o.a.d., doktorant Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu; Karanović & Partners o.a.d.,

Student master studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

<sup>1</sup> Izraz „treći energetske paket“ označava skup uredbi i direktiva iz oblasti energetike kako je bliže navedeno u tekstu koji sledi. Autori koriste termin “treći energetske paket” na način uobičajen u pravu Evropske Unije (eng. *third energy package*).

energetike treba da bude podržan kako od strane privrede, ekonomije, sociologije i ekologije, tako i postojanjem adekvatnog pravnog regulatornog okvira, institucija i tela zaduženih za praćenje i realizaciju ovog poduhvata. Nesmetan energetska razvoj pre svega zahteva ujednačenu primenu zakona i nediskriminatornu praksu, kao i razvoj kulture ponašanja učesnika na energetskom tržištu u tom smislu<sup>2</sup>.

Donošenjem novog zakonskog regulatornog okvira u periodu između 2014. i 2016. godine, Republika Srbija je u mnogome prišla trenutno važećim evropskim standardima na ovom polju, makar kada je u pitanju slovo zakona. Mnogi evropski pravni instituti na koje su pre svega navikli strani investitori sada postoje i kod nas, dok na njihovoj primeni u praksi tek treba raditi. U prilog pozitivnom razvoju energetike nakon implementacije novih zakonskih rešenja idu kvalitetni kadrovi i kvalifikovana radna snaga u oblasti energetike, kao i potencijal obnovljivih izvora energije i geografski položaj i razvijenost elektroenergetskog sistema i njegova regionalna povezanost. S druge strane, i dalje je nepovoljna struktura domaćih konvencionalnih izvora energije i nedovoljna iskorišćenost obnovljivih izvora energije<sup>3</sup>.

Iako i dalje postoje određeni nedostaci i u zakonskom smislu, implementacija nove energetske regulative može se oceniti kao izuzetno pozitivna i u skladu sa priznatim evropskim tekovinama, dok na nedostacima, kada konačno budu iskristalisani u praksi, treba dalje raditi i pratiti njihovo postepeno usklađivanje.

## 2) EVROPSKI ENERGETSKI REGULATorni OKVIR

Trenutno važeći regulatorni okvir u oblasti energetike u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU) zasniva se na trećem energetskom paketu (eng. *Third Energy Package*) koji je usvojen 2009. godine (u daljem tekstu: Treći energetski paket). On je nastao kao posledica rada EU na tome da liberalizuje tržišta električne energije i prirodnog gasa. Naime, pre Trećeg energetskog paketa, na nivou EU donet je set propisa - prvo 1996/1998. godine, a zatim 2003/2005. godine (koji je stavio van snage prvi set propisa). Sa idejom da se omogući efikasniji regulatorni okvir za tržišta prirodnog gasa i električne energije, Treći energetski paket stavlja van snage set propisa iz 2003/2005. godine i detaljnije reguliše institute neophodne za liberalizaciju tržišta u oblasti energetike.

Konkretno, Treći energetski paket obuhvata:

- u pogledu električne energije:

<sup>2</sup> „Nacrt strategije razvoja energetike Republike Srbije za period do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine“, <https://www.energetskiportal.rs/regulativa/propisi/strategije/>, 19.04.2019, str. 5-7.

<sup>3</sup> *Ibid*, str. 26-27.

- Direktivu 2009/72/EZ o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije i stavljanju van snage Direktive 2003/54/EZ<sup>4</sup> (u daljem tekstu: Direktiva 2009/72); i
- Uredbu (EZ) br. 714/2009 o uslovima za pristup mreži za prekograničnu razmenu električne energije i stavljanju van snage Uredbe (EZ) 1228/2003<sup>5</sup> (u daljem tekstu: Uredba 714/2009).
- u pogledu prirodnog gasa:
  - Direktivu 2009/73/EZ o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa i stavljanju van snage Direktive 2003/55/EZ<sup>6</sup> (u daljem tekstu: Direktiva 2009/73);
  - Uredbu (EZ) br. 715/2009 o uslovima za pristup mrežama za transport prirodnog gasa i stavljanju van snage Uredbe (EZ) br. 1775/2005<sup>7</sup>.
- u pogledu regulatora:
  - Uredbu (EZ) br. 713/2009 o osnivanju Agencije za saradnju energetske regulatora<sup>8</sup>.
  - Ovaj paket predstavlja korak dalje ka liberalizaciji tržišta i očvršćivanju konkurencije na evropskom tržištu gasa i električne energije. Osnovni instituti koje razrađuje Treći energetske paket su:
- razdvajanje poslova proizvodnje i snabdevanja od delatnosti operatora sistema (tzv. *unbundling*),
  - uspostavljanje fer konkurencije između kompanija iz EU i kompanija iz trećih zemalja,
  - jačanje ovlašćenja nacionalnih regulatora,

---

<sup>4</sup> „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, 2009.

<sup>5</sup> „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, 2009.

<sup>6</sup> „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, 2009.

<sup>7</sup> „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, 2009.

<sup>8</sup> „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, 2009.

- uspostavljanje Agencije za saradnju energetske regulatora,
- uspostavljanje postupka za licenciranje, tj. sertifikaciju operatora sistema, i
- postupka za izuzeće novih investicija od nekih od obaveza uspostavljenih Trećim energetske paketom.

Jedna od najkontroverznijih i najvažnijih obaveza koje Treći energetske paket propisuje je razdvajanje poslova proizvodnje i snabdevanja električnom energijom i prirodnim gasom od delatnosti operatora sistema<sup>9</sup>. Razlog za predviđanje ovog rešenja je uspostavljanje i očvršćivanje konkurencije na tržištu. Naime, smatra se da bi operator sistema, ukoliko bi se istovremeno bavio i poslovima proizvodnje i snabdevanja, sa jedne strane imao podsticaj da opstruiše svoje konkurente, a sa druge, ne bi imao podsticaj da ulaže u sistem. Značaj razdvajanja istakao je i Evropski parlament u svom rešenju o perspektivama za unutrašnje tržište prirodnog gasa i električne energije od 10. jula 2007. godine, konstatujući da razdvajanje predstavlja najefikasnije sredstvo za promovisanje investicija u infrastrukturu na nediskriminatoran način.<sup>10</sup> Takođe, sistemi za prenos električne energije, tj. transport prirodnog gasa predstavljaju prirodne monopole, i kao takvi, neophodno je da budu predmet regulisanja<sup>11</sup>.

Konkretno, Treći energetske paket predviđa tri modela razdvajanja: (1) vlasničko razdvajanje, čija je suštinska posledica da ni jedna kompanija koja se bavi proizvodnjom i snabdevanjem energijom nema pravo da ima većinski udeo u operatoru sistema, niti da vrši glasačka prava ili imenuje članove uprave, (2) model

---

<sup>9</sup> O tome koliko je institut razdvajanja intrigantan u praksi svedoči i činjenica da je Ruska Federacija 30.04.2014. pokrenula postupak pred Svetskom trgovinskom organizacijom (eng. *World Trade Organization*) tvrdeći da određene mere predviđene Trećim energetske paketom, između ostalog – razdvajanje, nisu u skladu sa pravilima Svetske trgovinske organizacije. Kao odgovor na ove primedbe, Svetska trgovinska organizacija je u avgustu 2018. cirkulisala izveštaj u kome je iznet stav da su tvrdnje Ruske Federacije neosnovane. Takođe, u prilog ovoj tvrdnji ide i činjenica da Energetska zajednica (eng. *Energy Community*) dosta pažnje posvećuje pitanju razdvajanja. Osim što u okviru svojih nadležnosti generalno prati stepen implementacije Trećeg energetske paketa, Energetska zajednica redovno objavljuje informacije o razdvajanju. Na primer, nedavno je objavljeno da je razdvajanje Naftogaz-a u Ukrajini problematično (informacija dostupna na: <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2018/09/14.html>, 29.04.2019.); kao i da je započet prethodni postupak protiv Republike Srbije zbog nepoštovanja obaveza razdvajanja kada je reč o Jugorosgaz-Transport (dostupno na: <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2018/07/04.html>, 29.04.2019.).

<sup>10</sup> „European Parliament resolution of 10 July 2007 on prospects for the internal gas and electricity market“, *Official Journal of the European Union C175E*, 2007. str. 1.

<sup>11</sup> „Memo/11/125, Questions and Answers on the third legislative package for an internal EU gas and electricity market“, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-125\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-125_en.htm?locale=en), 28.04.2019, str. 1-3.

nezavisnog operatora sistema (eng. *Independent System Operator*), prema kome kompanija koja se bavi snabdevanjem može i dalje da poseduje fizički mrežu, tj. Sistem, ali mora da prepusti održavanje, upravljanje i investiranje nezavisnoj kompaniji<sup>12</sup>, i (3) model nezavisnog operatora transportnog sistema (eng. *Independent Transmission System Operator*), na osnovu kog jedna kompanija može da poseduje i pušta u rad mrežu, tj. sistem, ali upravljanje mrežom mora da obavlja kompanija ćerka (eng. *subsidiary*) koja može nezavisno od matične kompanije da donosi sve finansijske, tehničke i druge odluke<sup>13</sup>.

Treći energetska paket predviđa i TPA princip (eng. *Third-party access principle*), koji podrazumeva da države članice EU imaju obavezu da obezbede i implementiraju sistem, zasnovan na objektivnom i nediskriminatornom principu, na osnovu kog će treća lica moći da pristupe sistemima za prenos/transport i distribuciju<sup>14</sup>. Prema direktivama, za pristup sistemu treba da bude predviđena tarifa (ili metodologija za njeno određivanje) koja se primenjuje na sva kvalifikovana treća lica, i koja ispunjava sledeće uslove pre stupanja na snagu: (1) da ju je odobrio regulator; i (2) da je objavljena tj. poznata unapred.

Međutim, pisci regulative koja čini Treći energetska paket imali su u vidu da ona predviđa obaveze koje bi mogle biti prevelike, tj. da ona nameće zahteve kojima bi teško mogle da odgovore kompanije koje tek ulaze na tržište i imaju velike fiksne troškove ulaganja. Shodno tome, Treći energetska paket propisuje i mogućnost da nacionalni regulatori izuzmu nove investicije od pojedinih obaveza poput razdvajanja, regulisanih tarifa, i TPA principa. Naime, u skladu sa uslovima predviđenim Trećim energetska paketom, nova investicija može biti izuzeta od pojedinih obaveza tokom određenog vremenskog perioda u slučaju da, između ostalog, takvo ulaganje povećava konkurenciju i sigurnost snabdevanja i da je rizik ulaganja takav da ulaganja ne bi bilo ako se ne odobri izuzeće.<sup>15</sup>

Najzad, kada je reč o nacionalnim regulatorima, primećeno je na nivou EU da nacionalni regulatori u oblasti energetike, uz Evropsku grupaciju regulatora za električnu energiju i gas (*European Regulators' Group for Electricity and Gas*) kao savetodavno telo, samostalno posmatrano nisu bili efikasni. Iz ovog razloga, odlučeno je da se oformi telo nezavisno od Evropske Komisije, vlada i kompanija u oblasti energetike – Agencija za saradnju energetskih regulatora (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*, u daljem tekstu: ASER). Jedan od važnijih zadataka ASER je da

---

<sup>12</sup> Direktiva 2009/72, čl. 13, Direktiva 2009/73, čl. 14.

<sup>13</sup> Direktiva 2009/72, odeljak 5, Direktiva 2009/73, odeljak 4.

<sup>14</sup> Direktiva 2009/72, čl. 32, Direktiva 2009/73, čl. 32.

<sup>15</sup> Kada je reč o prirodnom gasu, Direktiva 2009/73 predviđa izuzeće za novu infrastrukturu koju definiše kao infrastrukturu koja nije završena do 4. avgusta 2003. godine. Kada se radi o električnoj energiji, Uredba 714/2009 predviđa izuzeće za novi interkonektor koji definiše kao interkonektor koji nije završen do 4. avgusta 2003. godine.

obezbedi da su regulatorne funkcije koje vrše nacionalni regulatori u skladu sa Direktivom 2009/72 i Direktivom 2009/73. Takođe, ASER ima još jednu bitnu funkciju – da pripremi preporuke koje su po prirodi neobavezujućeg karaktera a sa kojima bi pravila o radu mreže trebalo da budu u saglasnosti.

Dakle, nesporno je da Treći energetska paket, detaljnije regulišući određene institute, poput razdvajanja, i predviđajući jasne i šire nadležnosti ASER-a, predstavlja adekvatan regulatorni okvir za dostizanje slobodnog tržišta električne energije i prirodnog gasa na nivou EU.

### **3) ZAKON O ENERGETICI I UREDBE O ENERGETICI - DOKLE SE STIGLO?**

U cilju usaglašavanja svojih pravnih akata sa evropskim standardima posebno u oblasti obnovljivih izvora energije, Republika Srbija je učinila veliki korak napred u poslednjih pet godina i to prvo donošenjem novog Zakona o energetici<sup>16</sup> 2014. godine (u daljem tekstu: Zakon), a zatim i seta podzakonskih akata, i to:

- Uredbe o ugovoru o otkupu električne energije<sup>17</sup>,
- Uredbe o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i iz visokoefikasne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije<sup>18</sup>, i
- Uredbe o uslovima i postupku sticanja statusa povlašćenog proizvođača električne energije, privremenog povlašćenog proizvođača i proizvođača električne energije<sup>19</sup> (sve tri uredbe u daljem tekstu: Uredbe),

a koji su svi koji su harmonizovani sa donetim Zakonom.<sup>20</sup> Obavezu usaglašavanja energetskih propisa sa evropskom regulativom (tzv. *acquis communautaire*), Republika Srbija je preuzela 2006. godine kao svoju međunarodnu

<sup>16</sup> „Zakon o energetici“, *Službeni glasnik Republike Srbije, br. 145/2014 i 95/2018 – dr. zakon*

<sup>17</sup> „Uredba o ugovoru o otkupu električne energije“, *Službeni glasnik Republike Srbije, br. 56/2016 i 61/2017* (u daljem tekstu: Uredba o ugovoru o otkupu)

<sup>18</sup> „Uredba o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i iz visokoefikasne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije“, *Službeni glasnik Republike Srbije, br. 56/2016, 60/2017 i 91/2018* (u daljem tekstu: Uredba o merama podsticaja)

<sup>19</sup> „Uredba o uslovima i postupku sticanja statusa povlašćenog proizvođača električne energije, privremenog povlašćenog proizvođača i proizvođača električne energije“, *Službeni glasnik Republike Srbije, br. 56/2016, 60/2017 u 44/2018 – dr. zakon* (u daljem tekstu: Uredba o sticanju statusa).

<sup>20</sup> Ljubo Macić, Uticaj evrointegracija i promena na globalnim energetskim tržištima na energetski javni sektor u Srbiji“, *Restrukturiranje javnih preduzeća u uslovima institucionalnih ograničenja*, br. I/1-2015, str. 70.

obavezu ratifikovanu Zakonom o ratifikaciji ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Severne Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene misije Ujedinjenih Nacija na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti ujedinjenih nacija<sup>21</sup>. Kao posledica ovoga usvojen je i Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije u Republici Srbiji do 2020. godine kojim su definisani i osnovni ciljevi energetske politike Republike Srbije koji se svode ne samo na razvoj energetske infrastrukture i uvođenje savremenih tehnologija u energetskom sektoru, već i diverzifikaciju izvora energije, povećanje korišćenja obnovljivih izvora energije, povećanje energetske efikasnosti i svakako smanjenje rasta finalne potrošnje energije.<sup>22</sup>

Prema Zakonu, energija iz obnovljivih izvora je energija proizvedena iz nefosilnih obnovljivih izvora kao što su: vodotokovi, biomasa, vetar, sunce, biogas, deponijski gas, gas iz pogona za preradu kanalizacionih voda i izvori geotermalne energije.<sup>23</sup> Pre usvajanja Zakona i Uredbi, korišćenje obnovljivih izvora energije zasnivalo se na proizvodnji električne energije iz velikih rečnih tokova i korišćenju biomase za potrebe grejanja stanovništva, dok su se manjim delom koristili u industriji<sup>24</sup>. Usvajanjem Uredbi 2016. godine, Republika Srbija, međutim, ne samo što je ispunila svoje međunarodne obaveze, već je i stvorila kompletan pravni okvir koji pruža sigurnost bankama i investitorima, što bi trebalo da dovede i do promene upotrebe resursa prvenstveno i iz obnovljivih izvora energije, kao i da utiče na promenu energetske slike Srbije.<sup>25</sup>

Izmenama Zakona, tržište električne energije u Srbiji je do kraja liberalizovano – potrošači su u mogućnosti da slobodno izaberu svoje snabdevače električne energije i da budu snabdevani električnom energijom po tržišnim uslovima. Zakon, međutim, prepoznaje ugrožene kategorije stanovništva kojima daje mogućnost da

---

<sup>21</sup> „Zakon o ratifikaciji ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene misije Ujedinjenih Nacija na Kosovu u skladu sa rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti ujedinjenih nacija“, *Službeni glasnik Republike Srbije, br. 62/2006*

<sup>22</sup> „Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine“, <https://www.energetskiportal.rs/regulativa/propisi/strategije/>, 21.04.2019, str. 5-6.

<sup>23</sup> Zakon, čl. 2 st. 1 tač. 47.

<sup>24</sup> „Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije“, op. cit., str. 8.

<sup>25</sup> Balkan Green Energy News, „Vlada Srbije odredila visinu podsticaja za energiju iz obnovljivih izvora“, *Balkan Green Energy*, dostupno na: <https://balkangreenenergynews.com/rs/vlada-srbije-odredila-visinu-podsticaja-za-energiju-iz-obnovljivih-izvora/>, 15.06.2016, str. 1.

pod određenim uslovima ostvaruju pravo na isporuku električne energije po povlašćenim uslovima.<sup>26</sup>

U skladu sa Zakonom i podzakonskim propisima, u energetsom sektoru glavna zaduženja su data Vladi Republike Srbije kao donosiocu strategije za korišćenje izvora energije, Ministarstvu rudarstva i energetike kao resornom ministarstvu nadležnom za sprovođenje i kontrolu Zakona, i Agenciji za energetiku Republike Srbije (u daljem tekstu: AERS) kao nezavisnom regulatornom telu nadležnom za izdavanje dozvola subjektima u oblasti energetike i regulisanje tarifa. Državna preduzeća Elektromreža Srbije (u daljem tekstu: EMS) i Elektroprivreda Srbije (u daljem tekstu: EPS) i dalje ostaju vodeći akteri na domaćem tržištu i to kao operator prenosnog sistema, odnosno najveći distributer i trgovac električnom energijom.

#### **4) POGODNOSTI NASTALE USVAJANJEM ZAKONA I UREDBI**

Usvajanje Uredbi donelo je značajne pogodnosti za investitore, kako domaće, tako i strane.

Uredbom o merama podsticaja uveden je detaljni prikaz visine podsticajne otkupne cene u odnosu na maksimalno efektivno vreme rada elektrane.<sup>27</sup> Podsticaji za investitore u Srbiji u pogledu podsticajnih cena uključuju: obavezno preuzimanje celokupnog kapaciteta električne energije proizvedene od strane povlašćenog proizvođača po podsticajnoj otkupnoj ceni za period od 12 godina za vreme važenja ugovora o otkupu električne energije; s tim da povlašćeni proizvođač električne energije za rekonstruisane elektrane ostvaruje pravo na podsticajnu otkupnu cenu u iznosu od 70% od određene podsticajne cene, a privremeni povlašćeni proizvođač do početka podsticajnog perioda ostvaruje pravo na podsticajnu otkupnu cenu u iznosu od 50% određene podsticajne otkupne cene<sup>28</sup>. (Privremeni) povlašćeni proizvođač od dana zaključenja ugovora o otkupu električne energije do dana početka podsticajnog perioda ima pravo i na, između ostalih, podsticaje koji se sastoje od preuzimanja balansne odgovornosti za mesta primopredaje električne energije povlašćenog proizvođača tokom podsticajnog perioda od strane garantovanog snabdevača, kao i na preuzimanje troškova balansiranja tokom podsticajnog perioda od strane garantovanog snabdevača i na besplatan pristup prenosnom odnosno distributivnom sistemu električne energije.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Zakon, čl. 10.

<sup>27</sup> Uredba o merama podsticaja, čl. 4.

<sup>28</sup> Uredba o merama podsticaja, čl. 3 i 4.

<sup>29</sup> Uredba o merama podsticaja, čl. 3.

Uredba o ugovoru o otkupu koja predstavlja model ugovora o otkupu takođe donosi značajna unapređenja u odnosu na prethodni model. Ugovor o otkupu se i dalje obavezno zaključuje u pisanoj formi i u skladu sa modelom koji zadaje uredba, s tim da ugovorne strane imaju mogućnost da dogovore, u meri u kojoj je to u samom modelu ugovora predviđeno, samo pojedine uslove koji su odredbama uredbe prepuštene njihovoj slobodnoj volji.<sup>30</sup> Ugovor o otkupu se sada može zaključiti u ranim fazama projekta i sada obuhvata period od puštanja elektrane u rad do isteka dvanaestogodišnjice od otpočinjanja komercijalnih aktivnosti, tj. od sticanja statusa povlašćenog proizvođača električne energije, a može biti proširen u slučaju dejstva više sile. Takođe, Uredba uvodi i napredni koncept više sile za vreme čijeg nastanka ugovor ostaje na snazi, ali se njegova pravna dejstva odlažu za vreme trajanja više sile.<sup>31</sup> Koncept više sile obuhvata prirodne katastrofe, ratna i vanredna stanja, terorizam i druge vrste javnih političkih nemira, tzv. „političku višu silu“ (postupanja državnog organa, imaoća javnog ovlašćenja, organa autonomne pokrajine ili organa jedinice lokalne samouprave, koje ima za posledicu da licenca, dozvola, odobrenje ili drugo ovlašćenje koje je neophodno za izvršavanje obaveza ili ostvarivanje prava, prestane da bude punovažno ili ne ostane na snazi ili ne bude izdato, izmenjeno ili produženo u propisanim rokovima na zahtev koji je predat, ako se postupanje nadležnog organa ne može pripisati nezakonitom ili nesavesnom postupanju kupca/prodavca), akt nacionalizacije ili eksproprijacije predmetne elektrane, međunarodne sankcije i delimičan ili potpun prekid rada sistema ili dela sistema pod određenim uslovima.<sup>32</sup> Praktičan domašaj koncepta više sile kako je naveden u uredbi ostaje da bude testiran u praksi<sup>33</sup>, nakon čega bi mogao da bude supstantivno vrednovan. Uredba o modelu ugovora o otkupu takođe reguliše niz situacija kada ugovor može biti raskinut od strane povlašćenog proizvođača, a daje i napredne mehanizme za rešavanje sporova koji povodom njega nastanu od strane renomiranih arbitražnih institucija.<sup>34</sup> Jedna od ključnih prednosti ove uredbe naročito u kontekstu finansiranja energetske projekata jeste mogućnost banaka finansijera da stupe u projekat putem direktnog ugovora o stupanju u projekat čiji je model takođe predviđen uredbom.

Uredbom o sticanju statusa propisani su detaljni uslovi i procedure sticanja statusa privremenog povlašćenog i potom povlašćenog proizvođača električne energije, kao i uslovi i zahtevi za održavanje tako dobijenih statusa. Kao novinu,

---

<sup>30</sup> Uredba o modelu ugovora o otkupu, čl. 3 i 4.

<sup>31</sup> Uredba o modelu ugovora o otkupu, čl. 28.

<sup>32</sup> Uredba o modelu ugovora o otkupu, čl. 27.

<sup>33</sup> Miloš Vučković Petar Mitrović (urs) „Support Scheme for Renewables in Serbia – the Opportunity for Boost?“, *Karanović & Nikolić - Focus on Energy*, I/1-2017, str. 67.

<sup>34</sup> Uredba o modelu ugovora o otkupu, čl. 28–41.

uredba predviđa obavezu pribavljanja finansijskog instrumenta za sticanje statusa privremenog povlašćenog proizvođača u visini od 60 evra po instalisanom kW elektrane i to u vidu skupih i efikasnih instrumenata obezbeđenja naplate, kao što su bankarska garancija „na prvi poziv“ ili novčani depozit uplaćen u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem na račun trezora.<sup>35</sup>

## **5) NEDOSTACI I ZAOSTACI AKTUELNOG ENERGETSKOG PRAVNOG OKVIRA**

Međutim, Uredbe su i dalje praćene određenim nedostacima na čijem unapređivanju bi se u praksi i u postupku dalje harmonizacije sa EU propisima trebalo raditi.

Kao što smo napomenuli, model ugovora o otkupu je zadat Uredbom o ugovoru o otkupu i ugovorne strane ga mogu oblikovati u skladu sa svojom voljom samo u meri u kojoj sam model ugovora to omogućava. Budući da je saugovarač investitora kao prodavca uvek Elektroprivreda Srbije kao proizvođač i distributer električne energije u Srbiji, društvo koje je u većinskom vlasništvu Republike Srbije, za očekivati je da će uslovi modela ugovora pre svega biti prilagođeni njegovim potrebama. Jedan dokaz tome je da radi obezbeđenja svojih obaveza, Elektroprivreda Srbije kao kupac električne energije prodavcu – investitoru predaje tri blanko menice sa klauzulom „bez protesta“<sup>36</sup>, dok, sa druge strane i poređenja radi, investitor u postupku sticanja statusa privremenog povlašćenog proizvođača ima obavezu pribavljanja finansijskog instrumenta u vidu bankarske garancije „na prvi poziv“ ili novčanog depozita.<sup>37</sup> Imajući u vidu funkciju i domašaj menice kao instrumenta obezbeđenja u srpskom pravu, a s druge strane efikasnost naplate putem sredstava obezbeđenja iza kojih stoji banka, jasna je pozicija srpskog regulatora. Ista situacija je i sa modelom ugovora o stupanju u projekat kojim se omogućava finansijerima projekata izgradnje elektrane čija je ukupna instalisana snaga preko 30 MW, da odrede potpuno novog proizvođača električne energije u slučaju da inicijalno određeni izgubi privilegovan status ili bude u prekršaju neke svoje ugovorne obaveze prema finansijerima<sup>38</sup>. Iako koncept omogućavanja stupanja u ugovorni odnos između kupca i prodavca električne energije iz ugovora o otkupu može da se oceni kao pozitivna novina, zadati model ugovora od koga se u maloj meri može odstupati to svakako nije.

---

<sup>35</sup> Uredba o sticanju statusa, čl. 7.

<sup>36</sup> Uredba o ugovoru o otkupu, čl. 22.

<sup>37</sup> Uredba o sticanju statusa, čl. 7.

<sup>38</sup> Miloš Vučković Petar Mitrović (urs) „Support Scheme for Renewables in Serbia – the Opportunity for Boost?“, op. cit., str. 67.

Dodatno, na srpskom energetsom tržištu poslova proizvodnje i snabdevanja električnom energijom i prirodnim gasom obavlja EPS, javno preduzeće u vlasništvu Republike Srbije, dok delatnost operatora sistema obavlja EMS, akcionarsko društvo u 100% vlasništvu Republike Srbije. Iako formalno odvojeni entiteti, s obzirom na vlasničku strukturu ova dva društva ne možemo govoriti o njihovoj suštinskoj odvojenosti. Tim pre, primetno je da država i dalje zadržava vodeću ulogu kako u pogledu upravljanja sistemom, tako i u pogledu proizvodnje i distribucije električne energije i prirodnog gasa.

Status povlašćenog proizvođača električne energije omogućava investitoru da električnu energiju u Srbiji prodaje po povlašćenim uslovima. Dobijanju statusa povlašćenog proizvođača u praksi prethodi status privremenog povlašćenog proizvođača električne energije koji se izdaje na određeno vreme u trajanju od tri godine (odnosno godinu dana za elektrane koje koriste energiju sunčevog zračenja) od dana pravosnažnosti rešenja o sticanju statusa<sup>39</sup>. Status privremenog povlašćenog proizvođača može se produžiti za najviše godinu dana pod uslovom da je elektrana izgrađena, ili za period koji je potreban da se otklone dejstva nepredviđenih okolnosti koje ga sprečavaju da stekne konačni status. Status privremenog proizvođača se može produžiti samo jednom i period koji je potreban da se otklone dejstva nepredviđenih okolnosti ne može biti duži od roka trajanja statusa privremenog povlašćenog proizvođača.<sup>40</sup> Iz navedenog, dakle sledi da prethodni status privremenog povlašćenog proizvođača ne može trajati u nedogled, već zahteva efikasno delovanje investitora ako želi da omogući sebi proizvodnju električne energije po povlašćenim uslovima.

Dakle, jasno je da je novi energetska paket u Srbiji doveo do značajnog unapređivanja regulatornog okvira i situacije na tržištu, naročito u poređenju sa prethodnom situacijom, ali primetni nedostaci i dalje postoje i na njihovom otklanjanju treba i ubuduće raditi.

## **6) IMPLEMENTACIJA EVROPSKE REGULATIVE U SRBIJI**

Zakonom o energetici iz 2014. godine, Srbija je u svoje zakonodavstvo prenela Treći energetska paket.

Uopšteno gledano, kada je reč o samoj implementaciji Trećeg energetska paketa, prema statistikama i oceni Energetske zajednice, uspešnost Srbije u implementaciji je 56%<sup>41</sup>. Sa ovom ocenom, Srbija je druga zemlja po uspešnosti

---

<sup>39</sup> Zakon, čl. 71.

<sup>40</sup> Uredba o sticanju statusa čl. 14.

<sup>41</sup> „Secreteriat Implementation Report – State of Implementation 2018 – Energy Community“, dostupno na: <https://www.energy-community.org/implementation/IR2018.html>, 29.4.2019.

implementacije, odmah iza Crne Gore (čija je uspešnost 61%). Konkretno, Srbija je najuspešnija u implementaciji pravila koja se tiču električne energije, dok, kada je reč o prirodnom gasu, Energetska zajednica je na stanovištu da je implementacija relativno skromno napredovala.

Naime, kada je reč o primeni pravila o razdvajanju, razlikuje se stanje u pogledu električne energije i u pogledu prirodnog gasa. Iako formalno sprovedeno kada je reč o električnoj energiji, Energetska zajednica smatra da razdvajanje EMS-a i EPS Distribucije nije učinjeno na adekvatan način. Obrazloženje je da u slučaju EMS-a treba proveriti da li je došlo do razdvajanja kontrole, a što se EPS Distribucije tiče, iako je pravno gledano razdvajanje sprovedeno, tek predstoji da se obezbedi nezavisno donošenje odluka i organizacija<sup>42</sup>. U slučaju prirodnog gasa primena pravila o razdvajanju u praksi nije sprovedena. U slučaju Srbijagasa, najvećeg operatora transportnog sistema, nije došlo do razdvajanja, što Energetska zajednica smatra ozbiljnim nedostatkom. Takođe, Yugarosgaz Transport je sertifikovan uprkos očiglednom nesaobraznošću sa principima Trećeg energetskeg paketa<sup>43</sup>.

Što se pristupa mrežama tiče, u oblasti električne energije status implementacije je ocenjen sa 47% a u oblasti prirodnog gasa, sa 54%<sup>44</sup>. Pravila o pristupu prenosnim i distributivnim sistemima su adekvatno preneti u srpsko zakonodavstvo u pogledu električne energije i tarife za pristup su utvrđene na osnovu metodologija koje je AERS odobrio i koje su unapred utvrđene. U vezi sa prirodnim gasom, Zakon je uveo kao osnovno pravilo nediskriminatorski pristup mreži kao osnovno pravilo.

Implementacija Trećeg energetskeg paketa u pogledu samih tržišta je na zavidnom nivou. Naime, tržišta veleprodaje električne energije i prirodnog gasa su deregulisana, dok su cene na tržištima maloprodaje takođe deregulisane (osim cena javnog snabdevanja domaćinstava i malih potrošača).

AERS, kao nacionalni regulator, veoma je uspešan i adekvatno sprovodi pravila Trećeg energetskeg paketa uvedena u zakonodavstvo Republike Srbije kada je reč o tehničkim aspektima regulisanja tržišta i uspostavljanju tarifa<sup>45</sup>. Međutim, AERS se pokazao kao manje efikasan u primoravanju kompanija poput Srbijagasa, Yugarosgaz-a i EMS-a na razdvajanje, o čemu je već bilo reči.

---

<sup>42</sup> „Annual Implementation Report 2017/2018 - Energy Community Secretariat“, dostupno na: <https://www.energy-community.org/implementation/IR2018.html>, 29.04.2019. str. 160.

<sup>43</sup> *Ibid.*, str. 162.

<sup>44</sup> *Ibid.*, str. 159.

<sup>45</sup> *Ibid.*, str. 164.

## **7) ZAKLJUČAK**

Nesporno je da je Srbija učinila veliki korak kada je Zakonom o energetici i Uredbama u svoj pravni sistem prenela Treći energetska paket. Takođe, nema spora oko toga da subjekti u oblasti energetike rade na tome da se odredbe i pravila uspostavljena Trećim energetska paketom poštuju i dosledno primenjuju u Srbiji. Međutim, očekivano ili ne, primena određenih instituta je u praksi naišla na izazove, pa ostaje da se na doslednoj implementaciji Trećeg energetska paketa i dalje radi. Ono što ostaje da se vidi je kako će naredni dugo očekivani regulatorni paket - Čista energija za sve Evropljane - (*Clean Energy for All Europeans*) biti implementiran u zakonodavstvo i na koje izazove će naići u praksi u Srbiji.

### **IMPLEMENTATION OF THE EU THIRD ENERGY PACKAGE INTO SERBIAN ENERGY REGULATION**

#### **ABSTRACT**

The authors provide in this article an overview of the energy law regulatory framework in the European Union after the implementation of the third energy package, versus the regulatory framework in the Republic of Serbia. The authors further seek to determine on the basis of the comparative approach to which amount the third energy package is implemented in the Republic of Serbia and what are its benefits and its drawbacks from the perspective of the investments in the Serbian energy market. Accordingly, this article is comprised of three parts. The first one gives an overview of the European legislation, while the second one gives a general overview of the applicable laws (and by-laws) in Serbia. In the third and final part, the authors seek to establish the success of the implementation process through the comparative approach and by addressing certain problematic aspects which may arise with respect to certain institutes in the practice. The purpose of this article is to draw the attention of the scientific and professional audience to the importance of monitoring of the development of the legislation in the energy sector as one of the crucial fields of the future economic development and environmental protection.

*Key words:* Third Energy Package, European Union, energy law, renewable energy resources, privileged power producer.