

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Драгана А. Барјактаревић

**УСКЛАЂИВАЊЕ ПРОПИСА РЕПУБЛИКЕ  
СРБИЈЕ СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ  
УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЕНЕРГЕТИКЕ И  
ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

докторска дисертација

Београд, 2018

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF LAW

Dragana A. Barjaktarević

**HARMONIZATION OF THE REGULATIONS  
OF THE REPUBLIC OF SERBIA WITH THE  
REGULATIONS OF THE EUROPEAN  
UNION IN THE FIELD OF ENERGY AND  
ENVIRONMENTAL PROTECTION**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

**Ментори:**

1. Др Бранко Ракић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду
2. Др Мирјана Дреновак Ивановић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

**Чланови комисије:**

1. Др Стеван Лилић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, у пензији
2. Др Наташа Томић, ванредни професор Саобраћајног факултета Универзитета у Београду
3. Др Маја Лукић Радовић, доцент Правног факултета Универзитета у Београду

Датум одбране: \_\_\_\_\_ .2018. године

## ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

Усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније у области енергетике и заштите животне средине

Предмет докторске дисертације представља анализу прописа Европске уније, прописа међународног карактера који се такође сматрају саставним делом европског правног оквира и прописа Републике Србије у области енергетике и заштите животне средине. Наведеној анализи се приступило како би се утврдио значај међусобног усклађивања и прожимања поменутих прописа и дао одговор на питање да ли ће се путем имплементације одговарајућих прописа постићи то да се и у Републици Србији потребе за енергијом задовољавају на начин да се постојећи извори енергије рационалније троше, уз постепено уступање места обновљивим изворима енергије, а све у циљу да се наведеним активностима што мање загађује околина у којој живимо.

Приликом израде дисертације коришћен је већи број различитих метода научног истраживања и то: историјскоправни, хипотетичко-дедуктивни, позитивноправни, упоредноправни, анализа садржаја и статистички.

На основу коришћене литературе, односно упоређивања прописа Републике Србије са регулативом Европске уније, потврђене су хипотезе од којих се у истраживачком раду пошло, односно дошло се до закључка да норме из области заштите животне средине врше утицај на област енергетике и обрнуто, те да је приликом поступања и доношења одлука које задиру у материју једне од две наведене области истраживања неопходно консултовати и прописе из друге области. При том, важно је константно усаглашавање поменутих прописа на свим нивоима, посебно из разлога што је уочена повезаност између употребе енергије, обављања енергетских делатности и више или мање неповољног дејста које ове активности изазивају, а што на дужи рок може бити веома штетно.

Кључне речи: правни систем Европске уније, Уговор о оснивању Енергетске заједнице, право енергетике, право заштите животне средине, електрична енергија, природни гас, нафта, обновљиви извори, сигурност снабдевања, лиценца.

Научна област: Правне науке

Ужа научна област: Међународноправна

UDK број: 340.137:502.14(497.11:4-672EU)

## **DATA ABOUT DOCTORAL DISSERTATION**

### **Harmonization of the Regulations of the Republic of Serbia with the Regulations of the European Union in the Field of Energy and Environmental Protection**

The subject of the doctoral dissertation is the analysis of regulations of the European Union, regulations of an international character which are also considered as an integral part of the European legal framework and regulations of the Republic of Serbia in the field of energy and environmental protection. This analysis was made in order to determine the importance of mutual harmonization and permeation of these regulations and give an answer to the question whether through the implementation of appropriate regulations energy demand in the Republic of Serbia could be covered in such a way that the existing energy sources are spent more rationally, gradually building room for renewable energy sources, all in order to minimize pollution in the environment in which we live.

During the preparation of the dissertation, a number of different methods of scientific research were used: historical-legal, hypothetical-deductive, ruling regulations, comparative-legal, content analysis and statistical.

Based on the used bibliography, i.e. comparison of the regulations of the Republic of Serbia with the regulations of the European Union, hypotheses which were the bases of the research have been confirmed, i.e. it was concluded that the norms from the environment protection field influence the energy field and vice versa and that when acting and adopting decisions on the issues within one of the mentioned fields, it is necessary to consult the regulations from the other field as well. In addition, it is important to harmonise the given regulations constantly on all levels, particularly since there is interconnection between the use of energy, performance of energy activities and more or less infavourable interaction caused by these activities which may be very harmful in the long run.

Key words: legal system of the European Union, Treaty establishing the Energy Community, energy law, environment protection law, electricity, natural gas, oil, renewable sources, security of supply, licence.

Scientific field: Legal science

Narrower scientific field: International Law

UDK: 340.137:502.14(497.11:4-672EU)

## САДРЖАЈ

### ГЛАВА I

<b>УВОД</b> .....	1
1.1. Основне карактеристике правног система Европске уније .....	4
1.2. Историјат односа наше земље са Европском унијом .....	8
1.3. Појам приступања – настале, предстојеће и очекиване обавезе .....	12
1.4. Однос права заштите животне средине и права енергетике .....	17

### ГЛАВА II

#### **ПРАВО ЕНЕРГЕТИКЕ И ПРАВО ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

2.1. Појам, извори и принципи права енергетике .....	27
2.1.1. Подобласти права енергетике Републике Србије .....	31
2.1.2. Извори права енергетике у праву ЕУ и у праву Републике Србије .....	33
2.1.3. Право енергетике као национална и међународна област права .....	36
2.1.4. Енергетска политика ЕУ – проблеми развоја и основни аспекти .....	38
2.2. Појам, извори и принципи права заштите животне средине .....	46
2.2.1. Међународноправно регулисање заштите животне средине и енергетика. ....	50
2.2.2. Кјото протокол .....	54
2.2.3. Доха амандмани на Кјото протокол .....	63
2.2.4. Осло принципи .....	67
2.2.5. Конференција у Паризу .....	70
2.2.6. Уговор о енергетској повељи .....	76
2.2.7. Извори права заштите животне средине у праву ЕУ .....	81
2.2.8. Извори права заштите животне средине у праву Републике Србије.....	88



## ГЛАВА III

### НАСТАЛЕ ОБАВЕЗЕ ИЗ ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА

3.1.	Споразум о стабилизацији и придруживању .....	96
3.2.	Уговор о оснивању Енергетске заједнице .....	99
3.2.1.	Кратак историјат Атинског процеса .....	101
3.2.2.	Институције основане Атинским меморандумима .....	104
3.3.	Прописи које је неопходно имплементирати на основу Уговора о оснивању енергетске заједнице и одлуке Министарског савета енергетске заједнице.....	106

## ГЛАВА IV

### ПРАВНИ ОКВИР У ОБЛАСТИ ЕНЕРГЕТИКЕ И ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

4.1.	Електрична енергија .....	112
4.1.1.	Директива бр. 2009/72/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године која се односи на заједничка правила за унутрашње тржиште електричне енергије и укидање Директиве 2003/54/ЕЗ .....	115
4.1.2.	Уредба (ЕЗ) бр. 714/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о условима за приступ мрежи за прекограничну размену електричне енергије и укидање Уредбе (ЕЗ) бр. 1228/2003 .....	126
4.1.3.	Уредба Комисије (ЕУ) бр. 543/2013 од 14. јуна 2013. године о достављању и објављивању података о тржишту електричне енергије и измени Анекса I Уредбе (ЕЗ) бр. 714/2009 .....	131
4.1.4.	Уредба Комисије (ЕУ) бр. 838/2010 од 23. септембра 2010. године о утврђивању смерница које се односе на механизам накнаде између оператора преносних система и заједнички регулаторни приступ наплати преноса .....	133

4.2.	Природни гас .....	135
4.2.1.	Директива бр. 2009/73/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године која се односи на заједничка правила за унутрашње тржиште природног гаса и укидање Директиве 2003/55/ЕЗ .....	135
4.2.2.	Уредба (ЕЗ) бр. 715/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о условима за приступ мрежи за транспорт природног гаса и укидању Уредбе (ЕЗ) бр. 1775/2005.....	142
4.3.	Нафта .....	144
4.3.1.	Директива Савета бр. 2009/119/ЕЗ од 14. септембра 2009. године о утврђивању обавезе држава чланица о одржавању минималних резерви сирове нафте и/или нафтних деривата .....	146
4.4.	Енергетска ефикасност .....	148
4.4.1.	Директива бр. 2006/32/ЕЗ Европског парламента и Савета од 05. априла 2006. године о енергетској ефикасности код крајње потрошње и енергетским услугама која мења Директиву Савета бр. 93/76/ЕЕЗ .....	150
4.4.2.	Директива бр.2010/30/ЕУ Европског парламента и Савета од 19. маја 2010.године о означавању потрошње енергије и других ресурса на производима који троше енергију постављањем налепница и уобичајених информација о производу .....	151
4.4.3.	Директива бр.2010/31/ЕУ Европског парламента и Савета од 19. маја 2010. године о енергетским карактеристикама зграда.....	153
4.5.	Обновљиви извори .....	155
4.5.1.	Директива бр. 2009/28/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009.године о промоцији коришћења енергије из обновљивих извора којом се мења и накнадно укида Директива бр. 2001/77/ЕЗ и 2003/30/ЕЗ .....	157
4.6.	Сигурност снабдевања .....	162

4.6.1. Директива 2005/89/ЕЗ Европског парламента и Савета од 18. јануара 2006. године везано за мере обезбеђивања сигурности снабдевања електричне енергије и инвестиција у инфраструктуру.....	164
4.6.2. Директива Савета бр. 2004/67/ЕЗ од 26. априла 2004. године која се односи на мере за обезбеђење сигурности снабдевања природним гасом.....	165
4.7. Заштита животне средине .....	167
4.7.1. Директива Савета бр. 85/337/ЕЕЗ од 27. јуна 1985. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину која је измењена и допуњена Директивом бр. 97/11/ЕЗ и Директивом бр. 2003/35/ЕЗ .....	167
4.7.2. Директива Савета бр. 1999/32/ЕЗ од 26. априла 1999. године која се односи на смањење садржаја сумпора у појединим течним горивима, и која мења и допуњује Директиву бр. 93/12/ЕЕЗ .....	176
4.7.3. Директива бр. 2001/80/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2001. године о ограничењу емисија одређених загађивача у ваздух из великих ложишта .....	179
4.7.4. Члан 4 (2) Директиве Савета бр. 79/409/ЕЕЗ од 02. априла 1979. године о очувању дивљих птица .....	182
4.7.5. Директива 2010/75/ЕУ Европског парламента и Савета од 24. новембра 2010. године о емисијама из индустрије (обједињено спречавање и контрола загађења).....	183

## ГЛАВА V

### **ЕНЕРГЕТСКА ЗАЈЕДНИЦА**

5.1. Појам и организациона структура .....	187
5.2. Акти које доносе институције енергетске заједнице .....	194

## ГЛАВА VI

### **ИСКУСТВА ЗЕМАЉА КОЈЕ СУ ОКОНЧАЛЕ ПРОЦЕС ПРИСТУПАЊА**

6.1. Искуство Словачке Републике .....	199
6.2. Искуство Републике Хрватске .....	203
6.3. Искуство Републике Словеније .....	204

## ГЛАВА VII

### **ЛИЦЕНЦА КАО ПРИМЕР ПРАКСЕ УСКЛАЂИВАЊА ПРОПИСА**

7.1. Искуство у примени Закона о енергетици .....	206
7.2. Лиценца на нивоу ЕУ .....	210

## ГЛАВА VIII

<b>ЗАКЉУЧАК</b> .....	215
-----------------------	-----

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Домаћа
2. Страна
3. Домаћи закони, подзаконски акти и други документи
4. Право ЕУ – извори и остали документи
5. Списак радова доступних на интернету

## ГЛАВА I

### УВОД

Овај рад је посвећен анализи прописа Европске уније, прописа међународног карактера који се такође сматрају саставним делом европског правног оквира и прописа Републике Србије у области енергетике и заштите животне средине. Наведеној анализи се приступило како би се утврдио значај међусобног усклађивања и прожимања поменутих прописа, из разлога што отварање тржишта електричне енергије и природног гаса у Републици Србији, као и усклађивање захтева и достизање одговарајућих стандарда у области заштите животне средине захтевају, пре свега, адекватан правни оквир, одговарајућу технологију а потом и потребно знање како би се прописане мере спровеле на адекватан начин. Циљ дисертације је да се анализом постојећих начела и института међународног права и права Европске уније, у наведеним областима, одговори на питање да ли ће се путем имплементације одговарајућих норми постићи то да се и у Републици Србији потребе за енергијом задовољавају на начин да се постојећи извори енергије рационалније троше, уз истовремено уступање места алтернативним изворима енергије, а све са циљем да употреба енергије што мање загађује околину у којој живимо.

Сврха дисертације је да укаже на то у чему се огледа значај и да ли постоје ризици за нашу земљу од имплементације постојећих прописа, имајући у виду да је сектор енергетике још увек значајан послодавац у Републици Србији, те с тим у вези, да ли постоји могућност да примена модерних технологија и потреба за увећањем продуктивности доведу до смањења запослености у овом сектору.

Узимајући у обзир наведено, у раду се скреће пажња на то да је регулација у области енергетике од великог значаја за заштиту потрошача, развој друштвених односа, смањење сиромаштва и уопште способност држава чланица да развијају своје друштвене системе. Потом, указује се на околност да правни односи у области енергетике задиру у различите друштвене области као што су привреда, рударство, саобраћај, заштита животне средине и друге, као и у различите области права: међународно привредно право, трговинско право, управно право, саобраћајно право, право заштите животне средине, право конкуренције итд, те да се само синхронизованим деловањем у свим наведеним областима могу постићи жељени

резултати. Имајући у виду значај енергетике, као привредне гране, за привреду Републике Србије, може се уочити да је процес приступања у области енергетике суштински привредно најзначајнији процес у оквиру њених европских интеграција. Смањење сиромаштва, повећање запослености и одговарајући ниво привредне развијености су кључне околности које доприносе бржем укључивању земље у европске интеграције. Наведено се не може ни замислити у Србији без значајног и вишеструког повећања енергетске ефикасности, под којим појмом се подразумева коришћење енергије на начин да се са што мањом потрошњом енергије постигну што већи резултати а тиме и смањи негативан ефекат енергетског циклуса.

Дисертација има за циљ да објасни потребу за усклађивањем домаћих прописа са прописима Европске уније у области енергетике и заштите животне средине, тим пре што је све већи значај теме која је предмет истраживања како за националне политике тако и за ЕУ. За нашу земљу значај наведене области истраживања огледа се у томе што смо кроз процес Енергетске заједнице постали део енергије Европске уније. Овај процес нас води, са пуном имплементацијом релевантних прописа Европске уније, ка постајању саставног дела јединственог тржишта енергије Европске уније знатно пре формалног прикључења. Посебно треба истаћи и то да стратешко опредељење наше земље за прикључење Европској унији доприноси значају изабране теме докторске дисертације.

Може се слободно рећи да је област енергетике срж европских интеграција, посебно уважавајући чињеницу да енергетика има значајан утицај на све друге секторе привреде и друштва у Европи. Прилагођавање законодавства и интегрисање у европско окружење захтева велике напоре за Републику Србију, имајући у виду да очекиване промене подразумевају, поред осталог, и инвестиције у енергетски сектор и пратећу инфраструктуру. Самим тим очекује се ће примена модерне технологије позитивно утицати на животну средину и на тај начин остварити узајамну везу између оптималног коришћења енергије и заштите животне средине.

Циљ прописа који се преносе у домаће право јесте да заиста буду применљиви на одговарајуће објекте и инфраструктуру, било да је реч о промени начина коришћења постојећих објеката или о изградњи нових, у складу са одговарајућим техничким стандардима. Дакле, треба створити услове да одређена

правила, одређени правни оквир и одређене процедуре нађу своју практичну примену. Такође, од државе кандидата за чланство у ЕУ очекује да сагледа и примени, поред прописа Европске уније, и прописе међународног карактера који се такође сматрају саставним делом европског правног оквира, а који су изван њеног непосредног оквира, тако да је хармонизацију домаћег правног оквира са одговарајућим прописима ЕУ потребно сагледати у ширем контексту. С тим у вези, у раду се на одговарајућим местима анализирају и поменути прописи.

Основне хипотезе од којих се пошло у истраживању су: 1) норме из области заштите животне средине врше утицај на област енергетике и обрнуто; 2) повећањем енергетске ефикасности, а самим тим и смањењем потрошње енергије, може се постићи исти учинак; 3) коришћењем обновљивих извора енергије, односно природног потенцијала, постиже се адекватан ниво снабдевања енергијом уз истовремено спречавање потпуног нестанка фосилних горива и смањење загађености животне средине; 4) отварањем тржишта електричне енергије и природног гаса омогућава се увођење конкуренције на наведеним тржиштима, што представља шансу и избор како за потрошаче, тако и за инвеститоре.

Приликом спровођења истраживања на тему „Усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније у области енергетике и заштите животне средине“ коришћени су извори међународног права, извори права Европске уније, национални извори права, одговарајућа стручна литература и научни радови који се баве питањима из области која је предмет истраживања.

За одабир ове теме за докторску дисертацију постоје бројни разлози. Пре свега, пошло се од чињенице да је одабрана тема веома актуелна, како у садашњем тренутку тако и у времену које је пред нама, посебно имајући у виду све већу загађеност планете изазвану неконтролисаним технолошким развојем, односно понајвише људским фактором. Стога је веома важно разумевање међународноправних норми из области заштите животне средине. С тим у вези, очување здраве животне средине предуслов је за уживање основних људских права у која спадају и право на живот, као и право на здраву животну средину. Актуелност ове теме потврђује међународна уговорна пракса која показује својеврсни пораст како билатералних тако и мултилатералних уговора. Међутим, да би се умањили

неповољни ефекти промене климе потребно је националним законодавствима држава које су ратификовале конвенције из области заштите животне средине прописати и адекватну заштиту за учињену повреду.

С друге стране, у области енергетике води се политика која је заснована како на рационалнијем трошењу постојећих енергетских извора, имајући у виду да је енергетска криза све присутнији проблем у целом свету, тако и на проналажењу алтернативних извора енергије са циљем да употреба енергије што мање загађује околину у којој живимо. Како су енергетски извори ограничени а тражња за енергијом све већа, отуда и потреба за великим инвестицијама у свим сферама у области енергетике. Самим тим, безбедан и уједначен прекогранични транспорт енергије захтева јединствен правни оквир. Наведено се може остварити у условима примене принципа одрживог развоја, заштите животне средине и енергетске ефикасности.

Идеја од које се пошло у овом раду била је да се анализом постојећих начела и института међународног права и права Европске уније, у области енергетике и заштите животне средине, одговори на питање корисности и сврхе за нашу земљу од имплементације норми које су биле предмет проучавања, односно да се сагледају предности као и потенцијални ризици које је на том путу потребно избећи. Тиме ова тема има како теоријске, тако и практичне разлоге за њено проучавање.

### **1.1. Основне карактеристике правног система Европске уније**

За разлику од традиционалног схватања права као искључиво унутрашњег права којим се уређују правни односи између физичких и правних лица унутар граница једне државе и међународног права као система правних правила која регулишу правни положај и односе субјеката међународног права, формирање права Европске уније којим се уређују правни односи између физичких лица, правних лица и државе унутар јединственог регионалног тржишта, довело је до коегзистенције три правна система.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Радован Д. Вукадиновић, *Право европске уније*, Крагујевац 2006, 66-82.



Што се тиче правне природе комунитарног права, може се рећи да је оно донекле аутономно с обзиром да поседује сопствене механизме, односно органе, изворе, поступак стварања и примене правила. На основу наведених елемената закључује се да је у питању унутрашње право. Међутим, оно је истовремено и међународно јер настаје изван државе.<sup>2</sup> Посматрано у целини, није могуће дати јединствен одговор како на ово питање тако и на питање правне природе Европских заједница односно Европске уније, као творца посматраног система правила. И у том погледу јављају се различита становишта од тога да је у питању заједница суверених држава, до тога да је у питању федерација као чвршћи облик повезивања држава чланица.<sup>3</sup>

Оно што се са сигурношћу може рећи то је да је у питању систем у изградњи који се прилагођава променама које намећу како привредни процеси тако и климатске промене, вршећи на тај начин повратан утицај на формирање међународне регулативе у тој области.

Право Европске уније је право које стварају органи Европских заједница, односно право које се стварало у оквирима Европске заједнице, Европске заједнице за угљ и челик и Европске заједнице за атомску енергију, те се о правном поретку Уније може говорити као о збиру правних система ове три Заједнице, у процесу стварања правног система Уније.<sup>4</sup> У питању је систем који није потпун и заокружен, као што су то државни правни системи<sup>5</sup>, па поједини аутори као основне карактеристике комунитарног правног система истичу отвореност, неодређеност и променљивост.<sup>6</sup>

У погледу тога који су прописи обухваћени појмом комунитарно право, у теорији не постоји јединствено схватање. Тако, полазећи од ужег схватања,

---

<sup>2</sup> Будимир Кошуткић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Београд 2013, 145-147.

<sup>3</sup> Јелена Ђеранић, „Правна природа ЕУ на основу Уговора из Лисабона“, *Зборник радова са саветовања правника*, Будва 2012, 303-314.

<sup>4</sup> Jean Monnet Working Paper 9/03, Wessel, The Constitutional Relationship between the European Union and the European Community: Consequences for the Relationship with the Member States, *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law*, Heidelberg, 24-27 February 2003.

<sup>5</sup> Боривој Старовић, „Поглед на право и остваривање права Европских заједница“, *Право, теорија и пракса*, 8-10/1992,48.

<sup>6</sup> Jürgen Schwarze, „Concept and Perspectives of European Community Law“, *European Public Law*, Volume 5, Issue 2, Kluwer Law International 1999, 227.

наведеним појмом обухваћени су само они прописи које су донели органи Заједница на основу додељених овлашћења од стране држава чланица а то су оснивачки уговори, уговори закључени између Заједнице и трећих држава, као и међународних организација, и норме секундарног законодавства. Према ширем схватању, у овај појам улазе, поред поменутих извора, и норме унутрашњих права држава чланица које су оне донеле ради спровођења прописа органа Заједнице.<sup>7</sup>

У вези са већ поменутом правном природом комунитарних прописа у теорији такође нема јединственог става по том питању, већ је оно према једном схватању међународно право настало на основу међународних уговора и као такво представља део савременог међународног права<sup>8</sup>. Упркос наведеном схватању, више је присталица на страни теорије према којој се комунитарно право разликује од међународног права из разлога што је оно по садржини више заједничко унутрашње право у државама чланицама него право између њих<sup>9</sup>, а по својим изворима исто тако специфично јер их чине прописи које доносе органи Заједнице, општа правна начела и основна права, за разлику од међународног права чији су извори садржани у међународним уговорима и пракси прихваћеној као право. Између наведених потпуно различитих схватања, постоји и схватање према којем је комунитарно право истовремено и међународно и унутрашње, јавно и приватно, материјално и процедурално, састављено из закона и прецедената.<sup>10</sup> Став о наднационалној теорији правне природе Заједнице заузео је Суд правде у случају *Van Gend en Loos* ставши на становиште да су државе чланице ступањем у Заједницу доделиле одређена овлашћења Заједници и истовремено у тим областима ограничиле своја суверена права. С тим у вези, како је суд истакао, тако створено право се не може изједначити ни са унутрашњим, као ни са међународним правом, нити се може подвести под познате класификације права већ представља аутономни *sui generis* систем са наднационалним карактеристикама.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Clive M. Schmitthoff, „Arbitration and EEC Law“, *Common Market Law Review* 24, 143-157.

<sup>8</sup> Louis Colins, *European Community Law in the United Kingdom*, London 1990, 2-7.

<sup>9</sup> Kapteyn and Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, Ed. L. W. Gormley, Kluwer 1998, 77.

<sup>10</sup> Lasok & Bridge, *Law & Institutions of the European Communities*, London 1987, 71.

<sup>11</sup> Случај 26/26, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR 1.

Полазећи од изнетих схватања, која су присутна у правној теорији, могу се извући основне карактеристике комунитарног права, а то је да је Уговор о оснивању Европске економске заједнице успоставио сопствени правни поредак и оригинални систем права, а захваљујући начелима директне примене и директног дејства овај систем норми интегрисан је у правне системе свих држава чланица. Потом, сходно начелу супериорности, комунитарно право обавезује националне судске органе на потпуну и ефикасну примену, док су државе чланице у обавези да у оквиру својих надлежности обезбеде примену права Европских заједница као и његову заштиту.<sup>12</sup>

Питање јединства права Европских заједница и Европске уније поделило је ауторе<sup>13</sup> на оне који сматрају да Унија и Заједница формирају један друштвени и правни систем, полазећи од чланова 3. и 5. Уговора о Европској унији који говоре о јединственом институционалном оквиру. Овом схватању супротставља се друга група аутора која сматра да институционално јединство не мора значити и јединствен правни систем за који је неопходно постојање јединствене правне инстанце снабдевене надлежностима у погледу доношења коначних одлука и координације различитих области права. Овом другом схватању иде у прилог чињеница да Суд правде има ограничену надлежност у погледу судског преиспитивања Уговора о Европској унији.

У сваком случају, иако се не може извести закључак о постојању јединственог правног система Европских заједница и Европске уније, не може се оспорити њихова повезаност и међусобни утицај. Наведено се изводи из чл. 28. и 41. Уговора о Европској унији у којима се директно упућује на примену појединих одредби Уговора о Европској заједници. На крају се може закључити, а имајући у виду решења из предложеног устава Европске уније, да ће се наведени правни системи спојити у јединствен правни систем Европске уније.<sup>14</sup>

Када су у питању извори права Европске уније, најважнији међу њима су међународни уговори којима су државе чланице основале европске заједнице и којима је истовремено створен нови правни систем, а то су: Уговор о Европској

---

<sup>12</sup> Радован Д. Вукадиновић, *Право европске уније*, Крагујевац 2006, 74-75.

<sup>13</sup> Stephen Weatherill, *Cases & Materials on EEC Law*, London 1992, 40-46.

<sup>14</sup> Р. Вукадиновић, *Право европске уније*, Крагујевац 2006, 78-79.

заједници, Уговор о европској атомској заједници и Уговор о Европској унији.<sup>15</sup> У питању су формални извори комунитарног права на основу којих је донето секундарно законодавство. Поред оснивачких уговора, у формалне изворе спадају и споразуми између држава чланица, међународни споразуми између Заједница и трећих држава, пресуде Суда правде, општа начела права и основна људска права заснована на уставима држава чланица, препоруке донете на основу Уговора о ЕЗ уколико су од помоћи приликом тумачења националних прописа и одређени необавезујући акти као што су заједничке декларације Комисије и Савета које могу користити приликом тумачења националног или комунитарног права,<sup>16</sup> и други.

Сагледавање основних карактеристика правног система Европске уније и његово разумевање важно је у контексту хармонизације, односно мера за успостављање заједничког и унутрашњег тржишта као и предприступне стратегије треће државе за пријем у чланство у Европску унију. Стога се од државе кандидата очекује да створи повољно правно окружење за пословање домаћих привредних субјеката на унутрашњем тржишту. Да би она у томе успела, потребно је да постепено усаглашава своје законодавство са *acquis communautaire* односно комунитарним тековинама, а пре свега тога неопходно је добро познавање и разумевање прописа Европске уније чије се преношење од ње очекује.

## 1.2. Историјат односа наше земље са Европском унијом

У периоду од 1967. године па све до распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије између ЕЗ и СФРЈ постигнут је највиши ниво сарадње, посматрано политички, економски и у научно-истраживачкој области. Између Југославије и Европске економске заједнице, у посматраном периоду, успостављени су врло плодносни економски односи који су се све до деведесетих година континуирано унапређивали. Стога се овај период може поделити у три фазе: 1) период од признавања ЕЕЗ до закључивања Уговора о сарадњи (1967-1980); 2)

---

<sup>15</sup> В. Кнежевић – Предић, Зоран Радивојевић, „Правни акти Европске уније и поступак њиховог доношења“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 12/2011, 295-302.

<sup>16</sup> Wyatt & Dashwood, *The Substantive Law of the EEC*, London 2000, 60.

период од потписивања Уговора о сарадњи до 1989. године и 3) период након 1989. године и отказивања Споразума о сарадњи.

Дакле, међусобни односи јачали су у обостраном интересу и довели до потписивања Првог трговинског споразума, који је закључен 1970. године на три године, и Другог трговинског споразума, који је закључен 1973. године на период од пет година. Након истека тог периода, 1978. године овај споразум био је прећутно продужен до 1980. године, односно до потписивања Споразума о сарадњи и кооперацији који је ступио на снагу 1983. године.<sup>17</sup>

Први трговински споразум био је први споразум те врсте који је Заједница, као целина, закључила са трећом државом на начелима заједничке трговинске политике.<sup>18</sup> Заснивао се на узајамном признању статуса најповлашћеније нације без посебних погодности у корист било које стране, као и правилу о признању највишег степена билатерално уговорене либерализације<sup>19</sup>, те је положај југословенске робе извозом у Заједницу био знатно побољшан јер је био без царине или уз снижене царине, сходно примењиваној Општој шеми преференцијала. Међутим, у наведеном режиму није била већина пољопривредних производа, као ни осетљиви индустријски производи попут текстила, производа црне и обојене металургије, кожни и електро производи као ни превозна средства. Пре тог споразума успостављани су билатерални односи са сваком државом чланицом, да би Одлуком Савета из 1969. године била предвиђена замена националних билатералних споразума споразумима које ће Заједница закључити до 1972. године.<sup>20</sup> Наведена одлука Савета предвиђала је стандардизацију трговинских споразума између држава чланица и трећих држава.

Након истека Првог трговинског споразума, у Луксембургу је 1973. године потписан Други трговински споразум који је ништа друго до наставак претходног споразума. У теорији се, ипак, наводе његове три основне карактеристике које су одлучујуће утицале на развој будућих односа са Заједницом.

---

<sup>17</sup> Михаило Црнобрња, *Нова Европа, Европска заједница 1992. и након тога*, Београд 1992, 99.

<sup>18</sup> Милица Жиберна, „Економски односи Југославије и Европске економске заједнице, институционални оквири“, *Југословенски преглед* 1986, 477.

<sup>19</sup> „Europe Information“, External Relations 94/88, The European Community and Yugoslavia, July 1988, 1.

<sup>20</sup> 69/494/ЕЕЦ: Council Decision of 16 December 1969 on the progressive standardisation of agreements concerning commercial relations between Member States and third countries and on the negotiation of Community agreements, *Official Journal L* 326, 39-42.

У наведене одлике спада та да је у преамбули Споразума констатован значај хармоничног развоја трговине, полазећи од разлика у привредном развоју страна. Потом значај еволутивне клаузуле којом је уговорним странама било дозвољено да развијају економску сарадњу као додатни фактор трговинске размене у областима од заједничког интереса, као и проширена надлежност Мешовите комисије у циљу изналажења нових начина за даљи развој економске и трговинске сарадње, а као трећа отклањање нецаринских и других препрека. Поменута Мешовита комисија Европске економске заједнице и Југославије била је формирана са задатком да надгледа спровођење Споразума.<sup>21</sup>

У циљу проналажења нових путева и начина за унапређивање сарадње између Југославије и Заједнице, у Београду је 1976. године потписана Заједничка декларација у којој је Југославија изразила жељу за продубљивањем својих односа са ЕЕЗ, уз уважавање посебног положаја Југославије као европске, несврстане и медитеранске земље. Тиме је окончана прва фаза преговарања, ка закључивању Споразума о сарадњи. Године 1979. уследила је друга фаза преговора, потом у фебруару 1980. године и трећа фаза преговора, да би исте године у Београду био потписан Споразум о сарадњи,<sup>22</sup> који је ступио на снагу 1983. године након ратификације од стране свих држава чланица. Овај споразум јединствен је по својој *sui generis* природи, као и по томе што је у преамбули Споразума изостављен правни основ настанка што се у теорији тумачило као потреба Заједнице за његовом различитошћу. У економском смислу, обухвата најширу могућу привредну сарадњу и успоставља за циљ унапређење размене између уговорница.<sup>23</sup> Споразумом су обухваћене привредна, финансијска и техничка сарадња, трговинска размена и сарадња у вези са радном снагом. Битно обележје Споразума јесу бољи услови приступа југословенске индустријске робе тржишту Заједнице и веће концесије за пољопривредне производе путем одобравања једностраних царинских и трговинских концесија.<sup>24</sup> Уз све напред наведено, важно је споменути и то да је савезна држава

---

<sup>21</sup> Р. Вукадиновић, *Право европске уније*, Крагујевац 2006, 548-550.

<sup>22</sup> Закон о ратификацији Споразума о сарадњи, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 2/1983, 15-81.

<sup>23</sup> Закон о ратификацији Споразума о сарадњи, „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 2/1983, 15-81.

<sup>24</sup> Р. Вукадиновић, *Право европске уније*, Крагујевац 2006, 552.

имала сталну делегацију при Европској економској заједници. Међутим, без обзира на постигнути напредак, захтев СФРЈ за придружено чланство, поднет 1989. године, никада није реализован с обзиром на догађаје који су потом уследили, а који су довели до тога да је Југославија губила статус привилегованог суседа Европске економске заједнице.<sup>25</sup>

Иако је СФРЈ била прва социјалистичка држава која је признала ЕЕЗ као оригиналну заједницу састављену од 6 земаља које су је створиле Римским уговором, а Уговор из Мастрихта предвиђао усклађену спољну политику држава чланица ЕУ, оне су деловале самостално и нису се активно укључиле у решавање проблема који су довели до распада СФРЈ. Наведено је резултирало тиме да се, након плодносног раздобља 1989-90-их година, односи Србије и ЕУ погоршају.<sup>26</sup>

Од привилеговане државе нечланице, по основу Споразума о сарадњи, Југославија се након његове суспензије 1991. године нашла према Европској унији у најнеповољнијем положају у поређењу са свим осталим државама. У прилог томе говори и чињеница да се ЕУ придружила санкцијама против СР Југославије. Међутим, Споразум о сарадњи није обновљен ни након укидања санкција.

Тек након 2000. године поново долази до унапређења односа како политичких тако и економских, и постепеног приближавања Републике Србије чланству у овој европској организацији. Тако се Југославија поново нашла на путу укључивања у међународне односе одредивши се за укључивање у Европску унију. Године 1996. Влада СР Југославије усвојила је закључак о потреби хармонизације домаћих прописа са регулативом ЕУ и поново исказала спремност за укључивање у шире интеграционе процесе.<sup>27</sup> Међутим, тек је пријемом Југославије у Пакт о стабилности за југоисточну Европу ЕУ изразила спремност за нормализацију односа и њихово унапређивање. Догађаји који су потом уследили довели су до тога да је 29. априла 2008. године у Луксембургу је потписан Споразум о стабилизацији и придруживању,

---

<sup>25</sup> Душко Лопандић, „Право и политика: Санције Европске заједнице према Југославији, односно Србији“, *Правни живот* 3-4/1992, 405.

<sup>26</sup> М. Црнобрња, „Европска унија и ми – Историјат, стање и перспективе“ *Право енергетике зборник радова*, Београд 2005, 345-358.

<sup>27</sup> М. Јовановић, „Европска димензија спољне политике Југославије“, *Међународни проблеми*, 1074/1998, 1-2.

који је ступио на снагу 01.09.2013. године, као формална потврда да је Србија на путу ка пуноправном чланству. С друге стране, Србија је показала јасну намеру да жели да крене путем стицања пуноправног чланства у ЕУ када је Народна Скупштина Републике Србије 2004. усвојила Резолуцију о придруживању ЕУ а Влада Републике Србије 2005. године усвојила Националну стратегију за приступање Србије ЕУ.

Дана 22. децембра 2009. године Србија је поднела званичан захтев за пријем у чланство ове организације. Једна од позитивних чињеница била је укидање виза нашим држављанима и улазак на белу шенгенску листу, што је омогућило слободније кретање лица из Србије по територијама држава чланица ЕУ, а дана 01.03.2012. године Република Србија је и званично добила статус државе кандидата за пријем у чланство ЕУ.<sup>28</sup> Све ове чињенице иду у прилог закључку да се наша држава приближава чланству у овој организацији, али је потребно учинити још много тога на пољу стабилизације привреде као и у погледу правних реформи и примене права ЕУ на подручју Србије.<sup>29</sup>

### **1.3. Појам приступања – настале, предстојеће и очекиване обавезе**

Полазећи од чињенице да је још СР Југославија преузела обавезу приближавања достигнућима Европске уније названим *acquis communautaire* или комунитарно наслеђе, а да је потом државна заједница Србија и Црна Гора и напослетку Република Србија наставила путем хармонизације унутрашњих прописа, у циљу стицања пуноправног чланства, у оквиру овог наслова анализираће се обавезе у области енергетике и животне средине које смо предузели, као и оне које нам тек предстоје.

На нивоу Европске уније, заштита животне средине подразумева велики број прописа и норми. Њихово спровођење има за циљ да се побољша квалитет животне средине и постигне рационално коришћење природних ресурса. Самим тим повољно се утиче и на здравље људи. Применом наведених мера, а нарочито увођењем

---

<sup>28</sup> Б. Кошуткић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Београд 2013, 165-171.

<sup>29</sup> Ивона Лајевац, Драган Ђукановић, „Обавезе Србије по потписивању Споразума о стабилизацији и придруживању“ *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 14/2009, 149-158.



савремене инфраструктуре и успостављањем модерних система, у Србији се очекује смањење загађивања, квалитетна контрола, као и подизање стандарда у овој области.

Када је у питању утицај који потрошња енергије има на животну средину, у смислу емисије штетних гасова из производње и коришћења електричне енергије, нагласак је на преласку на обновљиве изворе енергије. У борби против глобалног загревања ЕУ подстиче све државе чланице да максимално искористе све изворе обновљиве енергије, уз истовремено смањење зависности од фосилних горива. С тим у вези, крајем 2015. године 195 земаља је потписало Париски споразум у склопу Оквирне конвенције УН о промени климе, који је крајем 2016. и званично ступио на снагу. Земље које су потписале споразум обавезале су се да ће да ограниче опасно глобално загревање на знатно мање од два степена у односу на преиндустријски период. Усклађивање стратешких циљева Србије у борби против климатских промена са дугорочним циљевима ЕУ представља основу за испуњавање обавеза преузетих потписивањем Париског споразума и претпоставку да ће ефекти глобалног отопљења на територији Србије у великој мери бити отклоњени или значајно умањени. На подручју енергетске политике ЕУ је креирала тзв. „политику 20-20-20“, која подразумева побољшање енергетске ефикасности за 20%, већу употребу обновљивих извора енергије за 20% и смањење емисије угљен-диоксида за најмање 20% у односу на 1990. годину. Преузимањем обавеза које произлазе из чланства у ЕУ на пољу енергетике, Србија прихвата делотворније коришћење енергије, веће коришћење обновљивих извора енергије и развој тржишта. Приступањем Енергетској заједници Србија је на изванредан начин већ у ЕУ када је у питању област енергетике. Преко тела Енергетске заједнице прати се степен усклађености прописа из области енергетике с правним тековинама ЕУ и извештава о томе. Пошто је главни задатак Уговора о оснивању Енергетске заједнице стварање стабилног правног, економског и енергетског оквира, Србија ће приступањем ЕУ обезбедити сигурност снабдевања енергијом, привући инвестиције у енергетску инфраструктуру, унапредиће заштиту животне средине и створити јединствен регулаторни простор за трговину енергентима.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Министарство за европске интеграције, *Аргументи за Европу*, Београд 2017, 49-50.

У вези са напред наведеним, уочава се да се од државе кандидата за пријем у чланство очекују велике промене, пре свега у смислу прилагођавања њеног законодавства веома обимним прописима Европске уније. Стога, европске интеграције представљају изазов са којим се треба озбиљно суочити.

Уговорене обавезе, било да се примењују одмах или је њихова примена одложена до неког будућег датума, су обавезе које су настале. Таквим се, на пример, сматрају обавезе предвиђене Уговором о оснивању Енергетске заједнице са становишта потписница овог уговора а то су Европска унија, њене чланице и остале државе потписнице које нису чланице ове европске организације.

Обавезе које су предвиђене Споразумом о стабилизацији и придруживању, имајући у виду да ће се придруживање спроводити постепено у прелазном периоду од највише шест година, сматрају се предстојећим обавезама.<sup>31</sup> Из самог назива се закључује да обавезност предстоји, те се обавезе морају испунити зависно од прописаног рока. Потписивањем овог Споразума са Европском унијом, Србија се обавезала да своје законодавство у области заштите животне средине усклади са европским *acquis communautaire*, правним тековинама Европске уније.<sup>32</sup>

Посматрајући настале и предстојеће обавезе уочава се међузависност, у смислу да важећи пропис Европске уније може, на пример, предвидети извесне техничке стандарде и њихов развој по унапред прописаној процедури, те се може очекивати да ће у периоду који предстоји доћи до развоја односно промене стандарда који се имају применити.

Могло би се претпоставити да ће одређене обавезе тек настати, као последица даљег процеса европских интеграција, упоредо са стицањем одговарајуће позиције током процеса придруживања. И овде се уочава међузависност, у смислу да од начина на који се буду остваривале настале и предстојеће обавезе може зависити остварење будућих односно очекиваних обавеза. Евентуалне промене везано за предстојеће обавезе као и настанак нових обавеза могуће је унапред сагледати, с

---

<sup>31</sup> Драгана Радојчић, „Хармонизација прописа у области слободе вршења услуга и Споразум о стабилизацији и придруживању“, *Изазови Европских интеграција*, 2009/3, 59-60.

<sup>32</sup> Стеван Лилић, Мирјана Дреновак – Ивановић, *Еколошко право*, Београд 2014, 13.

обзиром да су планови рада на појединим сегментима правног оквира ЕУ унапред познати. На овај начин је могуће предвидети када ће поједини правни акти бити усвојени, ступити на снагу и ући у редовну примену. Процес утврђивања одговарајућих прописа ЕУ и усаглашавања међу државама чланицама и одговарајућим телима ЕУ је формалан процес који има своју временску динамику што значи да се рад на развоју и допуњавању правног оквира обавља на уређен и планиран начин.<sup>33</sup>

Дакле, у процесу приступања Европској унији преплићу се настале, предстојеће и очекиване обавезе као и евентуалне измене тих обавеза у зависности од расположивих техничких и економских могућности. Одговарајућа тела ЕУ сагледавају унакрсно дејство важећих, предстојећих и очекиваних обавеза и њихових измена, тако да се најзначајније промене у пракси очекују из њихове интеракције. Предвиђање промена је од нарочитог значаја за планирање у области енергетике на националном нивоу, тим пре што се у овој области оне не могу остварити без значајних и дуготрајних припрема.

Посматрајући са становишта садашње позиције Републике Србије, као државе која је поднела кандидатуру за чланство у ЕУ, свака евентуална измена већ насталих обавеза из Уговора о оснивању Енергетске заједнице аутоматски обавезује Србију. У том случају у ситуацији смо да тако измењену или унапређену обавезу треба да применимо. Ово се нарочито односи на обавезе из области заштите животне средине када су у питању велики енергетски објекти.

Енергетско тржиште Европске уније изложено је кретањима на светском енергетском тржишту. Догађаји које се одигравају на светском енергетском тржишту посредно врше утицај на унутрашње тржиште ЕУ, а онда и на регулативу која се доноси у ЕУ. Као пример може се навести руско-украјински енергетски спор из јануара 2009. године када је доведено у питање сигурно снабдевање Европе гасом. Наведена гасна криза резултирала је променама у понашању самог енергетског тржишта ЕУ и тражењу начина да ЕУ своје изворе енергије учини разноврснијим, те

---

<sup>33</sup> В. Кнежевић – Предић, „Међународни уговор као извор права Европске уније“, *Изазови Европских интеграција*, 2009/3, 105-115.

смањи своју енергетску зависност од Русије. Овај догађај довео је до промена у примени постојеће регулативе и настајању нове. Из тога је произашла и нова реалност за државе чланице ЕУ али и за све друге државе и енергетске актере на европском континенту.<sup>34</sup>

Овакви крупни догађаји, било тржишног или политичког карактера, могу се очекивати и у будућности. Поред њих, треба имати у виду и догађаје који могу бити резултат климатских промена те довести до природних катастрофа. Све ово мотивише на значајне промене у прописима ЕУ и стимулише значајно учешће ове европске организације у формирању међународне регулативе у тој области. Када је у питању држава кандидат за чланство у ЕУ, од ње се очекује да предузима прописане мере из области заштите животне средине и у већем обиму него што је то утврђено прописима, чиме она исказује свој став према климатским променама.

Европска унија ступајући у различите односе са другим међународним организацијама, попут нпр. Организације Уједињених нација, уговара одговарајуће међународне обавезе које се односе и на државе чланице, као што и државе чланице преузимају уговорне обавезе независно од ЕУ. Наведени процеси врше утицај не само на регулативу у области енергетике унутар Европске уније, већ могу вршити утицај и на планирање у области енергетике и у земљама које још увек нису чланице ЕУ.<sup>35</sup> Све ово указује на узајамно прожимање и међусобни утицај међународног права, права Европске уније и националних права држава чланица, као и утицај ових правних система на национална права држава које нису чланице Европске уније али ступају у различите односе са међународним и европским организацијама.<sup>36</sup>

Основно питање које се поставља у вези са европским интеграцијама јесте које су користи за Србију од реформи које се спроводе? Услов за ступање у чланство ЕУ је прихватање свих права и обавеза на којима се заснива ЕУ, укључујући и институционални и правни оквир који је чини. Преузимањем европских правних тековина у национални правни систем унапређује се национално законодавство, што

---

<sup>34</sup> С. Лилић, М. Дреновак – Ивановић, (2014), 73.

<sup>35</sup> Бранислава Лепотић Ковачевић, Александар Ковачевић, *Водич кроз Европске политике – Енергетика*; Европски покрет у Србији, Београд 2010, 22.

<sup>36</sup> Bruno de Witte, *European Union Law: A Unified Academic Discipline?* Florence 2008.

представља шансу за побољшање конкурентности државе кандидата и предуслов за несметано преузимање обавеза и коришћење права која проистичу из чланства у ЕУ.

У Србији су се почев од 2008. године убрзаном динамиком усвајали нови прописи. Усвојен је Национални програм за интеграцију Србије у ЕУ од 2008. до 2012. године, као и бројни секторски стратешки документи. Наведене активности изазвале су додатни притисак на администрацију у остваривању нормативних задатака. Неспорно је да је процес усклађивања домаћег права са законодавством ЕУ вишеслојни процес који захтева интеракцију државних органа са институцијама ЕУ, интеракцију између самих државних органа, интеракцију постојећег домаћег законодавства са новим које се усваја у току процеса усклађивања, као и интеракцију домаћих прописа с међународним обавезама Републике Србије. Стога, од институционалног оквира, тј. од овлашћења и начина функционисања институција које руководе овим процесом, у великој мери зависе питања квантитета и квалитета усвојеног законодавства.<sup>37</sup>

#### **1.4. Однос права заштите животне средине и права енергетике**

Животна средина представља насељени део Земљиног простора у коме жива бића могу да опстану. Она подразумева комплекс свих утицаја ван одређеног организма, који долазе како од неживе природе, односно физичко-хемијских услова средине, тако и од других живих бића, те заједно делују на дати организам, на оном месту на коме оно живи. Полазећи од тога, право животне средине бави се просторно дефинисаним окружењем.

Под утицајем друштвене делатности средина у којој човек живи све се више мења губећи свој примарни изглед и својства. Свака измена животне средине која се неповољно одражава на људски живот и позитивне људске и друштвене активности сматра се загађењем. Обично се под тим подразумева уношење хемијских супстанци, биолошких материја или микроорганизама у одређену средину. Све људске

---

<sup>37</sup> Mike Falke, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, Београд 2012, 247.

делатности у мањој или већој мери утичу на животну средину, а једна од делатности која може негативно утицати на животну средину јесте енергетика.<sup>38</sup>

Очување, заштита и унапређење животне средине значајно је из разлога опстанка човечанства и није, како се то у прошлости сматрало, локални феномен везан углавном за велике градове и индустријска постројења, већ је заједничка брига међународне заједнице као целине. Ово сазнање довело је до међународне еколошке сарадње и закључивања уговора као правног оквира за унапређивање стања у овој области. Дакле, процеси у природи налажу међународну сарадњу, из разлога што кретање атмосфере и хидросфере, као и процеси у екосистемима не поштују политичке границе.<sup>39</sup>

Иако се данас може рећи да различита питања у области животне средине заузимају значајан део активности Европске уније, тек почетком седамдесетих година 20. века Европска заједница је почела да предузима значајније политичке акције у овој области, што се подудара са јачањем свести о значају и глобалним последицама проблема животне средине. Политика у овој области уграђена је у уговорну структуру Заједнице тек Јединственим европским актом из 1987. године, да би њен оквир био даље прошириван или само на известан начин макар посредно мењан Уговором о Европској унији из 1992. године, Амстердамским уговором из 1997. (1999.) године, Уговором из Нице из 2003. године и на крају Лисабонским уговором из 2009. године. Јединствен европски акт из 1987. године уводи посебну главу насловљену са „животна средина“ обезбеђујући правни основ за политику Заједнице у области животне средине. На основу ових одредби Комисија је имала могућност да предлаже доношење прописа са циљем да се обезбеди заштита и унапређивање квалитета животне средине, допринесе заштити људског здравља и обезбеди рационално коришћење природних ресурса.<sup>40</sup> Основна начела еколошког права су начело интегралности (државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе обезбеђују интеграцију заштите и

---

<sup>38</sup> Водич кроз заштиту и унапређење животне средине,

[http://www.uecpd.org/uploads/files/Vodic\\_kroz\\_zastitu\\_i\\_unapredjivanje\\_zivotne\\_sredine.pdf](http://www.uecpd.org/uploads/files/Vodic_kroz_zastitu_i_unapredjivanje_zivotne_sredine.pdf), 10. мај 2017.

<sup>39</sup> Вид Вукасовић, „Међународноправно регулисање заштите животне средине и енергетика“ *Право енергетике зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 640.

<sup>40</sup> Драгољуб Тодић, *Водич кроз ЕУ политике – Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд 2010, 19-21.

унапређивања животне средине спровођењем међусобно усаглашених планова и програма, применом прописа, техничких и других стандарда, подстицајним и другим мерама заштите животне средине), начело превенције и предострожности (свака активност мора бити планирана и спроведена тако да проузрокује најмању могућу промену у животној средини, представља најмањи ризик по животну средину и здравље људи, смањи потрошњу сировина и енергије у изградњи, производњи, дистрибуцији и употреби, спречи или ограничи утицај на животну средину на самом извору загађивања; начело предострожности остварује се проценом утицаја на животну средину и коришћењем најбољих расположивих и доступних технологија, технике и опреме), начело очувања природних вредности (природне вредности користе се на начин да се обезбеди очување заштићених природних добара и предела, као и очување вредности геодиверзитета и биодиверзитета; обновљиви природни ресурси користе се под условима који обезбеђују њихово трајно и ефикасно обнављање и унапређивање квалитета, а необновљиви природни ресурси под условима који обезбеђују њихово дугорочно економично и разумно коришћење, укључујући ограничавање коришћења стратешких или ретких природних ресурса), начело одрживог развоја (одрживи развој остварује се доношењем и спровођењем одлука којима се обезбеђује усклађеност интереса заштите животне средине и интереса економског развоја), начело одговорности загађивача и његових правних следбеника (правно или физичко лице које својим незаконитим или неисправним активностима изазива загађење животне средине одговорно је у складу са законом; загађивач или његов правни следбеник обавезан је да отклони узрок загађења и последице директног или индиректног загађења животне средине), начело „загађивач плаћа“ (загађивач плаћа накнаду за загађивање животне средине када својим активностима проузрокује или може да изазове оптерећење животне средине), начело „корисник плаћа“ (свако ко користи природне вредности дужан је да плати стварну цену за њихово коришћење), начело супсидијарне одговорности (у случају када је загађивач непознат, као и када штета потиче услед загађивања животне средине из извора изван државне територије државни органи, у оквиру својих финансијских могућности, отклањају последице загађивања животне средине), начело примене подстицајних мера, начело

информисања и учешћа јавности (свако има право да буде обавештен о стању животне средине) и начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу (право на судску заштиту).<sup>41</sup>

У савременом свету основни захтеви односе се на задовољење три критеријума: енергија, екологија и економија. Процеси и појаве који прате производњу, дистрибуцију и потрошњу енергије, а који се неопходни како би се задовољиле људске потребе, имају значајан ефекат на човекову околину јер је загађење, пре свега ваздуха, а затим вода и тла, неизбежан пратилац свих енергетских процеса.<sup>42</sup> Нужност коришћења енергије односно повећање обима коришћења енергије директно је сразмерно повећању степена заштите животне средине.

С обзиром да активности које се врше у вези са енергијом (производња, транспорт, потрошња итд.) континуирано ремете животну средину, њено очување и заштита један су од веома значајних сегмената права енергетике. Уговором о оснивању Енергетске заједнице Република Србија, као уговорна страна, обавезала се да имплементира део прописа Европске уније који се односи на ову област.

Циљ дисертације је да се укаже на повезаност између коришћења енергије и више или мање неповољног дејста које те активност изазивају током њиховог нормалног обављања, а које се некада из економских или других разлога толеришу, иако њихово дејство на дужи рок може бити штетно. При том треба истаћи да је принцип одрживог развоја, као врховни принцип међународног права заштите околине, израз намере да се успостави равнотежа између заштите околине и права на економски развој.

С тим у вези, правно регулисање енергетике могуће је потпуније разумети једино ако се у обзир узме и правно регулисање заштите животне средине уопште, а посебно на међународном плану. И на међународном плану, као и на националном, регулишу се разне активности у вези са енергијом, било да је реч о њеној производњи, преносу, потрошњи или последицама неке од тих активности. При томе све наведене активности су у мањој или већој вези са заштитом и унапређењем

---

<sup>41</sup> С. Лилић, М. Дреновак – Ивановић, (2014), 21.

<sup>42</sup> Драгослава Стојиљковић, „ Енергетика, загађење и заштита животне средине“ *Право енергетике зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 625.



животне средине, односно са одрживим коришћењем свих природних ресурса, па и извора енергије. Рационална употреба енергије, одрживо коришћење енергије и промовисање употребе алтернативних извора енергије су активности које је тешко ако не и немогуће одвојити од заштите животне средине. И сами процеси у природи налажу међународну сарадњу, из разлога што кретање атмосфере и хидросфере, као и процеси у екосистемима не поштују политичке границе. Ова чињеница је посебно важна у случају оних природних ресурса које деле две или више земаља.<sup>43</sup>

Предуслов за заштиту, очување и унапређење животне средине је боље разумевање самог појма животна средина, као скупа природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот, као и начина на који она утиче на друштво. Међународно право заштите животне средине или међународно еколошко право је правна дисциплина чији су основни предмет изучавања прописи који се односе на животну средину (заштиту, унапређење итд.).<sup>44</sup>

Промене климе у виду глобалног загревања могу бити веома штетне по сам опстанак човека и свих живих бића на Земљи. Због тога је унутар Европске уније развијена политика заштите животне средине и одрживог развоја, под којим се подразумева развој знања, вредности и вештина за учешће у одлукама о начину индивидуалног и колективног, локалног и глобалног деловања, које ће унапредити садашњи квалитет живота без угрожавања будућности планете, односно такав развој који задовољава потребе данашњице без угрожавања могућности будућим генерацијама да задовоље те исте потребе. Стратегија одрживог развоја заснива се на принципу да се економски, социјални и еколошки ефекти свих секторских политика морају узети у обзир у процесима доношења одлука.

Европска унија у циљевима своје енергетске политике утврђује механизме за сузбијање ефеката феномена климатских промена, кроз утврђивање обавезе смањења емисије гасова стаклене баште за 20% до 2020. године. Део овог циља су и механизми за повећање енергетске ефикасности и повећање коришћења обновљивих

---

<sup>43</sup> Б. Кошутић, „Право и енергетика“, *Право енергетике зборник радова*, Београд 2005, 13-35.

<sup>44</sup> Б. Лепотић - Ковачевић, „Увод у право енергетике“, *Право енергетике зборник радова*, Београд 2005, 189-393.

извора енергије, сваког за 20% до 2020. године, из разлога што употреба ових извора енергије (енергија ветра, соларна енергија, енергија из хидро-електрана, енергија плиме и осеке, геотермална енергија и биомаса) доприноси смањењу емисија штетних гасова из производње и коришћења електричне енергије, као и што се на тај начин смањује зависност ЕУ од увоза фосилних горива (посебно нафте и гаса).<sup>45</sup>

Проблеми дерогације животне средине наметнули су потребу заједничког договарања и усклађивања напора свих народа света. Основни објекат међународне заштите је целокупна планета Земља, као средина живљења човечанства. Европска унија хармонизује еколошко законодавство у целој Европи и на тај начин осигурава висок ниво квалитета животне средине, првенствено у земљама чланицама, али све више и за европске грађане у свим деловима Европе. Земље кандидати су обавезне, да до датума приступања, усвоје законодавство ЕУ у области животне средине и да његову примену заврше у року од око 10 година након приступања.

Регион југоисточне Европе карактеришу специфичне транзиционе околности, формално прокламовани циљеви у вези са чланством у ЕУ и низак ниво међусобне сарадње у области животне средине без које решавање савремених проблема животне средине скоро да није могуће. Општи значај међународних уговора проистиче из користи коју државе имају (или могу да имају) од чланства у међународним уговорима, односно из могућности да своје интересе лакше остваре посредством међународне сарадње дефинисане међународним уговором. Може се рећи да је квалитет животне средине у југоисточној Европи „на нивоу глобалног просека, али знатно испод нивоа ЕУ.“ Државе Југоисточне Европе су посебно истакле проблеме у области квалитета ваздуха и воде, као и заштићених подручја.<sup>46</sup>

Право заштите животне средине је изузетно битан инструмент регулисања и управљања одрживим развојем који је опет један од главних циљева постављених у модерном међународном праву и политици. Пут до одрживог развоја води кроз три елемента: социјални, економски и животну средину, од којих се последњи елемент базира на признавању чињенице да се одрживи развој не може постићи уколико се

---

<sup>45</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Заштита животне средине у светлу Уговора о оснивању Енергетске заједнице“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 5-6/2011, 169 и даље.

<sup>46</sup> Д. Тодић, *et al.*, „Међународни уговори у области животне средине у функцији европских интеграција и регион југоисточне Европе“, Европски покрет у Србији, Београд 2011, 3-5.

природни ресурси и енергија троше бржим темпом него што је планети потребно да их обнови или отпади и загађење производе брже него што је планети могуће да их разложи. У том смислу, неопходно је успоставити такав систем заштите животне средине који ће дозволити смањење ризика загађења и угрожавања екосистема, као и смислену употребу природних ресурса.<sup>47</sup>

Заштита животне средине захтева значајну интервенцију државе, при чему се мере државе уводе најчешће уз ослонац на резултате научних процена утицаја различитих људских активности на животну средину. Могуће је да мере државе усмерене ка заштити животне средине буду третиране као ограничења права страних улагача, чак иако се те мере не односе на заштиту непосредних државних интереса (порези, национална безбедност) већ и на заштиту општих интереса којима животна средина свакако припада. Привредна активност и животна средина су интереси који ће се најчешће наћи у сукобу, тако да држава тежи да путем правних норми између њих успостави одговарајућу равнотежу. Поједини аутори сматрају да је право на одрживи развој заправо компромис између ова два интереса. Заштита животне средине носи са собом и значајне трошкове који се делом могу пренети и на носиоце привредне активности у случају прописивања еколошких стандарда за обављање привредне активности.<sup>48</sup>

Политика Заједнице у области животне средине има за циљ обезбеђивање високог степена заштите водећи рачуна о разноликости стања у различитим регионима Заједнице. Она се заснива на начелима предострожности, превентивне акције, начелу да штета треба да буде исправљена на извору загађивања и начелу да загађивач плаћа. Приликом утврђивања политике из области животне средине, прописана је обавеза да се води рачуна о расположивим научним и техничким подацима, условима животне средине у различитим регионима Заједнице, предностима и оптерећењима која могу да проистакну из подухвата или одсуства подухвата, економском и друштвеном развоју Уније у целини, уравнотеженом развоју њених региона. Надлежност ЕУ у овој области дефинисана је експлицитно

---

<sup>47</sup> Драгана Радојевић, „Нова Директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, 1-2/2005, 194.

<sup>48</sup> Сања Ђајић, „Заштита животне средине и међународно инвестиционо право – Супротности које се не привлаче“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 12/2011, 271 и даље.

чланом 4. Уговора о функционисању ЕУ и то као подељена надлежност између Уније и држава чланица, тј. надлежност Уније у области политике животне средине ограничена је са два кључна чиниоца: принцип супсидијарности, који је у вези са политиком животне средине уведен у Јединствени европски акт, а уговором из Мастрихта његова улога је проширена и захтевом да се за одређена, нарочито осетљива питања, и даље тражи једногласност уместо већинске подршке држава чланица у Савету министара („зелени“ порези, неки аспекти управљања водним ресурсима, просторно планирање, енергетска политика, итд).<sup>49</sup>

Електрична енергија и гас чине основу данашњег начина живота и економије. Смањење коришћења енергије и елиминисање загађења животне средине спадају у главне циљеве енергетске политике и већине других политика ЕУ. У том циљу, државе потписнице уговора обавезале су се да ће имплементирати наведене директиве и на тај начин значајно допринети смањењу загађивања животне средине и ставрању чистог и сигурног окружења. Како би се наведени циљеви остварили потребно је да се створе услови за примену прописа тј. да релевантни закони обезбеде потребне институције и овлашћења за примену, као и да ти услови буду јасни и практични како би се могли остварити.

Имајући у виду да је енергетика област са реално драстичним утицајима и могућим последицама на животну средину, Закон о енергетици<sup>50</sup> уређује, између осталог, услове за изградњу нових енергетских објеката и услове и начин обављања енергетских делатности, начин организовања и функционисања тржишта електричне енергије и природног гаса. У погледу изградње енергетских објеката, закон предвиђа да се енергетски објекти граде у складу са законом којим се уређују услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката, техничким и другим прописима, а по претходно прибављеној енергетској дозволи која се издаје у складу са овим законом (члан 30). У том смислу, важе одредбе о учешћу јавности садржане у закону који уређује област планирања и изградње и закона о стратешкој процени утицаја на животну средину. Један од услова који су потребни за издавање енергетске дозволе тичу се и заштите животне

---

<sup>49</sup> Д. Тодић (2010), 27-28.

<sup>50</sup> Закон о енергетици – ЗОЕ, „Службени гласник РС“, бр. 145/14.

средине, што недвосмислено указује на могуће и реалне утицаје енергетског објекта за који се дозвола тражи на животну средину у најширем смислу речи.<sup>51</sup>

Дакле, однос права енергетике и еколошког права остварује се у утицају који енергетика, односно субјекти права енергетике својом активношћу врше на животну средину. Енергетика је глобални загађивач, те је све теже говорити о праву заштите животне средине као о националном праву. Примарни извори загађења су производња електричне енергије, производња топлотне енергије, производња деривата нафте и потрошња енергената у домаћинству, посебно када се ради о спаљивању дрвета, угља или нафте. Секундарни извори загађења су потрошња енергије и енергената у индустрији и саобраћају.

Сви облици транспорта енергије и енергената такође су потенцијални загађивачи животне средине. Најмањи потенцијални загађивач је пренос топле воде топоводима. Наравно није област енергетике једини загађивач али је укупан утицај примарних и секундарних извора загађења у овој области, који су последица неопходности производње и потрошње енергије, највећи загађивач животне средине.

Развој и експанзија индустријских процеса и непрестано увођење у производњу нових производа, ствара све веће количине отпада који представља потенцијалну претњу животној средини и јавном здрављу, а самим тим и квалитету живота. Потрошња енергије непосредно утиче на погоршање квалитета животне средине. Пре свега, емисија гасова и прашине насталих сагоревањем угља, мазута или природног гаса непрестано загађују атмосферу и утичу на оштећење озонског омотача, појаву киселих киша, нестанак осетљивих еко-система. Исто тако, долази до загађивања тла и водотокова, јер животни циклус енергије започиње са рудницима угља и налазиштима нафте и гаса, а завршава се механичким радом и враћањем топлотне енергије у окружење. Тако, нагли пораст потрошње енергије још више утиче на погоршање квалитета животне средине и климатске промене. Очекује се да ће се до 2020. године смањити степен загађења животне средине, односно значајно

---

<sup>51</sup> М. Дреновак – Ивановић, Сретен Ђорђевић, *Практикум о праву на правну заштиту у питањима животне средине у управном поступку и управном спору*, Београд 2013, 93-94.

побољшати квалитет ваздуха, захваљујући примени одговарајућих стандарда за контролу емисије, као и повећањем енергетске ефикасности.<sup>52</sup>

Појам одрживи развој уведен је 1980. године, популаризован у извештају Светске комисије о животној средини и развоју из 1987. године, да би коначно на Конференцији УН о животној средини и развоју у Рио де Жанеиру 1992. године добио статус глобалне мисије. Том приликом овај појам дефинисан је као „развој који задовољава потребе садашњице без угрожавања способности будућих генерација да задовоље своје потребе.“ Имајући у виду да се свет брзо мења, те да је присутна растућа потреба за ефикаснијим и одрживим производним процесима, морамо превазићи неке значајне проблеме у које спада и утицај снабдевања енергијом на животну средину. С тим у вези, однос између одрживог развоја и коришћења енергетских ресурса је од великог значаја за друштво. Ово стога што је снабдевање енергетским ресурсима неопходан, али не и довољан услов за развој друштва. Да би се оно правилно развијало потребан је сигуран и поуздан приступ овим ресурсима, као и њихово безбедно коришћење у циљу задовољења енергетских потреба са минималним негативним утицајима на животну средину а самим тим и здравље људи. Боље разумевање одрживог развоја и питања животне средине, у вези са коришћењем енергетских ресурса, је неопходно како би се омогућило боље решавање проблема и помогло у проналажењу корисних решења како за привреду, тако и за друштво. Закључак је да се ефикасним коришћењем енергетских ресурса за друштво повећававају користи, а умањују негативне последице, имајући у виду да је већина енергетских извора ограничена. У идеалним условима, друштво које тежи одрживом развоју требало би да користи само оне енергетске ресурсе који не изазивају штетне последице по животну средину.<sup>53</sup>

У овом делу рада анализиран је однос између енергетске ефикасности, животне средине и одрживог развоја, као повезаност између коришћења обновљивих извора енергије, животне средине и одрживог развоја, како би се одговорило на питање на који начин се употребом енергије може утицати на смањење загађења животне средине.

---

<sup>52</sup> Биљана Степановић, Александра Кокић-Арсич, „Систем управљања заштитом животне средине и еко иновације у Енергетици доо“, <http://www.cqm.rs/2011/FQ2011/pdf/6/12.pdf>, 12.04.2018. године.

<sup>53</sup> Ibrahim Dincer, Marc. A Rosen, *Energy, Environment and Sustainable Development*, second edition 2013, 60-64.

## ГЛАВА II

### ПРАВО ЕНЕРГЕТИКЕ И ПРАВО ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

#### 2.1. Појам, извори и принципи права енергетике

У последњих двадесетак година уочава се повећање броја изборних предмета на Правним факултетима у земљама англосаксонског правног система. Све до 1970-их година већина предмета су били обавезни предмети, тако да су студенти имали релативно мали избор око ангажовања у одређеним другим областима. Међутим, у последње време, наставни планови су се радикално изменили у смислу смањивања обавезних предмета, а повећања броја изборних предмета. С тим у вези, и студенти су више заинтересовани и ангажовани у смислу избора праксе у другим областима. Једна од њих је и област енергетике.

Генерално гледано, право енергетике није предмет који је доступан студентима права. У Аустралији, на пример, ова област се изучава на само два од укупно двадесет и шест Правних факултета (University of Adelaide i University of Wollongong). У Канади, само на једном универзитету (University of Adelaide of Calgary), док се на Новом Зеланду уопште не изучава. Ових неколико факултета се налазе у регионима са јаким енергетским сектором, а област енергетике изучава се у оквиру курсева који носе назив нафтно право и право природних ресурса.<sup>54</sup>

Право енергетике, код нас, није самостална грана права већ посебна област привредног права. Потреба за међународном разменом енергије и енергената тј. прекограничним повезивањем енергетских мрежа појединих земаља довела је до тога да оно постепено прерасте у међународно право енергетике. У питању је млада правна дисциплина која је настала из нафтног права земаља англосаксонског правног система, у последње три деценије прошлог века, и то као област међународног привредног права која је повезана и са међународним правом заштите животне средине. Због наведеног, данас је тешко говорити о специфичностима националних

---

<sup>54</sup> Adrian J Bradbrook, „Energy Law as an Academic Discipline“, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Volume 14, 1996.

права енергетике. У прилог наведеној тврдњи говори и чињеница да се право енергетике најпре појавило у концесијама за истраживање и експлоатацију нафте, гаса и угља које концесије су касније имале међународни карактер. Потреба за енергентима, повезивање националних тржишта у регионална, међународна размена роба и информација утицали су на хармонизацију норми у области енергетике, а самим тим и на стварање међународног права енергетике, које је опет утицало на национална права енергетике и усаглашавање националних прописа у овој области. Наведени процес довео је до хармонизације прописа појединих земаља а тиме и до постепеног нестајања специфичности националних права енергетике, тако да се данас може говорити о праву енергетике као међународно правној категорији.<sup>55</sup>

Реч је о правној дисциплини која се развија преко међудржавних споразума и међународних конвенција. С тим у вези, велики утицај на стварање међународног права енергетике имале су међународне конвенције као што су Уговор о енергетској повељи и Међународни оквирни споразум о институционалним основама за успостављање међудржавног система за транспорт нафте и гаса –ИНОГАТЕ. Такође, значај за међународно право енергетике имају и конвенције о заштити животне средине: Оквирни споразум о климатским променама, Кјото протокол, Архуска конвенција о праву грађана да буду информисани и да доносе одлуке у областима које се тичу заштите животне средине од загађења која емитују енергетски објекти. Велики број конвенција, као извора права заштите животне средине, имају за предмет различите енергенте, односно постројења за производњу и транспорт енергије, а којим се регулишу превоз опасних материја и заштита од загађивања.

Неодржива пракса широм света у производњи и потрошњи енергије довела је до мноштва еколошких проблема као и до велике глобалне забринутости, те се дошло до закључка да област енергетике треба посматрати како са аспекта међународног права, посебно имајући у виду брз развој међународног права заштите животне средине, тако и са аспекта националних права. С тим у вези, постоји потреба

---

<sup>55</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Појам права енергетике“, *Право енергетике, зборник радова*, Београд 2005, 395-404.



за сталним изналагањем адекватних правних решења у циљу унапређивања одрживог развоја.<sup>56</sup>

Извори права енергетике могу се, као и у другим гранама права, поделити на материјалне и формалне (правне норме, којима се регулишу правни односи производње, превоза и продаје енергената и енергије), као и на домаће и међународне изворе, према територији на којој се примењују. Право енергетике Европске уније представља посебну групу извора права који се примењују на њеној територији. Према правној снази групишу се у законе и подзаконске прописе, опште акте енергетских субјеката, уговоре и опште услове пословања, пословне обичаје, судску праксу и правну науку.

На првом месту, у домаћем праву, треба споменути Закон о енергетици Републике Србије („Службени гласник РС“, број 145/14)<sup>57</sup> којим се, између осталог, уређују циљеви енергетске политике и начин њеног остваривања, услови за поуздану, сигурну и квалитетну испоруку енергије и енергената и услови за сигурно снабдевање купаца, заштита купаца енергије и енергената, итд. Такође, посебан значај имају и закони којима се потврђују тј. ратификују међудржавни уговори, чијим доношењем текст потврђеног међународног споразума или конвенције постаје саставни део домаћег правног система. У области енергетике, као подзаконски прописи појављују се уредбе, правилници, одлуке, путем којих се ближе уређују правни односи који су недовољно уређени законом. Општим актима привредни субјекти уређују своју делатност, организацију и пословање, док све већи значај, због брзине обављања робног промета, добијају општи услови пословања који садрже сет уговорних клаузула или чак типске уговоре за трговину одређеним робама. Њихов значај се посебно огледа у трговини берзанским робама у које спадају и сирова нафта, деривати нафте, електрична енергија, природни гас и угаљ. Пословни обичаји, који су некада били основни извор привредног (трговачког права), изгубили су свој значај јер данас постоје закони који уређују правне односе размене роба и услуга. За разлику од обичајног права, њих прати свест о целисходности примене. Судска пракса није формални извор права у домаћем праву (међутим, јесте фактички извор

---

<sup>56</sup> Rosemary Luster, Adrian Bradbrook, *Energy Law and the Environment*, New York 2006.

<sup>57</sup> ЗОЕ, „Службени гласник РС“, бр. 145/14.

права, јер утиче на уређивање правних односа). У земљама англо-саксонског права судска пракса (прецеденти) је извор права. Утицај англо-саксонског права на право Европске уније огледа се и у томе што су одлуке Европског суда правде извори права. Правна наука није формални извор права у домаћем праву, али је значајна у области његове примене јер указује на потребу уношења нових правних института у домаћи правни систем.<sup>58</sup>

Међународни извори права енергетике су конвенције односно уговори које је наша држава ратификовала. Најважније су конвенције из области превоза и промета (трговине) енергијом, као и споразуми о приступању међународним организацијама чија се тела баве различитим питањима у области енергетике и међународни уговори о заштити животне средине и о људским правима, као што је Закон о потврђивању Оквирног споразума о институционалним основама за успостављање међудржавних система за транспорт нафте и гаса.<sup>59</sup>

У међународне изворе права чији предмет није право енергетике али чије поједине норме утичу на правне односе у области енергетике убрајају се Конвенција УН о уговорима о међународној продаји робе<sup>60</sup>, Конвенција о уговору за међународни превоз робе друмом<sup>61</sup>, Конвенција о режиму пловидбе на Дунаву,<sup>62</sup> Конвенција о грађанској одговорности за штете проузроковане загађењем погонском нафтом<sup>63</sup> и Протокол из 1992. године о изменама и допунама Међународне Конвенције о грађанској одговорности за штету проузроковану загађењем нафтом,<sup>64</sup> Оквирна конвенција УН о климатским променама.<sup>65</sup> Поред наведених међународних

---

<sup>58</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Извори права енергетике“, *Право енергетике, зборник радова*, Београд 2005, 405-420.

<sup>59</sup> Закон о потврђивању Оквирног споразума о институционалним основама за успостављање међудржавних система за транспорт нафте и гаса, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр.10/01.

<sup>60</sup> Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о уговорима о међународној продаји робе – „Бечка конвенција“, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр.13/84.

<sup>61</sup> Уредба о ратификацији Конвенције о уговору за међународни превоз робе друмом, *Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори*, бр.11/58.

<sup>62</sup> Указ о ратификацији Конвенције о режиму пловидбе на Дунаву, *Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори*, бр.8/49 и *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр.6/98.

<sup>63</sup> Закон о потврђивању Међународне Конвенције о грађанској одговорности за штете проузроковане загађењем погонском нафтом, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 1/10.

<sup>64</sup> Закон о потврђивању Протокола из 1992. године о изменама и допунама Међународне Конвенције о грађанској одговорности за штету проузроковану загађењем нафтом, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/10.

<sup>65</sup> Закон о потврђивању Оквирне Конвенције Уједињених нација о промени климе *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр.2/97.

извора права који су ратификацијом постали саставни део домаћег права, веома је важно навести међународне изворе права које нисмо ратификовали, а чија је ратификација веома значајна за даљи развој права енергетике као и других области права код нас. Овде се издвајају: Уговор о енергетској повељи,<sup>66</sup> Конвенција УН о превозу опасне робе унутрашњим воденим путевима, Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенција.<sup>67</sup>

Принципи су критеријуми у складу са којима треба да се понашају субјекти права енергетике. За право енергетике значајни су принцип сигурности снабдевања енергијом као и принцип ефикасног коришћења енергије или енергетске ефикасности. Сигурно снабдевање енергијом остварује се довољном количином енергије на тржишту, резервама енергената и енергије, развојем тржишта енергије, сигурним функционисањем енергетских мрежа, као и стварањем услова да свако лице има прилику да постане потрошач енергије ако то жели, док се ефикасно коришћење енергије остварује на начин да се са мањом потрошњом енергије постигне исти ефекат. Енергетска ефикасност треба да буде предмет енергетске политике и стратегије сваке државе из разлога што се на тај начин смањује загађивање животне средине, до чега долази услед производње и потрошње прљаве енергије и штеде се необновљиви природни ресурси, односно извори енергије.<sup>68</sup>

### **2.1.1. Подобласти права енергетике Републике Србије**

Поделом права енергетике на области које проучавају различите енергенте, који служе крајњој потрошњи, настале су различите подобласти овог права. Тако, предмет гасног права јесу правни односи који настају обављањем енергетских делатности превоза, продаје и складиштења природног гаса. Право електроенергетике чини скуп правних норми којима се регулишу односи производње

---

<sup>66</sup> Уговор о енергетској повељи <http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECTC-en.pdf>, 12. окт.обар 2017.

<sup>67</sup> Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција, 1998). Доступно на: <https://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>, 12. октобар 2017.

<sup>68</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Појмови и принципи права енергетике“, *Право енергетике, зборник радова*, Београд 2005, 421-442.

електричне енергије (произведене у термоелектранама, хидроелектранама и комбинованом процесу производње), превоза и продаје електричне енергије.

Енергетска ефикасност треба да буде предмет енергетске политике и стратегије сваке државе из разлога што се на тај начин смањењује загађивање животне средине, до чега долази услед производње и потрошње прљаве енергије и штеде се необновљиви природни ресурси, односно извори енергије.<sup>69</sup> Нафтно право проучава производњу деривата нафте, превоза, продаје и складиштења сирове нафте и деривата нафте. Предмет топлотне енергије јесу производња, превоз и продаја топлотне енергије. Право обновљивих извора енергије је најмлађа подобласт права енергетике која је настала под утицајем еколошког права и са њим је тесно повезана.

С обзиром да енергетске делатности спадају у еколошки прљаве делатности, а да је производња електричне енергије из обновљивих извора најчешће веома скупа, то је у земљама ЕУ и другим развијеним земљама, па и код нас, почело увођење различитих облика субвенција и приоритета, тј. подстицајних мера за произвођаче који произведу енергију из ових извора.

Дакле, подобласти права енергетике јесу гасно право, нафтно право, право електроенергетике, право нуклеарне енергије (атомско право), право топлотне енергије и право угља. У последње време говори се и о праву обновљивих извора енергије. У Републици Србији можемо рећи да су подобласти права енергетике гасно право, нафтно право, право електроенергетике и право топлотне енергије јер право обновљивих извора енергије није довољно развијено, као ни право нуклеарне енергије (немамо нуклеарне електране).<sup>70</sup>

Имајући у виду наведено, можемо рећи да постоји међусобни утицај права енергетике и неких сродних области права и друштвених појава. Тако, на пример, право енергетике и саобраћајно право се преплићу како у области превоза енергије и енергената енергетским мрежама, водовима и цевоводима, тако и у области превоза ових „опасних материја“ у друмском, железничком, поморском и ваздушном саобраћају, као и саобраћају унутрашњим воденим путевима. С обзиром да је у

---

<sup>69</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Подобласти права енергетике“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 443-455.

<sup>70</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Права енергетике и сродне области“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 457-469.

питању „опасна роба“ која се превози у посебном режиму превоза, на њу се примењују опште особине уговора о превозу опасне ствари у појединим видовима саобраћаја. Превоз енергије и енергената ја регулисан домаћим прописима и међународним конвенцијама, које је наша држава већином ратификовала.

Затим, узајамна веза између права енергетике и еколошког права остварује се кроз утицај који енергетика, као област привреде, врши на целокупну животну средину. Такође, може се уочити и међузависност енергетике, као области привреде, и сиромаштва, као друштвено-социјалне појаве, имајући у виду да развој енергетике доводи до повећања запослености у том сектору као и другим областима привреде, јер производња енергената и енергије омогућава развој привреде. Самим тим, долази и до пораста животног стандарда кроз повећање могућности потрошње и омогућавање ефикаснијег коришћења енергије у домаћинству, на који начин остаје више средстава за осталу потрошњу.

### **2.1.2. Извори права енергетике у праву ЕУ и у праву Републике Србије**

Изворе права енергетике, у праву Републике Србије, можемо посматрати према подобластима права енергетике. Тако се као извор гасног права може навести Закон о цевоводном транспорту гасовитих и течних угљоводоника и дистрибуцији гасовитих угљоводоника,<sup>71</sup> у изворе нафтног права може се уврстити такође овај закон заједно са Законом о енергетици.<sup>72</sup> Извори нафтног права су и прописи саобраћајног права којима се уређује превоз опасних ствари, опасних материја. Извори права топлотне енергије су: Закон о комуналним делатностима,<sup>73</sup> као и Закон о енергетици, који се може сврстати и у извор права обновљивих извора енергије. Закон о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности<sup>74</sup> може се сврстати у извор права нуклеарне енергије, исто као и Закон о ратификацији Бечке

---

<sup>71</sup> Закон о цевоводном транспорту гасовитих и течних угљоводоника и дистрибуцији гасовитих угљоводоника, „Службени гласник РС“, бр.104/2009.

<sup>72</sup> ЗОЕ, „Службени гласник РС“, бр. 145/14.

<sup>73</sup> Закон о комуналним делатностима, „Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16.

<sup>74</sup> Закон о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности, „Службени гласник РС“, бр. 36/09,93/12.

конвенције о грађанској одговорности за нуклеарне штете.<sup>75</sup> Затим, Закон о јавним предузећима<sup>76</sup> и Закон о привредним друштвима<sup>77</sup> такође су извори права енергетике јер се њима уређује правни положај привредних субјеката који обављају делатности у области енергетике.

Предмет права енергетике Европске уније је унутрашње тржиште електричне енергије и природног гаса, регулација тржишта енергије, сигурност снабдевања сировом нафтом и дериватима нафте, транзит енергетским мрежама. Изворе права енергетике ЕУ представљају уговори о оснивању и даљем развоју ове организације (као што су Уговор о оснивању Заједнице за угаљ и челик, затим Уговор о оснивању Европске економске заједнице итд). Поред ових, изворе чини и секундарно право у области права електричне енергије, нафтног, гасног права и права заштите животне средине, односно секундарна регулатива - Уредбе (Regulations) и бројна упутства (Директиве) којима се уређује либерализација односа и отварање тржишта посебно у области електро и гасне привреде. Изворе овог права чине и међународни уговори закључени између појединих земаља чланица и трећих земаља о продаји енергије и енергената. Суштина ових прописа је организовање унутрашњег тржишта електричне енергије и природног гаса, стварање тржишта енергије земаља чланица и отварање овог тржишта према тржиштима трећих земаља. У правним актима који регулишу област енергетике истакнут је и захтев за поштовањем прописа о заштити животне средине што указује на повезаност области које су предмет истраживања.<sup>78</sup>

Прописи ЕУ захтевају и организовање посебног регулаторног тела, независног од политичких утицаја, које на принципу транспарентности и недискриминације учесника на тржишту има овлашћења да доноси прописе у области регулације тржишта, у циљу остваривања сигурности снабдевања купаца електричном енергијом и природним гасом. Правни акти ЕУ утврђују обавезу вршења контроле над обављањем енергетских делатности, која се врши путем лиценцирања физичких и

---

<sup>75</sup> Закон о ратификацији Бечке конвенције о грађанској одговорности за нуклеарне штете, „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори”, бр. 5/77.

<sup>76</sup> Закон о јавним предузећима, „Службени гласник РС”, бр. 15/16.

<sup>77</sup> Закон о привредним друштвима, „Службени гласник РС”, бр. 36/11, 99/11 и 5/15.

<sup>78</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Право енергетике у праву Европске уније“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 471-495.

правних лица (енергетских субјеката) која имају намеру да отпочну са вршењем наведених делатности.

Право енергетике, као област права Европске уније, је предмет првог стуба што указује на значај права енергетике у праву ЕУ. Хармонизација са комунитарним прописима из ове области је предуслов да би једна држава постала чланица ЕУ. Када је у питању уређење односа производње, транспорта и продаје електричне енергије у праву Европске уније и правима држава чланица, може се уочити сличан приступ у смислу постојања посебних области и то: за нафту и гас, угаљ и електричну енергију. Начин на који ће прописи у области енергетике функционисати у појединим земљама зависи од њихових правних система и то првенствено управног права, уставног права, права конкуренције и права заштите животне средине, као најзначајнијих правних система повезаних са облашћу енергетике. Проблеме у будућности би могла да изазове подела која се усваја између гаса и електричне енергије, у смислу да се они у прописима нормирају у оквиру одвојених поглавља. Ово с тога што постоје разлике између производње (електричне енергије) и складиштења (гаса), као и техничке разлике између преноса (електричне енергије) и транспорта (гаса), за разлику од снабдевања код кога се уочавају сличности.<sup>79</sup> У Закону о енергетици Републике Србије, гас и електрична енергија су такође нормирани у оквиру различитих поглавља. Повећана конкуренција у мрежним енергетским индустријама (електрична енергија и гас), привукла је велику пажњу последњих година у контексту расправе о либерализацији тржишта и приватизацији. Ограничавајући фактор биле су мреже у државном власништву у већини земаља континентале Европе, између осталог и због великих инвестиција у преносне и дистрибутивне мреже.<sup>80</sup>

Право Европске уније је *sui generis* извор права. Обавезује државе чланице али може у извесној мери да обавезује и државе које су потписале одређене споразуме или конвенције настале као акти права ЕУ. Није извор права у нашој земљи. Оно не

---

<sup>79</sup> Robert Tudway, "Energy Law and Regulation in the European Union", *Environmental Law Review*, 1999, 230.

<sup>80</sup> Peter Cameron, *Competition in Energy Markets, Law and Regulation in the European Union*, New York 2002.

обавезује уколико држава није ратификовала неки од споразума или конвенција које су настале као акти права ЕУ.

### **2.1.3. Право енергетике као национална и међународна област права**

Као национална област права, право енергетике је повезано са другим гранама права а нарочито са управним правом, саобраћајним правом, грађанским правом, облигационим правом, еколошким правом, уставним правом, међународним приватним правом и међународним јавним правом.

С обзиром да је Устав највиши правни акт једне државе, то и прописи у области права енергетике, као и сви други прописи, треба да буду у сагласности са Уставом. Однос права енергетике, као посебне области привредног права, и грађанског, односно облигационог права је однос посебног и општег јер право енергетике проучава промет роба и услуга само у области енергетике за разлику од облигационог права које проучава промет роба и услуга уопште. Када се посматра однос права енергетике и управног права може се закључити да су у питању две одвојене гране права које су узајамно повезане у ситуацији када надлежни орган, у управном поступку, решава по захтеву енергетског субјекта. Додирну тачку међународног јавног права и права енергетике чине случајеви када држава иступа као субјект правних односа у области енергетике (када држава иступа као гарант извршавања међ. обавеза привредних субјеката у области енергетике-међудржавни споразуми, државне гаранције). Саобраћајно право и право енергетике се преплићу у области превоза енергије и енергената. С обзиром да су енергенти класификовани као опасне материје, то се превоз већине енергената у саобраћају одвија по посебном режиму. Са правом заштите животне средине заједнички је заштитни објекат, а то је животна средина коју треба очувати приликом обављања енергетских делатности, када се има у виду да је енергетика њен највећи загађивач. Због тога је од изузетног значаја регулисање заштите животне средине, односно регулисање обављања енергетских делатности, како би се смањила и отклонила загађења која услед тога могу настати.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Домаће право енергетике“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 497-515.



Државе су регулисале област енергетике националним прописима али је међународна размена енергије условила закључивање спољнотрговинских уговора и настанак међународних споразума и конвенција. Неопходност међународне размене енергије утицала је на развој права енергетике, тако да је данас све теже говорити о националном праву енергетике поједине државе а све објективније говорити о међународном праву енергетике. Међународна размена енергије утицала је да државе, чији привредни субјекти учествују у тој размени, постепено хармонизују поједине одредбе прописа из области енергетике. Тиме се остварује међусобни стални утицај националних права појединих држава и међународног права.<sup>82</sup>

Географски неравномеран распоред извора енергије (енергената) и потреба за енергијом, односно околност да постоји разлика између места где се енергија може наћи и места где је потребно коришћење енергије, условила је потребу за разменом енергената и енергије. У почетку је то била сирова нафта а касније природни гас и деривати нафте.<sup>83</sup> Развој енергетских мрежа омогућио је снабдевање енергијом становништва у удаљеним подручјима, што је веома важно, јер се без енергије тешко може замислити квалитетан живот. Са развојем трговине енергијом и развојем могућности превоза енергије настала је потреба за повезивањем националних енергетских мрежа у интерконективне водове и цевоводе. Формирало се тржиште и створили су се услови за даљи развој тржишних институција. Поред тога, енергетска тржишта су међу собом повезана сложеним технолошким, власничким и финансијским везама.<sup>84</sup> У светлу развоја међународног права енергетике и међународног тржишта енергије настале су и међународне компаније које обављају делатност у области енергетике и међународне организације које за предмет свог рада имају енергетику или поједине области енергетике, као што су, на пример, Светска трговинска организација (WTO), Међународна организација за атомску енергију (IAEA), Организација за индустријски развој (UNIDO) и друге.

---

<sup>82</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Будући правци развоја права енергетике“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 517-520.

<sup>83</sup> Александар Ковачевић, „Трговина енергијом“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 589-602.

<sup>84</sup> А. Ковачевић, „Тржиште енергије“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 603-604.

Право енергетике се континуирано развија изменама у постојећој регулативи, као и настанком нове регулативе коју чине закони, подзаконска акта, правила рада тржишта, правила рада мрежа и технички прописи који у себи садрже техничке стандарде. Активностима првог стуба Европска унија је утицала на хармонизацију права енергетике држава чланица, те тако поједине земље које желе да постану чланице хармонизују своја национална права са правом ЕУ, као једним од услова за остваривање чланства у овој организацији. Спољнотрговинска сарадња у области енергетике и поређење правних норми различитих земаља, у циљу остваривању пословне сарадње, такође утиче на настанак нових уговора и правних појмова.

#### **2.1.4. Енергетска политика ЕУ – проблеми развоја и основни аспекти**

Циљеви енергетске политике Европске уније су развој унутрашњег тржишта енергије, остваривање сигурности снабдевања енергијом и одрживог развоја, промоција ефикасног коришћења енергије, коришћење обновљивих извора енергије, развијање трансевропских мрежа и усмеравање односа са трећим земљама.

Стратегијом развоја енергетике одређују се дугорочни циљеви развоја појединих енергетских делатности, приоритети развоја, извори и начини обезбеђивања потребних количина енергије, као и подстицајне мере за финансијска улагања у енергетске објекте у којима ће се користити обновљиви извори енергије. Стратегија и политика развоја енергетике треба да постоје на нивоу сваке државе, посебно имајући у виду да државе чланице Европске уније сигурност снабдевања енергијом посматрају као стратешко питање.<sup>85</sup> Зависност Европске уније од увоза нафте и гаса из земаља које нису чланице, доводи у питање безбедност снабдевања енергијом. Статистички подаци показују да је више од половине (54.0%) бруто потрошње енергије ЕУ-28 у 2015. години долазило из увезених извора.

---

<sup>85</sup> Kim Talus, *EU Energy Law and Policy, A Critical Account*, United Kingdom 2013.

Табела 1: Производња енергије у 2005. и у 2015. години

	Total production of primary energy		Share of total production, 2015 (%)				
	2005	2015	Nuclear energy	Solid fuels	Natural gas	Crude oil	Renewable energy
<b>EU-28</b>	<b>904.2</b>	<b>766.6</b>	<b>28.9</b>	<b>18.9</b>	<b>14.0</b>	<b>9.8</b>	<b>26.7</b>
Belgium	13.7	10.4	85.0	0.0	0.0	0.0	28.5
Bulgaria	10.6	12.0	33.2	48.7	0.7	0.2	17.0
Czech Republic	33.2	28.8	24.2	58.6	0.7	0.7	14.9
Denmark	30.8	15.7	0.0	0.0	26.4	48.7	22.5
Germany	136.8	119.8	19.8	35.9	5.3	3.0	32.5
Estonia	3.9	5.6	0.0	75.6	0.0	0.0	23.2
Ireland	1.6	1.9	0.0	39.8	5.6	0.0	51.3
Greece	10.3	8.5	0.0	67.0	0.1	0.7	31.2
Spain	30.0	33.4	44.2	3.7	0.2	0.7	50.5
France	135.6	136.7	82.5	0.0	0.0	0.8	15.7
Croatia	4.8	4.4	0.0	0.0	33.5	15.6	50.7
Italy	30.3	36.1	0.0	0.1	15.3	16.1	65.2
Cyprus	0.1	0.1	0.0	0.0	0	0.0	97.4
Latvia	1.9	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0	99.6
Lithuania	3.9	1.6	0.0	1.3	0.0	4.8	92.5
Luxembourg	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	76.9
Hungary	10.3	11.2	36.7	13.6	12.2	7.6	29.0
Malta	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Netherlands	62.5	47.6	2.2	0.0	82.0	4.3	10.1
Austria	9.8	11.9	0.0	0.0	8.7	7.3	78.0
Poland	77.9	67.3	0.0	79.6	5.5	1.4	12.8
Portugal	3.6	5.3	0.0	0.0	0.0	0.0	97.7
Romania	28.2	26.7	11.3	17.7	33.0	15.6	22.3
Slovenia	3.5	3.4	43.0	25.4	0.1	0.0	30.2
Slovakia	6.3	6.3	62.6	7.8	1.2	0.2	25.2
Finland	16.6	17.5	34.2	4.8	0.0	0.4	59.3
Sweden	34.2	33.6	43.2	0.3	0.0	0.0	54.6
United Kingdom	204.0	118.3	15.3	4.3	30.1	39.3	10.0
Iceland	2.4	4.9	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Norway	224.2	207.8	0.0	0.4	49.1	44.0	6.4
Montenegro	0.6	0.7	0.0	54.4	0.0	0.0	45.6
The former Yugoslav Republic of Macedonia	1.6	1.3	0.0	68.7	0.0	0.0	31.3
Albania	1.1	2.1	0.0	1.6	1.3	61.6	35.4
Serbia	10.2	10.7	0.0	67.2	4.3	10.0	18.5
Turkey	24.0	31.4	0.0	40.7	1.0	8.2	49.9
Kosovo (*)	1.4	1.8	0.0	85.1	0.0	0.0	14.9

(\*) This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.  
Source: Eurostat (online data code: nrg\_100a)

Табела 1 преузета је са сајта: Eurostat Statistics Explained, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Energy\\_production,\\_2005\\_and\\_2015\\_\(million\\_tonnes\\_of\\_oil\\_equivalent\)\\_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Energy_production,_2005_and_2015_(million_tonnes_of_oil_equivalent)_YB17.png), 17.10.2017. године.

У табели 1 приказана је укупна производња примарне енергије у 2005. и у 2015. години, сходно статистичким подацима Еуростата из јуна 2017. године. Из наведених података се уочава да је производња примарне енергије у ЕУ-28 била за 15,2% нижа у 2015. години него што је то била деценију раније. Оваква ситуација се делимично може приписати искоришћавању залиха сировина, односно објаснити тиме да су извори енергије ограничени а да је њихова експлоатација нерационална, посебно имајући у виду чињеницу да су у питању необновљиви извори енергије. Од земаља чланица ЕУ, највећи ниво производње примарне енергије био је у Француској (са 17,8% удео у ЕУ-28), затим у Немачкој (15,6%) и Великој Британији (15,4%). У

поређењу са деценијом раније, главне промене су се догодиле у Уједињеном Краљевству и Данској (пад од 7,1 и 1,4 процената) и повећање (од 2,8 и 1,4 процентна) у производњи Француске и Италије. Релативни удео преосталих држава чланица није варирао више од +/- 1,0 %. Поред Уједињеног Краљевства и Данске, једине друге државе чланице чије су акције падале током разматраног периода биле су Холандија, Белгија и Литванија. Током посматраног периода примарна производња енергије била је распрострањена у низу различитих извора енергије, од којих је најзначајнији, у смислу величине доприноса, нуклеарна енергија (28,9%).

Табела 2: Порекло увоза примарне енергије у периоду од 2005. до 2015. године

	Solid fuels										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Russia	20.2	21.4	21.5	22.7	26.2	22.8	22.9	23.0	25.9	25.9	25.8
Colombia	10.0	9.7	11.0	10.7	15.2	16.9	20.7	21.7	19.6	18.8	21.3
United States	6.5	6.7	7.9	12.2	11.8	14.2	15.7	20.6	19.5	18.3	14.0
Australia	11.2	10.3	11.3	10.2	6.5	8.9	7.7	6.6	6.7	5.6	8.1
South Africa	21.4	19.8	17.4	14.4	13.7	8.2	6.9	5.7	6.0	8.7	6.9
Indonesia	6.2	7.9	6.8	6.3	6.1	4.7	4.4	4.0	2.8	3.0	3.1
Canada	2.7	2.4	2.6	2.3	1.2	1.7	1.9	1.5	1.6	2.2	1.4
Mozambique	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.4
Ukraine	1.9	1.4	1.5	2.0	1.5	1.6	2.1	1.5	1.4	1.3	0.4
Others	19.9	20.4	20.0	19.2	17.8	20.9	17.6	15.5	16.2	15.8	18.6
	Crude oil										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Russia	30.5	31.2	31.2	29.8	31.5	32.4	32.8	31.8	31.9	28.9	27.7
Norway	15.6	14.2	13.8	14.0	14.2	12.8	11.7	10.6	11.1	12.4	11.4
Nigeria	3.0	3.3	2.5	3.7	4.2	3.9	5.7	7.7	7.7	8.7	8.0
Saudi Arabia	9.8	8.3	6.6	6.4	5.3	5.5	7.6	8.3	8.2	9.5	7.5
Iraq	2.0	2.7	3.2	3.1	3.5	3.0	3.4	3.9	3.5	4.3	7.2
Kazakhstan	4.1	4.2	4.3	4.5	5.0	5.1	5.4	4.8	5.4	6.1	6.2
Azerbaijan	1.2	2.1	2.7	3.0	3.8	4.1	4.6	3.6	4.5	4.2	4.9
Algeria	3.2	2.3	1.7	2.4	1.5	1.2	2.4	2.7	3.7	4.0	4.0
Angola	1.1	0.7	1.9	2.4	2.5	1.5	2.0	1.9	2.8	3.2	4.0
Others	29.5	30.9	32.0	30.8	28.4	30.5	24.4	24.5	21.1	19.8	18.9
	Natural gas										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Russia	34.6	33.0	32.1	31.2	27.6	26.8	28.3	32.4	29.7	29.4	29.4
Norway	20.2	21.7	23.3	23.7	24.5	22.9	22.1	24.9	23.6	25.0	25.9
Algeria	15.0	13.6	12.7	12.3	11.9	11.7	10.7	10.8	10.1	9.7	8.8
Qatar	1.3	1.5	1.8	1.9	4.6	2.1	9.6	6.8	5.2	5.5	6.1
Libya	1.4	2.1	2.5	2.4	2.4	2.2	0.6	1.5	1.4	1.7	1.7
Nigeria	2.9	3.6	3.8	3.3	2.0	3.4	3.6	2.8	1.4	1.2	1.6
Trinidad and Tobago	0.2	1.0	0.7	1.4	1.9	1.2	0.9	0.7	0.6	0.7	0.5
Peru	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.4	0.3	0.2
Turkey	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
Others	24.5	23.5	23.1	23.5	24.8	23.5	24.2	23.9	24.8	26.0	25.5

Source: Eurostat (online data codes: nrg\_122a, nrg\_123a and nrg\_124a)

Табела 2 преузета је са сајта: Eurostat Statistics Explained, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main\\_origin\\_of\\_primary\\_energy\\_imports\\_EU-28\\_2005-2015\\_\(%25\\_of\\_extra\\_EU-28\\_imports\)\\_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_origin_of_primary_energy_imports_EU-28_2005-2015_(%25_of_extra_EU-28_imports)_YB17.png), 17.10.2017. године.

У табели 2 приказано је порекло увоза примарне енергије ЕУ-28,односно из којих земаља је ЕУ увозила енергију у периоду од 2005. до 2015. године, сходно статистичким подацима Еуростата из јуна 2017. године. Из наведених података се уочава да се ЕУ све више ослања на увоз примарне енергије, из разлога који је приказан у претходној табели а то је пад производње примарне енергије, као што су чврста горива (угаљ, лигнит), сирова нафта и природни гас. Порекло увоза енергије ЕУ-28 се у последњих неколико година променило, мада је Русија задржала своју позицију главног снабдевача сирове нафте и природног гаса (упркос томе што се

удео смањивао) и такође водећег добављача чврстих горива. Удео Русије у увозу чврстих горива у ЕУ-28 је са 20,2% у 2005. години порастао на релативни максимум од 26,2% у 2009. години, пре него што је убрзано опао у 2010.години, да би се потом у 2013. години поново повећао на 25,9%, након чега је учешће Русије остало скоро непромењено и наредне две године. У периоду од 2005. до 2015. године удео увоза чврстог горива ЕУ-28 из Колумбије и Сједињених Држава је више него удвостручен (Колумбије са 10.0% на 21.3%, а Сједињених Држава са 6.5% на 14.0% од укупног броја). Насупрот томе, Јужноафричка Република је била главни испоручилац увоза чврстог горива у ЕУ-28 у 2005. години (21,4% од укупног броја), да би њен удео опао у 2011. години на 6,9%, а потом се стабилизовао.

Табела 3: Нето увоз примарне енергије у периоду од 2005. до 2015. године

	(thousand tonnes of oil equivalent)						(tonnes of oil equivalent per inhabitant)					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2005	2007	2009	2011	2013	2015
EU-28 (*)	980 186	983 658	936 433	943 563	908 012	902 124	2.0	2.0	1.9	1.9	1.8	1.8
Belgium (†)	53 428	50 935	48 125	48 077	48 571	50 625	5.1	4.8	4.5	4.4	4.3	4.5
Bulgaria	9 276	10 180	7 981	6 911	6 357	6 585	1.2	1.3	1.1	0.9	0.9	0.9
Czech Republic	12 638	11 617	11 558	12 605	12 050	13 544	1.2	1.1	1.1	1.2	1.1	1.3
Denmark	-10 126	-5 199	-3 835	-1 072	2 249	2 301	-1.9	-1.0	-0.7	-0.2	0.4	0.4
Germany (‡)	208 193	196 730	195 394	197 139	204 888	196 015	2.5	2.4	2.4	2.5	2.5	2.4
Estonia (†)	1 496	1 576	1 227	761	848	483	1.1	1.2	0.9	0.6	0.6	0.4
Ireland (†)	13 765	14 048	13 296	12 566	12 357	12 716	3.3	3.2	2.9	2.7	2.7	2.7
Greece	23 498	24 715	22 353	19 874	16 390	18 812	2.1	2.2	2.0	1.8	1.5	1.7
Spain	123 832	123 159	110 057	104 579	89 047	94 428	2.8	2.7	2.4	2.2	1.9	2.0
France (‡)	143 957	137 223	133 211	126 898	125 317	116 843	2.3	2.1	2.1	1.9	1.9	1.8
Croatia	5 147	5 237	4 381	4 604	4 039	4 116	1.2	1.2	1.0	1.1	0.9	1.0
Italy	160 365	158 158	142 354	142 439	124 235	121 831	2.8	2.7	2.4	2.4	2.1	2.0
Cyprus	2 843	2 899	2 920	2 665	2 333	2 452	3.8	3.8	3.6	3.1	2.7	2.9
Latvia	3 097	3 162	2 886	2 747	2 628	2 370	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.2
Lithuania	5 026	5 766	4 291	5 839	5 304	5 482	1.5	1.8	1.4	1.9	1.8	1.9
Luxembourg (†)	4 675	4 478	4 255	4 442	4 210	4 007	10.1	9.3	8.5	8.6	7.7	7.0
Hungary (†)	17 421	16 417	14 722	12 974	11 879	13 454	1.7	1.6	1.5	1.3	1.2	1.4
Malta	1 630	1 811	2 001	2 300	2 138	2 230	4.0	4.5	4.9	5.5	5.0	5.2
Netherlands	37 577	37 689	34 491	28 432	24 248	46 785	2.3	2.3	2.1	1.7	1.4	2.8
Austria	24 520	23 408	21 079	23 417	20 781	20 214	3.0	2.8	2.5	2.8	2.5	2.3
Poland	15 938	24 755	29 943	33 695	25 166	28 021	0.4	0.6	0.8	0.9	0.7	0.7
Portugal	24 845	21 718	20 779	18 783	16 662	18 300	2.4	2.1	2.0	1.8	1.6	1.8
Romania	10 840	12 835	7 224	7 896	6 019	5 541	0.5	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3
Slovenia (†)	3 855	3 874	3 460	3 512	3 250	3 233	1.9	1.9	1.7	1.7	1.6	1.6
Slovakia	12 428	12 200	11 149	11 176	10 066	9 642	2.3	2.3	2.1	2.1	1.9	1.8
Finland	18 953	19 951	18 326	19 026	16 646	15 660	3.6	3.8	3.4	3.5	3.1	2.9
Sweden	19 460	18 281	17 469	18 596	16 020	14 240	2.2	2.0	1.9	2.0	1.7	1.5
United Kingdom	31 610	46 035	55 336	72 683	94 316	72 194	0.5	0.8	0.9	1.1	1.5	1.1
Iceland	1 070	1 132	1 177	1 135	810	961	3.6	3.6	3.7	3.6	2.5	2.9
Norway	-195 956	-188 179	-186 599	-170 173	-160 473	-177 067	-42.4	-40.0	-38.6	-34.4	-31.6	-34.1
Montenegro	436	614	413	411	233	306	0.7	1.0	0.7	0.7	0.4	0.5
The former Yugoslav Republic of Macedonia	1 199	1 401	1 211	1 376	1 300	1 420	0.6	0.7	0.6	0.7	0.6	0.7
Albania	1 119	1 026	1 025	834	670	282	0.4	0.3	:	:	:	0.1
Serbia (†)	5 536	5 933	4 901	4 930	3 536	4 009	0.7	0.8	0.7	0.7	0.5	0.6
Turkey	62 035	75 967	70 633	80 543	87 415	102 791	0.9	1.1	1.0	1.1	1.1	1.3
Kosovo (†)	550	595	636	700	506	697	0.3	0.3	0.3	:	:	:

(\*) Tonnes of oil equivalent per inhabitant, 2009, 2011, 2013 and 2015: break in series.

(†) Tonnes of oil equivalent per inhabitant, 2011 and 2015: break in series.

(‡) Tonnes of oil equivalent per inhabitant, 2015: break in series.

(\*) Tonnes of oil equivalent per inhabitant, 2011: break in series.

(†) Tonnes of oil equivalent per inhabitant, 2007: break in series.

(†) This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

Tonnes of oil equivalent per inhabitant, 2011: break in series.

Source: Eurostat (online data codes: nrg\_100a and demo\_pjan)

Табела 3 преузета је са сајта: Eurostat Statistics Explained, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Net\\_imports\\_of\\_primary\\_energy,\\_2005-2015\\_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Net_imports_of_primary_energy,_2005-2015_YB17.png), 17.10.2017. године.

У табели 3 приказано је ко су највећи нето увозници примарне енергије (углавном најнасељеније државе чланице ЕУ). У односу на величину популације, највећи нето увозници у 2015. години били су Луксембург, Малта и Белгија.

Изнета анализа, за период од 2005. до 2015. године, показује да су Данска, Велика Британија, Литванија, Холандија и Пољска зависне од увоза енергије како би задовољиле своју бруто унутрашњу потрошњу. У Белгији, Чешкој Републици, Грчкој и Немачкој зависност се у посматраном периоду незнатно смањивала. Остале земље чланице ЕУ забележиле су пад енергетске зависности у посматраном периоду, највише Естонија у којој је стопа опала са 26.1% на 7.4%, затим Летонија за више од 10,0, па Бугарска, Португал, Аустрија и Румунија, услед комбинације повећања енергетске ефикасности и примарне производње из обновљивих извора.

Иако изнете статистике показују да се стопа енергетске зависности Европске уније стабилизовала последњих година, ипак више од половине енергије ЕУ-28 долази из земаља ван ЕУ. Већина енергије која се увози у Европску унију долази из Русије, чији су спорови са транзитним земљама претили да поремете снабдевање последњих година. Забринутост око сигурности снабдевања енергијом из Русије, додатно је ојачана конфликтом у Украјини. Стога се на тржишту нафте и гаса уводе нове мере, како би се спречиле или бар ублажиле последице потенцијалних поремећаја у снабдевању, а такође и креирали механизми координације како би државе чланице могле да реагују одмах у хитним случајевима. Посредством Енергетске заједнице, која је основана у октобру 2005. године, ЕУ такође ради на интегрисању суседних земаља у своје унутрашње тржиште енергије. Широк спектар енергетских извора и разноликости у добављачима, транспортним путевима и механизмима транспорта може свако одиграти важну улогу у обезбеђивању снабдевања енергијом. Такође, постоје бројне иницијативе за развој гасовода између Европе и њених источних и јужних суседа. То укључује гасовод „Северни ток“ (између Русије и ЕУ преко Балтичког мора) који је постао оперативан у новембру 2011. и Транс Јадрански гасовод (који повезује Турску са Италијом кроз Грчку и

Албанију како би довезао гас из региона Каспијског мора у ЕУ).<sup>86</sup> Очекује се да ће основни извор снабдевања до 2020. године, када је у питању гас, остати Русија (38%), Норвешка (34%) и Алжир (12%), чиме се процењује да се значај извора гаса из Ирана и Каспијског региона може очекивати после 2020. године.<sup>87</sup> Транспорт нафте и гаса цевоводима (нафтоводима и гасоводима) је најбезбеднији и најјефтинији облик превоза наведених енергената, који због својих физичких, хемијских, токсиколошких, микробиолошких, као и екотоксиколошких особина спадају у групу опасних материја. Физичка ограниченост цевоводне мреже је негативна страна цевоводног транспорта.<sup>88</sup> Стога, редовно усаглашавање прописа којима се регулише безбедност изградње и одржавање цевовода, а тиме и цевоводног транспорта са међународно прихваћеним стандардима је изузетно важно, јер штете које могу да настану у цевоводном превозу нафте и гаса могу да буду изузетно високе а њихово отклањање скупо и дуготрајно.

Смањена потрошња енергије у Европској унији (за 9 одсто у односу на 2006. годину која је представљала врхунац потрошње, на основу истраживања које је спроведено у 2013. години), резултат је напора земаља чланица да повећају енергетску ефикасност. Тенденција је да се смањи потрошња енергије за 20% до 2020. године, тако што ће се прећи са фосилних горива на обновљиве изворе енергије као што су хидроенергија, соларна енергија, енергије ветра и биогорива. Циљ предвиђен за потрошњу енергије је да се смање емисије штетних гасова за 40% до 2030. године у односу на ниво из 1990. године, који циљ је уграђен у нови међународни споразум о климатским променама потписан у децембру у Паризу.<sup>89</sup>

Међутим, упркос смањењу потрошње и уложеним напорима Европа је и даље зависна од увоза нафте. Више од половине енергетских потреба задовољава се увозом нафте из земаља Блиског истока и Норвешке. У Француској, нуклеарни

---

<sup>86</sup> Energy production and imports, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports), 17.10.2017. године.

<sup>87</sup> Слободан Соколовић, „Енергетска стабилност Европе и транспортни системи нафте и гаса“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 521-535.

<sup>88</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Уговор о цевоводном транспорту нафте и гаса“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 537-548.

<sup>89</sup> Newsweek Srbija - Наука и технологија, „Потрошња енергије у ЕУ спала на ниво од пре 20 година“, <http://www.newsweek.rs/nauka-tehnika/48610-potrosnja-energije-u-eu-spala-na-nivo-od-pre-20-godina.html>, 11.мај 2017.

реактори обезбеђују већину потреба за електричном енергијом. Највеће „парче“ властите производње у ЕУ управо чини нуклеарна енергија (око 29%), а потом следи енергија добијена из обновљивих извора.

Изнето нас наводи на закључак да постојећи извори енергије морају рационалније да се троше и истовремено полако замењују алтернативним изворима енергије, са циљем да употреба енергије што мање загађује околину у којој живимо и тиме позитивно утиче на одрживи развој. Да би се то остварило потребне су инвестиције у енергетски сектор и пратећу инфраструктуру. Суочавајући се са оваквом ситуацијом веома велике увозне зависности и потребе да се повећа ефикасност коришћења енергије, те исто тако и да се задржи одговарајућа конкурентна позиција привреде ЕУ у односу на остале привреде у свету, ЕУ разматра и одговарајућу заједничку енергетску политику те развија односе са суседним земљама, при чему је хармонизација права енергетике суседних држава и региона нужни предуслов за међународну трговину енергијом и енергентима, поред инвестиционих улагања и улагања у развој администрације.<sup>90</sup>

Сигурност снабдевања енергијом, конкурентност и одрживост су три основна аспекта енергетске политике Европске уније. Први од њих би се могао дефинисати као физичка и економска доступност енергетских ресурса, узимајући у обзир бригу о заштити животне средине и потребу одрживог развоја. Она укључује прекограничну трговину и транзит енергије, диверсификацију извора снабдевања, одговарајуће инвестиције у области изградње инфраструктуре и складиштење енергије. Конкурентност значи увећање енергетске ефикасности и ефикасну примену економских инструмената, могућност прикључења на мрежу како потрошача тако и нових произвођача енергије, коришћење обновљивих извора енергије, комбиновање производње топлотне и електричне енергије, као и дистрибуирану производњу и коришћење енергије. Одрживост укључује редукацију потрошње енергије, бољу примену расположивих технологија, већу ефикасност коришћења енергије, смањење увоза енергије као и одрживост са становишта утицаја на животну средину. Ова три основна принципа формулисана су 2006. године у такозваној Зеленој књизи под

---

<sup>90</sup> Christopher de Vere Walker, „Трговина електричном енергијом на дерегулисаном тржишту“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 605-623.



насловом „Европска стратегија за одрживу, конкурентну и сигурну енергију“. Та основна опредељења су даље развијана у формалној комуникацији Енергетска политика за Европу из 2007. године, коју је припремила Европска комисија. Коначно, ови основни принципи су прихваћени од стране Европског савета марта 2007. године и преточени у енергетски акциони план за период 2007/2009. који је том приликом усвојен.<sup>91</sup>

Дакле, енергетска политика Европске уније има за циљ ублажавање последица климатских промена, сигурно снабдевање енергијом, мањи увоз нафте и гаса, више радних места у европској индустрији обновљивих извора енергије (тренутна цифра износи 300 000) и на пословима везаним за заштиту животне средине, конкурентност услед значајних иновација у европском енергетском сектору и мање загађење ваздуха – значајне здравствене користи и мање потрошеног новца на мере контроле.<sup>92</sup>

У делу конкурентности, Европска унија развија унутрашње енергетско тржиште, које има утицаја како на конкурентност европске привреде тако и на сигурност снабдевања и одрживи развој у области енергетике. На снази је тзв. Трећи енергетски пакет, усвојен у августу, 2009. године, који подразумева нови режим раздвајања енергетских делатности, односно нови, свеобухватни дизајн енергетског тржишта. То укључује: клаузуле реципрочности у односима са земљама које нису чланице ЕУ, чвршћу хармонизацију регулаторних тела у ЕУ, право приступа треће стране енергетској инфраструктури и посебну заштиту права потрошача. Упоредо са тим, Европска унија развија и своје активности у области спољне енергетске политике. Овде се пре свега мисли на развијање енергетског дијалога са Руском федерацијом и одговарајућих процеса са земљама Југоисточне Европе. Већи број земаља чланица истовремено су присутне и у Међународној агенцији за енергију (IEA), као и у Организацији за економску сарадњу и развој (OECD) што им пружа други, додатни оквир за заједничко деловање у области енергије. Међутим, низ држава чланица и даље сагледава енергију као ексклузивно, стратешко питање и врло често настоји да делује независно и самостално у односу на европске институције.

---

<sup>91</sup> Б. Лепотић Ковачевић, А. Ковачевић, (2010), 29.

<sup>92</sup> Кјото протокол, Положај Србије, <http://www.see-institute.org/srpski/medjunarodne-zakonske-regulative>, 11. мај 2017.

## 2.2. Појам, извори и принципи права заштите животне средине

Питање заштите животне средине представља глобални проблем и изазов са којим се људско друштво суочава нарочито од средине 20. века када, захваљујући индустријској револуцији, долази до побољшања свакодневног живота људи и њиховог стандарда. У том периоду и утицај човека на природу прераста локални карактер стварајући за последицу смањење природних ресурса и поремећај еколошке равнотеже. Због ограничених могућности, сиромашним земљама је тешко да се суоче са овим проблемима те се управо сиромаштво, у највећем броју међународних докумената, наглашава као један од пресудних фактора који ограничавају ефикасно решавање еколошких питања.<sup>93</sup>

Човек је, као свесно биће, одувек тражио начине да се усклади са природом како би обезбедио сопствени опстанак. Преласком са ручних производних метода на машинске, нову хемијску производњу, са дрвета и других био-горива на угаљ, другим речима на савремени привредни, економски и технолошки развој, човек се поред великих користи суочио и са негативним последицама сопствених активности, као што су индустријско загађење ваздуха и воде, уништавање озонског омотача и глобално загревање планете праћено климатским променама, као и нестанком појединих биљних и животињских врста. Стога, узајамно дејство човека и животне средине представља основ савременог права заштите животне средине те оно, у данашњим условима, има огроман значај у спречавању и отклањању тих противречности.<sup>94</sup>

Специфичност еколошког права налази се у сложености предмета правног регулисања, као и у наднационалном карактеру ове правне области, имајући у виду да заштита животне средине не познаје границе. Настало је као посебна грана права седамдесетих година 20. века, када је донет први „прави“ еколошки закон који је на целовит начин уредио ову област (шведски Закон о заштити животне средине из 1969, године).<sup>95</sup> Пресудну улогу у развоју ове правне дисциплине имале су Уједињене нације, под чијим окриљем су донети значајни међународни документи

<sup>93</sup> С. Лилић, М. Дреновак – Ивановић, (2014), 43.

<sup>94</sup> С. Лилић, М. Дреновак – Ивановић, (2014), 258.

<sup>95</sup> С. Лилић, М. Дреновак – Ивановић, (2014), 17.

као што су Декларација УН о човековој средини из 1972. године (Штокхолмска декларација)<sup>96</sup> и Декларација о животној средини и развоју из 1992. године (Рио декларација),<sup>97</sup> којом је утврђен један од основних глобалних принципа заштите животне средине „одрживи развој“. Можемо рећи да се право животне средине, посматрајући његов предмет, бави просторно дефинисаним окружењем, односно оним делом планете Земље на којем људска бића могу да опстану.

Мноштво позитивноправних прописа различитог нивоа и карактера уређује ову област, од прописа који су само од посредног утицаја на поједина питања заштите животне средине до оних којима се на системски начин уређује ова област. На првом месту, Устав Републике Србије садржи норме које уређују област заштите животне средине. Због немогућности Устава да уреди правни оквир примене еколошких стандарда којима се постиже заштита животне средине, ова област је нормативно регулисана већим бројем законских и подзаконских аката.<sup>98</sup>

Када су у питању међународни прописи који за предмет имају право човека на здраву животну средину, поред Универзалне декларације о људским правима, која већ у члану 1. каже да се сва људска бића рађају слободна и једнака у достојанству и правима, треба споменути и Штокхолмску декларацију која прокламује основне принципе заштите животне средине. Затим, не мањег значаја је и Конвенција о заштити озонског омотача донета 1985. године, Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач из 1987. године, као и Кјото протокол који је представљао важан догађај у светској еколошкој политици, из разлога што се питања која је овај документ покренуо и даље активно разматрају.<sup>99</sup> Уопштено говорећи, међународно право заштите животне средине темељи се на извесним општим принципима, који представљају одговарајући правно-политички оквир или

---

<sup>96</sup> Штокхолмска декларација доступна на:

<http://staging.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>, 23.10.2017. године.

<sup>97</sup> Рио декларација доступна на:

<http://staging.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>, 23.10.2017. године.

<sup>98</sup> М. Дреновак – Ивановић, Сретен Ђорђевић, *Практикум о праву на правну заштиту у питањима животне средине у управном поступку и управном спору*, Београд 2013, 25.

<sup>99</sup> Владан Јолцић, „Право, животна средина и достојанство“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2013, 485 и даље.

„меко право“, као и на правним правилима о заштити животне средине која су редигована са ослоном на те принципе.<sup>100</sup>

Најзначајнији примарни извор права Европке уније, у области заштите животне средине, су оснивачки уговори. Затим, треба споменути и међународне споразуме које закључује Европска унија са трећим државама или међународним организацијама, за које се сматра се да су испод примарног а изнад секундарног права. У секундарне изворе права спадају уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења, које прописе, у спровођењу своје надлежности, доносе надлежни органи Уније.<sup>101</sup> Еколошка политика у Европској унији такође је веома развијена и одраз је свести о неопходности заједничке акције на овом пољу, о чему сведочи велики број аката еколошког права који регулишу различите аспекте управљања ресурсима и заштите околине од штетних утицаја. Од посебног значаја за еколошку политику ЕУ су следећи принципи: а) одрживи развој, б) рециклажа и поновна употреба, в) загађивач плаћа, г) јавност података (учешће јавности, право на слободан приступ информацијама).

Заштита животне средине спада у област подељених надлежности између Европске уније и држава чланица. Креирање и имплементација еколошке политике на нивоу ЕУ налази се у надлежности основних институција, али и институција основаних за одређена специфична питања. Највећу улогу у креирању еколошке политике има Европска комисија у оквиру које је, за екологију, задужен Генерални директорат за животну средину. Значајно је и то да Комисија од 1993. године у сваком генералном директорату (којих сходно унутрашњој организацији послова има седам) поставља по једног службеника задуженог за еколошка питања, чиме се остварује идеја да се еколошка компонента уведе у све политике ЕУ, што је изражено у члану 11. Уговора о функционисању Европске уније. Ова организација је својим активностима на пољу заштите животне средине постала иницијатор глобалних акција, попут борбе против климатских промена и смањења емисије гасова који стварају ефекат стаклене баште. Правни основ за активности ЕУ на смањењу емисија

---

<sup>100</sup> Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2010, 717-718.

<sup>101</sup> С. Лилић, М. Дреновак – Ивановић, (2014), 34-42.

гасова представља Оквирна конвенција Уједињених нација о климатским променама из 1992. године и пратећи Кјото протокол потписан 1997. године.<sup>101</sup>

Начела заштите животне средине која произлазе из међународних докумената и наших прописа су: а) начело интегралности (под којим се подразумева да државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе заједнички обезбеђују заштиту и унапређивање животне средине путем међусобно усаглашених планова и програма, применом прописа, одговарајућих техничких и других стандарда, као и применом одговарајућих мера заштите); б) начело превенције и предострожности (које треба разумети на начин да свака људска активност мора бити предузета на начин да што мање оштећује животну средину и здравље људи); в) начело очувања природних вредности (под којим се сматра то да се све природне вредности морају употребљавати на начин који омогућава њихово обнављање, док се необновљиве природне вредности морају користити на економичан и разуман начин); г) начело одрживог развоја (значи да се морају ускладити интереси заштите животне средине и економског развоја приликом вршења различитих друштвених, економских, као и техничко-технолошких активности); д) начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника (свако ко својим незаконитим и неисправним активностима проузрокује загађење животне средине дужан је да отклони узрок и последице загађења); ђ) начело „загађивач плаћа“ (коришћење природних вредности подразумева плаћање адекватне накнаде за њихову употребу); е) начело супсидијарне одговорности (када је загађивач непознат, државни органи су дужни да отклоне последице и смање проузроковану штету); ж) начело примене подстицајних мера (државни органи, органи јединице локалне самоуправе, као и органи аутономне покрајине предузимају мере за очување животне средине под којима се подразумева, између осталог, и смањење коришћења сировина и енергије, избором најбољих доступних техника, и друго); з) начело информисања и учешћа јавности (јавност има право да буде обавештена о стању животне средине и да учествује у поступку доношења одлука које су од значаја за животну средину); и) начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу (свакоме се

мора омогућити адекватна правна заштита пред надлежним органом, односно судом, у случају да сматра да је дошло до повреде права на здраву животну средину).<sup>102</sup>

### 2.2.1. Међународноправно регулисање заштите животне средине и енергетика

Правна правила међународног права која регулишу област заштите животне средине могу се поделити у неколико група: а) правила која се баве очувањем живе природе и културне баштине (Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре,<sup>103</sup> Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња,<sup>104</sup> Конвенција о заштити светске културне и природне баштине,<sup>105</sup> Конвенција о биолошкој разноврсности,<sup>106</sup> Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта;<sup>107</sup> б) прописи који за предмет имају заштиту атмосфере, озонског омотача и климе (Конвенција о прекограничном загађивању на великим удаљеностима,<sup>108</sup> Конвенција о заштити озонског омотача,<sup>109</sup> Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач,<sup>110</sup> Оквирна конвенција о промени климе,<sup>111</sup> Кјото протокол,<sup>112</sup> в) правила која се баве очувањем морске и океанске средине (Атински протокол о заштити Средоземног мора од загађивања са копна, Кувајтска конвенција о заштити Персијског залива, Хелсиншка конвенција о

---

<sup>102</sup> С. Лилић, М. Дреновак – Ивановић, (2014), 21-23.

<sup>103</sup> Закон о потврђивању конвенције о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре, „Службени лист СРЈ - Међународни уговори“, бр. 11/01.

<sup>104</sup> Закон о потврђивању Конвенције о очувању миграторних врста дивљих животиња, „Службени гласник РС - Међународни уговори“, бр.102/07.

<sup>105</sup> Закон о ратификацији Конвенције о заштити светске културне и природне баштине, „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 8/74.

<sup>106</sup> Закон о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности, „Службени лист СРЈ - Међународни уговори“, бр. 11/01.

<sup>107</sup> Закон о потврђивању Конвенције о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта, „Службени гласник РС - Међународни уговори“, бр. 102/07.

<sup>108</sup> Закон о ратификацији Конвенције о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима, „Службени лист СФРЈ“ - Међународни уговори“, бр.11/86.

<sup>109</sup> Закон о ратификацији Бечке конвенција о заштити озонског омотача, са прилозима I,II, „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 1/90.

<sup>110</sup> Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач, „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 16/90 и „Службени лист СЦГ - »Међународни уговори“, бр. 24/04.

<sup>111</sup> Закон о потврђивању Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе, са анексима, „Службени лист СРЈ - Међународни уговори“, бр. 2/97.

<sup>112</sup> „Закон о потврђивању Кјото Протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе, »Службени гласник РС“, бр. 88/07 и 38/09.

заштити Балтика, Конвенција о отвореном мору, Конвенција о спречавању загађивања потапањем, Конвенција о загађивању са бродова, Међународна конвенција о спречавању загађивања мора нафтом, Међународна конвенција о ограничењу одговорности власника поморских бродова, Међународна конвенција о одговорности предузетника нуклеарних бродова, Међународна конвенција о интервенцији на отвореном мору у случају незгоде која узрокује или би могла узроковати загађивање нафтом, Међународна конвенција о грађанској одговорности за штету проузроковану загађивањем нафтом, Међународна конвенција о оснивању међународног фонда за накнаду штете проузроковане загађивањем нафтом, Конвенција о спречавању загађивања мора са бродова) и г) правила која се тичу опасног отпада (Конвенција о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању, Конвенције о претходно прибављеном пристанку, Конвенције о отпорним органским загађивачима).<sup>113</sup>

Брига о заштити животне средине је нужност која се ефикасно може остварити само на глобалном нивоу, те се и глобализација права енергетике остварује упоредо са глобализацијом права заштите животне средине. Европска унија је, у својој енергетској политици, поставила за циљ остваривање заштите животне средине путем повећања обима коришћења обновљивих извора енергије, штедње енергије и ефикасног коришћења енергије. Смањивање обима производње и потрошње прљаве енергије, повећање обима потрошње обновљивих извора енергије и зелене енергије једна је од кључних мера заштите животне средине. Изузетно је значајна и регулатива која се односи на контролу загађења. Тако је настала и Архуска конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у одлучивању и приступу правди у питањима животне средине<sup>114</sup> и Кјото протокол, донет са циљем смањивања ефеката стаклене баште и ризика од климатских промена, којим је извршена класификација земаља према степену загађења и висини националног производа. Сходно наведеној регулативи, земље са високим степеном загађења животне средине (а врло често су то и земље са великим националним производом), би уједно требало

---

<sup>113</sup> М. Крећа, (2010), 698 и даље.

<sup>114</sup> Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, „Службени гласник РС - Међународни уговори“, бр. 38/09.

да се обавежу већим стопама смањења загађујућих материја на својој територији, у односу на земље са мањим степеном загађења, како би се остварило равномерно смањивање загађења на глобалном нивоу.

Један од највећих извора загађења животне средине, изазван људском активношћу, је процес сагоревања фосилних горива. С тим у вези, посебан изазов представља усклађивање захтева за економичним обезбеђивањем потребне количине енергије и задржавањем емисија загађујућих материја у дозвољеним границама. Наведено је могуће остварити применом читавог низа различитих мера, између осталог и преласком на чистије изворе енергије, као и одговарајућом законском регулативом, те је приликом доношења прописа из области енергетике потребно узети у обзир и прописе из области заштите животне средине, посебно на међународном плану. С тим у вези, прописи у области енергетике морају узети у обзир, а не игнорисати, очигледну везу између производње и потрошње енергије и негативног утицаја који наведене активности могу имати на природу. Приступ наведеним областима мора бити интегрисан а не строго подељен у смислу да се прописи из области енергетике баве искључиво снабдевањем енергијом на тржишту без поремећаја и по приступачној цени, а да се прописи из области заштите животне средине фокусирају само на то да процеси у природи, укључујући и производњу енергије, не изазивају „превише“ загађења, ма шта то значило.<sup>115</sup>

Строго посматрано, тешко је направити јасну разлику између обновљивих („чистих) и необновљивих („прљавих“) извора енергије, јер се сви облици енергије могу обновити после извесног времена. На пример, угаљ се може обновити у природи након милион или чак милијарду година. Међутим, сматра се да је енергент обновљив уколико се може поново појавити у природи за време трајања једног просечног људског живота. Такође, и енергија из хидроелектрана (иако знамо да је хидроенергија најзначајнији обновљив извор енергије) не мора нужно представљати обновљив извор енергије због тога што њен рад може изазвати непоправљиву

---

<sup>115</sup> Amy J. Wildermuth, “The future of Energy Law: The Next Step: The Integration of Energy Law and Environmental Law, Utah Environmental Law Review, 2011.



еколошку штету.<sup>116</sup> С тим у вези, и одговор на питање да ли је и када одређени енергетски ресурс постао исцрпљен или је пак обновљив, може бити двосмеран.

Однос права енергетике и права заштите животне средине остварује се кроз утицај који енергетика, као глобални загађивач, врши активношћу или неактивношћу енергетских субјеката на целокупну животну средину. Загађивање потиче како од примарних извора загађења (производња електричне енергије у термоелектранама, производња топлотне енергије у топланама, производња деривата нафте и потрошња енергената у домаћинству посебно када се ради о спаљивању дрвета, угља или нафте), тако и од секундарних извора загађења (потрошња енергије и енергената у индустрији и саобраћају). Такође, и сви облици транспорта енергије и енергената су потенцијални загађивачи животне средине. Најмањи потенцијални загађивач је пренос топле воде топоводима. Наравно да није област енергетике једини загађивач животне средине али је укупан утицај примарних и секундарних извора загађивања, који су последица неопходности производње и потрошње енергије, веома висок.

Обе правне дисциплине су прилично комплексне, имајући у виду да се односи између субјеката уређују законима, подзаконским прописима, судском праксом, основним правним начелима, споразумима, „меким правом“ и политиком у наведеним областима. Растућа забринутост за сигурност снабдевања и разноликост извора снабдевања довела је 70-их година 20. века до потребе да се односи између енергетских субјеката уреде, односно до појаве права енергетике, које је заједно са правом заштите животне средине изузетно значајно за друштво и за постизање одрживог развоја.<sup>117</sup> Такође, свест о научним сазнањима је основа за обе области права која неизбежно води ка интердисциплинарном приступу еколошким и енергетским проблемима. Ово стога што је обележје еколошке штете иреверзибилност а фосилних горива ипак необновљивост, односно ограничена доступност, те је боље фокусирати се на превентивне мере и на тај начин спречити евентуалне штете, него на традиционална правна средства која се активирају у случају потребе за накнадом већ причињене штете.

---

<sup>116</sup> Felix A. Farret, M. Godoy Simões, *Integration of alternative sources of energy*, New Jersey 2006.

<sup>117</sup> Wolters Kluwer, *Legal Systems and Wind Energy*, Copenhagen 2008.

### 2.2.2. Кјото протокол

Климатске промене, посебно оне које су изазване повећаном емисијом гасова који изазивају ефекат стаклене баште (угљен-диоксид, метан, азот-оксид, сумпор-хексафлуорид, као и две групе гасова - хидрофлуороугљеници и перфлуороугљеници, али и други гасови попут озона), представљају највећи еколошки и један од кључних политичких проблема нашег времена.<sup>118</sup> Ако се глобално загревање, односно повећање просечне температуре атмосфере и океана на Земљи настави, могу настати озбиљне последице по људски и целокупан живи свет. Предвиђа се да ће, у том случају, слатке воде бити све мање, ниво мора ће и даље расти, више температуре утицаће негативно на здравље и ширење болести, станишта ће бити уништена. С тим у вези, очување, заштита и унапређење животне средине значајно је из разлога опстанка човечанства. Ово сазнање довело је до међународне еколошке сарадње и закључивања уговора као правног оквира за унапређивање стања у овој области.

Иако су различита научна истраживања указивала на постојање овог проблема и повезаност антропогених емисија гасова са климатским променама, изношени су и аргументи против са циљем изостанка одговарајућих политичких одлука у правцу смањења емисије гасова, јер би наведене одлуке повукле са собом и одређене економске импликације.<sup>119</sup> Чињеница је да највећи загађивачи нису били вољни да се обавежу у форми међународног уговора. Ипак, 1992. године усвојена је Оквирна конвенција Уједињених нација о климатским променама са намером да подстакне индустријализоване земље да стабилизују емисију гасова стаклене баште, без конкретних обавеза у том правцу. Конвенцијом је предвиђена могућност доношења протокола који би дефинисали нека од питања, што је учињено усвајањем Кјото протокола.

Наведени Протокол представља први међународни покушај да се смање емисије гасова који изазивају ефекат стаклене баште, а уједно и најшири међународни регулаторни оквир за трговину наведеним гасовима, имајући у виду да

---

<sup>118</sup> С. Лилић, М. Дреновак – Ивановић, (2014), 82.

<sup>119</sup> С. Лилић, М. Дреновак – Ивановић, (2014), 37.

садржи конкретне обавезе за земље које су га ратификовале. Усвојен је на трећој „Конференцији чланица Оквирне конвенције УН о промени климе“, која је одржана у децембру 1997. у Кјоту, Јапан. Да би ступио на снагу, било је потребно да га ратификује најмање 55 држава и да државе које су га ратификовале чине најмање 55% загађивача, што се и догодило 16. фебруара 2005. године када је Русија, која спада у највеће загађиваче, ратификовала овај протокол.<sup>120</sup> На нивоу Европске уније, Кјото протокол је ратификован одлуком Савета министара Европске уније, која је ступила на снагу 31. маја 2002. године.<sup>121</sup> Република Србија постала је чланица Кјото протокола 17. јануара 2008. године, доношењем Закона о потврђивању Кјото Протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе.

До сада, протокол су потписале 192 стране. Државе које су га ратификовале чине 61 одсто загађивача. Међутим, да би произвео намераване ефекте, неопходно је да се њиме обавезу највећи загађивачи. Мисли се пре свега на Сједињене Америчке Државе, које нису ратификовале Кјото протокол нити су вољне да то учине. Тадашњи потпредседник САД Ал Гор је потписао протокол, али је Сенат одбио да га ратификује. Потписнице овог Протокола подељене су у две групе са различитим обавезама, једне за развијене а друге за државе у развоју. Развијене нације, које су уједно и највећи загађивачи ваздуха (зване „Земље Анекса I“), обавезале су се на укупно смањење емисије гаса CO<sub>2</sub> за 5,2% до 2012. године, у односу на ниво емисије из 1990. године. ЕУ је преузела обавезу да своје емисије смањи за 8%, САД за 7%, Јапан за 6% а потом следе друге земље са мањим износима.

---

<sup>120</sup> М. Крећа, (2010), 708.

<sup>121</sup> Odluka Vijeća od 25. travnja 2002. godine o odobravanju, u ime Europske zajednice, Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime i zajedničkom ispunjavanju obaveza koje iz njega proizlaze (2002/358/EZ), *Službeni list Europske unije*, br. 130 od 15.05.2002. godine.



Слика 1. - Зеленом бојом су приказане државе које су ратификовале Протокол из Кјота, сивом оне које планирају да га ратификују, а плавом оне које су то одбиле, преузето са сајта: Протокол из Кјота,

[https://sr.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB\\_%D0%B8%D0%B7\\_%D0%9A%D1%98%D0%BE%D1%82%D0%B0](https://sr.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB_%D0%B8%D0%B7_%D0%9A%D1%98%D0%BE%D1%82%D0%B0) 26.10.2017.

године.

Стране укључене у Анекс I су се обавезале да ће у остваривању својих обавеза, а у складу са својим националним околностима, спровести и даље разрадити политике и мере тако што ће повећати енергетску ефикасност у релевантним секторима националне привреде, постепено смањивати или елиминисати тржишне недостатке, пружити подршку развоју и повећаном коришћењу нових и обновљивих облика енергије као и коришћењу савремених и иновативних технологија које не угрожавају животну средину. Обавезале су се и да ће међусобно сарађивати са циљем повећања појединачне и заједничке ефикасности њихових политика и мера, као и да ће у том смислу предузимати кораке на размени искустава и информација како би се минимизирали неповољни ефекти промене климе, ефекти на међународну трговину и друштвене, економске и последице по животну средину других Страна, нарочито страна које су земље у развоју. Такође, Стране су се обавезале и да ће спровести мере за ограничавање или смањивање емисија гасова са ефектом стаклене баште који не подлежу контроли по Монреалском протоколу у саобраћајном сектору.<sup>122</sup>

Протоколом су утврђена три основна механизма за реализовање утврђених циљева и то: међународна трговина емисијама, заједничка имплементација и механизам чистог развоја. Трговање емисијама се одвија на тај начин што развијене земље које су се обавезале да ће снизити емисије гасова са ефектом стаклене баште на својој територији могу, уместо тога, да откупе одређени део емисија од земаља из

<sup>122</sup> Kyoto protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>, 27.10.2017.godine.

Анекса I чије су емисије испод одобреног нивоа, или могу да уложе средства у пројекте за смањивање емисија у земљама у развоју, то јест земљама које нису наведене у Анексу I (нпр. пројекте за побољшање енергетске ефикасности) и на тај начин стекну „емисионе кредите“. Такође, и држава која није наведена у Анексу I (земље у развоју) може сама да уложи у пројекат за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште на својој територији, а затим да на међународном тржишту прода емисионе кредите које на тај начин оствари. Да би то могла да уради мора прво да ратификује Кјото протокол, као и да примени одговарајуће механизме за реализацију и спровођење таквих пројеката. Осим тога, међународне организације попут Светске банке основале су посебне фондове који инвестирају у пројекте за смањење емисија у земљама у развоју, а потом остварују зараду тргујући емисионим кредитима који се тим путем остваре.<sup>123</sup>

Пројекти који се спроводе у оквиру Механизма чистог развоја стварају емисионе кредите током периода од око десет година од почетка примене, и представљају средњорочни извор прихода са тржишта емисија а не само једнократну тржишну трансакцију. Индустријализоване земље које нису потписнице Кјото протокола, попут САД, учествују у трговини емисијама посредством добровољних механизма трговине као што је Чикашка берза емисија, саморегулишућа берза са сопственим Правилником којом управљају чланови. Они се добровољно обавезују да ће смањити емисије гасова са ефектом стаклене баште како би остали конкурентни на све већем глобалном тржишту производа и услуга са ниским нивоом емисија. Свако тржиште носи своје посебне ризике, с тим што ризици на тржишту емисија не постоје за земље у развоју, осим у случају да земља сама улаже у пројекте, а и тада се ризик ограничава на губитак додатног профита од емисионих кредита, а не на губитак уложеног капитала, из разлога што је побољшање енергетске ефикасности само по себи инвестиција, а не трошак. Тим пре што повећање енергетске ефикасности доводи до привлачења нових технологија, подстицања иновација у привреди, побољшања конкурентности привреде и подстицање дугорочног привредног раста. Сва три тзв. „флексибилна механизма“ су замишљени као

---

<sup>123</sup> Sebastian Oberthür, Hermann E. Ott, *The Kyoto Protocol, International Climate Policy for the 21st Century*, Germany 1999.

подстицај развијеним државама да приступе Протоколу, али је њихов учинак скроман. Тржиште емисија гасова разликује се од других тржишта роба утолико што емисије односно кредити GHG (greenhouse gases) не могу да се складиште или пренесу у наредну годину, већ морају да се користе током текуће године.<sup>124</sup>

У складу са чланом 12. Кјото протокола, сврха механизма чистог развоја је у томе што дозвољава индустријски развијеним и другим земљама са листе из Анекса I Конвенције да инвестирају у пројекте којима се редукују емисије гасова са ефектом стаклене баште у земљама у развоју, и на тај начин доприносе њиховом одрживом развоју, а истовремено доводе до смањивања емисија гасова са ефектом стаклене баште у развијеним земљама. Развијене земље улажу у технологије земаља у развоју, најчешће у енергетском сектору, грејању, транспорту и након одобрених пројеката од стране одговарајућег тела УН, и сертификованог и доказаног смањења гасова испуњавају обавезу своје земље на територијама других држава. Из разлога што ови гасови изазивају глобални проблем, не морају се све обавезе спроводити на сопственој територији. Суштина овог механизма је у томе да је исплативије смањивати емисије у земљама чији су производни процеси застарели и неефикасни, него у развијеним земљама где би за смањење емисија била потребна још развијенија технологија од постојеће.

Земље које нису наведене у Анексу I (не-Анекс I државе уговорнице Конвенције) немају квантификовану обавезу смањивања емисија гасова са ефектом стаклене баште на својој територији, али имају обавезу испуњавања општих обавеза предвиђених Конвенцијом и Протоколом. Оне могу учествовати у механизму чистог развоја на добровољној основи. Све земље које су ратификовале Протокол дужне су да воде и ажурирају катастар антропогених емисија. Дакле, за земље у развоју, међу којима је и Србија, Протокол није предвидео никакве нове обавезе у односу на оне које су предвиђене Конвенцијом, али је остављена могућност да свака од њих у било ком тренутку такву обавезу преузме, у складу са својим могућностима, укључивањем у Анекс I Конвенције. Ратификацијом Конвенције, Србија се обавезала на

---

<sup>124</sup> Соња Авлијаш, "Може ли Кјото протокол допринети већој енергетској ефикасности у Србији", [http://www.zensklavada.org.rs/db\\_files/81/kjoto\\_protokol\\_i\\_energetska\\_efikasnost\\_u\\_srbiji.pdf](http://www.zensklavada.org.rs/db_files/81/kjoto_protokol_i_energetska_efikasnost_u_srbiji.pdf), 31.10.2017. године.

утврђивање и спровођење активности који доприносе постизању циљева утврђених Конвенцијом.<sup>125</sup>

Иако Протокол потписницама пружа могућност испуњења обавеза применом тржишних механизма, ипак оне своје циљеве морају испунити применом националних мера. С тим у вези, стратешки оквир у области климатских промена, за Републику Србију, чине Национална стратегија за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства (“Сл. гласник РС” 8/10) и извештаји Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе. Основни циљ Стратегије је изградња капацитета и подизање свести заинтересованих страна о механизму чистог развоја, али и идентификација потенцијалних пројеката и финансијских могућности за спровођење истих у оквиру овог механизма Кјото протокола, у поменутиим секторима.<sup>126</sup>

Имајући у виду да је Србија чланица Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе од 2001. године, а Кјото протокола од 2008. године, са статусом Стране која није наведена у Анексу I, то јој пружа могућност да учествује у механизму чистог развоја. Национално тело за спровођење Механизма чистог развоја у Србији, скраћено (DNA Designated National Authority), постало је оперативно 21. новембра 2008. године.<sup>127</sup> DNA основано је Одлуком Владе 05 бр.: 02-2099/2008-1 од 5. јуна 2008. године, као мултисекторско тело у чијем раду учествују представници релевантних министарстава. Састоји се од Стручне групе и Секретаријата, а његовим радом председава министар надлежан за питања животне средине. Стручну групу чине именовани представници министарстава надлежних за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде, грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, рударства и енергетике, животне средине и финансија. По потреби, за специфичне CDM (Clean Development Mechanism) пројекте, у рад Стручне групе могу бити укључена и стручна лица, као и представници институција, који немају сталног представника у Стручној групи. У њеној надлежности је да даје мишљења на предложене CDM

---

<sup>125</sup> М. Дреновак – Ивановић, Сретен Ђорђевић, (2013), 19.

<sup>126</sup> Национална стратегија за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства, „Службени гласник РС”, број 8/10.

<sup>127</sup> М. Дреновак – Ивановић, „Environmental Law of Serbia“, 16-17.

пројекте, односно да врши проверу усаглашености пројеката са одредбама Кјото протокола, CDM индикаторима одрживог развоја и националним законодавством Републике Србије. DNA, као посебно тело, уведено је у национални законодавни оквир Законом о заштити ваздуха („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 10/2013).<sup>128</sup>

Национална стратегија за укључивање Републике Србије у механизам чистог развоја Кјото протокола идентификује проблеме у спровођењу CDM пројеката и даје потенцијална решења за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства. Усмерена је на идентификацију начина и могућности побољшања стања животне средине праћеног економским и друштвеним развојем државе, са општим циљем подизања свести и изградње капацитета о могућностима коришћења CDM пројеката, као начина за подстицање одрживог развоја и омогућавања бржег спровођења Кјото протокола у Републици Србији.

У складу са релевантним одлукама које произилазе из Кјото протокола, смањење емисије било ког од гасова са ефектом стаклене баште обрачунава се и изражава преко еквивалента угљен-диоксида (CO<sub>2e</sub>). Израчунавање CO<sub>2e</sub> засновано је на потенцијалу глобалног загревања (Global warming potential - GWP), који се разликује за различите гасове са ефектом стаклене баште обухваћене Кјото протоколом. Гасови са ефектом стаклене баште наведени су у Анексу А Протокола, као и категорије ових гасова по секторима/изворима. Ти гасови су: угљендиоксид (CO<sub>2</sub>), метан (CH<sub>4</sub>), азот-субоксид (N<sub>2</sub>O), флуороугљоводоници (HFCs), перфлуороугљеници (PFCs) и сумпорхексафлуорид (SF<sub>6</sub>).

Табела 4: Вредност потенцијала глобалног загревања за гасове са ефектом стаклене баште Кјото протокола

GHG	GWP
угљен-dioksid (CO <sub>2</sub> )	1
metan (CH <sub>4</sub> )	21
azot-suboksid (N <sub>2</sub> O)	310
fluorougljovodonici (HFC <sub>s</sub> )	6 500-9 200
perfluorugljenici (PFC <sub>s</sub> )	140-11 700
sumporheksafluorid (SF <sub>6</sub> )	23 900

<sup>128</sup> Закон о заштити ваздуха, „Службени гласник РС“, број 36/09 и 10/13.



Табела је преузета из Националне стратегије за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства, „Службени гласник РС“, број 8/10.

Да би предложени CDM пројекат добио одобрење потребно је да учесници у пројекту, уз захтев за одобрење пројекта, Секретаријату ДНА доставе и образложење доприноса предложеног пројекта одрживом развоју Републике Србије, односно да наведу који су од националних CDM индикатора одрживог развоја, који су саставни део Пословника о раду ДНА, задовољени.

У Првом двогодишњем ажурираном извештају Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, који је израђен у периоду 2014. – 2015. године у оквиру пројекта „Припрема првог двогодишњег ажурираног извештаја Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе“ наводи се да је највећи удео у укупним емисијама GHG био у енергетском сектору и то 1990. године 78,70%, а у периоду од 2010. – 2013. године 79,4%. Емисије из сектора отпада чиниле су 5,1%, а из индустријских процеса 4,8% укупних емисија. У посматраном периоду, најзаступљенији гас са ефектом стаклене баште био је угљен-диоксид (CO<sub>2</sub>), са уделом од 78,9% у укупним емисијама GHG. У погледу недостатака и приоритетних потреба, оцењено је да је „Србија успоставила важне компоненте институционалног и правног оквира за потребе борбе против климатских промена, али да и даље постоји потреба за њиховим унапређењем, као и за изградњом капацитета и знања одговорних и надлежних институција, и на националном и на локалном нивоу, али и на нивоу опште јавности.“<sup>129</sup>

У предлогу Другог извештаја, које је припремило Министарство пољопривреде и заштите животне средине у сарадњи са Програмом УН за развој, наводи се да је и у периоду од 2000. до 2014. године најзаступљенији GHG био је угљен-диоксид (CO<sub>2</sub>), у распону од 78,9% до 83,8%, као и да су емисије из сектора енергетике чиниле традиционално највећи удео (80,0%) у укупним националним GHG емисијама. Уочено је да је у периоду од 1960. до 2012. године на територији Републике Србије дошло до значајаног пораста средње, максималне и минималне

---

<sup>129</sup> Двогодишњи ажурирани извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, [http://www.klimatskepromene.rs/uploads/useruploads/Documents/E-version\\_FBUR-srpski-2016.pdf](http://www.klimatskepromene.rs/uploads/useruploads/Documents/E-version_FBUR-srpski-2016.pdf), 01.11.2017. године.

дневне температуре, са просечним трендом  $0.3^{\circ}\text{C}$  по декади на годишњем нивоу, као и да се у будућности може очекивати даљи пораст температуре у распону од  $05^{\circ}\text{C}$ - $0.9^{\circ}\text{C}$ , односно од  $1.8$ - $2.0^{\circ}\text{C}$  за период 2041-2070. година, сходно могућим сценаријима. Оцењено је да је су „учињени значајани напори на унапређењу, изради и спровођењу законодавног оквира и подизању свести јавности у циљу промоције и коришћења чистијих и енергетски ефикаснијих технологија, као и обновљивих извора енергије, али да тренутни ниво интеграција климатских промена у секторске и опште развојне стратегије, ниво знања, институционални и индивидуални капацитети, доступне технологије и финансијски ресурси на националном нивоу и укљученост локалних самоуправа и даље нису довољни за ефикасну и брзу реакцију на проблем климатских промена.“<sup>130</sup>

Потписивање Кјото протокола представља први важан корак ка глобалном режиму смањења емисија. Иако је било утврђено да ће Протокол важити до 2012. године, други обавезујући период отпочео је 01. јануара 2013. године и трајаће до 31.12.2020. године, током ког времена су се потписнице обавезале да ће смањити емисије гасова са ефектом стаклене баште за најмање 18% испод нивоа из 1990. године.<sup>131</sup>

И поред учињених напора, прогнозе експертског тима Уједињених нација и Светске метеоролошке организације су да ће средња температура на површини Земље порастати од  $1,4$  до  $5,8^{\circ}\text{C}$  до краја века чак и ако успемо да обуздамо емисије угљен-диоксида, јер се гасови дуго задржавају у атмосфери. Све ово указује на сложену природу проблема климатских промена и потребу за јачањем сарадње на билатералном, регионалном и међународном нивоу, у циљу ефикасне имплементације Конвенције и адекватног одговора на проблем климатских промена.

---

<sup>130</sup> Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, [http://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2017/04/SNC\\_na-misljenje.pdf](http://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2017/04/SNC_na-misljenje.pdf), 01.11.2017. године.

<sup>131</sup> Кјото Protocol, [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php), 01.11.2017. године.

### 2.2.3 Доха амандмани на Кјото протокол

Без обзира на значај Кјото протокола, у смислу борбе за очување здраве планете а тиме и живота и здравља људи, Сједињене Америчке Државе га нису ратификовале, док Русија, Јапан, Нови Зеланд и Канада нису желеле да учествују у другом периоду његовог важења. Када су у питању земље у развоју, оне су се залагале за продужетак овог међународног споразума јер је он једини споразум којим су се индустријски развијене земље обавезале да ће смањити емисије штетних гасова које потичу са њихових територија. Ово с тога што су управо развијене земље најодговорније за ремећење климе, јер су њихове фабрике испустиле највише угљен-диоксида у атмосферу пре него што су почеле климатске промене.

На конференцији Уједињених нација која је одржана у Дохи, Катару, у периоду од 26. новембра до 7. децембра 2012. године, покренут је Протокол из Кјота II. Потписивањем амандмана у Дохи Европска унија, Аустралија и десетак других развијених земаља обавезале су се на смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште за најмање 18% испод нивоа из 1990. године, током осмогодишњег периода, почев од 2013. до 2020. године.<sup>132</sup> С обзиром да се готово две стотине држава придружило плану Уједињених нација против глобалног загревања до 2020. године, избегнута је могућност да дође до пропасти двадесетогодишњих напора Уједињених нација везано за смањење емисија штетних гасова. Постављен је рок до 2015. године за доношење глобалног климатског споразума који би обухватио све земље, укључујући и два највећа загађивача Кину и САД, с циљем да он ступи на снагу 2020. године.

Након потписивања Кјото протокола, научници су се запитали може ли овај документ адекватно одговорити и решити проблем климатских промена? Пошли су од тога да се континуирано бележи пораст глобалних емисија, за шта су добрим делом заслужне државе које нису ратификовале Протокол (Сједињене Америчке Државе), затим оне које су се повукле из Протокола, односно изјавиле да их не обавезује други период његовог важења (Канада, Русија и Јапан), као и државе од

---

<sup>132</sup> Кјото протокол, <http://www.klimatskeprome.rs/obaveze-prema-un/kjoto-protokol/>, 03.11.2017. године.

којих се и не тражи да учествују у смањењу емисија (Кина, Индија и остатак света у развоју). На основу наведеног, дошли су до закључка да предметни документ представља разуман први корак који поставља оквир за преиспитивање проблема климатских промена али их свакако не решава, а да Доха амандмани само продужавају трајање Протокола и све његове пропусте, полазећи од начина на који међународни режими приступају глобалним изазовима са којима се суочавају. Даље, стручњаци већ тврде да је одређени ниво климатских промена неизбежан, а да се наш фокус са ублажавања и отклањања последица климатских промена преусмерава на избегавање најгорих сценарија.<sup>133</sup>

Када посматрамо проценат смањења емисија GHG, односно у којој мери су потписнице Протокола испуниле преузете обавезе у првом периоду његовог важења, долазимо до следећих резултата: Канада је повећала своје емисије угљен-диоксида за 25%, Јапан за 14%. Стога и не изненађује зашто ни једна ни друга држава нису биле заинтересоване за други период важења Протокола. Међутим, када посматрамо Европу видимо да је остварила смањење емисија од 15% у односу на ниво из 1990.године, што је далеко изнад циља од 8%. Свакако и међу тадашњим чланицама (ЕУ-15) је дошло до расподеле терета, тако што су се остварене вредности смањења емисија изнад прописаног нивоа у појединим чланицама надокнађивале недостатком смањења у другим. Тачније, само је осам од 15 земаља пријавило да су испуниле своје индивидуалне циљеве - Финска, Француска, Немачка, Грчка, Ирска, Португалија, Шведска и Уједињено Краљевство. Преосталих седам - Аустрија, Белгија, Данска, Италија, Луксембург, Холандија и Шпанија нису испуниле постављене циљеве, према подацима Европске комисије из 2013. године, што значи да се њихово усаглашавање са Кјото протоколом није заснивало само на сопственој акцији, већ на појачаним напорима осталих чланица.<sup>134</sup>

Стране Кјото протокола усвојиле су његову измену одлуком 1/СМР.8, ускладу са члановима 20. и 21. овог Протокола, на осмој седници Конференције страна. Дана 21. децембра 2012. године амандман је проследио генерални секретар Уједињених

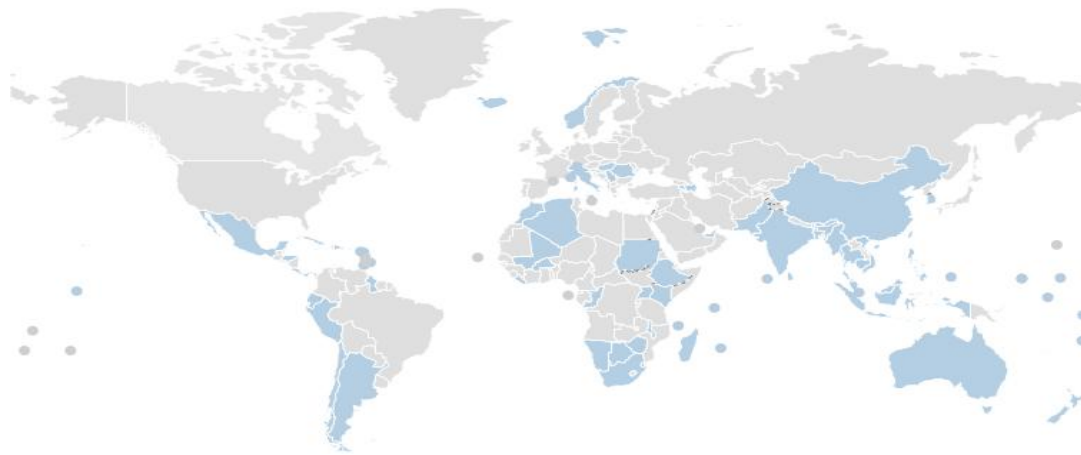
---

<sup>133</sup> Amanda M. Rosen, „The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change”, *Politics & Policy*, 15 february 2015.

<sup>134</sup> A.Denny Ellerman, Paul L. Jaskow, *The European Union's Emissions Trading System in perspective*, Massachusetts Institute of Technology, May 2008.

нација, који дјелује у својству депозитара, свим странама Протокола. У складу са чланом 21, ставом 7. и чланом 20, ставом 4, амандман је предмет прихватања од страна уговорница. У складу са чланом 20, став 4, амандман ће ступити на снагу за оне стране које га буду прихватиле, деведесетог дана од дана када депозитар прими инструмент прихватања од најмање три четвртине страна. За ступање на снагу амандмана потребно је укупно 144 инструмената прихватања.<sup>135</sup> До 31. октобра 2017. године 84 земље су ратификовале амандман из Дохе.<sup>136</sup>

Разлика између првог и другог периода важења Протокола је проценат смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште (са 5% на 18% у односу на нивое из 1990. године), док је и даље задржан кратак период за испуњавање преузетих обавеза, свега осам година. Наведени проценти смањења представљају минимално постављене циљеве. Доха амандман на Кјото протокол обухвата емисије GHG за период од 2012. до 2020. године и додаје азот трифлуорид (NF<sub>3</sub>).<sup>137</sup>



Слика 2: Земље које су ратификовале амандман у Дохи, мапа је преузета са сајта: [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/doha\\_amendment/items/7362.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php), 04.11.2017. године.

<sup>135</sup> Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its eighth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012, <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf>, 04.11.2017. године.

<sup>136</sup> Ø. Hodnebrog, M. Etminan, J.S. Fuglestedt, G. Marston, G. Myhre, C.J. Nielsen, K.P. Shine, T.J. Wallington, „Global warming potentials and radiative efficiencies of halocarbons and related compounds: A comprehensive review“, *Reviews of Geophysics, An Agu Journal*, April 2013.

<sup>137</sup> Status of the Doha Amendment, [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/doha\\_amendment/items/7362.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php), 03.11.2017. године.

Постоје мишљења да Доха амандмани само продужавају неадекватна решења Кјото протокола, на тај начин што пружају могућност компанијама из развијених земаља да емитују већи проценат емисија од дозвољеног и при том остварују профит на тржишту емисија. Проблем који је уочен је фокусирање на краткорочне циљеве и политике уместо увођења значајнијих промена. Не сме се изгубити из вида основни циљ због којег се и кренуло у правцу прописивања процената смањења емисија GHG, а то је заустављање климатских промена.<sup>138</sup>

Креатори политике полако признају важност дугорочних циљева: ЕУ је, на пример, комбиновала своје краткорочне обавезе за 2020. годину са онима усмереним на 2050. годину. С обзиром на ограничени успех флексибилних механизма Кјото режима, системе као што су CDM и трговање емисијама треба преиспитати у смислу њихове способности да произведу намеравано смањење емисија, а не само њихов привид. Треба обратити пажњу и на идентификацију најбољих пракси међу политикама на националном и регионалном нивоу, где је то могуће.<sup>139</sup>

Наша способност ублажавања климатских промена за сада је ограничена, а Кјото протокол свакако носи одређену одговорност из разлога што промовише политику која подстиче краткорочно и самоодрживо понашање међу државама. Можда најбоља могућа стратегија, која би се могла применити, јесте прилагођавање климатским променама које долазе. Програм УН за животну средину (UNEP) предвиђа да количина гасова са ефектом стаклене баште мора да се смањи за 14% до 2020. године. У противном, уколико се пређе граница од два степена, може доћи до распада климатског система.<sup>140</sup>

Ипак, без обзира на предности и мане Кјото протокола, неспорно је да пред собом имамо правно обавезујући документ којег се треба придржавати како би се избегле могуће, несагледиве последице.

---

<sup>138</sup> David G. Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, 2001.

<sup>139</sup> Rüdiger K. W. Wurzel, James Connelly, *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, New Jersey 2011.

<sup>140</sup> На Конференцији УН о новом споразуму о клими, <http://www.ekologija.rs/na-konferenciji-un-o-novom-sporazumu-o-klimi>, 04.11.2017. године.

#### 2.2.4. Осло принципи

Прилагођавање климатским променама постало је најважније питање данашњице. Међутим, спознаја да пуко прилагођавање климатским променама и примена искључиво мера заштите животне средине у неопходном обиму није увек могуће решење, скренуло је пажњу на потребу за успостављањем равнотеже између одрживог развоја, примене мера социјалне правде и очувања интегритета животне средине.<sup>141</sup>

Чињеница је да живимо у неизвесним временима која са собом носе велике промене. Постепено отапање глечера, измењени екосистеми, као и екстремне временске прилике указују да се већ увелико сусрећемо са неповољним ефектима климатских промена, односно са једним од највећих и најнехуманијих изазова 21. века. Поједини аутори се слажу са тим да ове промене представљају озбиљнију претњу од тероризма. Стога су неопходне глобалне колективне акције у циљу превенције потенцијалних опасности.<sup>142</sup>

Први пут у историји, Окружни суд у Холандији је дана 24. јуна 2015. године, у парници коју је покренула „Urgenda“ холандска фондација заједно са тимом адвоката и девет стотина грађана против холандске владе, донео одлуку којом је обавезао владу те државе да делује брже у правцу заштите грађана од последица климатских промена. Наведеном одлуком, која је заснована на правним ставовима из различитих области права а понајвише из области људских права, као и на Осло принципима и научним сазнањима Међудржавног панела о климатским променама установљена је одговорност холандске владе на сопственој територији за емисије штетних гасова који проузрокују ефекат стаклене баште, упркос аргументима да решење проблема климатских промена не зависи само од труда једне земље.<sup>143</sup> Наведеном одлуком, Окружни суд у Хагу одлучио је да држава мора да повећа пројектоване мере за

---

<sup>141</sup> Siri Eriksen, Paulina Aldunce, Chandra Sekhar Bahinipati, Rafael D' Almeida Martins, John Isaac Molefe, Charles Nhemachena, „When not every response to climate change is a good one: Identifying principles for sustainable adaptation“, *Journal Climate and Development*, Volume 3 2011.

<sup>142</sup> W. Neil Adger, Jouni Paavola, Saleemul Huq, M.J. Mace, *Fairness in Adaptation to Climate Change*, London 2006.

<sup>143</sup> Да ли су државе правно обавезне да заштите своје грађане од последица климатских промена?, <https://sr.globalvoices.org/2016/12/da-li-su-drzave-pravno-obavezne-da-zastite-svoje-gradane-od-posledica-klimatskih-promena/>, 08.11.2017. године.

смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште (у износу од 17%), тако да оне у 2020. години буду барем 25% ниже у поређењу са онима из 1990. године сходно Петом извештају процене међудржавног панела о климатским променама.<sup>144</sup> Наведене мере, које се за индустријализоване земље крећу у распону од 25% до 40%, су неопходне како свет не би премашео загревање од 2°C и како би избегао најгоре последице климатских промена. Пресуда у спору „Ургенда“ против холандске владе је била прва судска одлука у свету којом се наређује држави да ограничи емисије штетних гасова који проузрокују ефекат стаклене баште из разлога који нису обавезујући законом.

Пресуда у наведеном спору веома је важна за грађане Холандије, имајући у виду да се ова земља налази великим делом испод нивоа мора, као и да влада ове земље има могућности да спроведе наложене мере те да се на тај начин адаптира на последице климатских промена. Доносећи наведену пресуду суд је ушао у домен политике пружајући правну заштиту грађанима против владе, истовремено узимајући у обзир могућности владе да креира сопствену политику.<sup>145</sup> Такође, наведеном одлуком послата је порука владама земаља да не могу остати пасивне већ да морају приступити решавању проблема и заштитити своје грађане. У противном, судови ће их натерати да то учине. Ово би требало да охрабри становнике и организације других земаља, понајвише сиромашних које су најмање допринеле климатским променама а које ће највероватније трпети највеће последице, да се жале на повреду људских права када су у питању штете које долазе као последице климатских промена. С тим у вези, намеће се питање да ли званична пресуда холандског суда представља прекретницу за читаво човечанство? Ово стога што су грађани и пре предмета Ургенда покушавали да предузимају правне радње како би поступања политичких лидера била у складу са датим обећањима, али без успеха. Као пример може се навести петиција коју је међународна невладина организација Inuit Circumpolarна Council поднела Америчкој комисији за људска права, са седиштем у Вашингтону, тврдећи да глобално отопљавање узроковано емисијама штетних гасова

---

<sup>144</sup> Пети извештај процене међудржавног панела о климатским променама, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/>, 08.11.2017. године.

<sup>145</sup> Пресуда Окружног суда у Хагу, број C/09/456689 / HA ZA 13-1396 од 24.06.2015. године, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>, 08.11.2017. године.



који производе ефекат стаклене баште у САД-у крши право народа Инуита да очувају свој традиционални начин живота због уништења животне средине Арктика. Међутим, комисија је одбила да прихвати наведени захтев због недостатка доказа.<sup>146</sup> Затим, грађани су и пре пресуде холандског суда покушавали да издејствују судску заштиту, али се суд оглашавао ненадлежним у споровима који су се тicali дозвољених нивоа емисија штетних гасова који проузрокују ефекат стаклене баште, упућујући странке да се обратe органима законодавне и извршне власти. Пример је пресуда америчког Апелационог суда у спору који су покренули грађани села и града Кивалина, Аљаска, против двадесет и две велике енергетске компаније, укључујући и нафтне гиганте као што су ExxonMobil Corp., BP Plc, Chevron Corp, and Shell Oil Co, тврдећи да је глобално загревање смањило настанак морског леда који је штитио град од ерозије и зимских олуја, присиљавајући их да се преселе.<sup>147</sup>

У овако насталој ситуацији, у којој су грађани остали без адекватне правне заштите из разлога што су владе избегавале одговорност а судови се оглашавали ненадлежним, академици и адвокати широм света, као и неки чланови правосуђа, осећали су потребу да се састану и утврде да ли су климатске промене стваран проблем полазећи од постојећих закона о заштити околине, међународног права, људских права и проузроковања штете као извора облигације. Закључили су да је одговор потврдан, односно да су услед климатских промена људска права, у које спада и право на живот у здравој животној средини, угрожена. Саветовања поменуте групе, у периоду од неколико година, довела су до усвајања Осло принципа о глобалним обавезама ради смањења климатских промена 01.03.2015. године. Ова начела дефинишу обим законских обавеза држава битних за климатске промене, уз коришћење постојећих закона и успостављања температурног прага према IPCC-а (Међудржавни панел о климатским променама) од 2°C,<sup>148</sup> у циљу њихове примене од стране судова у споровима који се тичу енергије. Представљена су јавности истог дана на Правном факултету у Лондону (The Dickson Poon School of Law, King's

---

<sup>146</sup> Петиција међународне невладине организације Inuit Circumpolar Council поднета Америчкој комисији за људска права, <http://www.inuitcircumpolar.com/inuit-petition-inter-american-commission-on-human-rights-to-oppose-climate-change-caused-by-the-united-states-of-america.html>, 09.11.2017. године.

<sup>147</sup> Публикација Правног факултета у Колумбији, <http://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2012/09/26/9th-circuit-affirms-dismissal-in-kivalina-v-exxonmobil/>, 09.11.2017. године.

<sup>148</sup> Међувладин панел о климатским променама, <https://www.ipcc.ch/index.htm>, 10.11.2017. године.

College London). Осло принципи наглашавају моралне и законске дужности држава да предузимају мере како би се спречили неповољни ефекти климатских промена, имајући у виду да државе обавезују постојећи међународни прописи на процену утицаја сопствених активности на животну средину и предузимање мера за спречавање деструктивних ефеката климатских промена. Принципи представљају јасне и на праву засноване критеријуме, односно оквире, на којима судије могу заснивати своје одлуке. Такође, они наглашавају потребу да државе преговарају у доброј вери и да доносе ваљане националне прописе са циљем да се глобална температура задржи испод критичног нивоа од 2°C, при чему развијене земље треба да пруже мање развијеним земљама неопходну финансијску и техничку помоћ.<sup>149</sup>

Осло принципи су резултат обимних истраживања и дискусија које су вођене у периоду од неколико година од стране правних стручњака који су били забринути због глобалних климатских промена и њихових могућих последица. Производ њиховог рада представља сет принципа којима се дефинишу обавезе за државе и компаније да својим деловањем спрече критичан ниво глобалног загревања, као и начина за њихово испуњење.<sup>150</sup>

### 2.2.5. Конференција у Паризу

Оквирна конвенција УН о промени климе и Кјото протокол представљају почетак правне регулативе у борби против климатских промена. Основни циљ Конвенције, усвојене на Рио конференцији 1992. године, је стабилизација гасова са ефектом стаклене баште полазећи од тога да највећи део ових емисија потиче из развијених земаља. Стога оне, по принципу заједничке и различите одговорности, поред општих обавеза које терете све уговорнице имају и посебне обавезе. Показало се да су учинци Конвенције били више него скромни, јер развијене земље не само да нису испољиле спремност да се изричито обавезу на редукацију гасова са ефектом стаклене баште већ нису желеле ни да развију инструменте за спровођење у живот

---

<sup>149</sup> Публикација Правног факултета у Колумбији, <http://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2015/06/24/dutch-court-orders-national-ghg-reductions/>, 10.11.2017. године.

<sup>150</sup> Осло принципи о глобалним обавезама ради смањења климатских промена, <https://globaljustice.yale.edu/sites/default/files/files/OsloPrinciples.pdf>, 10.11.2017. године.

преузетих обавеза.<sup>151</sup> Имајући у виду да је након 1992. године било мало конкретних акција у том правцу, као и да је у Извештају Међувладиног панела о климатским променама из 1995. године јасно утврђен негативан утицај људских активности на климу, 1997. године потписан је додатни протокол који садржи правно обавезне, квантификоване обавезе у погледу смањења емисија за индустријализоване државе.<sup>152</sup> Иако је на крају првог обавезујућег периода примене Кјото протокола утврђено да је већина уговорница смањила емисију у већим количинама од прописаних, укупна редукција емисија није била на очекиваном нивоу, те ни циљеви Протокола нису били испуњени.<sup>153</sup> Ни три тзв. „флексибилна механизма”, замишљена као подстицај развијеним државама да приступе Протоколу, нису се показала ефикасним из разлога што су омогућила уговорницама да нађу начин да, не кршећи обавезе из Протокола, задрже старе нивое емисије или их чак повећају.<sup>154</sup> Тим пре што су, користећи механизам трговине емисијама, земље са мањом емисијом продавале емисионе кредите већим загађивачима, а применом механизма „чистог развоја“ учинци инвестиција развијених земаља у смањењу емисија гасова стаклене баште у неразвијеним земљама приписивали су се уговорницама-инвеститорима. Ипак, не може се оспорити значај Кјото протокола који поред тога што је допринео подизању свести о потреби смањења емисија штетних гасова и заштити животне средине, подстакао је и даљу борбу против штетних последица климатских промена.

Након ступања на снагу Кјото протокола, преговори о даљим обавезама држава у циљу смањења емисија гасова стаклене баште одвијали су се на конференцији страна уговорница Оквирне конвенције, одржаној децембра 2007. године на острву Бали у Индонезији, на којој је усвојен документ „Програм активности са Балија”.<sup>155</sup> Наредни преговори одвијали су се на самиту у Копенхагену, на којем није донет правно обавезујући документ већ су се стране сагласиле да је

---

<sup>151</sup> Јелена Влајнић, „Оквирна конвенција УН о промени климе и Париски споразум“ <http://ipf.rs/okvirna-konvencija-un-o-promeni-klime-i-pariski-sporazum/>, 14.11.2017. године.

<sup>152</sup> J.Von Stein, „The International Law and Politics of Climate Change Ratification of the United Nations Framework Convention and the Kyoto Protocol”, *Journal of Conflict Resolution*, 2/2008.

<sup>153</sup> R.Morel, I.Shishlov, „Ex-Post Evaluation of the Kyoto Protocol: Four Key Lessons for the 2015 Paris Agreement”, *Climate Report: Research on the Economics of Climate Change*, April 2008.

<sup>154</sup> М. Крећа, (2010), 655.

<sup>155</sup> Извештај конференције Страна са 13. седнице одржане на Балију од 3. до 15. децембра 2007. године, FCCC/CP/2007/6/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>, 14.11.2017. године.

неопходно предузети мере у циљу смањења националних и глобалних граничних вредности емисија, како укупно повећање емисија не би било веће од 2°C.<sup>156</sup>

Преговори о даљим обавезама држава у циљу смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште настављени су 2010. године на самиту у Канкуну, којом приликом поново није постигнут договор о правно обавезујућем акту. Уследио је самиту у Дурбану 2011. године, на којем је постигнут договор о изради новог споразума до 2015. године којим ће се први пут прописати обавезе како за развијене тако и за земље у развоју. Великим успехом овог самита сматра се то што се тридесет и осам индустријализованих земаља обавезало да ће наставити са смањењем емисија гасова прописаних у Анексу Б, почевши од 2013. године.<sup>157</sup> Затим је на самиту у Катару 2012. године потписан Амандман из Дохе и установљен други обавезујући период примене Кјото протокола, од 2013. до 2020. године.<sup>158</sup> Следећи самит одржан у Варшави 2013. године<sup>159</sup> представљао је корак ка универзалном климатском споразуму.

Двонедељни преговори на конференцији Уједињених нација одржаној у Паризу, у периоду од 30. новембра до 12. децембра 2015. године, довели су до усвајања Париског споразума који представља кључни помак у борби против климатских промена. Састоји се од 29. чланова којима се, између осталог, установљава циљ ограничења повећања температуре знатно испод 2°C у односу на преиндустријски период, оснажују обавезе развијених држава да подрже напоре земаља у развоју и проширује механизам за одговор на губитке и штете настале услед климатских промена. Задржан је принцип „заједничке и подељене одговорности” тако да развијене земље треба више да допринесу смањењу емисија штетних гасова с тим што се, за разлику од Оквирне конвенције, не прави подела на државе из Анекса I (развијене) и државе из Анекса II (државе у развоју). Сходно Споразуму, климатске

---

<sup>156</sup> Споразум у Копенхагену, FCCC/CP/2009/L.7, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>, 14.11.2017. године.

<sup>157</sup> Конференција о климатским променама у Дурбану, UNFCCC, [http://unfccc.int/meetings/durban\\_nov\\_2011/meeting/6245.php](http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/meeting/6245.php), 14.11.2017. године.

<sup>158</sup> Доха амандман на Кјото протокол, [http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/application/pdf/kp\\_doha\\_amendment\\_english.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf), 14.11.2017. године.

<sup>159</sup> Варшавски резултати, UNFCCC, [https://unfccc.int/key\\_steps/warsaw\\_outcomes/items/8006.php](https://unfccc.int/key_steps/warsaw_outcomes/items/8006.php), 14.11.2017. године.

промене је неопходно решавати хитно, заједнички и диференцирано, у складу са националним приликама.

По својој правној природи Споразум је међународни уговор, с тим што су само поједине одредбе, углавном процедуралне, правно обавезујуће док су материјалне одредбе формулисане су у облику принципа којима треба тежити. Национално одређени доприноси сваке државе, као и главни циљ Споразума - спречавања раста температуре изнад одређеног нивоа формулисани су у облику принципа. Обавезе држава да припреме ове доприносе и одреде домаће мере у циљу њиховог постизања, као и низ одредби о митигацији, адаптацији и транспарентности, представљају одредбе које су правно обавезујуће.<sup>160</sup>

Да би Споразум ступио на снагу потребно је да га ратификује најмање 55 држава које заједно производе преко 55% глобалних емисија гасова са ефектом стаклене баште. Сходно члану 14, имплементација Споразума од стране свих уговорница разматраће се сваких пет година, а прва евалуација ће се извршити 2023. године. Након тог разматрања установиће се нови „национално одређени доприноси”.<sup>161</sup>

Значај Конференције огледа се у томе што је први пут у историји постигнут универзални споразум о методама уз помоћ којих би се ублажиле климатске промене, о којима су се сложиле готово све државе света. Пре саме Конференције 146 националних климатских панела јавно је представило намераване националне доприносе, као глобални одговор на климатске промене. Улога Француске, као домаћина и председавајућег на овој Конференцији, била је да приближи ставове учесника конференције како би се постигао консензус у оквиру УН али и у оквиру Европске уније, која заузима значајно место у климатским преговорима. Због тога је Европска унија, а посебно Француска, желела да одигра примерену улогу, те су се све чланице ЕУ обавезале да ће смањити властите емисије за 40% до 2030. године, док Француска намерава да иде корак даље обавезујући се на смањење од 60% до 2040. године. Неколико других великих светских економија је већ објавило свој допринос: САД - 26% до 2025. године, Русија - 25% - 30% до 2030. године, у односу

---

<sup>160</sup> Париски споразум, FCCC/CP/2015/L.9, <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>, 14.11.2017. године.

<sup>161</sup> Члан 14. Споразума.

на емисије из 1990. године, Канада - 30% до 2030. године, итд. Србија је била једна од првих у региону Западног Балкана која је објавила своју посвећеност циљу да смањи емисије штетних гасова за 9,8% до 2030. године.<sup>162</sup>

Имајући у виду да су се Кјото протоколом на сличне циљеве обvezале тадашње индустријске силе које више не производе ни 15% гасова са ефектом стаклене баште, а да су њихово место заузеле нове силе попут Кине, Индије и Бразила, то је нови климатски споразум био неопходан.

Спознаја да последице глобалног загревања попут природних катастрофа (олује, поплаве, суше), одумирања животињских и биљних врста, опадања пољопривредне производње а тиме и недостатка хране могу проузроковати сукобе, миграције и велике потресе, довела је до тога да се проналазе начини за што хитнијим смањивањем емисија гасова са ефектом стаклене баште који превасходно проистичу из преовладавајућих начина производње и потрошње фосилних горива, као и да се закључују климатски споразуми. У преамбули Париског споразума такође се истиче потреба за ургентним решавањем климатских промена, заједнички али диференцирано, уз уважавање националних прилика (развијене – неразвијене земље), узимајући у обзир потребу за финансирањем и трансфером технологија, искорењивањем сиромаштва, заштитом биодиверзитета, одрживим развојем.<sup>163</sup>

Решења за смањење штетних гасова постоје, и то у свим секторима, и подразумевају примену нових технологија и усвајање нових образаца понашања. Конкретно, при производњи енергије решење би било у томе да се смањи потрошња фосилних горива (гас, нафта, угаљ) и постепено пређе на обновљиве изворе енергије (нпр. сунце, ветар, биомаса). Анкета коју је недавно спровела Европска комисија (Eurobarometar) показала је да су Европљани веома забринути због климатских промена, чак 92 % испитаника климатске промене сматра озбиљним проблемом а 74 % „врло озбиљним” проблемом. Резултати анкете показали су да 20% испитаника сматра важним да националне владе до 2030. године поставе за циљ повећање употребе енергије из обновљивих извора (89%), створе услове за повећање енергетске ефикасности (88%) и створе финансијске услове

---

<sup>162</sup> Међународна конференција о клими, Париз 2015, (30. новембар - 11.децембар 2015), <https://rs.ambafrance.org/Medunarodna-konferencija-o-klimi-Pariz-2015-30-novembar-11-decembar-2015>, 14.11.2017. године.

<sup>163</sup> Преамбула Париског споразума

за прелазак на чисту енергију (79%). Применом наведених мера, према мишљењу 79% испитаника, доћи ће до привредног раста и отварања нових радних места.<sup>164</sup>

Имајући у виду значај Споразума, ратификовало га је 170 од 197 чланица Конвенције УН о климатским променама. Довољан праг за ратификацију постигнут је 05.10.2016. године, а ступио је на снагу 04.11.2016. године.<sup>165</sup> Република Србија је у јуну 2015. године доставила свој циљ смањења емисија за 2030. годину у односу на 1990. годину (9,8%) и то међу првих десет држава света и као прва држава региона. Ови циљеви засновани су на постојећим секторским документима (стратегијама енергетике, саобраћаја, пољопривреде, отпада). Народна скупштина Републике Србије је дана 29. маја 2017. године донела Закон о потврђивању Споразума из Париза, који је на снази од 07.06.2017. године.<sup>166</sup>

Кјото протокол и Париски споразум представљају два веома значајна документа донета у циљу заштите животне средине од штетних последица људских активности. Крајњи циљ оба документа је смањивање емисија угљен-диоксида и спречавање глобалног загревања изнад прописаног нивоа, с тим што Кјото протокол прописује обавезе само за развијене земље (из Анекса I Конвенције), док Париски споразум задржава принцип заједниче али диференциране одговорности наглашавајући потребу за међусобном сарадњом развијених и неразвијених земаља. Оно што се уочава као разлика између једног и другог споразума јесте та што се Кјото протокол фокусира на смањење употребе фосилних горива, док Париски споразум пажњу усмерава на прелазак на обновљиву енергију. При том, Протокол не посвећује много пажње преносу технологије и међународној сарадњи у остваривању постављених циљева, док је у Споразуму јасно наведена сарадња између земаља, као и системи подршке за постизање ефикасне имплементације. Овде се мисли на

---

<sup>164</sup> Климатска политика, анкета из 2017. године, [https://ec.europa.eu/clima/citizens/support\\_hr#tab-0-0](https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_hr#tab-0-0), 14.11.2017. године.

<sup>165</sup> Париски споразум – статус ратификације, [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9444.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php), 14.11.2017. године.

<sup>166</sup> Закон о потврђивању Споразума из Париза, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 4/17.

обавезу развијених земаља да креирају фонд из чијих средстава би се пружала помоћ земаљама у развоју да остваре своје циљеве.<sup>167</sup>

Анализирајући Париски споразум, могло би се закључити да је њиме постигнут успех у дводеценијској борби против климатских промена. На то упућује и мултилатерални приступ овом проблему, имајући у виду број чланица које су му приступиле. Порука споразума је да је период фосилних горива завршен, полазећи од тога да је свако глобално загревање опасно. Његов успех огледа се у томе што има потенцијал да утиче на даљи развој и креирање националних политика у правцу очувања здраве животне средине. Ово путем одредаба о обавези држава да припреме своје националне доприносе и одреде домаће мере у циљу њиховог постизања, о чему ће оне обавештавати јавност, на који начин уместо правних санкција уводи механизам репутационог ризика који приморава стране да повећавају своје доприносе сваких пет година. Такође, Париски споразум је успео да помири супротстављене захтеве развијених и земаља у развоју, уважавајући специфичне потребе и посебне околности Страна које су земље у развоју.<sup>168</sup> У сваком случају, време ће показати да ли су државе заиста спремне да се придржавају његових одредби.

#### **2.2.6. Уговор о енергетској повељи**

Уговор о енергетској повељи представља инструмент унапређивања међународне сарадње у енергетском сектору. Након ступања на снагу 16. априла 1998. године, заједно са сродним документима, пружа ваљан правни основ за стварање отвореног међународног енергетског тржишта. Потписале су га земље Европске уније, централне и источне Европе, Руска Федерација, Централна Азија, Кавказ, као и Јапан, Аустралија и Монголија, а могу му приступити све земље које су посвећене поштовању његових принципа. У такве земље спадају, пре свега, Кина,

---

<sup>167</sup> Упоредивање и различити циљеви Париског споразума и Кјото протокола, <http://www.insightsonindia.com/2016/10/17/4-compare-contrast-objectives-paris-agreement-climate-1997-kyoto-protocol-light-recent-ratification-paris-agreement-required-threshold-critical/>, 16.11.2017. године.

<sup>168</sup> Wolfgang Obergassel (né Sterk), Christof Arens, Lukas Hermwille, Nico Kreibich, Florian Mersmann, Hermann E. Ott, and Hanna Wang-Helmreich, *Phoenix from the Ashes — An Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, March 2016.



Иран, Јужна Кореја, као и земље АСЕАН-а (Association of Southeast Asian Nations), што отвара могућност за проширење његовог географског подручја. Главни изазов са којим се суочавају потписнице јесте потпуна имплементација уговорних обавеза, како би се остварила дугорочна сарадња у области енергетике, трговине, инвестиција, заштите животне средине и енергетске ефикасности.<sup>169</sup>

Корени овог процеса датирају од политичке иницијативе покренуте у Европи почетком 1990-их година, јер је завршетак Хладног рата створио могућност за превазилажење економских подела које су постојале између држава Евроазијског континента. Перспектива за узајаму сарадњу између Истока и Запада препозната је управо у енергетском сектору, из разлога што су Русија и бројне остале бивше совјетске државе биле богате енергетским ресурсима али су им недостајала значајна финансијска средства за развој енергетског сектора, док су државе западне Европе имале стратешки интерес за диверзификацијом енергетских извора. На темељима препознате потребе за међусобном сарадњом започет је процес установљавања оваквог једног документа и са њим повезаног Протокола о енергетској ефикасности, који су потписани у Лисабону децембра 1994. године.<sup>170</sup> Касније су усвојени амандмани у вези са трговинским одредбама овог уговора (Брисел, 1998).<sup>171</sup>

Први формални корак у овом процесу био је усвајање и потписивање Енергетске повеље, која садржи смернице за преговоре о накнадном обавезујућем документу. Следећи циљеве и начела Енергетске повеље усвојене на Конференцији одржаној у Хагу 16. и 17. децембра, Конференција Повеље започела је преговоре о Основном споразуму, касније преименованом у Уговор о Енергетској повељи, који су завршени 1994. године усвајањем текста Уговора. Предметни документ представља правно обавезујући акт који успоставља правни оквир за унапређивање дугорочне сарадње у складу са циљевима и начелима Повеље. Регулише пет области, и то: заштиту и промоцију страних улагања у енергетски сектор у складу са националним интересима; слободну трговину материјалима, производима и опремом везаним за

---

<sup>169</sup> Energy Charter Secretariat, *The Energy Charter Treaty and Related Documents*, September 2004.

<sup>170</sup> Andrei Konoplyanik, Thomas Wälde, „Energy Charter Treaty and its Role in International Energy“, 24 J. Energy Nat. Resources L. 523 (2006).

<sup>171</sup> Одлука Вијећа од 13. српња 1998. године о одобравању текста измјене трговинских одредаба Уговора о енергетској повељи и његовој привременој примјени, о чему је постигнута сугласност Конференције енергетске повеље и Међународне конференције потписница Уговора о енергетској повељи, *Службени лист Еуропске уније* L 252/21.

енергетски сектор, у складу са правилима Светске трговинске организације; слободан пренос енергије путем цевовода и мрежа; смањење негативних утицаја на животну средину повећањем енергетске ефикасности целокупног енергетског циклуса и механизме за решавање спорова између држава или између инвеститора и државе.<sup>172</sup>

У питању је међународни извор права који нисмо ратификовали, а чија је ратификација веома значајна за даљи развој права енергетике код нас.<sup>173</sup> Од земаља у окружењу, Босна и Херцеговина је 1995. године потписала, а 2000. године ратификовала Уговор о енергетској повељи са Протоколом о енергетској ефикасности и припадајућим проблемима околине („Службени гласник БИХ - Међународни уговори“, број 31/00).<sup>174</sup> Хрватска је 17. децембра 1994. године потписала Уговор о енергетској повељи, а 19. септембра 1997. године донела Закон о потврђивању Уговора о енергетској повељи, имајући у виду потребу за дугорочном међународном сарадњом на подручју енергетике.<sup>175</sup> Што се тиче осталих земаља бивше Југославије, Македонија и Црна Гора су чланице Енергетске повеље, која за разлику од Уговора није правно обавезујући документ већ декларација политичке намере која је усмерена на јачање енергетске сарадње између потписница, у складу са начелима недискриминације и отворености тржишта енергије. У Повељи се истиче важност енергетске ефикасности као механизма за смањење штетних утицаја на животну средину, те је заједно са Повељом донет и Протокол о енергетској ефикасности и повезаним проблемима животне средине (The Energy Charter Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects - PEREA), којим су се потписнице обавезале на успостављање јасне политике у циљу побољшања енергетске ефикасности у свим деловима енергетског циклуса (почев од производње, преко транспорта и преноса енергије па до дистрибуције и крајње потрошње) и на смањење негативних утицаја на животну средину који потичу из енергетског сектора.

---

<sup>172</sup> The Energy Charter Treaty, <http://www.energycharter.org/process/energy-charter-treaty-1994/energy-charter-treaty/>, 21.11.2017. године.

<sup>173</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Право енергетике у праву Европске уније“, *Право енергетике, зборник радова*, Београд 2005, 487.

<sup>174</sup> Службени лист БиХ број 31/00, <http://www.sluzbenilist.ba/page/i/yGGqCIUPohz4nh78h7700=>, 21.11.2017. године.

<sup>175</sup> Одлука о проглашењу Закона о потврђивању Уговора о енергетској повељи, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997\\_10\\_15\\_98.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997_10_15_98.html), 21.11.2017. године.

Протокол је ступио на снагу истовремено са Уговором, 16. априла 1998. године и отворен је за потписивање.<sup>176</sup>

Области енергетике и заштите животне средине повезане су у члану 19. Уговора, у коме су наведене обавезе уговорница на смањење штетних утицаја на животну средину који потичу од активности које се обављају у енергетском сектору. Наведене обавезе треба спроводити на економски ефикасан начин и уз примену принципа предострожности и загађивач плаћа. Другим речима, од уговорних страна се захтева да теже ка економски ефикаснијем начину минимизирања штетних утицаја на животну средину који су последица предузимања енергетских активности на сопственој територији. Принцип предострожности односи се на ситуације у којима не постоји потпуна научна извесност да ће примена најбољих расположивих технологија и опреме спречити или ограничити штетне утицаје на животну средину, те се и у тим ситуацијама морају предузети, а не одлагати, трошковно ефикасне мере.

Принцип загађивач плаћа односи се на обавезе страна уговорница да сnose трошкове мера за смањивање последица загађивања, проузрокованих како на на сопственој територији тако и на територијама изван граница загађивача. Истим чланом, уговорнице су се обавезале да ће приликом формулисања својих енергетских политика узимати у обзир проблеме животне средине.<sup>177</sup>

Полазећи од норми које су садржане у Уговору, може се закључити да он пружа правни основ за дугорочну сарадњу у области енергетике између земаља различитих културних, економских и правних миљеа, засновану на узајамној користи, омогућавајући преношење западне технологије на Исток, односно инвестирање у развој енергетских сектора источне Европе и Русије.<sup>178</sup>

Основни циљ Уговора, када су упитању одредбе које се односе на инвестиције, јесте да се осигура стварање повољних, јасних и непристраних услова за инвеститоре других уговорних страна, као и сигурност и заштита саме инвестиције. Ово путем норме која гарантује међусобну недискриминацију између уговорних

---

<sup>176</sup> The Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects (PEEREA), <http://www.energycharter.org/process/energy-charter-treaty-1994/energy-efficiency-protocol/>, 21.11.2017. године.

<sup>177</sup> Д. Тодић, Душко Димитријевић „Енергетска безбедност у међународном праву животне средине“, Институт за међународну политику и привреду Београд, 2012. година.

<sup>178</sup> Regina S. Axelroad, „The European Energy Charter Treaty: Reality or illusion?“, Energy Policy, June 1996.

страна, уз примену принципа националног третмана према коме потписнице Уговора треба да третирају инвеститоре других уговорних страна на исти начин као и домаће инвеститоре у свим фазама инвестирања (почев од подношења захтева за издавање лиценце за обављање енергетске делатности па до, након добијања лиценце, учествовања у поступцима јавних набавки). Изузеци би се могли дозволити у фази прединвестирања, али само ако су засновани на постојећем националном законодавству.<sup>179</sup> С тим у вези, у Уговору је направљена разлика између пред-инвестиционе фазе и пост-инвестиционе фазе у смислу да је одредбама које се односе на пред-инвестициону фазу првенствено успостављен „меки режим“, за разлику од пост-инвестиционе фазе на коју се примењују јасне обавезе за уговорне стране.

С тим у вези, у члану 26. Уговора садржане су одредбе о решавању спорова између инвеститора и уговорне стране, у вези са инвестицијом једне уговорне стране на подручју друге, за случај да уговорне стране не испуњавају своје обавезе. Ови спорови ће се, по правилу, решавати мирним путем, а уколико у року од три месеца од дана подношења захтева за мирним решавањем спора договор не буде постигнут, инвеститор (страна у спору) се може обратити било судовима уговорне стране у спору (односно уговорнице на чијој је територији извршена инвестиција), надлежном органу према унапред договореној процедури за решавање спорова између уговорних страна или међународној арбитражи. Треба нагласити да право на арбитражу или друге методе решавања спорова произлази искључиво из члана 26 Уговора, и не зависи од претходног исцрпљивања локалних правних лекова или којих других механизма за решавање спорова.

Као пример се може навести арбитражни спор између Petrobart Ltd Gibraltar и Киргишке Републике, везано за уговор о продаји 200.000 t гасног кондензата Киргишког државног предузећа KGM од Петробарта. Имајући у виду да је Petrobart Ltd испоручио пет пошиљки гаса али су му исплаћене само прве две, обратио се прво домаћим судовима ради исплате целокупне вредности уговорене количине гаса али су киргишке власти, у склопу реформе система за снабдевање нафтом и гасом у Киргишкој Републици, предузеле одређене мере које су онемогућиле Petrobart Ltd да оствари своја права из уговора о продаји. Мере су укључивале доношење одлуке

---

<sup>179</sup> Thomas W. Wälde, *The Energy Charter Treaty, An East-West Gateway for Investment & Trade*, 1996.

тадашњих власти да се приватизује државно предузеће KGM и пренесе његова имовина (али не и обавезе) на ново основану компанију. Такође, од стране власти је извршен притисак на суд да се одложи извршење пресуде, да би у међувремену био проглашен банкрот KGM-а, што је значило да извршење пресуде више није ни могуће. Међутим, арбитражни суд је утврдио да је киргиска влада одговорна за то што није пружила правичан и равноправан третман инвеститору из друге земље уговорнице, преношењем имовине из KGM-а на ново основану компанију, а на штету поверилаца KGM-а, укључујући и Petrobart Ltd и посредовањем у судским поступцима у вези са одлагањем извршења правоснажне судске пресуде на штету Петробарта. На наведену пресуду је уложена жалба Апелационом суду у Стокхолму, али је Апелациони суд 19. јануара 2007. године потврдио арбитражну одлуку.<sup>180</sup>

### **2.2.7. Извори права заштите животне средине у праву ЕУ**

Изворе еколошког права Европске уније чине оснивачки уговори, акти секундарног законодавства које доносе институције ЕУ, међународни уговори чија је ЕУ чланица као и судска пракса Европског суда правде и општа начела права Европске уније. У примарне изворе права Европске уније спадају Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању Европске уније. Секундарни извори права обухватају акте које у обављању својих функција доносе Европска комисија, Европски парламент и Савет ЕУ, а то су: регулативе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења. Директива је значајан правни инструмент ЕУ, који представља компромис између потребе за уједначеним законодавством унутар заједнице и потребе да се задржи што већа могућа разноликост правних система држава чланица. По својој апстрактној природи, директиве подсећају на законе у материјалноправном смислу речи, а по томе коме су упућене, а то могу бити само државе чланице, подсећају на прописе међународног права. Пошто за њихово спровођење није потребна потврда

---

<sup>180</sup> Kay Hobér, „Investment Arbitration and the Energy Charter Treaty“, *Journal of International Dispute Settlement*, Volume 1, Issue 1, 1 February 2010.

(ратификација), директиве, као и регулативе, представљају посебне, *sui generis*, акте права ЕУ.<sup>181</sup>

У првој фази развоја Заједнице није се много пажње посвећивало заштити животне средине. Првобитни уговори којима су основане Европска заједница за угљ и челик 1951. године и Европска економска заједница 1958. године нису ни садржали одредбе о заједничким активностима у области заштите животне средине, па су се све активности одвијале на националном нивоу. Тек је 1986. године, усвајањем Јединственог европског акта, ЕЗ добила уговором дефинисану надлежност у овој области.

Неколико одредби Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању Европске уније се у неколико својих одредаба баве питањима животне средине и одрживог развоја. Животној средини посвећене су одредбе члана 3. тачка 3. и члана 21. Уговора о Европској унији. Овој области, сем у наведеним члановима, Уговор не посвећује детаљнију пажњу. Са једне стране, Уговор је учврстио посвећеност Уније заштити животне средине на тај начин што је истакнуто да је она посвећена одрживом развоју, уз истовремено поштовање заштите и побољшања квалитета животне средине. Еколошка политика се заснива на принципу предострожности и захтеву да животну средину треба интегрисати у друге политике Уније. Са друге стране, за очекивати је да ће се и даље развијати политика Уније у овој области.<sup>182</sup>

У Уговору о функционисању Европске уније заштити животне средине посвећен је наслов XX Уговора, и то чланови од 191. – 193. (раније чланови 174. – 176, наслов XIX). У члану 191. Уговора наведени су циљеви Европске уније у овој области, а то су очување и заштита квалитета животне средине, заштита здравља људи, мудро и рационално коришћење природних ресурса, као и борба против климатских промена, уз примену начела предострожности, превентивног деловања, загачивач плаћа, као и да штету нанету животној средини треба отклонити на самом извору. У члану 192. наведене су мере које Унија предузима ради остваривања циљева из члана 191, односно начини доношења одлука у овој области, при чему одлуке доносе Европски парламент и Савет заједно након консултација са

<sup>181</sup> С. Лилић, М. Дреновак – Ивановић, (2014), 97-102.

<sup>182</sup> David Wilkinson, „Maastricht and the Environment: The Implications for the EC's Environment Policy of the Treaty on European Union“, 4 J.Envntl. L. 221 (1992).

Економско-социјалним комитетом и Комитетом региона,. Изузетак су одлуке о питањима наведеним у ставу 2. овог члана за чије доношење се захтева једногласност у Савету. Чланом 193. даје се могућност појединим државама чланицама које су испред других у заштити животне средине да задрже или уведу строже заштитне мере, све док су у складу са уговорима и под условом да је о њима обавештена Комисија. Овде се могу уврстити и одредбе члана 4. и члана 11. предметног Уговора.<sup>183</sup>

С друге стране, члан 288. став 3. Уговора о функционисању Европске уније помиње директиву, као акт секундарног законодавства Европске уније, и наводи да „директива обавезује сваку државу чланицу којој је упућена у погледу циљева који треба да се постигну, препуштајући националним органима да изаберу форму и средства извршења.“ Имајући у виду наведено, директива је правни акт Уније који одговара њеној природи као особеној заједници суверених држава. С тим у вези, директиве су обавезне са становишта резултата који треба да се оствари, а државама чланицама се оставља могућност избора метода и форме. Стога се путем њих задовољава потреба за приближавањем националних права држава чланица, без стварања јединствене правне регулативе на нивоу Уније, односно хармонизација материјалноправне регулативе широм Уније, уз истовремено уважавање мноштва националних форми и традиција.<sup>184</sup>

Од значајнијих извора права који спадају у ову групу треба споменути Директиву 85/337/ЕЕЗ о процени утицаја на животну средину<sup>185</sup> и Директиву 2001/42/ЕЗ о стратешкој процени утицаја на животну средину,<sup>186</sup> које спадају у прописе којима се регулише питање процене утицаја одређених активности, планова и програма, на животну средину Европској унији. Потоња директива је значајна из разлога што разрађује начела и циљеве еколошке политике у ЕУ, чији су темељи

---

<sup>183</sup> Пречишћен текст Уговора о функционисању Европске уније, [http://www.azk.me/1/doc/Ugovor\\_o\\_funkcionisanju\\_EU.pdf](http://www.azk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf), 28.11.2017. године.

<sup>184</sup> Б. Кошуткић, Б. Ракић, Б. Милосављевић, *Увод у право европских интеграција*, Београд 2013, 247.

<sup>185</sup> Directive (EEC) No 85/337/EEC of the Council of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997, *OJ L 175*, p. 40 – 48, *OJ L 73*, p.5, *OJ L 156*, p. 17.

<sup>186</sup> Директива 2001/42/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 27. липња 2001. о процјени учинака одређених планова и програма на околицу, *OJ L 197*, 21.7.2001, p.30–37.

утврђени релевантним члановима Уговора ЕУ.<sup>187</sup> Затим, значајна је и Директива 2003/4/ЕЗ о приступу јавности информацијама из области животне средине којом је укинута претходна Директива о доступности информација (90/313/ЕЕЗ). Имајући у виду да се овом Директивом регулише право на приступ информацијама о животној средини којима располажу органи јавне власти, на основу поднетог захтева без потребе да се у њему наведе у чему се састоји правни интерес подносиоца, као и да је у ту сврху потребно унапређивати коришћење савремених информационих и телекомуникационих технологија,<sup>188</sup> треба имати у виду да се одредбе права Заједнице морају усагласити са Конвенцијом о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Архуска конвенција“). У вези са наведеним прописима, најзначајнијим би се могло сматрати питање у којим случајевима орган јавне власти може ускратити давање информације коју од њега тражи јавност. Одредбе о изузећима од права на приступ информацијама о животној средини садржане су у члану 4, а чланом 6. Директиве 2003/4/ЕЗ регулисано је право сваког подносиоца захтева на приступ правди, односно његово право да се обрати надлежним органима у управном или судском поступку, за случај да сматра да је његов захтев, у целини или делимично, одбијен као неоснован.<sup>189</sup>

Прописи од значаја за питање заштите животне средине, у групи тзв. хоризонталне легислативе, су: Директива 2003/35/ЕЗ о учешћу јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине, која има за циљ учешће јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине на начин да јој се омогући учешће у изради нацрта одређених планова и програма који се односе на животну средину,<sup>190</sup> затим Директива 2004/35/ЕЗ о одговорности за штете у животној средини којом се успоставља оквир за утврђивање одговорности у погледу

---

<sup>187</sup> С. Лилић, М. Дреновак – Ивановић, (2014), 108.

<sup>188</sup> Директива 2003/4/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 28. септембра 2003. о јавном приступу информацијама о околишту и стављању изван снаге Директиве Вијећа 90/313/ЕЕЗ, *OJ L 41, 14.2.2003*, *p. 26–32*.

<sup>189</sup> Д. Годић, (2010), 56-84.

<sup>190</sup> Директива 2003/35/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 26. септембра 2003. о осигуравању судјеловања јавности у изради одређених планова и програма који се односе на околиш и о измјени директива Вијећа 85/337/ЕЕЗ и 96/61/ЕЗ с обзиром на судјеловање јавности и приступ правосудју, *OJ L 156, 25.6.2003*, *p. 17–25*.



превенције и ремедијације (санације) штете у животној средини, при чему је правило да је оператор носилац трошкова активности превенције и ремедијације (члан 8.), осим у предвиђеним случајевима искључивања одговорности оператора (члан 8.).<sup>191</sup> Затим, треба споменути Директиву 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права којом се успостављају правила у области кривичне одговорности и прописују мере које државе чланице треба да предузму у области кривичног права ради ефикасније заштите животне средине,<sup>192</sup> као и Директиву Савета 91/692/ЕЕЗ од 23. децембра 1991. године о уједначавању и рационализацији извештаја о спровођењу одређених директива које се односе на животну средину. Листа обухваћених директива које се односе на ваздух, воду и отпад налази се у анексима I-IV. Сврха ове Директиве је да се рационализује достављање информација и објављивање извештаја, односно да се обезбеди хармонизација у области извештавања о спровођењу директива Заједнице у области животне средине.<sup>193</sup>

У вези са општим правним начелима права Уније, односно принципима на којима почива њено делотворно функционисање треба споменути начело лојалности (формулисано у члану 10. Уговора о оснивању Европске заједнице и члану 4 (3) Уговора о Европској унији, верзија из Лисабона) и недискриминације на основу националности (члан 12. Уговора о оснивању Европске заједнице). Затим, Европски суд правде је у својој пракси развио начело пропорционалности, једнакости и легитимних очекивања. Начело пропорционалности формулисано је у члану 5. Уговора о Европској унији, верзија из Лисабона. Општа правна начела, као и општа начела међународног права, представљају примарне изворе права Европске уније која имају за сврху да дефинишу и ограничавају надлежности институција Уније у доношењу нормативних аката.<sup>194</sup>

За право заштите животне средине значајно је начело супсидијарности, по коме у областима у којима Унија нема искључиву надлежност, каква је област

---

<sup>191</sup> Директива 2004/35/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 21. травња 2004. о одговорности за околиш у погледу спречавања и отклањања штете у околишу, *OJ L 143, 30.4.2004, p. 56–75.*

<sup>192</sup> Директива 2008/99/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 19. студенога 2008. о заштити околиша путем казненог права, *OJ L 328, 6.12.2008, p. 28–37.*

<sup>193</sup> *Council Directive 91/692/EEC of 23 December 1991 standardizing and rationalizing reports on the implementation of certain Directives relating to the environment, OJ L 377, 31.12.1991, p. 48–54.*

<sup>194</sup> Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Београд 2013, 242–244.

заштите животне средине, предност приликом доношења одлука припада државама чланицама, осим у случајевима када се циљеви предвиђене акције делотворније могу остварити на нивоу Уније.

Од извора права заштите животне средине у праву ЕУ који у својим одредбама дотичу и област енергетике можемо споменути Директиву о еколошки одговорном пројектовању производа који користе енергију.<sup>195</sup> Поменута директива представља оквир за успостављање критеријума из домена еколошки оријентисаног пројектовања производа који троше енергију у фази експлоатације. Сврха директиве била је та да се њеном применом утиче на побољшање квалитета производа, заштиту животне средине и активирање тржишних механизма као гаранта одрживости, концепта који се њоме промовише. Циљеви директиве били су да се обезбеди слободна дистрибуција производа који користе енергију на територији ЕУ, рационализација употребе енергената и побољшање еко-карактеристика производа и квалитета животне средине. Наведени пропис односио се на било који производ који користи енергију, изузимајући моторна возила, и који поседују изражен утицај на животну средину. Од примене директиве очекивало се да успостави узајамно дејство са осталом регулативом Уније која је повезана са процесом пројектовања, те се сматрало да су производи који су стекли право на еко-ознаку у складу са прокламованим захтевима.<sup>196</sup> Поменута директива, позната и као Екодизајн директива је 2009. године замењена новом Директивом 2009/125/ЕЗ.<sup>197</sup> Најзначајнију новину представљала је проширена листа производа који користе енергију обухватањем и производа који се односе на потрошњу енергије, те су поред електричних уређаја и апарата за домаћинство новом директивом обухваћени, између осталог, и изолациони материјали. Нова директива је поставила за циљ да се конструктивним мерама до 2020. године потрошња електричне енергије смањи за

---

<sup>195</sup> Directive 2005/32/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 2005 establishing a framework for the setting of eco-design requirements for energy-using products and amending Council Directive 92/42/EEC and Directives 96/57/EC and 2000/55/EC of the European Parliament and of the Council, *Official Journal L 191*, 22.7.2005, p. 29–5.

<sup>196</sup> Срђан Глишовић, „Директиве Европске уније са импликацијама на еко-пројектовање – преглед и анализа нових ревизија“, *Safety Engineering* 2016, 129-139.

<sup>197</sup> Директива 2009/125/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 21. listopada 2009. године о успостави оквира за утврђивање захтева за еколошки дизајн производа који користе енергију, *Службени лист Еуропске уније L 285*, 31.10.2009, p. 10–35.

12% у односу на потрошњу из 2007. године. Сврха овог и са њим повезаних производа била је да се помире супротстављени интереси између повећане потрошње добара и услуга, односно енергије и ресурса, и принципа одрживости који подразумева нагло смањење потрошње ресурса по јединици производа и остварених услуга. Стим у вези, законским одредбама настојало се да се применом нових технолошких решења у развоју производа премести јаз у циљу опште користи.

Веза између заштите животне средине и енергетике огледа се и у одредбама Директиве о означавању потрошње енергије 92/75/ЕЕС.<sup>198</sup> Овом директивом се од потрошача захтева да одређене типове уређаја обележе на одговарајући начин како би потрошачи могли да упореде енергетску ефикасност производа који им се нуде на тржишту, на који начин се осим пружања неопходних информација потрошачима постиже индустрија да развија енергетски ефикасне уређаје. Применом наведених мера остварују се значајне уштеде енергије и истовремено смањују емисије које настају као последица употребе фосилних горива. Предметна директива први пут је ревидирана 2010. године, уз очекивања да нова директива допринесе значајним енергетским уштедама и производњи технички напредних електричних производа за масовну потрошњу. Примена Директиве 2010/30/ЕС<sup>199</sup> оправдала је очекивања, да би Европска комисија 2015. године предложила нове прописе о обележавању енергетске ефикасности у сврху испуњавања циљева које је 2014. године поставио Савет Европе а који се односе на побољшање енергетске ефикасности за 27% и смањење 40% емисије гасова који изазивају ефекат стаклене баште до 2030. године.<sup>200</sup> На основу изнетог, закључак је да је примена Директиве о екодизајну и Директиве о означавању енергетске потрошње утицала на постепено повлачење мање ефикасних производа са тржишта чиме је дошло до значајних уштеда у енергији и материјалних трошкова.<sup>201</sup>

---

<sup>198</sup> Council Directive 92/75/EEC of 22 September 1992 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by household appliances, *Official Journal L 297, 13.10.1992*, p. 16–19.

<sup>199</sup> Директива 2010/30/ЕУ Европског парламента и Вијећа од 19. свибња 2010. године о означавању потрошње енергије и осталих ресурса производа повезаних с енергијом уз помоћ ознака и стандардизираних информација о производу, *Службени лист Еуропске уније L 153, 18.6.2010*, p. 1–12.

<sup>200</sup> European Commission (2015) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Setting a Framework for Energy Efficiency Labelling and Repealing Directive 2010/30/EU, 2015/0149 (COD), COM(2015) 341 final, 15.7.2015, Brussels.

<sup>201</sup> С.Глишовић, „Директиве Европске уније са импликацијама на еко-пројектовање – преглед и анализа нових ревизија“, *Safety Engineering 2016*, 136.

## 2.2.8. Извори права заштите животне средине у праву Републике Србије

Правни оквир еколошког права у Републици Србији чине закони, подзаконски акти као и ратификовани међународни уговори који уређују ову област. Заједно са формирањем законских и подзаконских аката еколошко право је започело свој развој као грана правне науке, проучавањем предмета права заштите животне средине и стварањем адекватног правног амбијента. Мноштво позитивноправних прописа различитог нивоа и карактера уређује ову област, од прописа који су само од посредног утицаја на поједина питања заштите животне средине до оних којима се ова материја уређује на целовит начин.

Имајући у виду да је чланом 74. Устава („Службени гласник РС“, број 98/2006) нормирано право сваког грађанина на здраву животну средину, као и одговорност сваког лица, а посебно Републике Србије и аутономне покрајине за њену заштиту,<sup>202</sup> даља разрада права на живот у здравој животној средини извршена је већим бројем закона и подзаконских општих аката. Успостављање целовитог система заштите животне средине у Србији учињено је усвајањем сета системских закона 2004. године, и то: Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009 - др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/16); Закона о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/2004 и 36/2009); Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/2004 и 88/2010) и Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/2004 и 25/2015), који настоје да обухвате сва добра заштите животне средине. Поред наведених, постоји и велики број посебних закона који регулишу одређена питања заштите животне средине, као што су: Закон о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/2010, 93/2012 и 101/2016), Закон о шумама („Службени гласник РС“, бр. 30/2010, 93/2012 и 89/2015), Закон о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“, бр. 62/2006, 65/2008 – др. закон, 41/2009, 112/2015 и 80/2017), Закон о националним парковима („Службени гласник РС“, број 84/2015) и други.<sup>203</sup>

<sup>202</sup> Устав Републике Србије, члан 74. „Службени гласник РС“, број 98/2006.

<sup>203</sup> С. Лилић, М. Дреновак – Ивановић, (2014), 114-117.

Законом о заштити животне средине уређује се целокупан систем заштите животне средине, дефинишу субјекти и њихове обавезе, утврђују основна начела на којима овај систем почива. Изменама и допунама Закона о заштити животне средине усклађује се Закон са међународним уговорима и стандардима ЕУ. Најзначајнија новина односи се на стварање правног основа за формирање Зеленог фонда Србије, који служи за обезбеђивање средстава из којих ће се финансирати активности у области очувања, одрживог коришћења, заштите и унапређивања животне средине.<sup>204</sup>

Основни пропис Републике Србије који се односи на област индустријског загађења јесте Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине. Имајући у виду да скоро сви закони у области животне средине донети од 2004. године садрже одредбе којима се одређени послови поверавају јединицама локалне самоуправе, то су и овим законом регулисана права и дужности органа јединица локалне самоуправе у вези са поступком издавања интегрисане дозволе.<sup>205</sup>

С тим у вези, орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове заштите животне средине издаје дозволу у складу са овим законом за постројења и активности, за која дозволу или одобрење за изградњу и почетак рада, односно извођење или обављање активности, издаје други надлежни орган јединице локалне самоуправе - члан 5. став 3) Закона. Наведеним Законом уређују се услови и поступак издавања интегрисане дозволе за постројења и активности који могу имати негативне утицаје на здравље људи, животну средину или материјална добра, врсте активности и постројења, надзор и друга питања од значаја за спречавање и контролу загађивања животне средине – члан 1. Закона.<sup>206</sup>

Осим поменутих закона, правни оквир у области еколошког права у Србији чине и подзаконски акти, између осталог и: Уредба о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и Листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 114/08), Уредба о одређивању активности чије обављање утиче на животну средину 109/09, 8/10

---

<sup>204</sup> Марио Лукиновић, „Преглед права заштите животне средине у Србији“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2016, 485-496.

<sup>205</sup> Драгољуб Тодић, Владимир Грбић, „Глобални проблеми животне средине и локална самоуправа у процесу европских интеграција Републике Србије“, *Мегатренд ревија*, 2/2013, 193-208.

<sup>206</sup> Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 25/15.

(„Службени гласник РС“, бр. 114/2008), Уредба о еколошкој мрежи („Службени гласник РС“, бр. 102/10), Уредба о режимима заштите („Службени гласник РС“, бр. 31/12), Уредба о ближим критеријумима, начину обрачуна и поступку наплате накнаде за коришћење заштићеног подручја („Службени гласник РС“, бр. 43/10), Правилник о поступку јавног увида, презентацији и јавној расправи о студији о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 69/2005), Правилник о условима и критеријумима за израду анализе утицаја објеката и радова на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 49/01), Правилник о садржају и начину вођења регистра заштићених природних добара („Службени гласник РС“, бр. 81/10), Правилник о начину обележавања заштићених природних добара („Службени гласник РС“, бр. 30/1992, 24/1994 и 17/1996) и други.<sup>207</sup>

Ратификовањем Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Србије 10. септембра 2008. године, те отпочињањем преговора о придруживању, Србија је започела хармонизацију националног законодавства са прописима Европске уније, укључујући и област заштите животне средине, иако све до 1. марта 2012. године хармонизација домаћих прописа са правом Европске уније за Републику Србију није представљала формалну обавезу.<sup>208</sup>

Подношењу пријаве Србије за приступање ЕУ претходило је и усвајање већег броја закона из ове области, који су у значајној мери били усклађени са постојећим законодавством ЕУ, и то: Закон о управљању отпадом („Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 14/2016), Закон о заштити природе („Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010 - исправка, 14/2016), Закон о заштити буке у животној средини („Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010), Закон о хемикалијама („Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012, 25/2015), Закон о заштити нејонизујућих зрачења („Службени гласник РС“, бр. 36/2009) и други.

Дакле, доношењем великог броја еколошких закона Србија је постигла висок ниво усклађености са правним тековинама ЕУ нарочито у области хемикалија,

---

<sup>207</sup> Министарство заштите животне средине Републике Србије, <http://www.ekologija.gov.rs/dokumenti/>, 04.12.2017. године.

<sup>208</sup> Милош Васиљевић, Ђуро М. Ђурић „Хармонизација прописа Републике Србије у области заштите животне средине са правом ЕУ“, Екологија и право, Београд 2012, 135.

управљања отпадом и заштите природе, а постигнут је и напредак у хармонизацији наших прописа са европским стандардима и путем закона који регулишу заштиту од нејонизујућих зрачења, заштиту ваздуха (Закон о заштити ваздуха),<sup>209</sup> заштиту од буке у животној средини (Закон о заштити од буке у животној средини),<sup>210</sup> као и забрану развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његово уништавање (Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању).<sup>211</sup> Наведеним законима обезбеђује се, између осталог, увођење виших стандарда у спровођењу мера заштите од јонизујућих зрачења, стварање услова за смањење отпада, његову рециклажу и поновну употребу, очување природних ресурса, скраћење процедуре добијања сагласности на студије о процени утицаја на животну средину као и усклађивање са међународним обавезама које проистичу из ратификованих међународних уговора, а све у циљу заштите животне средине.

Међутим, тенденција унапређивања правног амбијента у области заштите животне средине не односи се само на хармонизацију националног законодавства са прописима Европске уније, већ и на примену одредаба и принципа међународних конвенција које је наша земља потписала и тиме преузела низ међународних обавеза у овој области. Као пример, навешћемо Конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, која је постала део правног система Србије доношењем Закона о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, у мају 2009. године („Службени гласник РС“, Међународни уговори, број 38/09). Доношење ове Конвенције означава прекретницу у развоју идеје и праксе о учествовању јавности у одлучивању о питањима заштите животне средине, на који начин се обезбеђује да јавност буде адекватно информисана и заштићена од ризика којима је изложена. Значај наведене Конвенције огледа се у томе што у целини покрива ову област, за разлику од других међународних уговора који такође садрже одредбе о учешћу

---

<sup>209</sup> Закон о заштити ваздуха, „Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 10/2013.

<sup>210</sup> Закон о заштити од буке у животној средини, „Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010.

<sup>211</sup> Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању, „Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 104/2013.

јавности у питањима која се тичу права на здраву животну средину, и што право сваке особе да живи у животној средини која одговара њеном здављу и благостању ставља у корпус основних људских права. Затим, Конвенција обавезује државе чланице да учине доступним информације од значаја за животну средину, да омогуће представницима јавности да учествују у доношењу одлука и обезбеде им адекватну правну заштиту у случају непоштовања ових права. Наравно, нормирани су и изузеци од наведеног права, али само у случају да орган јавне власти којем је захтев упућен не располаже траженом информацијом, ако је захтев очигледно нејасан, односно из садржине захтева се не може са сигурношћу утврдити на коју се информацију тачно односи или ако је националним прописима забрањено саопштавање одређених информација. Основна правила овог међународног уговора постала су и део права Европске уније у виду директива које садрже одредбе о учешћу јавности у свим фазама поступка процене утицаја, као и одредбе о обавештавању и консултацијама са другом државом у случају кад планирани пројекат може имати значајан прекогранични утицај на животну средину.<sup>212</sup> Питање информисања јавности и доступности информација у вези са стањем животне средине, у Србији, уређено је Законом о заштити животне средине и Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Затим, Ротердамска конвенција о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини постала је део правног система Србије доношењем Закона о потврђивању Ротердамске конвенције о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини са изменама и допунама,<sup>213</sup> Стокхолмска Конвенција о дуготрајним органским загађујућим супстанцама Законом о потврђивању Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим супстанцама<sup>214</sup> и Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса доношењем Закона о потврђивању Конвенције о

---

<sup>212</sup> Милош Стопић, Невена Дичић, Јована Зорић, *Правци заштите животне средине у Србији*, Београд 2009.

<sup>213</sup> Закон о потврђивању Ротердамске конвенције о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини са изменама и допунама, „Службени гласник РС“, *Међународни уговори*, број 38/09.

<sup>214</sup> Закон о потврђивању Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим супстанцама, „Службени гласник РС“, *Међународни уговори*, број 42/09.



прекограничним ефектима индустријских удеса.<sup>215</sup> Усвајањем наведених међународних уговора Република Србија је преузела међународне обавезе у области управљања хемикалијама и у области индустријских удеса.

Наведене конвенције значајне су из разлога што за заштитни објекат имају атмосферу, озонски омотач и климу, а што се може довести у везу са активностима које се врше у енергетском сектору, полазећи од тога да су Конвенцијом о прекограничним ефектима индустријских удеса у опасне супстанце које могу изазвати индустријски удес уврштени и нафтни деривати, као и гасна уља (укључујући и дизел горива, лож уље и мешавине), као и од тога да се нафтно право може уврстити у подобласт права енергетике.

Имајући у виду да активности које се врше у вези са енергијом континуирано загађују животну средину, као и да се индустријски процеси не могу одвијати без употребе енергије, то је несумњива повезаност између извора права заштите животне средине и права енергетике, односно готово да се и не може говорити о заштити животне средине а да њено ремећење не доведе у везу са наведеним активностима. Свакако, за Србију су од значаја и бројни други ратификовани међународни уговори из области заштите животне средине, који на овом месту нису споменути.

Међузависност између две области истраживања, заштите животне средине и енергетике, уочава се и у поступку издавања енергетске дозволе. Тим пре што се један од услова за издавање ове дозволе, прописан чланом 33. став 1. тачка 7) Закона о енергетици, односи на заштиту животне средине. Прописан услов је сасвим разумљив узимајући у обзир могуће штетне утицаје енергетског објекта на животну средину. Из тог разлога Закон о енергетици у наведеним одредбама повезује поступак издавања енергетске дозволе са питањима утицаја на животну средину. Полазећи од одредбе члана 34. став 3. у којој је нормирано да Министар ближе прописује услове и начин издавања енергетске дозволе, као и садржај захтева у зависности од врсте и намене енергетског објекта, Правилником о енергетској дозволи у члану 2. став 1. тачка 7.<sup>216</sup> ближе су прописани услови за издавање енергетске дозволе за изградњу објеката за производњу електричне енергије снаге 1

---

<sup>215</sup> Закон о потврђивању Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса, „Службени гласник РС“, Међународни уговори, број 42/09.

<sup>216</sup> Правилник о енергетској дозволи, „Службени гласник РС“, бр. 15/15.

MW и више, објеката за производњу електричне енергије снаге до 1 MW који као примарни енергетски ресурс користе воду и објеката за комбиновану производњу електричне и топлотне енергије у термоелектранама - топланама електричне снаге 1 MW и више и укупне топлотне снаге 1 MW и више, а у вези са заштитом животне средине. Прописани услови тичу се сагледавања могућих последица штетног утицаја изградње објекта на земљиште, воде, ваздух и друге природне вредности. Истим Правилником, у члану 3. став 6., прописани су услови у погледу заштите животне средине за остале енергетске објекте, односно објекте који су наведени у члану 30. став 3. тач. 4) – 10) Закона о енергетици.

Закон о заштити животне средине, полазећи од интегралног система заштите животне средине у Републици Србији, у члану 29. став 1. уређује управљање опасним материјама, под којима се, у складу са наведеним Законом, подразумевају хемикалије и друге материје које имају штетне и опасне карактеристике. У вези са њиховом неадекватном употребом, односно приликом обављања активности производње, прераде и складиштења, односно неадекватног одлагања ових материја, могу настати хемијски удеси. У наведене материје убрајају се свакако нафта и деривати нафте. С тим у вези, у члану 28. Закона о енергетици нормирана је сагласност за складиштење нафте, деривата нафте и биогорива за сопствене потребе укупног капацитета преко пет тона и за снабдевање сопствених превозних средстава на сопственим станицама за снабдевање превозних средстава, коју издаје Министарство рударства и енергетике. Ставом 2. истог члана прописано је да се сагласност за складиштење и снабдевање за сопствене потребе издаје под условом да објекти за складиштење и сопствене станице за снабдевање испуњавају услове и захтеве утврђене, између осталог, и прописима о заштити животне средине. Наведени доказ јесте извештај надлежног инспектора, односно инспектора заштите животне средине којим се констатује испуњеност прописаних услова из ове области на објекту из захтева. Правилником о сагласности за складиштење и снабдевање нафтом, дериватима нафте и биогоривима за сопствене потребе<sup>217</sup> ближе су прописани услови за издавање, измену и одузимање наведене сагласности, као и исправе које се уз захтев прилажу.

---

<sup>217</sup> Правилник о сагласности за складиштење и снабдевање нафтом, дериватима нафте и биогоривима за сопствене потребе, „Службени гласник РС“, бр.12/16.

За обављање наведене делатности не издаје се лиценца. Такође, поменутиим законом, у наслову III под бројем 1, побројане су превентивне мере заштите животне средине у које спадају и стратешка процена утицаја на животну средину (члан 35. Закона), као и процена утицаја пројекта на животну средину (члан 36. Закона). С тим у вези, стратешка процена утицаја на животну средину врши се за стратегије, планове, програме и основе, између осталог и у области енергетике, док се процена утицаја пројекта на животну средину, која је саставни део техничке документације без које се не може приступити извођењу пројекта, исто тако врши и за пројекте из области енергетике који могу довести до значајног загађивања животне средине или представљају ризик по здравље људи. Даљом анализом прописа из области заштите животне средине и енергетике, уочава се да је Законом о процени утицаја на животну средину уређен поступак вршења процене утицаја на животну средину, између осталог, и пројеката из области енергетике. С тим у вези, подносилац захтева за добијање дозволе или одобрења за изградњу или реконструкцију објекта, односно носилац пројекта, не може приступити његовом извођењу без спроведеног поступка процене утицаја и сагласности надлежног органа на студију о процени утицаја.

Свакако, веза између заштите животне средине и енергетике видљива је и у поступку издавања лиценце за обављање енергетске делатности, и то оних делатности за чије се обављање користе енергетски објекти. С тим у вези, чланом 22. Закона о енергетици прописани су услови за издавање лиценце. У ставу 1. тачка 3. истог члана прописано је да се лиценца за обављање енергетске делатности издаје ако енергетски објекти и остали уређаји, инсталације или постројења неопходни за обављање енергетске делатности испуњавају услове и захтеве и у погледу заштите животне средине. Доказ о испуњености овог услова јесте извештај надлежног инспектора прописан актом Министра, односно Правилником о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији.<sup>218</sup>

---

<sup>218</sup> Правилник о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији, „Службени гласник РС“, бр.87/15.

## ГЛАВА III

### НАСТАЛЕ ОБАВЕЗЕ ИЗ ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА

#### 3.1. Споразум о стабилизацији и придруживању

Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом 29. априла 2008. године, Србија се обавезала да усклади своје законодавство са правним тековинама Европске уније. Споразум представља квалитативно нови ниво у односима Србије и Европске уније, будући да њиме Србија и ЕУ први пут улазе у фазу односа уређених једним свеобухватним уговором. Његова сврха јесте да се држави која га потписује, тј. Србији, гарантује перспектива за чланство у Европској унији, имајући у виду да се њиме регулишу скоро сви аспекти међусобних односа ЕУ и Србије, а изнад свега међусобни економски односи.<sup>219</sup>

Како би државе југоисточне Европе достигле одређени ниво Европских стандарда на пољу људских права, економије, слободног тржишта, итд, а имајући у виду транзициони пут који су морале да пређу, примењен је механизам стабилизације и придруживања који представља процес развоја и унапређивања одређеног друштва. Овим процесом обухваћен је низ уговора које Европска унија закључује са наведеним земљама.<sup>220</sup>

Законом о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне и Републике Србије, са друге стране, ратификован је наведени Споразум и изражена је воља уговорних страна да Србија пође путем придруживања Европској унији.<sup>221</sup> Споразумом се утврђују општа начела процеса придруживања, основе за политички дијалог и регионалну сарадњу, слободан проток робе, кретање радника, право на пословно настањивање, пружање услуга и кретање капитала, начин усклађивања прописа, примене права и правила конкуренције, усклађивање правила и процедура у области

---

<sup>219</sup> Владимир Медак, Бојана Годоровић, Миланка Давидовић, Зоран Сретић, *Економско – привредни водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању*, Београд 2008.

<sup>220</sup> Дарко Крчум, Весна Барић Пунда, „Споразум о стабилизацији и придруживању“, *Хрватска и ЕУ изазови интеграције*, Сплит 2006, 45-53.

<sup>221</sup> Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране и Републике Србије, са друге стране - СПП, *Сл.гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

правосуђа, слобода и безбедности, као и финансијске сарадње. Такође, стране су исказале да деле заједничке вредности у повећању политичких и економских слобода и поштовању људских права, укључујући права припадника националних мањина, као и да деле заједничке циљеве који се огледају у политичкој, привредној и институционалној стабилизацији у Србији као и у региону, изградњи институција и реформи државне управе, побољшању привредне сарадње и сарадње у другим областима као што су правосуђе и унутрашњи послови.<sup>222</sup> Укратко, њиме се регулишу права и обавезе земље која је започела процес придруживања.

Циљеви приступања Србије ЕУ утврђени су у члану 1. Споразума, а односе се на постепено развијање зоне слободне трговине између Србије и ЕУ, унапређивање економских односа између потписница споразума, што Србији свакако омогућава да се прилагоди економским токовима у окружењу имајући у виду да је овај однос увек на старни ЕУ, развијање политичког дијалога, постепено усклађивање домаћег законодавства државе потписнице с прописима Европске уније.<sup>223</sup>

Коначно, Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) између Србије и Европске уније ратификовале су све чланице Европске уније закључно са Литванијом која је то учинила 18. јуна 2013. Споразум је ступио на снагу 1. септембра 2013. пошто га је претходно потврдио и Савет министара ЕУ. Процес ратификације у ЕУ је трајао три године а повремено је долазило до застоја због недовољне сарадње с Хашким трибуналом и спорних питања у односима са појединим чланицама, попут Литваније. Ступање на снагу споразума предвиђено је, међутим, тек када га ратификују све државе чланице ЕУ, земља потписница и Европски парламент. Тај процес у случају Србије је трајао три године. Прва држава која је ратификовала ССП била је Шпанија, која је то учинила у јуну 2010. године, а последња Литванија у јуну 2013. године. Овај Споразум не ступа аутоматски на снагу пошто га ратификују све чланице ЕУ већ првог дана другог месеца након што га потврди Савет министара ЕУ. С тим у вези, да би се скратило време између потписивања и ступања на снагу ССП-а, између државе и ЕУ се упоредо са Споразумом потписује такозвани Прелазни споразум, који ступа на снагу одмах и

---

<sup>222</sup> Б. Лепотић Ковачевић, Александар Ковачевић, *Водич кроз Европске политике – Енергетика*; Европски покрет у Србији, Београд 2010, 35-36.

<sup>223</sup> Чл. 1. ССП, *Сл.гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

који представља трговински део Споразума о стабилизацији и придруживању. Овај Споразум представља први уговорни однос између ЕУ и земље Западног Балкана која жели да постане чланица те организације. Он представља улазак у транзициони период у оквиру којег држава прилагођава своје законодавство прописима ЕУ.<sup>224</sup> Две најважније обавезе које је Република Србија преузела овим споразумом су успостављање зоне слободне трговине и усклађивање законодавства Републике Србије са правом Европске уније.

У области енергетике, сарадња између Србије и ЕУ заснована је Уговором о оснивању Енергетске заједнице који је ступио на снагу још 2006. године, а затим је Споразумом потврђена нужност регионалне сарадње у овој области. Тиме је, и пре потписивања Споразума, Србија извештавала ЕУ о степену усклађености прописа из области енергетике са правним тековинама Уније, преко Енергетске заједнице. Циљ ове сарадње јесте постепена интеграција Србије у енергетско тржиште Европе, путем модернизације инфраструктуре, диверсификације извора снабдевања енергијом, олакшаног приступа енергетском тржишту кроз унапређивање интерконективних водова са суседним државама и олакшан транзит, пренос и дистрибуцију електричне енергије, као и постепеним преласком на обновљиве изворе енергије, енергетску ефикасност и стварањем услова за реструктурирање енергетских компанија.<sup>225</sup> Потписивањем Споразума, започет је процес хармонизације српског законодавства са правним стандардима Европске уније и у области заштите животне средине. Република Србија преузела је одговорност за развој сарадње са државама чланицама ЕУ у борби против деградације животне средине и предузимање континуираног рада на побољшању тренутног стања заштите животне средине, како би се постигао одрживи развој.<sup>226</sup> Сарадња обухвата и развој стратегија у циљу смањења локалног, регионалног и прекограничног загађења вода и ваздуха, као и успостављање система за ефикасну, чисту, одрживу и обновљиву производњу и употребу енергије, а такође и процену утицаја и стратешку процену утицаја на животну средину.<sup>227</sup>

---

<sup>224</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању, <http://www.seio.gov.rs/src/srbija-i-eu/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju/>, 06. децембар 2017. године.

<sup>225</sup> Члан 109. ССП-а.

<sup>226</sup> М. Дреновак – Ивановић, „Comparative Environmental Law and Regulation, Environmental Law of Serbia”, 7.

<sup>227</sup> Члан 111. ССП-а.

### 3.2. Уговор о оснивању Енергетске заједнице

Као што је већ наведено, сарадња између Републике Србије и ЕУ у области енергетике заснива се на Уговору о оснивању Енергетске заједнице, који је Србија ратификовала доношењем Закона 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.<sup>228</sup> Чланом 1. Уговора прописано је да државе чланице Европске заједнице могу постати Учесници Енергетске заједнице, у складу са чланом 95. овог Уговора, на начин да учествују у раду институција Енергетске заједнице. Уговор је потписала и Република Турска, али је пре утврђивања коначног текста одустала од његове ратификације. Бугарска и Румунија су након ратификације овог уговора постале чланице Европске уније, тако да у даљем процесу и активностима на развијању Енергетске заједнице учествују са стране Европске заједнице. Молдавија је приступила уговору 01. маја 2010. године,<sup>229</sup> а Украјина 01.02.2011. године.<sup>230</sup>

Наведеним уговором повезују се тржишта енергије држава унутар Енергетске заједнице, као и ово тржиште са тржиштем енергије Европске уније. Уговор се првенствено односи на тржиште електричне енергије и природног гаса, али и на друге облике енергије који се превозе мрежама, као што је утечњени природни гас, нафта, обновљиви извори енергије, водоник. Област примене уговора је у односу на тренутак ратификације нешто шира, како у погледу проширења основних тема права електричне енергије и права природног гаса, тако и у погледу отварања нових тема

---

<sup>228</sup> 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 - УЕнЗ, *Сл. гласник РС*, бр. 62/06.

<sup>229</sup> Energy Community, Moldova, <https://www.energy-community.org/implementation/Moldova.html>, 11.12.2017. године.

<sup>230</sup> Energy Community, Ukraine, <https://www.energy-community.org/implementation/Ukraine.html>, 11.12.2017. године.

као што су социјална димензија енергетске заједнице и проширење енергетске заједнице на област нафтног права. Могућности измене Уговора о оснивању Енергетске заједнице, односно његовог проширења у смислу предмета примене, односно приступања нових Страна, указује да је Енергетска заједница динамична категорија.<sup>231</sup>

Идеја оснивања Енергетске заједнице произашла је из потребе да се обезбеди сигурност снабдевања енергијом како појединачних потписница Уговора о оснивању Енергетске заједнице, тако и држава чланица Европске уније, имајући у виду да је енергетска безбедност уговорних страна услов социјалне безбедности њених грађана и остваривања одрживог развоја кроз ефикасно коришћење енергије и бригу о јединственом правном оквиру на свим територијама на којима се примењује уговор. С тим у вези, потписнице које нису чланице Европске уније усагласиће своје прописе са регулативом ЕУ која се односи на енергетику, конкурентност тржишта, обновљиве изворе енергије и заштиту животне средине, уколико то већ нису учиниле.<sup>232</sup>

Потписивањем уговора, уговорне стране преузеле су низ обавеза које се односе на стварање стабилног, регулаторног и регионалног тржишта електричне енергије и гаса и, с тим у вези, имплементацију комунитарних прописа из области енергетике, заштите животне средине, конкуренције и заштите потрошача. Такође, уговором су установљени органи Енергетске заједнице, њихове надлежности и мере које могу да доносе, тако да овај уговор поред политичког и економског има и институционални карактер и значај. Ступио је на снагу 01. јула 2006. године са важношћу од десет година и представља међународноправно обавезујући акт, који треба да да додатни импулс процесу оснивања регионалног тржишта енергије у југоисточној Европи и његовом укључивању у унутрашње тржиште енергије Европске уније. Министарски савет може једногласном одлуком својих чланова продужити важење уговора. У случају да је за продужење важења овог уговора гласало најмање две трећине Страна Енергетске заједнице, уговор ће важити за оне Стране које су потписале његово важење, сходно члану 97. Уговора. С тим у вези,

---

<sup>231</sup> Б. Лепотић – Ковачевић, „Уговор о оснивању Енергетске заједнице у правном оквиру тржишта енергије Републике Србије“, <http://projuris.org/clanci1.html>, 11.12.2017. године.

<sup>232</sup> Петар Максимовић, „Уговор о оснивању Енергетске заједнице – основне поставке и нове могућности за енергетски сектор Србије“, јуко сире 13. симпозијум, Управљање и телекомуникације у електроенергетском систему, Тара 29. мај – 02. јун 2006. године.



Одлуком Министарског савета D/2013/03/МС-ЕнС, која је објављена, 23.10.2013. године продужен је рок важења уговора на наредних десет година.<sup>233</sup>

У грубом смислу речи, цео процес укључивања у Европску Унију могао би се свести на испуњавање *acquis communautaire*, којим појмом је обухваћено све оно што су Европске заједнице постигле на правном, политичком, економском и административном плану ради остваривања циљева који су постављени пред Европску заједницу, а касније и пред Европску Унију. У економском смислу, *acquis communautaire* подразумева све оне обавезе које је потребно извршити у домаћој привреди како би се постигла одговарајућа достигнућа која су уопштено означена као тржишна привреда која је способна да издржи конкуренцију на унутрашњем тржишту Европске заједнице.<sup>234</sup>

Овим уговором, као и другим актима донетим од стране институција Енергетске заједнице и потписница уговора, постиже се уједначен правни оквир за инвестиције у енергетску инфраструктуру, са циљем стварања подручја без унутрашњих граница за токове енергије. Што се тиче структуре уговора, он се састоји од Преамбуле, 12 Наслова и 4 Анекса. Даље, Уговором су прописана начела и циљеви Енергетске заједнице, механизам за функционисање тржишта енергије и активности потписница на стварању јединственог тржишта енергије ове заједнице.

### **3.2.1. Кратак историјат Атинског процеса**

Стварање Енергетске заједнице произашло је из тзв. „Атинског процеса“, коме је СР Југославија приступила потписивањем „Декларације о намерама о оснивању конкурентног регионалног тржишта електричне енергије у југоисточној Европи“ и „Меморандума о разумевању о оснивању отвореног регионалног тржишта електричне енергије у југоисточној Европи 23. маја 2001. године.“<sup>235</sup> „Декларацијом о намерама о оснивању конкурентног регионалног тржишта електричне енергије у

---

<sup>233</sup> Energy Community, Decisions, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 11.12.2017. године.

<sup>234</sup> Р. Вукадиновић, *Право европске уније*, Крагујевац 2006, 563-564.

<sup>235</sup> Петар Максимовић, „Уговор о оснивању Енергетске заједнице – основне поставке и нове могућности за енергетски сектор Србије“, јуко сире 13. симпозијум, Управљање и телекомуникације у електроенергетском систему, Тара 29. мај – 02. јун 2006. године.

југоисточној Европи“ наглашена је потреба за оснивањем отвореног регионалног тржишта електричне енергије у југоисточној Европи, у циљу унапређивања конкурентности и економске ефикасности електропривреда у региону. Идеја оснивања регионалног тржишта електричне енергије била је да кроз побољшање конкурентности индустрије и подстицај економском развоју допринесе просперитету и стабилности у целом региону.

Европска комисија је почетком 2002. године решила да значајан део својих ресурса ангажује за успешно одвијања овог процеса, као најприоритетније активности у области енергетике и европских интеграција земаља југоисточне Европе, у циљу одвијања озбиљних реформи њихових електроенергетских сектора. Овако постављене амбициозне циљеве било је могуће достићи заједничким напорима земаља региона, Европске комисије, Пакта за стабилност југоисточне Европе, различитих донатора и међународних финансијских институција. С тим у вези, припремљен је „Меморандум о разумевању о регионалном тржишту електричне енергије у југоисточној Европи и његовом укључивању у унутрашње тржиште електричне енергије ЕУ“, који је потписан на министарском састанку у Атини 15. новембра 2002. године.<sup>236</sup>

Меморандумом о разумевању из 2002. године, који је заменио претходну Декларацију и Меморандум, изражена је политичка воља потписника да спроведу законске, институционалне и структурне промене засноване на Директиви 96/92/ЕЗ о унутрашњем тржишту електричне енергије у Европској унији,<sup>237</sup> у циљу остваривања компатибилности националних тржишта електричне енергије у мери потребној за успостављање регионалног тржишта електричне енергије у југоисточној Европи. Потписивањем Атинског меморандума 2002. године земље региона су виделе могућност за привлачење инвестиција и успостављање структуре за праћење функционисања тржишта.

Започети процес настављен је 2003. године, потписивањем „Меморандума о разумевању о регионалном тржишту енергије у југоисточној Европи и његовом

---

<sup>236</sup> Регулатива енергетске заједнице, Међународни прописи испоразуми, Атински меморандуми, <https://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=95>, 08.12.2017. године.

<sup>237</sup> 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 27*, p.20-29.

укључивању у унутрашње тржиште електричне енергије Европске уније“ на Министарском састанку у Атини (08. децембра 2003. године), који поред тржишта електричне енергије обухвата и стварање регионалног тржишта гаса, као и захтеве Директиве 2003/54/ЕЗ о унутрашњем тржишту електричне енергије<sup>238</sup> и Директиве 2003/55/ЕЗ о унутрашњем тржишту гаса.<sup>239</sup>

Иновираним верзијом меморандума обухваћена је и заштита животне средине, односно Директива 85/337/ЕЕЗ о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину<sup>240</sup> која је измењена и допуњена Директивом бр. 97/11/ЕЗ и Директивом бр. 2003/35/ЕЗ, као и Директива 1999/32/ЕЗ која се односи на смањење садржаја сумпора у појединим течним горивима,<sup>241</sup> која мења и допуњује Директиву бр. 93/12/ЕЕЗ. Важно је напоменути да Меморандуми из 2002. и 2003. године нису правно обавезујући акти, већ изражавају политичку вољу потписника. Потписивање наведених Меморандума дало је додатни подстицај за припрему Уговора о оснивању Енергетске заједнице, као међународноправно обавезујућег акта који представља правни основ за реализацију циљева постављених Меморандумима.

Трансформацијом политичких споразума о стварању регионалног тржишта енергије југоисточне Европе у правно обавезујући уговор, земље југоисточне Европе и Европске заједнице започеле су процес стварања Енергетске заједнице, са циљем да се побољшају друштвени, економски и еколошки стандарди у региону. Уговором о оснивању Енергетске заједнице проширен је и географски опсег регионалног повезивања у односу на Атинске Меморандуме, у смислу да се не односи само на земље југоисточне Европе, већ и на земље Европске заједнице. Тиме је створена правна и институционална основа за развој паневропског тржишта енергије и побољшање инвестиционе климе у сектору енергетике.

Формирање регионалног тржишта југоисточне Европе, као дела Енергетске заједнице, извршено је са намером да кроз оптимално инвестирање и коришћење

---

<sup>238</sup> 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 L 176*, p.37-56.

<sup>239</sup> 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 L 176*, p.57-78.

<sup>240</sup> Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, *Official Journal L 175*, p.40-48.

<sup>241</sup> Council Directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC.

капацитета, као и развој регионалних механизма за привлачење инвестиција, омогући сигурно снабдевање енергијом потрошача уз ниже трошкове, него што би то био случај када би свака земља појединачно планирала задовољење своје прогнозиране потрошње.<sup>242</sup>

### 3.2.2. Институције основане Атинским меморандумима

Уговором о оснивању Енергетске заједнице, у наслову V, уређена је институционална структура Енергетске заједнице, односно регионалне институције потребне за функционисање паневропског тржишта енергије, а то су: Министарски савет; Стална група на високом нивоу; Регулаторни одбор Енергетске заједнице; Форуми за електричну енергију, гас и нафту и Секретаријат. Министарски савет, Стална група на високом нивоу и Регулаторни одбор Енергетске заједнице управљају Енергетском заједницом. Форум је саветодавно тело, а Секретаријат административно тело ове заједнице.

Министарски савет, као највиши орган Енергетске заједнице, има обавезу да обезбеди остваривање циљева постављених уговором. Он пружа опште политичке смернице, доноси мере (и то у виду одлука које су правно обавезујуће за потписнике и у виду препорука), одобрава буџет и програм рада Секретаријата и усваја процедуралне акте, који могу укључивати преношење специфичних задатака и овлашћења за спровођење политике енергетске заједнице другим институцијама ове заједнице. Састоји се од представника уговорних страна, на нивоу министара надлежних за послове енергетике.<sup>243</sup>

Стална група на високом нивоу је тело које припрема рад министарског савета, даје сагласност на захтеве за техничку помоћ од стране међународних субјеката (донаторских организација, финансијских институција и билатералних донатора), извештава Министарски савет о остваривању циљева овог уговора, доноси одређене мере уз овлашћење Министарског савета и доноси процедуралне акте у

---

<sup>242</sup> Сања Филиповић, Гордан Танић, *Изазови на тржишту електричне енергије*, Београд 2010. година, 149-150.

<sup>243</sup> Наслов V, Глава I, чл. 47. - 52. УЕнЗ.

оквиру својих овлашћења.<sup>244</sup> Састаје се, углавном, четири пута годишње а чине је један представник сваке уговорне стране и два представника Европске уније.<sup>245</sup>

Регулаторни одбор Енергетске заједнице је независно регулаторно тело, које је састављено од по једног представника регулаторног тела сваке уговорне стране, док Европску заједницу представља Европска комисија којој помаже по један представник регулаторног тела сваког Учесника и један представник Европске групе регулатора за електричну енергију и гас. Ово тело углавном има саветодавну улогу, односно представља координациону платформу за размену знања и развој најбољих пракси у циљу регулације тржишта електричне енергије и гаса у Енергетској заједници. Његове активности изграђене су на три стуба: обезбеђивање координисане позиције регулатора у расправама о енергетској политици, усклађивање регулаторних прекограничних правила и размена регулаторних знања и искустава.<sup>246</sup> Задатак овог тела је да саветује Министарски савет или Сталну групу на високом нивоу о детаљима статутарних, техничких и регулаторних правила. Такође, на захтев регулаторних тела Уговорних страна доноси Препоруке за решавање прекограничних спорова који укључују два или више регулаторних тела. Затим, предузима мере по овлашћењу Министарског савета (односно уколико му Министарски савет једногласном одлуком представника свих Уговорних страна повери извршну функцију) и усваја процедуралне акте.<sup>247</sup>

Форум је саветодавно тело које служи као платформа за дискусију институција Енергетске заједнице о актуелним и будућим догађајима, у циљу јачања примене одговарајућег *acquis communautaire*. Учешће на форумима је отворено за све релевантне заинтересоване стране, под којима се подразумевају представници владе, индустрије, индустријских удружења, регулатора, донатора, академске заједнице, интересних група потрошача и цивилног друштва. На састанцима Форума размењују се мишљења, утврђују ставови и доносе закључци, који се усвајају консензусом и потом упућују Сталној групи на високом нивоу. УЕнЗ је утврдио постојање Форума

---

<sup>244</sup> Б. Лепотић – Ковачевић, „Уговор о оснивању Енергетске заједнице у правном оквиру тржишта енергије Републике Србије“, <http://projuris.org/clanci1.html>, 11.12.2017. године.

<sup>245</sup> Наслов V, Глава II, члан 54. УЕнЗ.

<sup>246</sup> Energy Community Regulatory Board, <https://www.energy-community.org/aboutus/institutions/ECRB.html>, 11.12.2017. године.

<sup>247</sup> Наслов V, Глава III, чл. 58. УЕнЗ.

за електричну енергију (са седиштем у Атини) и Форума за природни гас (са седиштем у Марибору), а касније је одлуком Министарског савета формиран и Форум за нафту (са седиштем у Београду).<sup>248</sup>

Секретаријат је једина институција са континуираним радом, која је одговорна за пружање подршке свакодневним активностима Енергетске заједнице и за праћење примене Уговора о оснивању Енергетске заједнице. У надлежности ове институције је да припрема рад и састанке свих институција ове заједнице као и да пружа административну подршку Министарском савету, Сталној групи на високом нивоу, Регулаторном одбору и Форумима о питањима која се односе на примену *acquis communautaire*.<sup>249</sup> У обављању својих дужности Секретаријат мора бити непристрасан и не сме тражити нити примати упутства од било које стране уговорнице. Једном годишње подноси Министарском савету извештај о имплементацији, који указује на напредак који су стране постигле у примени комунитарних прописа. Такође, разматра усклађеност нацрта правних аката пре њиховог усвајања и саветује о правилној примени *acquis-a* на захтев странке. Трећи енергетски пакет поверио је овој институцији нове задатке. С тим у вези, у надлежности је Секретаријата да даје мишљење на одлуку националног регулаторног тела о сертификацији оператора преносног система. Приликом доношења коначне одлуке о сертификацији оператора преносног система, национално регулаторно тело треба да узиме у обзир мишљење Секретаријата.<sup>250</sup>

### **3.3. Прописи које је неопходно имплементирати на основу Уговора о оснивању енергетске заједнице и одлуке Министарског савета енергетске заједнице**

Област деловања Енергетске заједнице може се проширивати на основу члана 25. Уговора о оснивању Енергетске заједнице, изменама и допунама *acquis* који су изричито наведени у Наслову II, Главе I – V и Анексима I – III,<sup>251</sup> као и на основу члана 100. овог уговора, којим се утврђује надлежност Министарског савета да може

<sup>248</sup> Наслов V, Глава IV, чл. 63. – 66. УЕнЗ.

<sup>249</sup> Наслов V, Глава V, чл. 67. – 72. УЕнЗ.

<sup>250</sup> Energy Community, Secretariat, <https://www.energy-community.org/aboutus/secretariat.html>, 11.12.2017. године.

<sup>251</sup> чл. 25. УЕнЗ.

једногласном одлуком својих чланова увести нове *acquis* у области мрежне енергије и да може проширити област примене овог уговора на нове енергетске производе и енергенте или друге битне мрежне инфраструктуре.<sup>252</sup> На овај начин се у правни систем Републике Србије имплементирају прописи Европске уније, који нису били утврђени Уговором о оснивању Енергетске заједнице. Сходно томе, овде ће се навести неки од прописа које је било неопходно имплементирати.

Као пример можемо споменути Директиву Савета бр.2006/67/ЕС од 24. јула 2006. године о утврђивању обавезе држава чланица да одржавају минималне резерве сирове нафте и/или деривата нафте, која за предмет има сигурност снабдевања сировом нафтом и дериватима нафте у државама чланицама Европске уније. Ова сигурност се остварује успостављањем и одржавањем минималних резерви нафте и деривата нафте. На државама чланицама је да обезбеде механизме чувања резерви који ће им у сваком тренутку омогућити контролу над њима, а у случају потребе и њихово коришћење. Чланом 2. став 1. Директиве број 2006/67/ЕЕЗ прописано је да се ове резерве израчунавају узимајући у обзир потрошњу моторних бензина, авионских горива, дизел горива, гасних уља, керозина и млазних горива керозинског типа, као и лож уља.<sup>253</sup> Управо је акумулација одговарајућих залиха сирове нафте и деривата нафте у средишту напора Европске комисије за повећање сигурности снабдевања.<sup>254</sup>

Полазећи од значаја сигурности снабдевања сировом нафтом и дериватима нафте, Министарски савет Енергетске заједнице донео је Одлуку бр. 2008/03/МС-ЕпС 11. децембра 2008. године о имплементацији нафтног сектора у одређене одредбе УЕнЗ и стварању Нафтног форума Енергетске заједнице.<sup>255</sup> Овом одлуком Министарског савета проширено је тржиште енергије Енергетске заједнице и на тржиште нафте и нафтних деривата, тј. на нафтни сектор, односно на снабдевање, трговину, производњу и транспорт сирове нафте и деривата нафте у оквиру предметне Директиве. Такође, одлуком је, поред Форума за електричну енергију и

---

<sup>252</sup> чл. 100. УЕнЗ.

<sup>253</sup> Council Directive No. 2006/67/EC of 24 July 2006 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *Official Journal L 217*, p. 209-216.

<sup>254</sup> Jale Tosun, „When the grace period is over: Assessing the new Member States' compliance with EU requirements for oil stockholding”, *Energy Policy*, Volume 39, Issue 11, November 2011, 7156-7164.

<sup>255</sup> Decision No. 2008/03/MG-EnC of 11 December 2008 concerning the implementation to the oil sector of certain provisions of the Treaty and the creation of an Energy Community Oil Forum, Energy Community, Decisions, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 12.12.2017. године.

Форума за природни гас, предвиђено и оснивање Нафтног форума са седиштем у Београду. У међувремену, донета је нова Директива Савета бр. 2009/119/ЕЗ о утврђивању обавезе држава чланица о одржавању минималних резерви сирове нафте и/или нафтних деривата која ставља ван снаге Директиву бр. 2006/67/ЕЗ.<sup>256</sup>

Сходно члану 345. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, бр. 145/14), енергетски субјекти који обављају делатност производње деривата нафте и енергетску делатност трговине нафтом, дериватима нафте, биогоривима и компримованим природним гасом дужни су да обезбеде оперативне резерве деривата нафте, за случај краткотрајних поремећаја на тржишту и других непредвиђених ситуација, у висини од најмање петнаестодневне просечне продаје тих деривата нафте у претходној години.<sup>257</sup>

Затим, можемо навести и Директиву бр. 2002/91/ЕС Европског парламента и Савета од 16. децембра, 2002. године о енергетским перформансама зграда.<sup>258</sup> Директива има за циљ да промовише побољшање енергетских перформанси зграда на територији Европске уније, узимајући у обзир климатске и локалне услове, као и потребе унуташње климе и трошковну ефикасност. У циљу промоције побољшања енергетских перформанси зграда, ова Директива утврђује општи оквир за метод израчунавања интегрисане енергетске перформансе објеката, примену минималних захтева за енергетске перформансе нових објеката, као великих постојећих објеката који су предмет значајне реконструкције. Такође, Директивом је предвиђено издавање енергетских сертификата за зграде.<sup>259</sup> Директива бр. 2002/91/ЕС указује на значај грађевинског сектора у потрошњи енергије и истиче да у зградама потрошњу енергије треба ограничити. Могући начини за то су утврђивање граничне вредности за топлотну отпорност зидова и прозора. С тим у вези, произвођачи прозора би требало да побољшају њихово термичко својство како би се смањила пропусност

---

<sup>256</sup> Директива Вијећа 2009/119/ЕЗ од 14. рујна 2009. године о обвези држава чланица да одржавају минималне залихе сирове нафте и/или нафтних деривата, *Official Journal L 265*, р. 9-23.

<sup>257</sup> Члан 345. ЗОЕ.

<sup>258</sup> Directive No. 2002/91/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the energy performance of buildings, *Official Journal L 1*, р.65-71.

<sup>259</sup> Б. Лепотић Ковачевић, А. Ковачевић, (2010), 86-87.



ваздуха.<sup>260</sup> У вези са овом Директивом треба споменути и то да су се шеме енергетских сертификата за зграде појавиле почетком деведесетих година, као суштински метод за побољшање енергетске ефикасности, смањивање потрошње енергије и омогућавање веће транспарентности у погледу коришћења енергије у зградама. Међутим, од самог почетка њихова дефиниција и процес имплементације били су конфузни и стварали забуну међу заинтересованим странама грађевинског сектора.<sup>261</sup>

Имајући у виду значај смањења потрошње енергије у грађевинарству, односно унапређење енергетске ефикасности својих чланица, Министарски савет је 18. септембра 2009. године донео Одлуку бр. D/2009/05/MC-EnC са циљем примене и Директиве бр. 2002/91/EC, заједно са Директивом бр. 2006/32/EЗ Европског парламента и Савета од 05. априла 2006. године о енергетској ефикасности код крајње потрошње и енергетским услугама, која мења Директиву Савета бр. 93/76/EEЗ и Директивом Савета бр. 92/75/EEЗ од 22. септембра 2002. године о показатељима на које се указује обележавањем и стандардним информацијама о производу који се односе на потрошњу енергије и других ресурса применом апарата у домаћинству.<sup>262</sup>

У области заштите животне средине, од значаја је Директива 2004/35 Европског парламента и Савета од 21. априла 2004. године о одговорности у погледу превенције и ремедијације штете у животној средини.<sup>263</sup> Ова Директива има за циљ да спречи и отклони штету у животној средини, при чему је накнада штете уређена шире у односу на модел накнаде штете према правилима грађанског права, имајући у виду да се њоме гарантује накнада штете и у случајевима када не постоји оштећено

---

<sup>260</sup> Marco D' Orazio, Marco Palladini, Lucia Aquilanti, Francesca Clementi, „Experimental evaluation of the growth rate of mould on finishes for indoor housing environments: Effects of the 2002/91/EC directive“, *Building and Environment*, Volume 44, Issue 8, August 2009, Pages 1668-1674.

<sup>261</sup> Luis Pérez-Lombard, José Ortiz, Rocío González, Ismael R.Maestre, „A review of benchmarking, rating and labelling concepts within the framework of building energy certification schemes“, *Energy and Buildings*, 3, August 2009, Pages 272-278.

<sup>262</sup> Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2009/05/MC-EnC of 18 December 2009 on the implementation of certain Directives on Energy Efficiency, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 13.12.2017. године.

<sup>263</sup> Директива 2004/35/EЗ Европског парламента и Вијећа од 21. травња 2004. године о одговорности за околиш у погледу спречавања и отклањања штете у околишу, *Службени лист Еуропске уније* L 14, p.56-77.

лице.<sup>264</sup> У том смислу, појам штете у животној средини се одређује као мерљива неповољна промена природног добра или мерљиво слабљење функција природног добра која може да настане као директна или индиректна последица одређене активности.<sup>265</sup> Предметна Директива се примењује на штету нанету заштићеним врстама и природним стаништима,<sup>266</sup> затим на штету која је нанета земљишту,<sup>267</sup> и штету проузрокована намерним испуштањем у животну средину, превозом или стављањем на тржиште генетички модификованих организама.<sup>268</sup> При том, у члану 2. став 1. Директиве 2004/35/ЕЗ наводи се да се она примењује на штету проузроковану елементима који се преносе путем ваздуха ако су они штетни за воду, земљиште, заштићене врсте или природна станишта. С тим у вези, може се извести закључак да се ова Директива примењује на штету која је нанета земљишту, води, флори и фауни, као последица загађења ваздуха.

Предметна Директива представља основни извор права Европске уније у области одговорности за штете у животној средини. Поред овог извора права, у ширем смислу би требало имати у виду и међународне уговоре чији су основни предмет регулисање питања грађанске одговорности за штете настале услед загађивања нафтом, затим штете настале услед транспорта опасних супстанци, као и питања грађанске одговорности у вези са штетама насталим услед коришћења нуклеарне енергије. Сходно одредбама Директиве 2004/35, основни субјекти су оператор, надлежни органи, као и правна или физичка лица која су оштећена или имају интерес у вези са штетама у животној средини. Опште је правило да је основни носилац трошкова активности превенције и ремедијације оператор, односно лице које врши или контролише вршење професионалне активности (чл. 8 ст.1), као и да је на њему обавеза да предузме све потребне превентивне мере, под чиме се подразумева обавештење надлежног органа о свим аспектима одређене ситуације у вези са могућношћу настанка штете. У ситуацији када до штете дође, на њему је да информисе надлежни орган о свим аспектима ситуације и предузме одговарајуће

---

<sup>264</sup> М. Дреновак – Ивановић, „Одговорност за штету у животној средини: упоредни модели и правци новелирања законодавства Србије“, *Правни живот, Удружење правника Србије*, 2014, стр. 450-464.

<sup>265</sup> Директива 2004/35/ЕЗ, чл.2 ст.2.

<sup>266</sup> Директива 2004/35/ЕЗ, чл.2 ст.1.

<sup>267</sup> Директива 2004/35/ЕЗ, чл.2 ст.1.

<sup>268</sup> Прилог III, ст. 10 и ст. 11.

мере контроле загађења и ремедијације.<sup>269</sup> Директивом је нормирано и питање осигурања оператора од штете у животној средини, и то путем инструмената заштите којима се приступа тек када штета већ настане. С тим у вези, обезбеђење накнаде штете врши се након настанка штете и подразумева давање гаранције која се заснива на имовини оператора. Оваквим решењем се доводи у питање накнада штете у случају инсолвентности оператора.<sup>270</sup> У нашем праву, чланом 106. Закона о заштити животне средине нормирана је обавеза оператора да се осигура од одговорности за „случај штете причињене трећим лицима услед удеса” Обавеза осигурања постоји код оних активности или постројења који представљају „висок степен опасности по здравље људи и животну средину”.<sup>271</sup>

---

<sup>269</sup> Д. Тодић (2010), 91-96.

<sup>270</sup> М. Дреновак – Ивановић, „Одговорност за штету у животној средини: упоредни модели и правци новелирања законодавства Србије“, *Правни живот, Удружење правника Србије*, 2014, стр. 450-464.

<sup>271</sup> Закон о заштити животне средине чл. 106.

## ГЛАВА IV

### ПРАВНИ ОКВИР У ОБЛАСТИ ЕНЕРГЕТИКЕ И ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

#### 4.1. Електрична енергија

Почетна идеја Уговора о оснивању Енергетске заједнице била је подстицање сигурности снабдевања електричном енергијом и природним гасом у Европској унији и Југоисточној Европи, са циљем отварања и регулације тржишта електричне енергије и природног гаса Југоисточне Европе и интеграције овог тржишта у тржиште електричне енергије и природног гаса Европске уније. Инструмент за остваривање наведених циљева јесте имплементација комунитарних прописа Европске уније којима се регулишу наведене области.

Право енергетике Европске уније уређује се директивама, при чему свака земља бира најефикаснији начин за постизање прописаног циља, из разлога што се правне норме утврђене за један привредни и правни систем тешко могу директно применити и остварити јединствену функционалну целину.<sup>272</sup> С тим у вези, активности Енергетске заједнице обухватају имплементацију релевантних прописа ЕУ који се односе на област електричне енергије и природног гаса, заштите и унапређења животне средине, коришћења обновљивих извора енергије и конкуренцију, како је то прописано у Наслову II Уговора о оснивању Енергетске заједнице.

Тежиште овог рада је на имплементацији прописа Европске уније у области енергетике и заштите животне средине, као резултат обавеза које су настале потписивањем поменутог Уговора. С обзиром да активности које се врше у вези са енергијом (производња, транспорт, потрошња итд.) континуирано ремете животну средину, њено очување и заштита један су од веома значајних сегмената права енергетике. Баланс између права на енергију и права на здраву животну средину

---

<sup>272</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Право енергетике у праву Европске уније“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, 471-495.

представља основ за примену принципа одрживог развоја који представља компромис између два супротстављена интереса, који се путем одговарајућих правних норми могу довести у равнотежу.<sup>273</sup>

Дана 13. јула 2009. године Европски парламент и Савет усвојили су сет прописа о тржишту електричне енергије, назван Трећи пакет, који предвиђа мере које треба да омогуће развој и заштиту конкуренције на тржишту, а које се односе на раздвајање производње електричне енергије и снабдевања од дистрибуције, како би се спречило да оператори преноса дају предност енергији коју сами производе, као и својим компанијама за снабдевање. Такође, да би се омогућила конкуренција на тржишту, уводи се принцип према коме оператори преносне мреже морају да дозволе другом снабдевачу струје, без дискриминације, приступ мрежи која води до купца. С тим у вези, оператори преноса морају да примењују утврђене тарифе како не би злоупотребљавали свој доминантан положај. Компаније које се баве производњом, преносом и снабдевањем морају да раздвоје те делатности од делатности преноса.

Дакле, главна одлика овог пакета су строжи услови за раздвајање оператора преносних система, значајно јачање овлашћења и функционалне и финансијске независности регулаторних тела, унапређење координације оператора преносних система, побољшано функционисање великопродајног тржишта енергије и унапређење заштите потрошача електричне енергије. Имајући у виду да је снабдевање у принципу тржишна делатност, а дистрибуција природни монопол и увек регулисана делатност, снабдевање и дистрибуција електричне енергије морају бити раздвојени како би се омогућило функционално слободно тржиште. Одлуком Министарског савета Енергетске заједнице од 6. октобра 2011. године (Д/2011/02/МС-ЕнЗ) утврђена је обавеза за Републику Србију да имплементира наведене прописе („трећи пакет“) до 1. јануара 2015. године.<sup>274</sup>

---

<sup>273</sup> Atle Midttun „Electricity Policy Within the European Union: One Step Forward, Two Steps Back“, *European Electricity Systems in Transition, A Somparative Analysis of Policy and Regulation, Western Europe*, United Kingdom 1997, 255-278.

<sup>274</sup> 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, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 18.12.2017. године.

Доношењем Закона о енергетици 2011. године<sup>275</sup> у потпуности је имплементиран Други енергетски пакет и делови Трећег пакета ЕУ, који не подразумевају велике организационе промене или велика улагања. Почев од од 2015. године, нови европски прописи морају да се примењују у целини. С тим у вези, Скупштина Републике Србије донела је 29. децембра 2014. године Закон о енергетици („Службени гласник РС”, бр. 145/14), са циљем да се омогући у потпуности примена сета енергетских прописа ЕУ, названих Трећи енергетски пакет. За Србију је од 1. јануара 2015. године настала обавеза да примењује наведене прописе који, између осталог, поред наведеног раздвајања делатности производње електричне енергије и снабдевања од дистрибуције, предвиђају и омогућавање трећој страни да приступи систему. Нови закон доноси и већу заштиту купаца. Његовим доношењем преузимају се одредбе трећег енергетског пакета чиме се, у функцији остваривања рокова дефинисаних Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016), као и обавеза које следе из потврђеног међународног Уговора о оснивању Енергетске заједнице, стварају услови за сигурно, квалитетно и поуздано снабдевање електричном енергијом, обезбеђују потребне количине енергије за задовољавање потреба купаца, подстиче конкурентност на тржишту енергије на начелима недискриминације, као и ефикасан надзор тржишних делатности и природних монопола (пренос, дистрибуција), кроз проширење овлашћења независног регулаторног тела Агенције за енергетику Републике Србије и јачање њене функционалне и финансијске независности. Затим, стварају се услови за развој енергетске инфраструктуре, увођење савремених технологија, реконструкцију и модернизацију енергетских објеката, као и за коришћење обновљивих извора енергије. Трећи енергетски пакет доноси велике промене у реформском смислу и његова имплементација подразумева решавање претходних питања и измену већег броја прописа у Републици Србији.

---

<sup>275</sup> Закон о енергетици, „Службени гласник РС“, бр. 57/11, 93/12 и 124/12.

#### **4.1.1. Директива бр. 2009/72/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године која се односи на заједничка правила за унутрашње тржиште електричне енергије и укидање Директиве 2003/54/ЕЗ**

Испитивање енергетског сектора Европске уније започето је 2005. године од стране Европске комисије. Том приликом уочено је да постоје озбиљни проблеми у вези са конкуренцијом на тржишту електричне енергије. Комисија је закључила да је вертикална интеграција између предузећа за производњу, снабдевање и мрежних предузећа неповољно решење којим се онемогућава конкуренција, те да се уочени проблем може решити применом мера раздвајања наведених делатности односно власништва на мрежама. У светлу уочених недостатака уочена је потреба за изменама постојећих одредаба, те је предложен Трећи енергетски пакет прописа.<sup>276</sup>

Због изузетног значаја и важности енергетске делатности ЕУ је комунитарним прописима, пре свега Директивом 96/92/ЕС из 1996. године, а потом и Директивом 2003/54/ЕС из 2003. године којом је укинута Директива 96/92/ЕС утврдила заједничка правила унутрашњег тржишта електричне енергије, односно правила за производњу, пренос, дистрибуцију, испоруку и трговину електричном енергијом на унутрашњем тржишту ЕУ. Наведени прописи носили су назив Други пакет прописа о унутрашњем тржишту енергије ЕУ. Међутим, током времена уочени су знатни недостаци у раду тржишта, нарочито у немогућности да се обезбеди равноправност у производњи и смање ризици од тржишног монопола и похлепног понашања, обезбеде недискриминаторне тарифе за систем преноса и дистрибуције, путем приступа мрежи на основу тарифа објављених пре њиховог ступања на снагу. Такође, уочена је потреба да се заштите права малих и незаштићених потрошача и да се обезбеди слободан приступ информацијама како би учесници на тржишту могли да доносе исправне одлуке, као и информацијама о утицају наведених активности на животну средину. Једна од препрека ка постизању потпуне оперативности и конкурентности унутрашњег тржишта тичала се различитог степена отворености тржишта земаља чланица. С тим у вези, а у циљу обезбеђења ефикасног и

---

<sup>276</sup> Michael G. Pollitt, Electricity Liberalisation in the European Union: a Progress Report, EPRG Working Paper 0929, Cambridge Working Paper in Economics 0953, 24.

недискриминаторног приступа мрежи, уочена је потреба да се преносним и дистрибутивним системима управља преко законски раздвојених/независних тела тамо где постоје вертикално раздвојена предузећа, као и да оператори преносног и дистрибутивног система имају стварно право одлучивања о средствима потребним за одржавање, управљање и развој мреже у случају када су та средства у власништву и под управом вертикално интегрисаних предузећа. Исто тако, било је потребно обезбедити да оператори дистрибутивног и преносног система буду независни нарочито у погледу интереса производње и снабдевања, те да из тог разлога оператори дистрибутивног и преносног система са једне стране и предузећа за производњу и снабдевање с друге стране имају независне органе управљања.<sup>277</sup>

Обавеза имплементације прописа из области електричне енергије произлази из члана 11. Уговора о оснивању Енергетске заједнице, којим је прописано да потписнице уговора треба да имплементирају Директиву број 2003/54/ЕЗ Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. године која се односи на заједничка правила за унутрашње тржиште електричне енергије и мења Директиву број 96/92/ЕЗ. Чланице Енергетске заједнице биле су дужне да предметну директиву имплементирају у свој правни систем у року од годину дана од дана ступања на снагу Уговора. Наведена Директива има за предмет заједничка правила за производњу, пренос, дистрибуцију и снабдевање електричном енергијом, као и правила која се односе на организацију и функционисање електроенергетског сектора. Затим, Директивом се уређује приступ тржишту, критеријуми и поступци који ће се примењивати приликом издавања дозвола за изградњу нових производних капацитета (електрана), при чему процедура издавања дозвола не сме представљати административно оптерећење несразмерно величини и потенцијалном значају будућег енергетског објекта. У случају да капацитети производње електричне енергије изграђени на основу поступка издавања дозвола не буду довољни да обезбеде сигурност испоруке, земље чланице треба да буду у могућности да обезбеде сигурност снабдевања и путем поступка јавне

---

<sup>277</sup> Драго Кеџман, Аца Марковић, „Модели могућег организовања Електропривреде Србије сагласно Директиви ЕУ“, 26. саветовање ЈУКО СІGRE, Бања Врућица, 2003. године.



лицитације, посебно за нове капацитете који служе за производњу електричне енергије из обновљивих извора.<sup>278</sup>

У погледу организације и функционисања електроенергетског сектора, нагласак Директиве је на заштити потрошача, као и на дефинисању обавезе обављања делатности од општег интереса. Ова обавеза се, у најширем смислу, односи на безбедност и сигурност снабдевања, поштовање прописа, квалитет и цену снабдевања, као и на заштиту животне средине, укључујући енергетску ефикасност и климатске промене.<sup>279</sup> С тим у вези, на земљама чланицама је да обезбеде пословање електроенергетских предузећа у складу са принципима Директиве, у циљу постизања конкурентног, сигурног и еколошки одрживог тржишта електричне енергије, те им у ту сврху могу наметнути обавезу јавног снабдевања. Међутим, привредни субјект који је стекао право на обављање делатности јавног снабдевања мора водити рачуна о сигурности снабдевања корисника, поштовати прописан квалитет услуге и цену, као и услове заштите животне средине, те наведена обавеза подразумева трошкове који нису увек засновани на економским интересима наведених привредних субјеката. У вези са заштитом потрошача, на државама чланицама је да предузму одговарајуће мере како би се заштитили крајњи потрошачи, односно како би били снабдевени електричном енергијом прописаног квалитета, посебно они у удаљеним подручјима, као и да предузму мере социјалне заштите угрожених купаца, који појам свака чланица засебно дефинише.<sup>280</sup> Обавеза пружања јавне услуге прописана је чланом 12. Закона о енергетици, док је појам „енергетски угрожени купац“ дефинисан у члану 2, тачка 23. истог Закона.

У циљу либерализације и потпуног отварања унутрашњег тржишта електричне енергије, чланом 10. Директиве 2003/54/ЕЗ прописане су мере раздвајања оператора преносног система, чланом 15. Директиве мере раздвајања оператора дистрибутивног система, а чланом 19. истог прописа, мере које се односе на раздвајање рачуна.

---

<sup>278</sup> 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 L 176*, p. 37-56.

<sup>279</sup> Члан 3. тачка 2. Директиве бр. 2003/54/ЕЗ.

<sup>280</sup> Члан 3. тачка 5. Директиве бр. 2003/54/ЕЗ.

Имајући у виду да је Директива 2003/54/ЕЗ дала значајан допринос стварању унутаршњег тржишта електричне енергије, али да правила о правном и функционалном раздвајању предвиђена овом Директивом нису довела до делотворног раздвајања оператора преносног система, 13. јула 2009. године донета је Директива 2009/72/ЕЗ која се односи на заједничка правила за унутрашње тржиште електричне енергије и укидање Директиве 2003/54/ЕЗ.<sup>281</sup> С тим у вези, раздвајање као мера предвиђена корпусом тзв. друге генерације енергетске регулативе поштрава се тзв. трећом генерацијом енергетске регулативе, чији је циљ даља либерализација енергетског сектора, имајући у виду да је директива из другог енергетског корпуса предвиђала постепено неколико облика раздвајања, док трећа генерација директива, као компромис међу државама чланицама, предвиђа и алтернативне моделе.

Предлози директива треће генерације из 2007. године предвиђали су и тзв. поделу акција, што је потврђено и у усвојеним директивама треће генерације.<sup>282</sup> Ову меру Комисија је предложила како би изашла у сусрет неким државама чланицама, нарочито Немачкој. Са становишта акционара, раздвајање акција практично би представљало реорганизацију акционарског капитала, све док његова вредност остаје непромењена, док би се структурно раздвајање власништва могло извршити принудном продајом у одређеним ситуацијама. Наиме, постојећи власници би за своје акције у вертикално повезаним енергетским субјектима (укључујући и мреже) добили две различите акције у новим и потпуно независним предузећима за управљање мрежом, као и привредним друштвима чија је делатност производња и снабдевање енергијом. У случају да после расподеле акција настане ситуација која подразумева контролу у смислу који је дефинисан правилима о режиму концентрација, контролни пакет би у одређеном периоду морао да буде отуђен.<sup>283</sup>

Мере раздвајања преноса електричне енергије од производње и дистрибуције, у виду раздвајања власништва над далеководима од остатка вертикално интегрисаног субјекта, односно раздвајање као инструмент регулације уводи се да би се оснажио и

---

<sup>281</sup> Директива 2009/72/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 13. септембра 2009. године о заједничким правилима за унутарње тржиште електричне енергије и стављању изван снаге Директиве 2003/54/ЕЗ, *Службени лист Еуропске уније* L 211, р. 55-93.

<sup>282</sup> Члан 18. преамбуле Директиве 2009/72/ЕЗ.

<sup>283</sup> Татјана Јованић, „Раздвајање (unbundling) преноса енергије као инструмент као инструмент структурне регулације у праву ЕУ“, *Правни живот*, часопис за правну теорију и праксу, број 12, Београд 2011.

побољшао режим приступа трећих лица преносној инфраструктури, а уједно и спречила дискриминација у коришћењу инфраструктуре. Израз раздвајање се у литератури о енергетском сектору ЕУ често користи да би се означили даљи правци либерализације унутрашњег тржишта енергије и стратегија подстицања конкурентности.

Уже схватање овог појма подразумева структурно раздвајање кроз промену власништва над инфраструктуром њеним преносом на трећа лица, потпуно независна од осталих субјеката у енергетском ланцу, као и забрану да повезана лица врше непосредну или посредну контролу пословања субјеката која руководе инфраструктуром, односно одлучујући утицај. Ово схватање може се означити као пуно структурно раздвајање које се односи на раздвајање од групе повезаних субјеката у оквиру ланца снабдевања енергијом.<sup>284</sup> Сматра се да се на тај начин најбоље елиминише потенцијална опасност да се делови претходно интегрисаних система међусобно и даље подстичу.<sup>285</sup> Поред пуног структурног раздвајања, као најуже схваћеног концепта овог института, раздвајање је могуће и унутар групе која чини ланац снабдевања енергијом, што практично значи да није неопходно да дође до преноса власништва над средствима која чине инфраструктуру, већ да на субјекта који ће управљати системом преноса буду пренета права одлучивања у погледу функционисања мреже. У том смислу постоји и тзв.економско раздвајање, када оператор преносног система није власник, али практично управља мрежом и потпуно је независан од власника средстава која чине преносни систем.<sup>286</sup> Сличног дејства је и могућност да акције вертикално интегрисаног предузећа које је и власник инфраструктуре поседује независно треће лице, како би се спречила могућност утицаја акционара вертикално интегрисане групе на управљање инфраструктуром. Ово би у основи представљало тзв.оперативно раздвајање, будући да је реч о раздвајању власништва и контроле.<sup>287</sup> Може се закључити да раздвајање, поред

---

<sup>284</sup> J. Baur, P. Pritschke, S. Klauer, *Ownership Unbundling*, Nomos 2006, 36.

<sup>285</sup> C. Koenig, J. Kühling, W. Rasbach, „Das energierechtliche Unbundling – Regime“, u: *Recht der Energiewirtschaft*, C.H. Beck, München 2003, 119.

<sup>286</sup> Rolf Künneke, Theo Fens, „Ownership unbundling in electricity distribution: The case of The Netherlands“, *Energy Policy* 35/2007, 1920.

<sup>287</sup> J. Baur, P. Pritschke, S. Klauer, *Ownership Unbundling*, Nomos 2006, 33-34.

најужег концепта пуног структурног раздвајања, подразумева и ограничења управљања као једног од основних права власника.

Осим наведених облика раздвајања, према дејству односно нивоу задирања у слободу предузетништва, оно може бити и рачуноводствено, функционално и правно. Рачуноводствено раздвајање представља најмањи ниво задирања у слободу предузетништва и подразумева обавезу вођења раздвојених биланса, посебно за делатност преноса као и за делатност дистрибуције.<sup>288</sup> Сходно Директиви 2009/72/ЕЗ, енергетски субјекти су дужни да у својим интерним рачуноводственим обрачунима воде одвојене рачуне за преносне од дистрибутивних активности, као да су у питању посебна правна лица, као и одвојене рачуне за друге електроенергетске активности у циљу избегавања дискриминације, међусобног субвенционисања и поремећаја конкуренције, као и да сачине годишњи биланс стања и биланс успеха за сваку делатност појединачно.<sup>289</sup>

За разлику од рачуноводственог, функционално (организационо) раздвајање подразумева унутрашње реструктурирање кроз раздвајање одређених делатности, односно раздвајање система преноса од осталих активности а не својинско реструктурирање. То значи да се систем преноса не мора и формалноправно раздвојити у нпр. зависна лица, већ то могу бити посебна одељења унутар истог организационог облика којима управља исти менаџмент. Овај облик је, по правилу, надоградња на рачуноводствено раздвајање.<sup>290</sup> Правно (корпоративно) раздвајање подразумева организационо реструктурирање са формалноправне тачке гледишта, односно раздвајање кроз оснивање новог субјекта који је организован као засебно правно лице и независно од осталих субјеката енергетских делатности. Оператор мреже и мрежа могу бити власништво дистрибутера енергије, али оператор мреже не сме да се бави производњом или дистрибуцијом у оквиру саме компаније, нити да поседује акције или уделе у истој. Овај облик подразумева и рачуноводствено раздвајање, с тим што није реч о унутрашњем рачуну већ о обавези подношења посебних рачуноводствених извештаја за правно осамостаљени систем преноса, што даје могућност да се примењује и различита методологија. Будући да је превасходно

<sup>288</sup> Члан 19(3) Директиве 2003/54/ЕЗ.

<sup>289</sup> Поглавље VII Директиве 2009/72/ЕЗ.

<sup>290</sup> С. Koenig, J. Kühling, W. Rasbach, (2003), 221-222.

оријентисано на форму, овим обликом раздвајања не уклања се могућност управе осталих привредних друштава у ланцу снабдевања енергијом да утиче на пословање система преноса.<sup>291</sup> Због тога се често са правним (корпоративним) раздвајањем приступа и оперативном раздвајању, те се ова два механизма уводе паралелно. Обзиром да је корпоративно раздвајање само формални захтев да се пренос енергије обавља у оквиру посебног статусноправног облика, формално раздвојеног од осталих субјеката у енергетском систему, оперативно раздвајање подразумева све друге мере чији је циљ постизање независности оператора у смислу веће институционалне, персоналне и оперативне независности, што подразумева и људске и материјалне и финансијске ресурсе како би се независност испољила у пракси.<sup>292</sup>

Када су у питању модели структурне реорганизације, првобитни предлог Европске комисије за обавезно увођење пуног структурног раздвајања био је предмет озбиљних критика органа земаља чланица и стручне јавности, нарочито због чињенице да ЕУ нема изричит мандат да уређује област енергетике, као и због тога што овакав облик реструктурирања није у складу са слободом приватног власништва, која је уставна категорија свих земаља чланица ЕУ. Због тога су институције ЕУ биле принуђене да постигну компромис кроз преговарање и сарадњу са земљама чланицама и независним експертима у процесу настанка легислативе.<sup>293</sup>

Резултат ове сарадње представља и неколико модела структурне реорганизације који представљају алтернативу пуном структурном раздвајању. (Алтернативни системи се могу одабрати само уколико је односни оператор био део вертикално интегрисаног система до ступања на снагу директива треће генерације, 3. септембра 2009. године). Почетком 2008. године, на иницијативу неколико земаља чланица ЕУ предвођених Француском и Немачком, предложен је сложенији облик правног раздвајања. Као алтернатива апсолутном раздвајању, под називом независни оператор преноса (чл. 17.-23. Директиве 2009/72/ЕЗ), овај модел дозвољава вертикално интегрисаном субјекту да задржи своју мрежу за пренос енергије, да истом управља као зависним друштвом и да ужива финансијску самосталност, како

---

<sup>291</sup> С. Koenig, J. Kühling, W. Rasbach, (2003), 222-223.

<sup>292</sup> Т. Јованић (2011), 447.

<sup>293</sup> Burkard Eberlein, „Regulation by cooperation: the „third way“ in making rules for the internal energy market“, u: P. Cameron (ed), Legal Aspects of EU Energy Regulation – Implementing the New Directives on Electricity and Gas Across Europe, Oxford University Press, Oxford 2005, поглавље 4.

би се заштитили финансијски интереси вертикално интегрисаних лица. Међутим, различите активности снабдевања енергијом, нарочито транспорт, требало би да се обављају од стране различитих правних лица.<sup>294</sup> Други модел структурне реорганизације, под називом независни оператор система, је такође алтернатива апсолутном раздвајању, са врло сличним ефектима. Могло би се рећи да независни оператор система и пуно структурно раздвајање, ступањем на снагу треће генерације директива, представљају два основна модела раздвајања у преносу енергије.<sup>295</sup> С тим у вези, и сам текст директива прилично је јасан по том питању, јер је у чл.13 (4) Директиве 2009/72/ЕЗ наглашено да независни оператор система поступа као оператор преносног система. Овај модел у основи представља ограничење својинских права власника инфраструктуре и њихово свођење на права улагача, па чак и без могућности доношења кључних одлука. Дакле, овај модел подразумева и правно и функционално (организационо) раздвајање по коме предузећа чија је делатност производња и снабдевање потрошача енергијом не би смела да врше контролу над независним оператором система. Међутим, економисти често истичу да пуно структурно раздвајање није економски оправдано, као и да очекивања у погледу достизања већег степена конкурентности и веће могућности интерконекције нису оправдана, односно да трошкови које би могло узроковати раздвајање власништва могу премашити корист од увођења овог механизма,<sup>296</sup> па је општи закључак неких студија да је правно раздвајање ефикасније од структурног раздвајања. Штавише, истиче се да последица пуног структурног раздвајања може довести до мањег усклађивања инвестиција, па мреже могу постати превише оптерећене услед погрешне процене или прекасног реаговања.

Упркос настојањима Комисије да уведе обавезно пуно структурно раздвајање, настанак директива треће генерације о енергији и гасу одражава суштину промена регулаторног процеса у ЕУ и већи значај утицаја снажнијих земаља чланица. Либерализација тржишта енергије у централној и источној Европи је примарно резултат приватизације великих државних система за пренос и дистрибуцију

---

<sup>294</sup> David Balmert, G.Brunekreeft, „Deep ISOs and Network Investment“, *Competition and Regulation in Network Industries* 11/2010, 27.

<sup>295</sup> J. Baur, P. Pritschke, S. Klauer, *Ownership Unbundling*, (2006), 26.

<sup>296</sup> J.Haucap, „The Costs and Benefits of Ownership Unbundling“, *Forum: Vertical Unbundling in the EU Electricity Sector*, *Intereconomics* 6/2007, 301.

енергије. Када је у питању тржиште енергије, приметно је да у региону доминира концепт независног националног оператора система у државном власништву, док је на тржишту гаса приметна диференцијација, односно већи удео приватног сектора. Јавна предузећа за пренос енергије такође се приватизују, нешто споријим темпом. Већина земаља размишља у правцу задржавања контролног пакета акција од стране државе и продају једног дела акција страним партнерима, или јавној понуди на берзи.<sup>297</sup> Када је у питању наше право, може се рећи да је оно усклађено са правом ЕУ у домену преноса електричне енергије.<sup>298</sup>

Даљим упоређивањем друге и треће генерације директива о електричној енергији, закључујемо да и једне и друге, у преамбули, изричито говоре о обвезама у оквиру јавне услуге и о заштити купаца, те истичу да се мора осигурати да сви купци енергије, а посебно они најрањивији, имају користи од либерализације тржишта.<sup>299</sup>

Као закључак, можемо рећи да је сврха Директиве 2009/72/ЕЗ постизање потпуно отвореног тржишта које треба да омогући продају електричне енергије под једнаким условима, као и слободан проток роба и услуга. На таквом тржишту потрошачи могу остварити своје право да сами бирају снабдеваче. За њих, као и за индустрију веома је важно сигурно снабдевање електричном енергијом, по конкурентним ценама. Да би наведено функционисало, неопходан је и ефикасан ниво регулаторног надзора у свакој од земаља чланица, који спроводе независна регулаторна тела. Такође, отварање тржишта подразумева и могућност приступа треће стране системима преноса и дистрибуције, по регулисаним ценама и принципима јавности и недискриминације, као и одговарајућим прописима и правилима о раду система. При том, оператор преносног или дистрибутивног система може одбити приступ тамо где му недостаје неопходни капацитет, уз адекватно образложење које треба да садржи разлоге који су довели до такве одлуке у смислу недостатка капацитета.<sup>300</sup> Против одлуке оператора може се изјавити жалба националном регулаторном телу. Сходно наведеном, имплементацијом ове директиве остварило би се конкурентно, сигурно и са аспекта животне средине одрживо

---

<sup>297</sup> Т. Јованић (2011), 453.

<sup>298</sup> Чл. 98. и 99. Закона о енергетици, „Службени гласник РС“, број 145/14.

<sup>299</sup> Марина Касунић Перис, Ана Милићевић Пезељ, Јагода Милидраг Шмид, Дарко Шеперић, „Анализа законодавног оквира на подручју енергетике и социјалне скрби“, Загреб 2011.

<sup>300</sup> Поглавље VIII Директиве 2009/72/ЕЗ.

тржиште електричне енергије, на коме неће бити дискриминације између привредних субјеката у погледу њихових права и обавеза.

Предметну директиву Република Србија имплементирала је у потпуности свој правни систем. Оно што предстваља новину Трећег енергетског пакета, у односу на Други пакет прописа, јесте сертификација оператора преносног система електричне енергије. Овој области посвећени су чланови 10. и 11. Директиве, као и чл. 100. – 107. Закона о енергетици. С тим у вези, Законом о енергетици прописана је обавеза оператора преносног система електричне енергије да пре него што добије лиценцу за обављање енергетске делатности и тиме буде одређен за оператора преносног система, мора бити сертификован у складу са овим законом. У вези са наведеним, енергетски субјект који на дан ступања на снагу Закона о енергетици има лиценцу за обављање делатности преноса електричне енергије и управљања преносним системом наставља да обавља ту делатност до окончања поступка сертификације, који ће се извршити у року од две године од дана ступања на снагу овог закона (чл. 407. Закона). Сагласно закону, уколико у датом року енергетски субјект, у овом случају Акционарско друштво „Електромрежа Србије“ Београд, не буде сертификовано губи право да обавља делатност преноса електричне енергије и управљања преносним системом, по лиценци коју је имало на дан ступања на снагу Закона о енергетици. Даље, сертификација оператора преносног система електричне енергије, између осталог, условљена је испуњењем услова из члана 99. Закона о енергетици у погледу независности оператора преносног система електричне енергије што значи да контролу над оператором преносног система са једне стране и енергетским субјектима који обављају енергетске делатности производње или снабдевања електричном енергијом са друге стране, не може обављати исто лице, односно исти државни орган, а у случају да обављају различита лица, односно државни органи они не могу бити контролисани од стране истог трећег лица. Испуњење наведеног услова условљено је изменама Закона о министарствима, Закона о Влади и Закона о јавним предузећима, као услов за спровођење важећег Закона о енергетици у делу сертификације. Поступајући по захтеву Јавног предузећа „Електромрежа Србије“ од 25.10.2016. године, Савет Агенције за енергетику Републике Србије донео је дана 26.01.2017. године Одлуку бр.312-3/2016-С-I којом је



„ЕМС“ а.д. Београд, као оператору преносног система, издат сертификат под условима наведеним у донетој одлуци, односно уз обавезу да у року од дванаест месеци од дана доношења коначне одлуке о сертификацији оператор преносног система предузме све потребне активности пред надлежним органима у циљу усклађивања позитивних прописа, као и да предузме све потребне активности пред надлежним органима Републике Србије ради уписа права својине на објектима који чине преносни систем електричне енергије. „ЕМС“ а.д. Београд није доставио доказ да је испунио услов независности оператора преносног система, прописан чланом 98. Закона о енергетици (у погледу независности органа управљања субјекта који обавља делатност производње или снабдевања електричном енергијом), јер Влада врши контролу и над оператором преносног система (у овом случају „ЕМС“ а.д. Београд) и над енергетским субјектом који обавља делатност производње и снабдевања електричном енергијом (у овом случају Јавном предузећу „Електропривреда Србије“ Београд), али како испуњење наведеног услова захтева измену одговарајућих прописа Републике Србије, а што је у искључивој надлежности одговарајућих државних органа и не зависи од подносиоца захтева, то је донета одговарајућа одлука. Након доношења ове одлуке, у циљу испуњења услова у погледу независности оператора преносног система, извршена је измена Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - др. закон и 62/17), у циљу стварања услова за сертификацију оператора преносног система електричне енергије, тако да је извршено раздвајање власничких од управљачких права над оператором преносног система и енергетским субјектима за производњу и снабдевање електричном енергијом и природним гасом, тако да надлежност над делатношћу преноса електричне енергије са једне стране има Министарство привреде, а надлежност над делатностима производње и снабдевања електричном енергијом са друге стране има Министарство рударства и енергетике. Наиме, Министарство привреде обавља послове државне управе који се односе на унапређење рада и пословања, надзор и припрему предлога аката о именовању и разрешењу органа управљања у јавним предузећима осим за јавна предузећа која обављају делатности производње и снабдевања електричном енергијом, односно природним гасом (члан 4. Закона), а Министарство рударства и енергетике обавља

послове државне управе који се односе на припрему предлога аката о именовану и разрешењу органа управљања, као и других аката која се односе на рад и пословање јавних предузећа и друштава која обављају делатност производње и снабдевања електричном енергијом, односно природним гасом (члан 7. Закона). Извршеним изменама Закона о министарствима, омогућено је управљачко раздвајање оператора преносног система електричне енергије од јавних предузећа и друштава која обављају делатности производње и снабдевања електричном енергијом. Такође, извршено је управљачко раздвајање оператора преносног система електричне енергије од јавних предузећа и друштава која обављају делатност производње и снабдевања природним гасом, чиме су створени услови за примену чл. 98. и 99. Закона о енергетици. Из одредаба наведених закона произлази да нема међусобног утицаја у раду министарства надлежног за послове привреде и министарства надлежног за послове енергетике, па самим тим ни међусобне контроле над оператором преносног система са једне стране и енергетским субјектима који обављају енергетске делатности производње и снабдевања електричном енергијом са друге стране, па је оцењено да „ЕМС“ а.д. Београд испуњава услове за сертификацију оператора преносног система у складу са чл. 98. и 99. Закона о енергетици. Такође, након доношења одлуке о сертификацији број 312-3/2016-С-І од 26. јануара 2017. године, „ЕМС“ а.д. Београд предузео је све потребне активности пред надлежним органима Републике Србије ради уписа права својине на објектима који чине преносни систем електричне енергије.<sup>301</sup>

#### **4.1.2. Уредба (ЕЗ) бр. 714/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о условима за приступ мрежи за прекограничну размену електричне енергије и укидање Уредбе (ЕЗ) бр. 1228/2003**

За развој тржишта електричне енергије у југоисточној Европи од пресудног значаја је привлачење инвестиција и улагање у инфраструктуру преносне мреже, што захтева стабилан регулаторни и тржишни оквир, заједнички регулаторни приступ на

---

<sup>301</sup> Одлука Агенције за енергетику Републике Србије број 312-3/2016-С- І од 04. августа 2017. године, „Службени гласник РС“, бр. 76/17.

регионалном нивоу, стварање јединственог тржишта енергије без интерних граница, уз развој конкуренције у ширем географском окружењу. Инвестиције у нове прекограничне преносне капацитете су кључни предуслов за развој ликвидног и конкурентног тржишта електричне енергије у југоисточној Европи. У електроенергетским системима у којима постоје загушења није могућа одговарајућа интеграција тржишта електричне енергије као и несметана реализација прекограничне трговине. Стога је стимулација и подршка новим инвестицијама у нове прекограничне преносне капацитете основна одговорност, како националног законодавства, тако и регулаторне праксе.<sup>302</sup>

Полазећи од тога да су Директива 2003/54/ЕЗ о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и Уредба (ЕЗ) бр. 1228/2003 о условима за приступ мрежи за прекограничну размену електричне енергије знатно допринеле формирању унутрашњег тржишта електричне енергије али да су и даље постојале препреке за продају електричне енергије под једнаким условима, као и неефикасан ниво регулаторног надзора у свакој држави чланици, у оквиру тзв. Трећег законодавног пакета либерализације тржишта донета је Уредба (ЕЗ) бр. 714/2009. Новом Уредбом се на много детаљнији начин регулишу појмови као што су: „општи принципи управљања загушењима“, „трошкови за приступ мрежи“, „механизам компензације између оператора преносних система“, а успоставља се и нова институција - Европско удружење оператора преносних система за електричну енергију (ENTSO), преко које сарађују сви оператори преносних система на нивоу Заједнице, у циљу формирања и функционисања унутрашњег тржишта електричне енергије и прекограничне трговине.<sup>303</sup>

Анализирајући могуће регулаторне инструменте за стимулацију инвестиција у нове инфраструктурне пројекте, долази се до закључка да национална регулаторна тела имају на располагању велики број могућих инструмената који им омогућавају да спроведу ову дужност, укључујући тарифне подстицаје, са или без изузетака.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> Ненад Стефановић, „Регулаторни подстицаји за инвестиције у нове прекограничне преносне капацитете“, CIGRE Србија, Р Ц5 05.

<sup>303</sup> Уредба (ЕЗ) бр. 714/2009 Европског парламента и Вијећа од 13. Српња 2009. о увјетима за приступ мрежи за прекограничну размену електричне енергије и стављању изван снаге Уредбе (ЕЗ) БР. 1228/2003, *Службени лист Еуропске уније L 211, p.15-35.*

<sup>304</sup> Члан 17. Уредбе (ЕЗ) бр. 714/2009.

За случај инвестиције која није могла да буде реализована другачије, члан 7. Уредбе ЕК 1228/2003, односно члан 17. Уредбе ЕК 714/2009 предвиђа механизам за изузимање пројеката из регулисане шеме, при чему таква изузећа треба да остану последња мера, узимајући у обзир неопходност да се направи равнотежа између случајева у којима неповољне околности проузрокује потпуна неизграђеност инфраструктуре и случајева неповољног утицаја изузетих делова инфраструктуре на конкуренцију и развој тржишта. Ипак, пре него што се примене изузећа, национална регулаторна тела су у обавези да изврше процену других могућности за подстицаје у инвестиције, конкретно да развију регулаторне подстицаје који би се могли састојати у дефинисању више стопе повраћаја за одређени временски период или кроз умањену вредност амортизације за нове инвестиције како би се ублажио ризик обима посла и прихода.

По питању овлашћења регулатора да сарађују на хармонизацији правила која се односе на пројекте који превазилазе националне границе, закључује се да су усаглашене регулаторне активности кључни услов за унапређење ових инвестиција. С тим у вези, треба споменути одредбу о хармонизацији регулаторних правила изван државних граница, као и питање усаглашавања планирања за прекограничне пројекте. С тим у вези, Уредбом ЕК бр. 714/2009 се дефинише да ће трошкови настали као резултат туђих прекограничних токова снага бити узети у обзир при инвестирању у нову преносну инфраструктуру. Уз овај општи принцип тарифног прорачуна, регулаторна тела могу предвидети бројне друге регулаторне инструменте који би потпомогли инвестиције.<sup>305</sup>

Полазећи од одговорности оператора преносних система за успостављање разумних захтева и решавање загушења преносних капацитета путем нових инвестиција, „негативни“ подстицаји у инвестиције су могуће регулаторно средство. Имајући у виду да се Уредбом ЕЗ бр.714/2009 националним регулаторним телима оставља могућност да одлуче на који начин ће се користити приходи од загушења, на тај начин им се допушта да уведу негативне подстицаје путем умањења тарифа за износ прихода од загушења. С тим у вези, захтева се да се приходи од загушења

---

<sup>305</sup> Члан 14. Уредбе ЕЗ бр. 714/2009 (члан 4, параграф 1 Уредбе ЕК 1228/2003).

користе за инвестиције у преносну мрежу одржавајући или повећавајући капацитет интерконектора, те се такође прописује да ће „накнада бити коришћена као приход који регулаторно тело треба да узме у обзир приликом одобравања методологије за прорачун тарифе за пренос, и/или оцени да ли тарифни систем треба да буде прилагођен“. Такође, „уколико приходи не могу да буду ефикасно коришћени за наведене циљеве (за гарантовање стварне расположивости додељеног капацитета или за одржавање или повећање капацитета кроз улагања у мрежу), они би могли да буду коришћени као приход који би регулаторна тела узела у обзир приликом одобравања методологије за прорачун преносне тарифе и/или утврђивању преносне тарифе.<sup>306</sup>

Директиве Европске уније везане за надзор регулатора над прекограничном трговином и конкуренцијом на унутрашњем тржишту, у великој мери биле су смернице за развој процедура за надзор над тржиштем. Тако, Уредба (ЕЗ) бр. 714/2009 о приступу мрежи и управљању загушењима садржи одредбе којима се јасно позива на понуду максималних количина доступних прекограничних капацитета учесницима на тржишту.<sup>307</sup> Дакле, овом Уредбом експлицитно се захтева да највећи капацитет буде доступан и да је обавеза и циљ регулаторних тела да оператор преносног система поштује овај захтев везан за доступност највећег капацитета. Као резултат тога, процес надзора над тржиштем југоисточне Европе вођен је посебним захтевима ЕУ како би се надзирао приступ мрежи у складу са Уредбом и обезбедио максималан капацитет за прекограничну трговину.

У основи постоје два приступа за инвестиције у преносну мрежу, са тачке гледишта инвеститора, а то су потпуно регулисани – који проистиче из основног принципа либерализације тржишта, тј. да на операторима преносног система лежи одговорност да испуне оправдане захтеве тржишта за потрошњом и реше питање загушења изградњом нових преносних капацитета и уговорни приступ - са друге стране, који препознаје чињеницу да је у неким случајевима потребно инвестирати у пројекат изградње преносног капацитета који подразумева да од њега имају користи корисници преносне мреже изван преносне мреже у којој је спроведена инвестиција. Ово питање је нашироко познато као дискусија око „не-домаћих“ инвестиција и

---

<sup>306</sup> Члан 16, параграф 6 Уредбе ЕЗ 714/2009 (члан 6, параграф 6 Уредбе ЕЗ 1228/2003).

<sup>307</sup> Члан 16, параграф 3 Уредбе ЕЗ 714/2009.

односи се на проблем да национални регулатори не прихватају да у национална регулисана средства уврсте трошкове за изградњу интерконектора од којих имају користи само потрошачи суседних тржишта. Разлози за то су у томе што национални регулатори имају дужност да штите домаћег тарифног потрошача, али такође и због тога што је тешко оправдати повећање тарифа настало зарад користи за суседна тржишта. Имајући у виду члан 3, параграф 6 ЕЗ Уредбе 1228/2003 (члан 13, параграф 6 ЕЗ Уредбе 714/2009 - Трећи пакет) по питању не-домаћих инвестиција у будуће интерконективне далеководне, у извесној мери ће ово питање бити потпомогнуто кроз механизам за компензацију трошкова међусобног коришћења преносне мреже између оператора преносног система (ТСО). С тим у вези, не-домаће инвестиције се не покривају унапред, кроз регулисана средства, тарифе или гаранције које даје регулатор како би се покрили трошкови инвестиција код дугорочног планирања, већ накнадно кроз компензацију. Ипак, није извесно да ли је механизам компензације у потпуности пројектован тако да алоцира не-домаће трошкове инвестиција на крајњег корисника, посебно имајући у виду чињеницу да су моћи националног регулаторног тела типично ограничене на националне границе свог тржишта. Због тога, трошкови који су настали изван те територије не могу бити укључени у национална регулисана средства. Овај „регулаторни пропуст“ је на исти начин препознат и у земљама чланицама ЕУ.<sup>308</sup>

Имајући у виду наведено, може се закључити да је сврха Уредбе (ЕЗ) бр. 714/2009 да се осигура усклађен оквир за прекограничну размену електричне енергије на унутрашњем тржишту електричне енергије, с обзиром да у Заједници још увек постоје препреке за продају електричне енергије под једнаким условима, без дискриминације или неповољног положаја. С тим у вези, потребно је да се омогући избор свим потрошачима у Заједници, били они грађани или предузећа, нових пословних могућности и више прекограничне трговине, како би се постигла већа ефикасност, конкурентне цене и виши стандарди услуге те тиме допринело сигурности снабдевања и одрживости. Да би се наведено постигло, неопходно је

---

<sup>308</sup> Robert A. Sinclair, Ненад Стефановић, Zviad Gachechiladze, „Улога регулатора у хармонизацији методологије за израчунавање прекограничног преносног капацитета у региону југоисточне европе“, CIGRE Србија, R C5 18. Energy Policy, Volume 39, Issue 9, September 2011, 5203-5210.

створити равноправна тржишна правила за сва електроенергетска предузећа, а механизам за постизање постављених циљева је адекватно спровођење прописа.

Наведеним циљевима знатно су допринеле Директива 2003/54/ЕЗ Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. године о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије, као и Уредба (ЕЗ) бр. 1228/2003 Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. године о условима за приступ мрежи за прекограничну размену електричне енергије.

#### **4.1.3. Уредба Комисије (ЕУ) бр. 543/2013 од 14. јуна 2013. године о достављању и објављивању података о тржишту електричне енергије и измени Анекса I Уредбе (ЕЗ) бр. 714/2009**

Узимајући у обзир члан 18. Уредбе (ЕЗ) бр. 714/2009 о смерницама које се односе на механизам накнаде између оператора преносних система, као и став 5. истог члана којим је предвиђено да Комисија може изменити смернице о управљању и додели расположивих преносних капацитета интерконекција између националних система наведене у Прилогу I ове Уредбе, Комисија је 14. јуна 2013. године донела Уредбу број 543/2013 о достављању и објављивању података о тржишту електричне енергије и измени Анекса I Уредбе (ЕЗ) бр. 714/2009.<sup>309</sup> Ово из разлога што захтеви који су утврђени Уредбом (ЕЗ) бр.714/2009 за операторе преносних система (TSO) а тичу се објављивања података о расположивости мрежа, капацитетима прекограничних интерконектора и производње, оптерећењу и прекидима мреже, односно постојеће мере транспарентности, не задовољавају у постпуности постављене циљеве. Осим тога, релевантне информације о тржишту нису равномерно распоређене међу учесницима тржишта а благовремена доступност информација омогућила би учесницима на тржишту усклађивање понуде и потражње, као и ефикасно доношење одлука о производњи, потрошњи и трговини, смањујући тиме ризик од нестанка струје. Тим пре што је за интензивније повезивање тржишта и прелазак на производњу енергије из обновљивих извора, као алтернативних извора

---

<sup>309</sup> Уредба Комисије (ЕУ) бр. 543/2013 од 14. липња 2013. О достави и објави података на тржиштима електричне енергије и измјени Прилога I Уредби (ЕЗ) бр. 714/2009 Еуропског парламента и Вијећа, *Службени лист Еуропске уније L163, p.1-12.*

енергије, потребно да се објављују потпуне, благовремене и тачне информације које се тичу понуде и потражње.

Уредба (ЕУ) бр. 543/2013 донета је на темељу Уредбе (ЕЗ) бр. 714/2009, коју допуњује и чији је саставни део. Упућивања на Уредбу (ЕЗ) бр. 714/2009 у другим правним актима сматрају се такође упућивањима на ову Уредбу. Предмет уређивања је „најмањи заједнички скуп података у вези са производњом, преносом и потрошњом електричне енергије који треба учинити доступним учесницима на тржишту.“<sup>310</sup>

Сходно овој Уредби, у оквиру Европског удружења оператора преносних система за електричну енергију (ENTSO) формирана је средишња платформа за транспарентност информација на којој се објављују сви подаци које оператори преносних система треба да доставе ENTSO-у за електричну енергију. Подаци се ажурирају, архивирају и доступни су јавности. Примарни власници података достављају податке операторима преносних система који затим те податке, за своја контролна подручја, достављају ENTSO-у за електричну енергију. Такође, они могу директно достављати податке средишњој платформи за транспарентност информација, под условом да користе трећу страну (берзе електричне енергије) која у њихово име наступа као давалац података. Предметни подаци тичу се информација о укупном оптерећењу, инфраструктури, предузетим мерама у циљу управљања загушењима, предвиђање производње и друго (релевантни подаци тичу се потрошње, преноса електричне енергије, производње и балансног тржишта). Одговорност примарног власника података, даваоца података и ENTSO-а за електричну енергију, на основу ове Уредбе, ограничава се на случајеве грубе непажње и/или намерне повреде. Ни у ком случају нису дужни да надокнаде особи која користи те податке губитак добити, посла или коју другу штету.<sup>311</sup> Уредба (ЕУ) бр. 543/2013 именује ENTSO-Е као организацију одговорну за развој централне информационе платформе и за објављивање тржишних података на истој. Истовремено, у складу са Уредбом, примарни власници података, односно они који су одговорни за њихово креирање (произвођачи и потрошачи електричне енергије, трговци), дужни су да обезбеде

---

<sup>310</sup> Члан 1. Уредбе (ЕУ) 543/2013.

<sup>311</sup> Члан 1, параграф 12. Уредбе (ЕУ) 543/2013.



потпун сет неопходних података операторима преносних система. Прибављање релевантних података и њихово објављивање је одговорност оператора преносних система.<sup>312</sup> Централну платформу за транспарентност информација за европско енергетско тржиште покренуо је ENTSO-E 05. јануара 2015. године.<sup>313</sup>

Из наведеног можемо закључити да објављивање кључних тржишних података и њихова доступност свим учесницима на тржишту електричне енергије представља предуслов недискриминаторног функционисања тржишта. Предметна уредба је имплементирана у правни систем Републике Србије (чл. 176. ЗОЕ). У вези са наведеним, дана 29.11.2016. године Скупштина Акционарског друштва „Електромрежа Србије“ Београд донела је Правила о објављивању кључних тржишних података, на која је Агенција за енергетику Републике Србије, сходно члану 53. тачка 10), дала сагласност.<sup>314</sup>

#### **4.1.4. Уредба Комисије (ЕУ) бр. 838/2010 од 23. септембра 2010. године о утврђивању смерница које се односе на механизам накнаде између оператора преносних система и заједнички регулаторни приступ наплати преноса**

Полазећи од Уредбе (ЕЗ) бр. 714/2009, посебно чл.18. став 5, који прописује да Комисија може донети смернице о питањима која се односе на механизам накнаде између оператора преносних система, у циљу обезбеђивања континуитета у спровођењу овог механизма, Европска Комисија донела је 23. септембра 2010. године Уредбу бр. 838/2010 о утврђивању смерница које се односе на механизам накнаде између оператора преносних система и заједнички регулаторни приступ наплати преноса. Наведене смернице имају за циљ да створе стабилну основу за деловање механизма накнаде између оператора преносних система и поштену накнаду трошкова за прихватање прекограничних токова електричне енергије

---

<sup>312</sup> Henryk Majchrzak, Konrad Purchała, Kamil Smolira „New European Electricity Market Regulations and their Impact on the Domestic Market“, *Acta Energetica* 3/24 (2015), 39–43.

<sup>313</sup> ENTSO-E: Transparency Platform [online], <https://transparency.entsoe.eu.>, 04.01.2018. године.

<sup>314</sup> Одлука о давању Сагласности на Правила о објављивању кључних тржишних података, „Службени гласник РС“, бр. 100/16.

операторима преносних система.<sup>315</sup> С тим у вези, оператори преносних система примају накнаду трошкова насталих као последица прихватања прекограничних токова електричне енергије на својим мрежама, на основу смерница које су дате у Прилогу А ове Уредбе.<sup>316</sup> У ту сврху Европско удружење оператора преносних система за електричну енергију оснива Фонд за накнаду трошкова због губитака који су у националним преносним системима настали као последица прихватања прекограничних токова електричне енергије и трошкова стављања инфраструктуре на располагање, ради прихватања прекограничних токова електричне енергије (Inter-Transmission System Operator Compensation – ИТС).<sup>317</sup>

Оператори преносних система из трећих земаља које су склопиле споразуме са Унијом, на основу којих су усвојиле и примењују право Уније у подручју електричне енергије, имају право да учествују у механизму ИТС.<sup>318</sup> Смернице за заједнички регулаторни приступ наплати преноса дате су у делу Б Уредбе. Агенција за сарадњу енергетских регулатора, која је основана Уредбом (ЕЗ) бр. 713/2009 Европског парламента и Савета, надзире спровођење овог механизма и извештава Комисију о управљању Фондом. У ту сврху сваки оператор преносног система доставља мрежи ENTSO за електричну енергију и Агенцији све потребне информације.

Трансформација европског електроенергетског система захтева значајна улагања у преносне капацитете како би се олакшала прекогранична трговина и ефикасно интегрисали обновљиви извори енергије. Међутим, планирање мреже у Европској унији и даље је углавном искључиво право сваке земље чланице. Стога, инвестиције у нове прекограничне преносне капацитете јесу кључни предуслов за развој ликвидног и конкурентног тржишта електричне енергије у југоисточној Европи.

---

<sup>315</sup> Уредба Комисије (ЕУ) бр. 838/2010 од 23. рујна 2010. године о утврђивању смјерница које се односе на механизам накнаде између оператора пријеносних сустава и заједнички регулаторни приступ наплати пријеноса, *Службени лист Еуропске уније* L 250, p.5-11.

<sup>316</sup> Преамбула Уредбе Комисије (ЕУ) бр. 838/2010, параграф 6.

<sup>317</sup> Преамбула Уредбе Комисије (ЕУ) бр. 838/2010, параграф 7.

<sup>318</sup> Преамбула Уредбе Комисије (ЕУ) бр. 838/2010, параграф 4.

## 4.2. Природни гас

Отварање и регулација тржишта природног гаса Југоисточне европе и његова интеграција у тржиште Европске уније остварује се управо имплементацијом *acquis communautaire* Европске уније који регулишу ову област. Наведеним прописима уређују се основни принципи сигурности снабдевања природним гасом, стварање услова за изградњу нових мрежних и складишних капацитета и развијање механизма за прекограничну размену природног гаса.<sup>319</sup>

Либерализација тржишта природног гаса и снабдевање енергијом у Европској унији у основи се заснива на међусобном поверењу између држава чланица. Традиционална схватања о националној безбедности и контроли омогућавају сарадњу и интеграцију између држава и индустрије. Могуће је да мрежу инфраструктуру контролишу компаније које се налазе у другој држави чланици, а гасом ће се подједнако трговати од стране ненационалних оператора. Међутим, с обзиром на то да европска потрошња гаса у великој мери зависи од увоза из иностранства, а посебно Русије, однос са овим земљама је од пресудног значаја.

### 4.2.1. Директива бр. 2009/73/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године која се односи на заједничка правила за унутрашње тржиште природног гаса и укидање Директиве 2003/55/ЕЗ

Имајући у виду да је Директива 2003/55/ЕЗ значајно допринела стварању унутрашњег тржишта природног гаса које треба да омогући стваран избор свим учесницима, додатну прекограничну трговину у циљу постизање веће ефикасности, као и конкуренцију цена и квалитетнију услугу, као и то да важећа правила и мере нису обезбеђивали потребан оквир за спровођење наведених циљева, 13. јула 2009. године донета је Директива бр.2009/73/ЕЗ.<sup>320</sup> Дакле, примаран разлог за доношење ове директиве био је даљи развој унутрашњег тржишта природног гаса које је путем мрежа повезано са свим деловима Заједнице, као и стварање заједничких правила по

<sup>319</sup> Б. Лепотић Ковачевић, А. Ковачевић, (2010), 61.

<sup>320</sup> Директива 2009/73/ЕЗ Европског парламента и Вијећа од 13. септембра 2009. године о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса и стављању изван снаге Директиве 2003/55/ЕЗ, *Службени лист Европске уније* L 211, р.39-81.

којима ово тржиште треба да функционише, јер само такво уређено тржиште погодује свим његовим учесницима. Међутим, да би се наведено и остварило и избегла дискриминација било је потребно спровести раздвајање мрежа од делатности производње и снабдевања, имајући у виду улагања вертикално интегрисаних предузећа у властите мреже. Поред адекватне примене имплементираних прописа потребан је и одговарајући регулаторни надзор у свим државама чланицама, који се остварује делатношћу независних регулаторних тела.

У погледу организације и функционисања сектора гаса нагласак Директиве је на дефинисању обавезе јавне услуге и заштите купаца. У ту сврху, државе чланице треба да воде рачуна о томе да предузећа која послују у сектору природног гаса своју делатност обављају у складу са начелима ове Директиве, а то значи да обезбеде сигурност снабдевања, конкурентно и еколошки одрживо тржиште. Уколико је потребно, државе им могу наметнути обавезу јавне услуге под којом се подразумева редовно снабдевање, односно да пружена услуга задовољава интересе потрошача како по питању сигурности снабдевања тако и по питању квалитета, цене услуге, укључујући и заштиту животне средине, енергетску ефикасност и енергију из обновљивих извора. Наведене обавезе морају да буду јасно дефинисане како би се предузећима која послују у овом сектору гарантовао једнак приступ потрошачима. Што се тиче заштите крајњих купаца, државе чланице су дужне да предузимају одговарајуће мере у циљу решавања оскудне снабдевености енергијом где се то буде утврдило. Одговарајуће мере подразумевају израду националних енергетских акционих планова, пружање повластица у сиситемима социјалне сигурности како би се омогућило потребно снабдевање гасом угрожених купаца. Да би се наведено остварило, потребно је најпре да свака чланица дефинише појам угроженог купца те да забрани прекид снабдевања гасом таквих купаца у критичним периодима, као и да заштити крајње купце у удаљеним подручјима. Затим, сходно Директиви бр. 2009/73/ЕЗ, сви купци који су прикључени на гасну мрежу имају право да изабере снабдевача и да са њим закључе уговор, као и да уз поштовање уговорних услова промене снабдевача и то без обзира у којој је држави чланица тај снабдевач регистрован, све док поштује правила трговине и балансирања.<sup>321</sup>

---

<sup>321</sup> Поглавље II Директиве бр. 2009/73/ЕЗ.

Директива предвиђа раздвајање транспортних система и оператора транспортних система природног гаса, именовање и сертификавање оператора транспортних система природног гаса као и именовање оператора складишта природног гаса. Детаљније уређује положај оператора транспортног система, уз инсистирање на његовој независности у погледу доношења одлука управљања системом, запослених у овом оператору, као и у погледу самосталности у односу на власника имовине.<sup>322</sup>

Трећи пакет прописа, који обухвата и Директиву бр.2009/73/ЕЗ, укључује препоруке Европске комисије за реформу регулаторних оквира ЕУ за електричну енергију и гас, а које су првенствено усмерене на повећање транспарентности, конкурентности и флексибилности на европском енергетском тржишту, имајући у виду тврдње Комисије да либерализација енергетских тржишта у Европи повећава ефикасност енергетског сектора и конкурентност европске привреде у целини као и да треба да олакша потрошачима да слободно бирају своје снабдеваче гаса и да постигну конкурентне понуде од различитих добављача.

Нови пакет либерализације енергије садржи главну одредбу о раздвајању производње и дистрибуције од вертикално интегрисаних енергетских компанија.<sup>323</sup> Члан 11. Директиве бр.2009/73/ЕЗ односи се на захтеве за сертификацију оператора преносног система из трећих земаља. Члан 11 (а) захтева од иностраног оператора да поштује исте услове као и оператори ЕУ према члану 9, посебно раздвајање, док други члан 11 (б) захтева да издавање сертификата не угрожава сигурност снабдевања енергијом. Првобитно је пакет пружао предузећима у земљама чланицама две могућности за одвајање производње гаса од делатности снабдевања, а то су власничко раздвајање и независни оператор система (ИСО).<sup>324</sup> Трећа опција, независни оператор преноса (ИТО), додата је касније. Уопштено је прихваћено да је раздвајање власништва економски повољније јер смањује трошкове и побољшава

---

<sup>322</sup> Thomas Cottier, Sofya Matteotti-Berkutova, Olga Nartova, „Third Country Relations in EU Unbundling of Natural Gas Markets: The “Gazprom Clause” of Directive 2009/73 EC and WTO Law“, NCCR Trade Regulation, Swiss national Centre of Competence in Research, Working Paper No 2010/06| May 2010.

<sup>323</sup> See Common rules for the internal market in natural gas COM (2007) 0529, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 and Access conditions to the gas transmission network COM (2007) 0532, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1775/2005.

<sup>324</sup> Поглавље III Директиве 2009/73/ЕЗ.

ефикасно управљање. Такође, повећава конкуренцију и промовише солидарност у коришћењу постојећих мрежа.<sup>325</sup> Питање које се поставило у вези са власничким раздвајањем јесте да ли ће раздвајање власништва стварно довести до побољшања инвестиција у мрежу? Истраживачи су тврдили да нема доказа који гарантују успех и да није лако идентификовати користи од раздвајања власништва над мрежом.<sup>326</sup>

Законодавци у Европској унији виде озбиљну претњу по један од основних интереса друштва, а то је сигурност снабдевања енергијом, уколико се омогући особама из трећих земаља да контролишу пренос. С тим у вези, трећи пакет прописа садржи одредбе за спречавање контроле преносних система или њихових власника од стране компанија које нису чланице Европске уније све док не испуне одређене захтеве. У циљу регулисања отворених тржишта гаса и осигурања сигурности снабдевања, члан 11. поставља услове за сертификацију оператора преносног система из трећих земаља, да се не би дошло у ситуацију да раздвајање власништва доведе до стицања стратешких средстава ЕУ за пренос енергије од страних компанија.<sup>327</sup> Национални регулатори имају право да одбију сертификацију оператора преносног система из треће земље ако наведена компанија не испуњава услове прописане у члану 11. Директиве бр.2009/73/ЕЗ. Приликом доношења одлуке о сертификацији оператора преносног система, национални регулаторни орган мора да узме у обзир мишљење Комисије. У сваком случају, државе чланице имају право да одбију сертификацију ако издавање сертификата угрожава сигурност снабдевања енергијом за ту државу чланицу или сигурност снабдијевања енергијом других држава чланица, односно региона.<sup>328</sup> Одредбе о сертификацији оператора транспортног система и о сертификацији оператора транспортног система у вези са трећим земљама нашле су своје место и у важећем Закону о енергетици Републике Србије.<sup>329</sup>

Везано за отварање енергетских тржишта, између држава чланица ЕУ примењују се захтеви за реципроцитетом, у смислу да је једној држави омогућен

---

<sup>325</sup> Jean Michel Glachant, François Lévêque, *Electricity Reform in Europe, Towards a Single Energy Market*, 2009.

<sup>326</sup> Michael Pollitt, "The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks", *Energy Policy*, Volume 36, Issue 2, February 2008, Pages 704-713.

<sup>327</sup> Pami Aalto, Dicle Korkmaz Temel, „European Energy Security: Natural Gas and the Integration Process”, *CMS Journal of Common Market Studies*, 23. december 2013.

<sup>328</sup> Члан 11. став 8. Директиве бр. 2009/73/ЕЗ.

<sup>329</sup> Чл.239. - 246. ЗОЕ.

приступ на тржиштима других држава чланица под условом да је и она отворила своје тржиште. Овај принцип дозвољава заштиту тржишта од оних учесника који су се успротивили либерализацији свог енергетског тржишта. Ово из разлога што је препознато да реципроцитет може играти улогу политичког инструмента који ублажава отварање тржишта у стратешким секторима привреде.<sup>330</sup> С тим у вези, а имајући у виду да отварање тржишта подразумева и омогућавање приступа треће стране транспортном и дистрибутивном систему, предузеће за природни гас тј. физичко или правно лице које обавља делатност производње, транспорта, дистрибуције, складиштења природног гаса може одбити приступ систему уколико се утврди недостатак капацитета, наравно уз адекватно образложење.

Имајући у виду наведено, Директивом бр.2009/73/ЕЗ се успостављају заједничка правила за транспорт, дистрибуцију, снабдевање и складиштење природног гаса, заједно са одредбама које се односе на организацију и функционисање сектора природног гаса, приступ тржишту, критеријуме и процедуре примењиве на издавање овлашћења за транспорт, дистрибуцију, снабдевање и складиштење природног гаса и управљање системима, као и мере за заштиту потрошача. Ова Директива детаљније уређује положај оператора транспортног система, инсистирајући на његовој независности у погледу доношења одлука управљања системом, запослених у овом сектору, као и у погледу самосталности у односу на власника имовине. Такође, њоме се указује на значај регионалне сарадње између држава, регионалних власти и оператора преносних система. Република Србија имплементирала је Директиву бр.2009/73/ЕЗ у свој правни систем.

Примена ове директиве, односно спровођење њених одредаба у пракси, била је предмет спора. Наиме, пред Општим судом Европске уније поренут је поступак по тужби Републике Пољске и компанија PGNiG Supply & Trading GmbH, Poland, and Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A, против одлуке Европске комисије од 28. октобра 2016. године, којом се капацитети гасовода ОПАЛ изузимају од примене одредби Директиве 2009/73/ЕЗ, конкретно члана 36. којим се регулишу приступ треће стране и тарифе. Тужиоци су свој правни интерес правдали тиме да примена

---

<sup>330</sup> Andrei V. Belyi, „Reciprocity as a factor of the energy investment regimes in the EU–Russia energy relations“, *Journal of World Energy Law & Business*, 2009, Vol. 2, No. 2, p. 117.

наведене одлуке може довести до повећања транспортних капацитета кроз гасовод ОПАЛ а тиме и до смањења транспорта гаса преко гасовода Јамал, којим се гас транспортује кроз Пољску, чиме ће се угрозити сигурност снабдевања гасом у Пољској а самим тим ће се и негативно одразити на конкуренцију. Спор је окончан одбацивањем захтева за одлагање извршења спорне одлуке Европске комисије, до доношења коначне одлуке у главном поступку. Наиме, Суд је пошао од чињенице да су два уговора већ закључена од стране Газпрома (транзитни уговор за транспорт природног гаса преко пољског гасовода Јамал-Европа којим се снабдева западна Европа укључујући и Пољску до 2020. године, као и уговор закључен 1996. године са PGNiG Supply & Trading GmbH, Poland о испоруци природног гаса до краја 2022. године), те да је, сходно томе, коришћење транспортних капацитета пољског гасовода Јамал-Европа и испорука гаса пољском тржишту *prima facie* гарантовано до горе поменутих датума. Стога се евентуална штета коју би Република Пољска и две пољске компаније могле да трпе може појавити тек по истеку наведених уговора. Чак и да дође до остварења хипотетичке спорне ситуације, Пољској стоје на располагању правни лекови које може да употреби. У прилогу својих тврњи тужиоци су изнели чињеницу да се на основу наведене одлуке Комисије изузимају од примене одредабе о конкуренцији и слободној тржишној утакмици, иако руска компанија Газпром, која има доминантан положај на тржишту снабдевања природним гасом у неколицини држава чланица Европске уније, има могућност да резервише максимално 50% транспортних капацитета ценовода ОПАЛ док се осталих 50% капацитета мора понудити у поступку надметања. У пракси већи део тих капацитета може купити једино Газпром, који их и користи, на који начин има могућност да диктира цену и уцењује потрошаче. Међутим, суд је сматрао да изнети аргументи нису довољни за доношење другачије одлуке.<sup>331</sup>

Полазећи од Извештаја Европске комисије за Србију 2018, који се односи на период октобар 2016. – фебруар 2018. године, примарно законодавство Србије у складу је са Трећим енергетским пакетом. Тржиште струје и природног гаса је отворено, а сви купци имају право да бирају своје добављаче. У оба сектора,

---

<sup>331</sup> Одлука Општег суда Европске уније број 83/2017 од 21. јула 2017. године, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170083en.pdf>, 13.04.2018. године.



домаћинства и мали купци имају право да се снабдевају под регулисаним ценама. Када је у питању сертификација оператора транспортног система за природни гас Yugorosgaz Transport, она се мора ускладити са захтевима Трећег енергетског пакета и мора се покренути раздвајање Србијагаса, највећег оператора система за природни гас, а лиценца му може бити додељена тек након правилно спроведене процедуре сертификације.<sup>332</sup>

Поступајући у складу са законском обавезом раздвајања енергетских делатности производње, транспорта, дистрибуције и снабдевања природног гаса на начин да се овим енергетским делатностима баве посебна привредна друштва, као и у складу са законском обавезом раздвајања система транспорта природног гаса и обављања делатности оператора транспортног система природног гаса, од осталих енергетских делатности, Надзорни одбор Јавног предузећа „Србијагас“ Нови Сад, на седници од 22. јуна 2015. године, донео је Одлуку о оснивању Друштва са ограниченом одговорношћу „Транспортгас Србија“ доо Нови Сад, које ће обављати делатност транспорта и управљања транспортним системом за природни гас, а које је регистровано у Агенцији за привредне регистре дана 20.08.2015. године. На наведену Одлуку о оснивању друштва са ограниченом одговорношћу „Транспортгас Србија“ доо Нови Сад, сагласност је дала Влада Републике Србије, Решењем 05 број 023-7021/15-1 од 27. јуна 2015. године.<sup>333</sup> Такође, Закључком Владе Републике Србије 05 број: 312-11604/2015 од 19.11.2015. године, прихваћен је Извештај о обавези Републике Србије у погледу примене Директиве 2009/73/ЕЗ о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса из Трећег енергетског пакета и потреби да привредна друштва „Транспортгас Србија“ доо Нови Сад и „Дистрибуцијагас Србија“ доо Нови Сад, обављају делатности од општег интереса - транспорт и управљање транспортним системом, односно дистрибуција и управљање дистрибутивним системом, под лиценцом ЈП „Србијагас“ Нови Сад, до истека рока њеног важења. С обзиром да је лиценца издата ЈП „Србијагас“ Нови Сад, за обављање енергетске делатности транспорта и управљања транспортним системом за

---

<sup>332</sup> Извештај Европске комисије за Србију 2018, <http://europa.rs/wp-content/uploads/2018/04/20180417-serbia-report.pdf>, 68-69, 20.04.2018. године.

<sup>333</sup> Решење о давању сагласности на Одлуку о оснивању друштва с ограниченом одговорношћу „Транспортгас Србија“, Нови Сад, „Службени гласник РС“, бр. 59/15.

природни гас, важила до 08.12.2016. године, новоосновано друштво „Транспортгас Србија“ доо Нови Сад поднело је дана 09.11.2016. године захтев за издавање лиценце за обављање енергетске делатности транспорта и управљања транспортним системом за природни гас, који захтев је одбијен имајући у виду да „Транспортгас Србија“ доо Нови Сад до дана подношења захтева за издавање лиценце за обављање енергетске делатности транспорта, као ни до дана доношења одлуке по захтеву, није сертификовано, нити је поднело захтев за сертификацију. Наведена одлука је донета у складу са чланом 239. став 1. Закона о енергетици, којим је прописано да правно лице мора бити сертификовано пре него што добије лиценцу и тиме буде одређено за оператора транспортног система.

#### **4.2.2. Уредба (ЕЗ) бр. 715/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о условима за приступ мрежи за транспорт природног гаса и укидању Уредбе (ЕЗ) бр. 1775/2005**

Уредба (ЕЗ) бр. 715/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године, о условима за приступ мрежи за транспорт природног гаса и укидању Уредбе (ЕЗ) бр. 1775/2005, уређује недискриминаторна правила за приступ транспортном систему за природни гас и складишним постројењима, узимајући у обзир специфичности националних и регионалног тржишта, са циљем да се обезбеди исправно функционисање унутрашњег тржишта природног гаса у Европској унији и висок степен сигурности снабдевања гасом.<sup>334</sup> Ова Уредба на много детаљнији начин, у односу на Уредбу (ЕЗ) бр. 1775/2005, регулише појмове као што су утврђивање усклађених начела за тарифе или методологије на основу којих се оне израчунавају, утврђивање приступа треће стране, примену начела транспарентности, трговину капацитетима гасовода, одредбе о информацијама и чувању тајне.<sup>335</sup> Новом Уредбом успоставља се и нова институција - Европска мрежа оператора транспортних система за природни гас путем које, на нивоу Заједнице, сарађују сви оператори

---

<sup>334</sup> Уредба (ЕЗ) бр. 715/2009 Европског парламента и Вијећа од 13. септембра 2009. године о увјетима за приступ мрежама за транспорт природног гаса и стављању изван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 1775/2005, *Службени лист Европске уније L 211*, р.36-54.

<sup>335</sup> Б. Лепотић Ковачевић, А. Ковачевић, (2010), 75.

транспортних система како би подржали функционисање унутрашњег тржишта природног гаса и прекограничну трговину. Једна од његових најважнијих активности је успостављање мрежних правила уз сарадњу са Агенцијом за кооперацију регулатора у области енергетике и националних оператора преносних система.<sup>336</sup>

Други енергетски пакет прописа, Директива бр. 2003/55/ЕЗ и Уредба (ЕЗ) бр. 1775/2005, направио је значајан корак напред ка регулаторном систему који је био способан да се прилагоди новим видовима конкуренције. Као новину, овај пакет је елиминисао могућност избора режима приступа треће стране и увео регулисан приступ треће стране системима за транспорт гаса, као једину могућност. Међутим, ова правила иако су дала су велики допринос стварању унутрашњег тржишта природног гаса, ипак нису успела да доведу до успостављања потпуно конкурентног тржишта природног гаса у ЕУ. Један од разлога за то био је континуирано постојање дугорочних резерви капацитета који су се заснивали на захтевима правне сигурности и заштити легитимних очекивања. Овај неуспех је након тога био широко разматран. Последњи корак на путу ка успостављању истински конкурентног тржишта је трећи енергетски пакет, који у сектору гаса обухвата Директиву бр. 2009/73/ЕЗ и Уредбу (ЕЗ) бр. 715/2009.

Нови правни оквир проширује правила која се односе на приступ треће стране мрежи за транспорт природног гаса и намеће нове обавезе операторима транспортног система, на пример, фокусирање на инвестиције и потребу да обезбеде дугорочну способност система да испуни сва очекивања, односно потребе за континуираним снабдевањем гасом. Основни циљ ових прописа је да креирају капацитете способне за тржишну утакмицу. За трговину природним гасом то значи елиминација дугорочне резервације капацитета која је раније била начин пословања, што је само по себи довело до онемогућавања дискриминације у корист одређене стране.<sup>337</sup> Посматрајући наведене прописе, уочава се кретање ка свеобухватној регулацији права приступа треће стране, као и према краткорочним резервацијама капацитета, које промене у правилима имају директан утицај на дугорочне уговоре у смислу да се њихова употреба доводи у питање.

Имајући у виду наведено, сврха Уредбе (ЕЗ) бр. 715/2009 јесте утврђивање основних начела и правила за приступ мрежи и услуга за приступ треће стране, као и

---

<sup>336</sup> Члан 5. Уредбе 715/2009.

<sup>337</sup> Caroline Kuzemko, Andrei Belyi, Andreas Goldthau and Michael F. Keating, *Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia*, 2012, 233.

управљање загушењима, транспарентност, уравнотеживање и трговање правима на капацитет.<sup>338</sup>

### 4.3. Нафта

Нафтно право, као посебна област права енергетике, свој израз налази кроз прописе о чувању минималних резерви нафте ради сигурности снабдевања. Са повратком нафте као значајног енергетског извора, активности ЕУ у вези са нафтом имају један главни циљ, а то је поуздан приступ енергији и разумна цена за све грађане. Нагласак је на сигурности снабдевања нафтом за ЕУ, као и у стварању много транспарентнијег, праведног и конкурентног нафтног тржишта.<sup>339</sup>

Имајући у виду да је снабдевање ЕУ сировом нафтом и нафтним дериватима веома важно, посебно за хемијску индустрију, као и то да постепено смањење резерви нафте и растућа светска потрошња нафтних деривата повећавају ризик од тешкоћа у снабдевању, Европски савет је у свом акционом плану (2007.-2009.) под називом „Енергетска политика за Европу“ нагласио потребу за побољшањем сигурности снабдевања ЕУ у целини, на начин да се преиспита механизам за обезбеђивање залиха нафте, с посебним освртом на доступност нафте у случају кризе.<sup>340</sup>

У циљу обезбеђивања сигурности снабдевања енергијом, диверсификације извора снабдевања и различитих облике енергије, ЕУ је прихватила модел држава ОЕЦД-а<sup>341</sup> о утврђивању обавезе држава чланица да одржавају минималне резерве сирове нафте и/или нафтних деривата. С тим у вези, донета је Директива Савета бр.2006/67/ЕЗ о утврђивању обавезе држава чланица о одржавању минималних

---

<sup>338</sup> Преамбула Уредбе Комисије (ЕЗ) бр. 715/2009, параграф 4.

<sup>339</sup> Oil, gas and coal, Ensuring the efficient and responsible use of fossil fuels, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/oil-gas-and-coal>, 17. мај 2017.

<sup>340</sup> Marina Glamotchak, „Енергетска зависност западне европе: успон и пад“, <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2015/0025-85551504279G.pdf>, 09.01.2017. године.

<sup>341</sup> *Nakon Rata u zalivu 1973.godine, države članice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD su u cilju obezbeđenja sigurnosti snabdevanja sirovom naftom 1974. godine osnovale Međunarodnu agenciju za energiju (IEA). IEA je inicijalno bila posvećena obezbeđenju sigurnosti snabdevanja sirovom naftom kao i obezbeđenju usluge informativnog izvora i statističkih podataka o međunarodnom tržištu nafte i drugim oblicima energije* -[http://en.wikipedia.org/wiki/International\\_Energy\\_Agency](http://en.wikipedia.org/wiki/International_Energy_Agency).

резерви сирове нафте и/или нафтних деривата.<sup>342</sup> Ова Директива има свој историјат кроз прописе који су јој претходили. Још давне 1968. године донета је Директива Савета бр. 68/414/ЕЕЗ о обавези држава чланица Европске економске заједнице да одржавају минималне резерве сирове нафте и/или нафтних деривата, којом је утврђена обавеза држава чланица да изграде и одржавају стратешке (обавезне) резерве нафте у трајању од 65 дана годишње потрошње конкретне државе чланице.<sup>343</sup> Наведена Директива измењена је Директивом Савета бр.72/425/ЕЕЗ, којим је количина сирове нафте/деривата нафте повећана са дотадашњих 65 дана, на 90 дана годишње потрошње.<sup>344</sup> ЕУ је даље развијала ову Директиву, мењајући је Директивом Савета бр. 98/93/ЕЗ<sup>345</sup> и Директивом Савета бр. 2006/67/ЕЗ.<sup>346</sup> Полазећи од значаја сигурности снабдевања сировом нафтом и дериватима нафте Енергетске уније, Министарски савет Енергетске заједнице је у децембру 2008. године донео Одлуку бр. 2008/03/МС-ЕнС о имплементацији нафтног сектора у одређене одредбе УЕнЗ и стварању Нафтног форума Енергетске заједнице.<sup>347</sup>

Овом одлуком Министарског савета тржиште енергије ЕЗ проширено је и на тржиште нафте и деривата нафте. Поменута Одлука Министарског савета, бр. 2008/03/МС-ЕнС, проширује појам „мрежне енергије“ из УЕнЗ на нафтни сектор, тј. на снабдевање, трговину, производњу и транспорт сирове нафте и деривата нафте у оквиру Директиве Европске уније бр. 2006/67/ЕЗ и одговарајућих цевовода, складишта, рафинерија и увозно-извозних капацитета. Такође, утврђује и организацију, у смислу да се поред Форума за електричну енергију и Форума за

---

<sup>342</sup> Council Directive 2006/67/EC of 24 July 2006 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *Official Journal L 217*, p.8-15.

<sup>343</sup> Council Directive 68/414/EEC of 20 December 1968 imposing an obligation on Member States of the EEC to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *Official Journal L 308*, p.14-16.

<sup>344</sup> Council Directive 72/425/EEC of 19 December 1972 amending the Council Directive of 20 December 1968 imposing an obligation on Member States of the EEC to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *Official Journal L 291*, p.154-154.

<sup>345</sup> Council Directive 98/93/EC of 14 December 1998 amending Directive 68/414/EEC imposing an obligation on Member States of the EEC to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *Official Journal L 358*, p.100-104.

<sup>346</sup> Council Directive 2006/67/EC of 24 July 2006 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *Official Journal L 217*, p.8-15.

<sup>347</sup> Decision No. 2008/03/MG-EnC of 11 December 2008 concerning the implementation to the oil sector of certain provisions of the Treaty and the creation of an Energy Community Oil Forum, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 12.01.2018. године.

природни гас оснива Нафтни форум, са седиштем у Београду. На овај начин је створена обавеза да се Директива бр. 2006/67/ЕЗ имплементира у правни оквир ЕЗ, кроз имплементацију у национална законодавства држава чланица. Ипак, у Одлуци Министарског савета бр.2008/03/ МС-ЕнС нису утврђени рокови за имплементацију наведене Директиве, већ је утврђено да ће динамика имплементације *acquis* у овој области бити утврђена до 30. јуна, 2010. године. У међувремену је донета нова Директива Савета бр. 2009/119/ЕЗ<sup>348</sup> о утврђивању обавезе држава чланица о одржавању минималних резерви сирове нафте и/или нафтних деривата која је ставила ван снаге Директиву бр. 2006/67/ЕЗ.

Сврха чувања резерви нафте је у превенцији евентуалних поремећаја у снабдевању енергијом, који могу довести до потешкоћа у снабдевању сировом нафтом и нафтним дериватима пореклом из трећих земаља или за случају да дође до значајнијег повећања цене нафте на међународном тржишту, што може изазвати озбиљне поремећаје у економским активностима ЕУ. Свакако, поремећаји у снабдевању нафтом, односно недостатак потребних количина, неизбежно доводи до повећања цене овог енергента.

#### **4.3.1. Директива Савета бр. 2009/119/ЕЗ од 14. септембра 2009. године о утврђивању обавезе држава чланица о одржавању минималних резерви сирове нафте и/или нафтних деривата**

Као што је већ наведено, Савет Европске уније је 14. септембра, 2009. године донео Директиву бр. 2009/119/ЕЗ о обавези држава чланица да чувају минималне резерве сирове нафте и/или деривата нафте. Овом Директивом се, закључно са 31. децембром 2012. године, стављају ван снаге Директива бр. 73/238/ЕЕЗ, Директива 2006/67/ЕЗ и Одлука 68/416/ЕЕЗ. Директива бр. 2009/119/ЕЗ на знатно прецизнији и детаљнији начин уређује чување обавезних резерви нафте и деривата нафте. Затим, класификује обавезне резерве нафте и деривата нафте на интервентне и специјалне

---

<sup>348</sup> Директива Вијећа 2009/119/ЕЗ од 14. рујна 2009. године о обавези држава чланица да одржавају минималне залихе сирове нафте и/или нафтних деривата, *Службени лист Еуропске уније* L 265, p.9-23.

резерве и дефинише комерцијалне резерве, о којима такође државе чланице морају да воде статистику и да информишу Комисију.<sup>349</sup>

Дакле, предмет Директиве су „правила која имају за циљ обезбеђивање високог нивоа сигурности снабдевања нафтом у Заједници, кроз поуздане и транспарентне механизме који се темеље на солидарности међу државама чланицама, одржавање минималних залиха сирове нафте и/или нафтних деривата и успостављање потребних процедуралних средстава за решавање озбиљних несташница.“<sup>350</sup>

Домаћа производња нафте може, сама по себи, допринети сигурности снабдевања те стога дати оправдање државама чланицама које производе нафту да држе мање залиха од осталих држава чланица. Одступање такве врсте ипак не би смело узроковати значајне разлике у обавезама држања залиха, у поређењу с онима које се примењују на темељу Директиве 2006/67/ЕЗ. Из тога следи да би обавеза чувања залиха за неке државе чланице требала бити одређена на основу домаће потрошње нафте, а не на основу увоза. При том, државе чланице би требале да омогуће потпуну доступност свих залиха чије се чување захтева законодавством Заједнице. У сврху гарантовања (обезбеђења) доступности залиха нафте, не смеју постојати било каква ограничења права власништва над тим залихама која би могла спречити њихово коришћење у случају поремећаја у снабдевању нафтом. Сходно Закону о енергетици Републике Србије, оперативне резерве деривата нафте и угља користе се у случају краткотрајних поремећаја на тржишту, услед хаварија и других непредвиђених ситуација због којих је угрожена сигурност рада појединих делова енергетског система или енергетског система у целини.<sup>351</sup> Обавезне резерве природног гаса су у јавној својини и њима управља министарство надлежно за послове енергетике.<sup>352</sup>

Механизам чувања обавезних резерви развија се тако што се утврђује листа учесника у овом механизму. Даје се дефиниција и заједнички назив - Централно складишно тело (ЦСТ) или служба, које тело државе чланице могу основати да буде

---

<sup>349</sup> Б. Лепотић Ковачевић, А. Ковачевић (2010), 82.

<sup>350</sup> Члан 1. Директиве 2009/119/ЕЗ.

<sup>351</sup> Члан 345 ст.7 ЗОЕ.

<sup>352</sup> Члан 346 ст.2 ЗОЕ.

одговорно за прикупљање, одржавање и продају резерви нафте, укључујући и резерве за случај нужде и посебне резерве. Поред наведеног тела, предвиђено је и оснивање Координационе групе, као саветодавног тела којим председава Комисија а које има задатак да анализира ситуацију у оквиру ЕУ у погледу сигурности снабдевања сировом нафтом и дериватима нафте и олакшава координацију и имплементацију мера утврђених овом Директивом. Координациону групу чине представници држава чланица, а могу је чинити и представници репрезентативних група у овом сектору.<sup>353</sup>

Иако се чини да се у конкретном случају ради о другачијем приступу чувању обавезних резерви нафте/деривата нафте, нова Директива бр. 2009/119/ЕЗ задржава основну идеју овог механизма, с тим што је значајно разрађује и уводи кохезионе институционалне мере (Координациона група) за управљање механизмом сигурности снабдевања. Затим, наглашава принцип солидарности у обезбеђењу сигурности снабдевања. Овакав приступ указује на приближавање концептуалном приступу регулације сектора нафте, сектору електричне енергије и сектору природног гаса. Свакако, енергетска сигурност јесте један од главних циљева и приоритета енергетске политике Европске уније.<sup>354</sup>

#### 4.4. Енергетска ефикасност

Под утицајем енергетских криза и услед климатских промена појавили су се нови изазови у развоју енергетике који захтевају нове приступе и проналажење нових извора енергије, изградњу нових и ревитализацију постојећих енергетских капацитета, усавршавање енергетских технологија као и повећање енергетске ефикасности.<sup>355</sup> Основна идеја концепта енергетске ефикасности јесте употреба што мање количине енергије у индустрији, пољопривреди, услужним делатностима и у домаћинствима, при чему квалитет услова живота и рада, односно стопа производње треба да остану исти. При том, смањена употреба енергије и елиминисање загађења животне средине спадају у основне циљеве енергетске политике и већине других

---

<sup>353</sup> Члан 17. Директиве 2009/119/ЕЗ.

<sup>354</sup> Claudia Strambo, Måns Nilsson, André Månsson „Coherent or inconsistent? Assessing energy security and climate policy interaction within the European Union“, *Energy Research & Social Science*, Volume 8, July 2015, p.1-12.

<sup>355</sup> Драган Марковић, *Процена и енергетска ефикасност*, Београд 2010.



политика ЕУ, која је крајем 2006. године предвидела смањење укупне потрошње примарне енергије за 20% до 2020. године. С тим у вези, донето је неколико политичких докумената: Енергетска ефикасност – остварење циља од 20%,<sup>356</sup> Акциони план за енергетску ефикасност,<sup>357</sup> Зелена књига о енергетској ефикасности.<sup>358</sup> У том циљу спроведене су активности ка стварању стандарда минимума енергетске ефикасности и правила о обележавању ефикасности производа, услуга и инфраструктуре.<sup>359</sup>

У циљу унапређења енергетске ефикасности својих чланица, Министарски савет је 18. децембра, 2009. године донео Одлуку бр. Д/2009/05/МСЕнС<sup>360</sup> о пакету *acquis* Европске уније који обухвата три Директиве Европске уније у области ефикасности енергетских услуга, енергетских перформанси зграда и обележавању ефикасности. То су: Директива бр. 2006/32/ЕЗ Европског парламента и Савета од 5. априла, 2006. године о енергетској ефикасности код крајње потрошње и енергетским услугама, која мења Директива Савета бр. 93/76/ЕЕЗ,<sup>361</sup> Директива бр. 2002/91/ЕЗ Европског парламента и Савета од 16. децембра, 2002. године о енергетским перформансама зграда,<sup>362</sup> Директива Савета бр. 92/75/ЕЕЗ од 22. септембра 2002. године о показатељима на које се указује обележавањем и стандардним информацијама о потрошњи енергије и других ресурса од стране апарата у домаћинству.<sup>363</sup>

---

<sup>356</sup> *Communication from the Commission of 13 November 2008- Energy efficiency: delivering the 20% target [COM (2008) 772.*

<sup>357</sup> *Communication from the Commission of 19 October 2006 entitled: Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential [COM (2006) 545.*

<sup>358</sup> *Commission Green Paper, 22 June 2005, „Energy Efficiency – or Doing More With Less” [COM (2005) 265 final.*

<sup>359</sup> Energy, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/energy\\_efficiency/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/energy_efficiency/index_en.htm), 15. јануар 2018. године.

<sup>360</sup> Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2009/05/MCEnC of 18 December 2009 on the implementation of certain Directives on Energy Efficiency, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 15.01.2018. године.

<sup>361</sup> Директива 2006/32/ЕЗ Европског парламента и Вијећа од 05. травња 2006. године о енергетској учинковитости у крајњој потрошњи и енергетским услугама те о стављању изван снаге Директиве Вијећа 93/76/ЕЕЗ, *Службени лист Европске уније Journal L 114, p. 64-8.*

<sup>362</sup> Directive (EC) No 2002/91 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the energy performance of buildings, *Official Journal L 1, p. 65-71.*

<sup>363</sup> Directive (EEC) No 92/75 of the Council of 22 September 1992 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by household appliances, *Official Journal L 297, p. 16-19.*

#### **4.4.1. Директива бр. 2006/32/ЕЗ Европског парламента и Савета од 05. априла 2006. године о енергетској ефикасности код крајње потрошње и енергетским услугама која мења Директиву Савета бр. 93/76/ЕЕЗ**

Уопштено говорећи, енергетска ефикасност је потенцијално најважније и веома исплативо средство за ублажавање емисија гасова са ефектом стаклене баште. Томе свакако може допринети коришћење савремених технологија. Кључно питање је како одредити који је то оптимални ниво енергетске ефикасности, са циљем да се предузму одговарајуће мере?<sup>364</sup> У покушају да се истраже кључне препреке и покретачи за побољшање енергетске ефикасности, у једној студији је утврђено да смањена употреба енергије односно смањени трошкови настанка одређеног производа смањују и његову цену, те да главни покретач у процесу доношења одлука представља улагање у енергетску ефикасност.<sup>365</sup>

Сврха Директиве Европског парламента и Савета бр. 2006/32/ЕЗ је да подржи ефективна побољшања енергетске ефикасности код финалне потрошње у државама чланицама, као и да се осигурају потребни оквирни циљеви и механизми, подстицаји, институционални, финансијски и правни оквири за уклањање постојећих тржишних препрека и недостатака. Њоме се дефинишу индикатори енергетске ефикасности, као институционални, финансијски и правни оквир за уклањање постојећих ограничења и тржишних препрека за побољшање енергетске ефикасности. Такође, стварају се услови за развој тржишта енергетских услуга и других мера у циљу побољшања енергетске ефикасности.<sup>366</sup> Ово из разлога што побољшање ефикасности коришћења крајње енергије доприноси смањењу коришћења примарне енергије, ублажавању емисија CO<sub>2</sub> и других гасова са ефектом стаклене баште, на који начин се спречавају опасне климатске промене. Имајући у виду да се активностима у енергетском сектору ствара више од 78% емисија гасова стаклене баште у Заједници, то су

---

<sup>364</sup> Murray G. Patterson, „What is energy efficiency?: Concepts, indicators and methodological issues“, *Energy Policy*, Volume 24, Issue 5, May 1996, Pages 377-390.

<sup>365</sup> Ali Hasanbeigi, Christoph Menke, Peter du Pont „Barriers to energy efficiency improvement and decision-making behavior in Thai industry“, *Energy Efficiency*, March 2010, Volume 3, Issue 1, pp 33–52.

<sup>366</sup> Директива 2006/32/ЕЗ Европског парламента и Вијећа од 5. травња 2006. године о енергетској учинковитости у крајњој потрошњи и енергетским услугама те о стављању изван снаге Директиве Вијећа 93/76/ЕЕЗ, *Службени лист Еуропске уније*, L 114, p. 64–85.

неопходне даље мере у циљу смањења ових емисија а самим тим и испуњавања обавеза из Кјото протокола.

Примена мера енергетске ефикасности, у складу са Директивом бр. 2006/32/ЕЗ, односи се на крајње купце, испоручиоце енергетских услуга, операторе дистрибутивног система и снабдеваче енергије. Сви они имају за циљ да својим активностима допринесу уштеди енергије. С тим у вези, државе чланице треба да направе акционе планове за енергетску ефикасност у које треба да укључе практичне програме и мере, као и да обезбеде да јавни сектор служи за пример како треба применити мере енергетске ефикасности сходно овој Директиви.<sup>367</sup> У сврху примене Директиве бр. 2006/32/ЕЗ и њене ефикасније имплементације, Министарски савет је Одлуком бр. D/2009/05/MCEnC од 18. децембра 2009. године дефинисао начин тумачења израза употребљених у овој Директиви.<sup>368</sup>

#### **4.4.2. Директива бр.2010/30/ЕУ Европског парламента и Савета од 19. маја 2010. године о означавању потрошње енергије и других ресурса на производима који троше енергију постављањем налепница и уобичајених информација о производу**

Директивом бр.2010/30/ЕУ проширено је подручје примене Директиве 92/75/ЕЕЗ од септембра 1992. године и на оне производе који током употребе имају значајан директан или индиректан утицај на потрошњу енергије, за разлику од претходне директиве чије је подручје примене било ограничено на апарате за домаћинство (фрижидере, замрзиваче, машине за прање и сушење, машине за прање судова, рерне, уређаје за климатизацију). Сврха Директиве бр.2010/30/ЕУ је да се повећа енергетска ефикасност производа и самим тим остваре позитивни ефекти на животну средину.

Наведено се може остварити пружањем крајњим корисницима тачних, поузданих и упоредивих информација о потрошњи енергије одређених производа, на

---

<sup>367</sup>Б. Лепотић Ковачевић, А. Ковачевић (2010), 86.

<sup>368</sup> Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2009/05/MCEnC of 18 December 2009 on the implementation of certain Directives on Energy Efficiency, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 15.01.2018. године.

који начин се они усмеравају ка томе да бирају производе који троше мање енергије. Самим тим, и произвођачи се подстичу да предузимају мере у том правцу, што у крајњем резултату доводи до остварења циља енергетске ефикасности ЕУ од 20%. Без тих информација, самим деловањем тржишних законитости, неће доћи до промовисања рационалне употребе енергије. С тим у вези, обавештење има важну улогу те је стога неопходно увести једнообразну ознаку за све производе истог типа, на који начин се потенцијалним купцима дају додатне стандардизоване информације о пратећим трошковима одређене врсте производа, у смислу потрошње енергије и других важних ресурса.<sup>369</sup>

Дакле, овом Директивом се успоставља оквир за усклађивање националних мера када су у питању информације намењене крајњим корисницима у вези са потрошњом енергије, као и осталих битних ресурса (уколико је таква информација релевантна), како би купци изабрали енергетски ефикасније производе, односно оне који њихове потребе могу задовољити уз мањи утрошак енергије. О спроведеним активностима и постигнутом нивоу усклађености са Директивом бр.2010/30/ЕУ, државе чланице су у обавези да обавештавају Комисију сваке четврте године достављањем извештаја о предузетим мерама.

У извештају Комисије Европском парламенту и Савету, процењено је да ће имплементација ове Директиве, односно мере енергетског означавања, довести до уштеда енергије, што ће допринети остварењу циља енергетске ефикасности од 20% до 2020. године, а тиме и довести до смањења зависност од увоза (енергије за 23%, природног гаса и угља за 37%).<sup>370</sup>

Промоција модела одрживе потрошње и производње увршћена је као кључни циљ у обновљеној Стратегији Европске уније о одрживом развоју, којом се захтева промена начина на који производи и услуге треба да буду дизајнирани, произведени, коришћени и одложени, узимајући у обзир понашање како произвођача, тако и

---

<sup>369</sup> Директива 2010/30/ЕУ Европског парламента и Вијећа од 19. свибња 2010. године о означавању потрошње енергије и осталих ресурса производа повезаних с енергијом уз помоћ ознака и стандардизираних информација о производу, *Службени лист Европске уније*, 153, р.1-12.

<sup>370</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council Review of Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication of labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products, Brussels, 15.7.2015 COM(2015) 345 final.

потрошача.<sup>371</sup> Сматра се да ако више потрошача схвати еколошке последице својих потрошачких образаца, кроз своје тржишне изборе, такво понашање ће неизбежно вршити притисак на трговце и произвођаче да се крећу ка одрживој производњи. Резултат тога је свакако ширење потрошње „зелених“ производа, еколошких етикета и кампања за подизање свести потрошача.<sup>372</sup>

#### **4.4.3. Директива бр. 2010/31/ЕУ Европског парламента и Савета од 19. маја 2010. године о енергетским карактеристикама зграда**

Имајући у виду да су зграде одговорне за 40% укупне потрошње енергије у Европској унији, то је у сектору грађевинарства потребно предузети мере у циљу смањења енергетска зависност и емисија гасова са ефектом стаклене баште. Наведене мере тичу се коришћења енергије из обновљивих извора у циљу испуњења обавеза из Кјото протокола, у погледу одржавања глобалног пораста температуре на нивоу испод 2<sup>0</sup>С као и смањивања укупних емисија гасова са ефектом стаклене баште до 2020. године за најмање 20%, у односу на ниво из 1990. године. Ово из разлога што повећање коришћења енергије из обновљивих извора треба да допринесе сигурности снабдевања енергијом и неопходном технолошком развоју.<sup>373</sup> С обзиром да енергија мора бити доступна свима, наведене мере подразумевају и развој руралних подручја. Свакако да приликом примене мера наведених у овој Директиви треба имати у виду како климатске тако и локалне услове, затим унутрашњу климу простора као и трошак ефикасности. Приликом израчунавања енергетске ефикасности зграда треба узети у обзир чиниоце којима припада све важнија улога, као што су постројења за грејање и климатизацију, коришћење енергије из обновљивих извора, заштиту од сунца, квалитет унутрашњег ваздуха, одговарајуће природно осветљење и облик зграде. Методологија за израчунавање енергетске ефикасности се не би требала темељити само на грејној сезони, већ би морала да обухвати годишњу енергетску

---

<sup>371</sup> Hazel Ann Nash, „The European Commission's sustainable consumption and production and sustainable industrial policy action plan“, *Journal of Cleaner Production*, Volume 17, Issue 4, March 2009, Pages 496-498.

<sup>372</sup> Lewis Akenji, „Consumer scapegoatism and limits to green consumerism“, *Journal of Cleaner Production*, 15 January 2014, Pages 13-23.

<sup>373</sup> Директива 2010/31/ЕУ Европског парламента и Вијећа од 19. свибња 2010. године о енергетској учинковитости зграда, *Службени лист Еуропске уније L 153*, p.13-35.

ефикасност зграда, узимајући у обзир постојеће европске норме.<sup>374</sup> У складу са Директивом 2010/31/EУ, све државе чланице ЕУ су обавезне да изврше анализу оптималних нивоа минималних захтева за енергетским перформансама. Поред земаља чланица ЕУ, ова директива ЕУ на одговарајући начин утиче и на земље кандидате за чланство, у смислу да су и ове земље дужне да усаглашавају своје прописе са постављеним захтевима.<sup>375</sup>

Наведени минимални захтеви енергетске ефикасности зграда и грађевинских елемената имају сврху да омогуће постизање трошковно оптималне равнотеже између потребних улагања и уштеђених трошкова енергије током укупног века трајања ових објеката, при чему се овако постављени захтеви енергетске ефикасности треба редовно преиспитивати, идући у корак са техничким напретком, на нивоу сваке земље чланице. Управо је на државама чланицама одговорност за предузимање мера које треба да доведу до тога да што већи број зграда испуњава не само тренутно постављене минималне захтеве енергетске ефикасности већ и више од тога, у смислу да буду енергетски још ефикасније како би се смањила потрошња енергије и емисије угљен диоксида.

Полазећи од тога да енергетски ефикасне зграде могу или уштедети примарну енергију или проширити употребу најприкладнијих технологија, то се зграде могу сматрати погодним примером за проучавање оптимизације и предности од веће енергетске ефикасности и коришћења система за обновљиве изворе енергије.<sup>376</sup>

У циљу промоције побољшања енергетских перформанси зграда, ова Директива промовише побољшање енергетске ефикасности зграда у Унији и поставља општи оквир за израду методологија за израчунавање енергетских перформанси нових објеката и грађевинских целина,<sup>377</sup> са циљем постизања оптималних трошкова. При том, израчунавање трошковно оптималних нивоа

---

<sup>374</sup> Преамбула Директиве 2010/31/EУ, Параграф 8 и 9.

<sup>375</sup> Neşe Ganiç, A. Zerrin Yılmaz, „Adaptation of the cost optimal level calculation method of Directive 2010/31/EU considering the influence of Turkish national factors“, *Applied Energy*, Volume 123, 15 June 2014, p.94-107.

<sup>376</sup> Umberto Desideri, Livia Arcioni, Daniela Leonardi, Luca Cesaretti, Perla Perugini, Elena Agabiti, Nicola Evangelisti „Design of a multipurpose “zero energy consumption” building according to European Directive 2010/31/EU: Architectural and technical plants solutions“, *Energy*, Volume 58, 1 September 2013, p.157-167.

<sup>377</sup> Заједнички општи оквир утврђен је у Анексу I Директиве 2010/31/EУ.

минималних захтева енергетске ефикасности врши се применом упоредног методолошког оквира, који је дат у Анексу III ове Директиве. Свакако, једном утврђени минимални захтеви енергетске ефикасности преиспитују се у редовним размацама који нису дужи од пет година, те се према потреби ажурирају сходно техничком напретку у грађевинарству.

У вези са применом Директиве бр.2010/31/ЕУ, Немачка влада је у свом петом енергетском програму дефинисала дугорочне циљеве везано за потрошњу енергије у зградама, а који се тичу „нулте емисије“, односно постизања „чисте енергије за Европљане“, како је назван нови ЕУ пакет реформи који је објавила Европска комисија 2016. године. Такође и Енглеска је изразила намеру да сви нови домови треба да до краја 2016. године испуштају „нулте емисије“. Чак су и САД у својим политичким програмима формулисали такве зграде. Ови циљеви су данас оствариви, иамајући у виду да је број међународно реализованих пројеката са захтевом нулте енергије или нулте емисије током протеклих година значајно порастао. Подаци говоре о томе да је током протеклих 20 година у целом свету реализовано више од 200 успешних пројеката изградње зграда које потроше исту количину енергије коју саме произведу, путем соларних панела или сличних технологија за производњу енергије из обновљивих извора.<sup>378</sup>

Изузеци од примене наведених мера односе се на зграде које се налазе на посебно заштићеном подручју, као и на зграде које имају посебну архитектонску или историјску вредности, индустријска постројења, радионице и пољопривредне зграде са ниским енергетским потребама.<sup>379</sup>

#### **4.5. Обновљиви извори**

Постепени прелазак на обновљиве изворе енергије постаје неминовност коју тешко можемо избећи, имајући у виду да су енергетски ресурси ограничени а потражња за њима све већа. С тим у вези, ова област добија све виша на значају како

---

<sup>378</sup> Eike Musall, Tobias Weiss, Karsten Voss, Aurélie Lenoir, Michael Donn, Shaan Cory, François Garde, „Net Zero Energy Solar Buildings: An Overview and Analysis on Worldwide Building Projects“, <http://www.tasl49.iea-shc.org/data/sites/1/publications/STC134895.pdf>, 19.01.2018. године.

<sup>379</sup> Члан 4. 2(а) Директиве 2010/31/ЕУ.

због тога што наведени енергенти имају особину обновљивости, тако и због тога што знатно мање оштећују животну средину. Иако је савременом човеку, краткорочно гледано, важније његово благостање односно економски раст у односу на бригу о здравој животној средини, посебно имајући у виду да је знатно економски исплатљивије употребљавати нафту у односу на обновљиве изворе енергије, страх од глобалног отопљавања води ка даљем развоју ове области. При том, обновљиви извори енергије имају веома важну улогу у смањењу емисија угљен диоксида у атмосферу, што је у складу са дугорочном политиком Еуропске уније.

Употреба соларне енергије, геотермалне енергије, биомасе, енергије ветра, енергије из хидро-електрана, енергије плиме и осеке, као алтернативе фосилним горивама, доприноси не само смању емисије штетних гасова већ и смањењу зависности Еуропске уније од увоза фосилних горива (посебно нафте и гаса). У транспорту, где је углавном велика зависност у нафти, тежи се ка повећању учешћа биогорива у укупној потрошњи говира, за најмање 10% до 2020. године.<sup>380</sup> Очекује се да ће у будућности обновљиви извори енергије постати економски конкурентни конвенционалним изворима енергије, што посебно важи за енергију ветра, мале хидроцентрале, енергију из биомасе и сунчеву енергију. Оно што представља проблем јесте неисплативост добијене енергије из ових извора у првих неколико година, у односу на остале комерцијално доступне изворе енергије. Упркос томе, велики удео у производњи енергије из обновљивих извора резултат је еколошке свести становништва, имајући у виду пораст постројења за производњу „чисте“ енергије и поред њихове почетне економске неисплативости.

Значај обновљивих извора енергије за ЕУ огледа се у чињеници да је још 1997. године Европска комисија издала Белу књигу о обновљивим изворима енергије.<sup>381</sup> Овај политички документ прописао је за циљ од 12% учешћа обновљивих извора енергије у производњи електричне енергије ЕУ до 2010. године, при чему су дефиницијом обновљивих извора енергије обухваћена сва горива која нису фосилног

---

<sup>380</sup> Renewable energy, Moving towards a low carbon economy, [http://ec.europa.eu/energy/renewables/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/index_en.htm), 22. јануар 2018. године.

<sup>381</sup> Communication from the Commission, ENERGY FOR THE FUTURE: RENEWABLE SOURCES OF ENERGY, White Paper for a Community Strategy and Action Plan, COM(97)599 final (26/11/1997) - [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com97\\_599\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_en.pdf), 22. јануар 2018. године.



порекла и то сунце, геотермални извори, таласи, плима и осека, хидроенергија, биомаса, депонијски гас, гас из третмана отпадних вода и био гас.

Повезаност коришћења обновљивих извора енергије са заштитом животне средине огледа се пре свега у борби против климатских промена и негативних последица до којих долази испуштањем у атмосферу горива са ефектом стаклене баште. Повећањем коришћења обновљивих извора енергије смањује се коришћење фосилних горива, што позитивно утиче на очување животне средине.<sup>382</sup>

#### **4.5.1. Директива бр. 2009/28/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. године о промоцији коришћења енергије из обновљивих извора којом се мења и накнадно укида Директива бр. 2001/77/ЕЗ и 2003/30/ЕЗ**

У глави V Уговора о оснивању Енергетске заједнице, која носи назив „Acquis о обновљивим изворима енергије“, наведено је да је „Свака Уговорна Страна дужна да у року од годину дана од дана ступања на снагу УЕнЗ<sup>383</sup> поднесе Европској Комисији план за имплементацију Директиве бр. 2001/77/ЕЗ Европског парламента и Савета од 27. септембра 2001. године о промоцији електричне енергије произведене из обновљивих извора енергије на унутрашњем тржишту електричне енергије<sup>384</sup> и Директиве бр. 2003/30/ЕЗ Европског парламента и Савета од 8. маја 2003. године за промоцију употребе биогорива или другог горива произведеног из обновљивих извора за транспорт.“<sup>385</sup> У току 2009. године ЕУ је донела нови пропис који мења и делимично ставља ван снаге ова два прописа. У питању је Директива бр. 2009/28/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла, 2009. године о промоцији употребе енергије из обновљивих извора и измени и делимичном стављању ван снаге

---

<sup>382</sup> Martin Peht, „Dynamic life cycle assessment (LCA) of renewable energy technologies“, *Renewable Energy*, Volume 1, Issue 31, January 2006, 55-71.

<sup>383</sup> Овај рок је истекао 1. јула 2007. године, а до његовог истека Уговорне Стране су испуниле своју обавезу.

<sup>384</sup> Directive (EC) No 2001/77 of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market, *Official Journal L* 283, p.33-40.

<sup>385</sup> Directive (EC) No 2003/30 of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport, *Official Journal L* 123, p.42-46.

Директиве бр. 2001/77/ЕЗ и Директиве бр. 2003/30/ЕЗ.<sup>386</sup> У циљу имплементације ове Директиве Комисија је 30. јуна 2009. године донела Одлуку којом је прописан модел за националне Акционе планове за обновљиву енергију.<sup>387</sup>

Директива бр. 2009/28/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. године о промоцији употребе енергије из обновљивих извора и измени и делимичном стављању ван снаге Директиве бр. 2001/77/ЕЗ и Директиве бр. 2003/30/ЕЗ успоставља оквир за промоцију енергије произведене из обновљивих извора и поставља обавезне националне циљеве за учешће енергије из обновљивих извора у укупној финалној потрошњи енергије. Затим, успоставља правила која се односе на заједничке пројекте између држава чланица, као и између њих и трећих држава, односно регулише односе са трећим земљама посебно са Енергетском заједницом позивајући се на могућност да мере за сарадњу које се примењују између држава чланица буду примењиве и на Енергетску заједницу. Тиме ова Директива превазилази границе ЕУ. У вези са наведеним, у члану 9. Директиве указано је на сарадњу између чланица Европске уније и Енергетске заједнице, на који начин се остварује узајамна корист како за чланице Уније, тако и за чланице Енергетске заједнице. Директива бр. 2009/28/ЕЗ на детаљнији и обухватнији начин регулише област обновљивих извора енергије у односу на претходне две Директиве, што указује на све већи значај ове теме у Европској унији.

У децембру 2008. године Европски парламент усвојио је Пакет о климатским променама чији је циљ да се до 2020. године оствари 20% смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште, 20% побољшања енергетска ефикасност и за 20% повећа учешће обновљиве енергије у укупној количини енергије у ЕУ, а Директива бр.2009/28/ЕЗ преузела је циљеве овог програма везано за обновљиве изворе енергије.<sup>388</sup> С тим у вези, Директивом су утврђени обавезни национални циљеви за укупан удео енергије из обновљивих извора у коначној бруто потрошњи енергије и за удео енергије из обновљивих извора у транспорту, затим су прописана правила која

---

<sup>386</sup> Директива 2009/28/ЕЗ Европског парламента и Вијећа од 23. травња 2009. године о промицању употребе енергије из обновљивих извора те о измјени и каснијем стављању изван снаге директива 2001/77/ЕЗ и 2003/30/ЕЗ, *Службени лист Европске уније L 140*, p.16-62.

<sup>387</sup> Commission Decision of 30 June 2009 establishing a template for National Renewable Energy Action Plans under Directive No. 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council (notified under document number C(2009) 5174), *Official Journal L 182*, p.33-62.

<sup>388</sup> Б. Лепотић Ковачевић, А. Ковачевић (2010), 95.

се односе на управне поступке и приступ електроенергетској мрежи за енергију из обновљивих извора. Када су у питању административни поступци, државе чланице су дужне да предузму потребне мере са циљем да се одреде прецизни рокови за доношење одлука о захтевима за планирање и изградњу енергетских објеката, захтевима за доступност информација о поступцима који су у току а тичу се издавања одобрења, сертификата и издавања лиценци за обављање енергетске делатности производње електричне енергије (из обновљивих извора), као и да се успоставе поједностављени и ефикасни административни поступци.

У вези са применом Директиве бр. бр. 2009/28/ЕЗ, свака држава чланица доноси национални акциони план за обновљиву енергију у којем одређује своје националне циљеве везано за удео енергије из обновљивих извора, узимајући у обзир одговарајуће мере које треба спровести како би се постављени циљеви и остварили, као и сопствене могућности.<sup>389</sup> Имајући у виду да су повећана употреба енергије из обновљивих извора, повећана енергетска ефикасност и уштеда енергије важни делови пакета мера потребних за смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште и испуњавање обавеза из Кјото протокола, то је неопходно подстицати производњу енергије из обновљивих извора применом енергетски ефикасних технологија и на тај начин смањити зависност ЕУ од увоза нафте.

С обзиром да се производња енергије из обновљивих извора често одвија у локалним и регионалним малим и средњим предузећима, на државама чланицама је да улажу у регионалну и локалну производњу енергије из обновљивих извора као и да подстичу размену најбољих пракси у овој области, чиме се повећава могућност за отварањем нових радних места у овој области.<sup>390</sup>

Европска унија приморана је да модернизује приступ производњи и потрошњи енергије услед забринутости изазване глобалним отопљавањем, као и услед њене енергетске зависности. Да се у том правцу предузимају значајни кораци говори и тај податак да су, примера ради, 2005. године обновљиви извори енергије чинили 8.5% од укупне потрошње енергије у државама чланицама Европске уније, а да је план да се до 2020. године тај удео повећа на 20%. С тим у вези, указује се и на

<sup>389</sup> Члан 4. Директиве бр. 2009/28/ЕЗ.

<sup>390</sup> А.К. Akella, R.P.Saini, M.P.Sharma, „Social, economical and environmental impacts of renewable energy systems“, *Renewable Energy*, Volume 34, Issue 2, February 2009, 390-396.

чињеницу да је европска производња електричне енергије из енергије ветра остварила значајан напредак у задњих неколико година, односно енергија ветра је један од најважнијих обновљивих извора енергије у Европи. Према подацима Европског удружења за енергију ветра (European Wind Energy Association - EWEA) ова производња задовољава тренутно више од 11% европских потреба за електричном енергијом.<sup>391</sup>

Геотермална енергија, односно топлота из дубина Земље која се користи за производњу електричне енергије, представља технологију која обећава. Соларна енергија такође се може користити како за грејање тако и за производњу електричне енергије. С тим у вези, у Европи је 2006. године било инсталирано преко 20 милиона квадратних метара топлотних соларних панела. Када је у питању биомаса која се добија из биљака, животиња и градског отпада, процењује се да ће она бити најважнији обновљиви извор енергије у будућности. Може се користити на више начина, при чему се најчешће користи за грејање у домаћинствима, а такође се може употребљавати и за производњу биодизела и биоетанола. Основна предност биогорива над фосилним горивима је та што количина биогорива која се може произвести није ограничена, за разлику од фосилних горива које ћемо пре или касније потрошити. У вези изнетим, Европска унија је предложила је да се до 2020. године 10% традиционалних дизел горива и бензина замени биогоривима. Имајући у виду да се у процесу производње биогорива могу користити кукуруз и разне житарице које се могу користити и у исхрани, као и то да претварање хране у гориво може значајно оштетити тренутна тржишта хране, посебно што статистике говоре у прилог томе да готово милијарду људи у свету живи на ивици глади, истраживачи су се пребацили на креирање процеса производње биогорива из биљака које немају никакву вредност на тржиштима хране.<sup>392</sup>

Полазећи од тога да је коришћење нафте знатно економски исплатљивије у односу на употребу енергије из обновљивих извора који су свакако прихватљивије

---

<sup>391</sup> Wind - Europe, <https://windeurope.org/about-us/new-identity/>, 22. јануар 2018. године.

<sup>392</sup> ЕУ- 20% из обновљивих извора до 2020. године, [http://www.izvorienergije.com/videos/eu\\_20\\_posto\\_iz\\_obnovljivih\\_izvora\\_do\\_2020.html](http://www.izvorienergije.com/videos/eu_20_posto_iz_obnovljivih_izvora_do_2020.html), 22. јануар 2018. године.

решење на дужи рок, само страх од глобалног отопљавања може представљати разлог због кога ће се обновљиви извори енергије и даље развијати.

У вези са применом Директиве бр. 2009/28/ЕЗ, односно тумачења њених одредаба, Управни суд у Шведској затражио је мишљење Суда правде Европске уније о томе да ли су сертификати који се издају у Шведској у складу са прописима Европске уније. Наиме, објекти за производњу електричне енергије из обновљивих извора који се налазе на територији Шведске, могу бити снабдевени зеленим сертификатима. Овим сертификатима може се трговати на тај начин што их произвођач може продати најчешће трговцу и на тај начин остварити додатни приход, поред прихода који је остварио од продаје електричне енергије. Свакако, трговина сертификатима стимулише инвеститоре да и даље улажу средства у нове производне објекте. Сходно томе, додатне трошкове производње електричне енергије из обновљивих извора, а имајући у виду да су они већи у односу на трошкове производње електричне енергије из необновљивих извора, сnose снабдевачи и потрошачи. Случај се нашао пред Европским судом правде из разлога што је овлашћена институција за издавање сертификата у Шведској одбила захтев подносиоца (Ålands Vindkraft) да му изда сертификат за ветропарк у Финској, уз образложење да се само овлашћеним произвођачима електричне енергије који се налазе у Шведској могу доделити сертификати. Ålands Vindkraft оспорио је наведену управну одлуку пред надлежним судом у Шведској тврдећи да је тржишна шема подршке електричне енергије произведене из обновљивих извора енергије, која промовише електричну енергију произведену у Шведској, у супротности са принципом слободног кретања робе, односно на штету увоза електричне енергије из других држава чланица. У вези са поднетом жалбом, Управни суд у Шведској затражио је од Суда правде мишљење о томе да ли је шведска шема сертификата о електричној енергији компатибилна с правом ЕУ. У вези са затраженим мишљењем, Суд правде је стао на становиште да шведска шема зелених сертификата представља шему подршке која је у складу са Директивом о обновљивим изворима енергије, односно да Директива бр. 2009/28/ЕЗ не захтева од држава чланица да подстицајна средства проширују и на зелену електричну енергију произведену на територијама других држава чланица. Сходно томе, шведска шема подршке која промовише

производњу зелене енергије на националној територији компатибилна је са предметном директивом из разлога што државе чланице нису обавезне да подржавају производњу обновљиве електричне енергије у другим земљама ЕУ. Затим, Суд је изнео становиште да спорна шема подршке може спречити увоз електричне енергије из других држава чланица и на тај начин ограничити слободно кретање робе, посебно имајући у виду да зелени сертификати могу да се увозе и извозе, односно да су снабдевачи дужни да купе сертификате пропорционално електричној енергији коју увозе, уколико желе да избегну плаћање одређене накнаде (пенала) из разлога што нису обезбедили довољно сертификата. Међутим, Суд закључује и то да је ограничење оправдано са становишта јавног интереса који се огледа у промовисању употребе енергије из обновљивих извора, а све у циљу заштите животне средине и борбе против климатских промена. У том контексту, Суд износи став да су у сврху постизања задатог циља наведене мере промовисања преласка на зелену енергију оправдане у фази производње, а не и у фази потрошње. С тим у вези, Суд сматра да је шведска шема подршке производњи електричне енергије из обновљивих извора енергије у складу са директивом и шта више неопходна како би се, дугорочно посматрано, улагало у зелену енергију.<sup>393</sup>

#### 4.6. Сигурност снабдевања

Сигурност снабдевања, поред конкурентности и одрживости, представља један од основних аспеката енергетске политике Европске уније. Овој теми треба посветити посебну пажњу, имајући у виду да се све већа потрошња енергије у свету не може задовољити само фосилним горивима. С тим у вези, неопходни су алтернативни енергетски извори јер ће век у коме живимо у великој мери бити дефинисан начином на који се суочавамо са енергетском кризом.<sup>394</sup>

Енергија је неопходна за људски живот. Нарочито за одрживост модерних друштава кључно је сигурно и приступачно снабдевање енергијом. Међутим,

---

<sup>393</sup> Одлука Суда правде Европске уније број 90/14 од 1. јула 2014. године, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-07/cp140090en.pdf>, 25.04.2018. године.

<sup>394</sup> Nicola Armaroli, Vincenzo Balzani, „The Future of Energy Supply: Challenges and Opportunities”, *Angewandte Chemie International Edition*, Volume 46, Issue 1-2, December 18, 2006, 52-66.

садашње стање постаје неодрживо с обзиром да се даља употреба фосилних горива доводи у питање смањивањем резерви овог енергента, а са друге стране глобалним загревањем и другим еколошким проблемима. Обновљива енергија представља решење за растуће енергетске изазове, јер су обновљиви енергетски извори неисцрпни и еколошки прихватљиви.<sup>395</sup>

Сигурност снабдевања подразумева одговарајуће инвестиције у енергетску инфраструктуру, прекограничну трговину, транзит и складиштење енергије, као и физичку и економску доступност енергетских ресурса. О томе говори Зелени документ из 2000. године ЕУ под називом „Ка европској стратегији за повећање сигурности снабдевања енергијом, у коме се наводи да стратегија ЕУ у вези са сигурношћу снабдевања треба да се креће у правцу непрекидног обезбеђивања енергије по цени која је прихватљива свим потрошачима, узимајући у обзир бригу о заштити животне средине и одрживи развој. Да би се наведено оставрило неопходно је обезбедити довољну количину енергије на тржишту, довољне резерве енергената и енергије, улагати у развој тржишта енергије и енергетских мрежа и повећати енергетску ефикасност под којом се подразумева да се уз мању потрошњу енергије постигне исти ефекат. Значајну улогу у вези са наведеним активностима имају регулаторна тела, као и сви остали учесници на тржишту. Од држава се очекује да створе услове за континуирано снабдевање електричном енергијом, сигурно функционисање електроенергетских мрежа, отклањање административних препрекаа инвестиције у електроенергетски сектор, прекограничну сарадњу у погледу сигурности снабдевања, као и транспарентан регулаторни оквир, а све то узимајући у обзир специфичне прилике које постоје у свакој држави.

---

<sup>395</sup> M.Asif, T.Muneer, „Energy supply, its demand and security issues for developed and emerging economies”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Volume 11, Issue 7, September 2007, Pages 1388-1413.

#### **4.6.1. Директива 2005/89/ЕЗ Европског парламента и Савета од 18. јануара 2006. године везано за мере обезбеђивања сигурности снабдевања електричне енергије и инвестиција у инфраструктуру**

Кључни показатељ успешног функционисања унутрашњег тржишта електричне енергије јесте гарантовање високог степена сигурности снабдевања електричном енергијом, на шта је указано у преамбули Директиве бр. 2005/89/ЕЗ. Да би се утврдио ниво сигурности снабдевања у некој земљи, Европска комисија за показатеље узима у обзир постојеће уговорне обавезе као и расположиву инфраструктуру.

Да би се обезбедио висок ниво сигурности снабдевања електричном енергијом, на унутрашњем тржишту електричне енергије, потребно је предузети неопходне мере које се крећу у правцу стварање стабилне инвестиционе климе, односно правног оквира који инвеститорима обезбеђује повољне услове и пружа сигурност. Такође, неопходно је имати квалитетну регулацију мрежних система електричне енергије и успоставити баланс између понуде и тражње.

Управо су Директивом бр. 2005/89/ЕЗ утврђене мере у циљу обезбеђивања сигурности снабдевања електричном енергијом и адекватног функционисања унутрашњег тржишта електричне енергије, као и обезбеђења одговарајућег нивоа производних капацитета, одговарајућег баланса између снабдевања и потражње и адекватног нивоа интерконекција између држава чланица. Предметна Директива успоставља оквир унутар кога државе чланице треба да уреде транспарентну, стабилну и недискриминаторску политику сигурности снабдевања електричном енергијом.<sup>396</sup>

У циљу правилног функционисања јединственог тржишта електричне енергије ЕУ неопходна је и континуирана сарадња између националних оператора преносног система по питањима која се односе на безбедност мреже, укључујући и пружање информација, јер се од оператора преносног и дистрибутивног система очекује да

---

<sup>396</sup> Директива 2005/89/ЕЗ Европског парламента и Вијећа од 18. септембра 2006. године о мјерама заштите сигурности опскрбе електричном енергијом и улагања у инфраструктуру, *Службени лист Европске уније* L 33, p.22-27.



пруже високог нивоа услуге крајњим потрошачима.<sup>397</sup> С тим у вези, оператори преносног и дистрибутивног система, заједно са произвођачима електричне енергије, снабдевачима и крајњим потрошачима јесу релевантни учесници на тржишту електричне енергије.

#### **4.6.2. Директива Савета бр. 2004/67/ЕЗ од 26. априла 2004. године која се односи на мере за обезбеђење сигурности снабдевања природним гасом**

С обзиром да природни гас све више добија на значају, било какав поремећај у снабдевању могао би да изазове озбиљан проблем у привредној делатности Заједнице. Стога је веома важно обезбедити сигурности снабдевања природним гасом, посебно када су у питању купци који спадају у категорију домаћинстава.<sup>398</sup>

Успостављање унутрашњег тржишта природног гаса изискује минимални заједнички приступ безбедности снабдевања, нарочито кроз транспарентне и недискриминаторне политике усклађене са захтевима таквог тржишта, како би се избегли поремећаји на тржишту. Дефинисање јасних улога и одговорности свих учесника на тржишту је кључно када се ради о заштити сигурности снабдевања гасом и правилном функционисању унутрашњег тржишта. У сваком случају, обавезе које се намећу компанијама у вези са сигурношћу снабдевања не би смеле да спречавају правилно функционисање унутрашњег тржишта, нити да намећу неразумно и несразмерно оптерећење садашњим и будућим учесницима на тржишту.<sup>399</sup> Билатерални споразуми између држава чланица могу бити један о начина доприношења постизању минималних стандарда у погледу сигурности снабдевања, узимајући у обзир посебно члан 3. став 2. Директиве 2003/55/ЕЗ Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. о заједничким правилима за унутарње тржиште природног гаса.

---

<sup>397</sup> Stephanie Ropenus, Henrik Klinge Jacobsen, Sascha Thorsten Schröder „Network regulation and support schemes – How policy interactions affect the integration of distributed generation“, *Renewable Energy*, Volume 36, Issue 7, July 2011, Pages 1949-1956.

<sup>398</sup> Hellmuth Weisser, „The security of gas supply—a critical issue for Europe?“, *Energy Policy*, Volume 35, Issue 1, January 2007, Pages 1-5.

<sup>399</sup> Б. Лепотић Ковачевић, А. Ковачевић (2010), 70.

Како би се задовољила растућа потражња за гасом, морају се мобилисати значајне додатне количине гаса током надлазећих деценија, од којих знатан део долази из удаљених извора и треба га транспортовати са велике удаљености до тачки потрошње. С тим у вези, постоји снажан заједнички интерес са земљама које су снабдевачи гасом и транзитним земљама за обезбеђењем непрекидних улагања у инфраструктуру снабдевања гасом.<sup>400</sup> Иако је успостављање истинске солидарности између држава чланица у ситуацијама већих криза нарочито важно, јер државе чланице постају све више међусобно зависне у погледу сигурности снабдевања, ова Директива не утиче на суверена права чланица над њихових сопственим природним ресурсима.

Директивом бр. 2004/67/ЕЗ утврђују се мере за обезбеђење одговарајућег нивоа сигурности снабдевања гасом које доприносе исправном функционисању унутрашњег тржишта гаса, односно успоставља се оквир унутар којег државе чланице треба да одреде транспарентну и недискриминаторну политику сигурности снабдевања као и инструменте за њено извршење.

Један од тих инструмената су и билатерални споразуми између земаља чланица ради постизања стандарда безбедности у снабдевању коришћењем складишних капацитета гаса који су смештени на територији друге државе чланице. Како не би дошло до поремећаја у функционисању интерног тржишта, потребне су јасно дефинисане улоге и одговорности свих учесника на тржишту. Директивом су утврђене мере које се односе на обезбеђење сигурности снабдевања природним гасом специфичних потрошача. Када се ради о домаћинствима, државе треба да заштите ове потрошаче у случајевима делимичног поремећаја националног снабдевања гасом, током периода који оне утврђују узимајући у обзир околности у самој држави, као и у случају изузетно ниских температура током најхладнијег периода и периода када постоји изузетно велика потражња за гасом. Наведену заштиту државе чланице могу да прошире и на мала и средња предузећа и на друге потрошаче који не могу да замене природни гас за други извор енергије, у случају несташнице гаса. Једна од мере која се односи на обезбеђење сигурности снабдевања природним гасом је и изградња

---

<sup>400</sup> Стеван Рапаић, „Тржиште енергената у Европској унији и интереси Србије“, УДК: 536.7:339.13.024, Biblid 0025-8555, 61(2009), Vol. LXI, бр. 4, стр. 515-535.

складишта за природни гас, као и сарадња са другим државама како би се омогућило коришћење складишних капацитета других држава. Неки од инструмената који могу бити коришћени у циљу обезбеђења сигурности снабдевања побројани су у Анексу ове Директиве. У циљу побољшања сигурности снабдевања, Комисија која надзире активности држава у вези са имплементацијом Директиве бр. 2004/67/ЕЗ има могућност да издаје препоруке и предлоге за даље мере које треба предузети.<sup>401</sup>

#### **4.7. Заштита животне средине**

У области животне средине, потписнице Уговора о оснивању Енергетске заједнице југоисточне Европе обавезале су се на имплементацију „*acquis communautaire* о заштити животне средине,<sup>402</sup> односно прописа Европске уније који регулишу свеобухватно спречавање и контролу загађења, потребу процене утицаја одређених пројеката на животну средину, обавезу смањења сумпра у појединим течним горивима, обавезу ограничења емисије у ваздух из великих ложишта и активности на заштити дивљих птица. Имајући у виду да су поменути Уговором обухваћени прописи из Другог енергетског пакета, а да је у међувремену усвојен Трећег енергетски пакет ЕУ који је на снази, то се у наставку овог рада анализирају директиве о заштити животне средине које су део важећег пакета прописа.

##### **4.7.1. Директива Савета бр. 85/337/ЕЕЗ од 27. јуна 1985. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину која је измењена и допуњена Директивом бр. 97/11/ЕЗ и Директивом бр. 2003/35/ЕЗ**

Директивом Савета 85/337/ЕЕЗ од 27. јуна 1985. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, која је измењена и допуњена Директивом Савета 97/11/ЕЗ од 03. марта 1997. године и Директивом 2003/35/ЕЗ Европског парламента и Савета од 26. маја 2003. године, уређују се неопходни елементи које државе чланице треба да имплементирају у своје

---

<sup>401</sup> Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply, *Official Journal L 127*, p.92-96.

<sup>402</sup> Чл. 16. УЕНЗ.

законодавство у циљу процене утицаја појединих јавних и приватних пројеката на животну средину, јер се сматра да се најбоља политика животне средине састоји у спречавању настанка загађења и сметњи на самом извору. Овим прописом обухваћени су они пројекти који могу имати значајнији утицај на животну средину. Мисли се на грађевинске и друге радове, изградњу опасних постројења или система, као и експлоатацију минералних сировина. Наведеном Директивом државе су се обавезале да ће усвојити све потребне мере како би се обезбедило да одређени пројекти (за које се претпоставља да могу имати значајне утицаје на основу њихове природе, величине или локације), пре издавања сагласности, буду предмет процене са становишта њиховог утицаја на животну средину.<sup>403</sup>

Разликују се две групе ових пројеката. У првој групи су пројекти на које члан 4. став 1. Директиве упућује, а Анекс I детаљније набраја, и за њих је обавезна процена утицаја на животну средину. То су, на пример, следећи пројекти: 1. рафинерије сирове нафте (искључујући постројења у којима се производе мазива од сирове нафте) и постројења за гасификацију и топљење 500 и више тона угља дневно; 2. термоелектране и друга топлотна постројења за производњу енергије снаге 300 MW и више, и нуклеарне електране и остали нуклеарни реактори, укључујући демонтажу или искључење из погона таквих електрана или реактора; 3. постројења за прераду истрошеног нуклеарног горива; 4. постројења за производњу обојених сирових метала из руде, концентрата или секундарних сировина металуршким или хемијским поступцима; 5. вађење нафте и природног гаса у комерцијалне сврхе – у случају одређених количина (нафта 500 тона дневно, гас 500 000 м<sup>3</sup> дневно); 6. одређени цевоводи за транспорт гаса, нафте или хемикалија пречника преко 800 мм и дужине преко 40 км; 7. објекти намењени складиштењу нафте, петрохемијских или хемијских производа одређених капацитета (200 000 тона и више) и др.

У другој категорији су пројекти за које су државе чланице обавезне да испитивањем од случаја до случаја или применом нивоа и критеријума које пропишу, одреде да ли они морају бити подвргнути процени утицаја на животну средину у складу са одредбама чл. 5. до 10. Директиве (члан 4. став 2.).

---

<sup>403</sup> Amending the EC Directive (85/337/EEC) on Environmental Impact Assessment, <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.kluwer/eelr0004&div=25&id=&page=>, 29.01.2017. године.

У питању су пројекти наведени у Анексу II уз Директиву, а који се односе на различите области и то: пољопривреде, шумарства и аквакултуре; екстрактивне индустрије; енергетике; производње и прераде метала; рударске индустрије; хемијске индустрије (у питању су пројекти који нису обухваћени Анексом I); прехранбене индустрије; текстила, коже и папирне индустрије; туризма и рекреације, као и сваку измену или проширење пројеката наведених у Анексу I или у Анексу II, који су већ одобрени, реализовани или чија је реализација у току, а које измене или проширења могу имати знатне негативне последице по животну средину.<sup>404</sup>

Када се ради о пројектима из друге категорије тј. када се спроводи поступак од случаја до случаја или када се пропишу одговарајући нивои и критеријуми ради примене чл. 4. ст. 2, прописана је обавеза да се узму у обзир одговарајући критеријуми који су наведени у Анексу III Директиве, а који се односе на карактеристике пројекта (величина пројекта, кумулирање са ефектима других пројеката, коришћење природних ресурса, стварање отпада, загађивање, ризик настанка несрећних случајева посебно у погледу супстанци које се користе или технологија које се примењују), њихову локацију (осетљивост животне средине у датим географским областима мора се разматрати имајући у виду квалитет и регенеративни капацитет природних ресурса у датој области, посебно имајући у виду мочваре, приобалне области, планине, шуме, природне резервате, паркове, пределе од историјског, културног и археолошког значаја) и потенцијалне значајне ефекте (треба их посматрати у односу на претходна два критеријума, узимајући у обзир обим утицаја - географска област и бројност становништва изложеног ризику, прекогранични утицај, величину, сложеност, трајање, учесталост и вероватноћу понављања утицаја). Процена се врши кроз идентификацију, опис и процену директних и индиректних утицаја, сваког појединачног случаја, на људска бића, фауну, флору, земљиште, воду, ваздух, климу, пејзаже, интеракцију између ових фактора, материјално богатство и културну баштину (члан 3.).

У случају пројеката који морају бити подвргнути процени утицаја на животну средину, државе чланице су дужне да усвоје неопходне мере којима би се обезбедило да носилац пројекта достави, у одговарајућем облику, информације наведене у

---

<sup>404</sup> Д. Тодић (2010), 58-61.

Анексу IV, у мери у којој државе чланице сматрају да су такве информације од значаја за дату фазу поступка добијања сагласности, као и да достави специфичне карактеристике конкретног пројекта. Минимум информација које носилац пројекта доставља односе се на опис пројекта – локацију и величину, податке потребне за оцену ефекта које пројекат може имати на животну средину, опис мера у циљу смања или отклањања негативних ефеката и др. (члан 5.). Држава чланица на чијој територији се планира извођење пројекта, који може имати значајне последице по животну средину друге државе чланице, у обавези је да овој другој држави достави информације које се односе на сам пројекат (његов опис и све доступне информације о могућем прекограничном утицају) као и да јој остави разуман рок да се изјасни о томе да ли жели да учествује у поступку процене утицаја на животну средину (члан 7). Уколико је одговор потврдан, прослеђује јој прикупљене информације у вези са пројектом, захтев за добијање сагласности и информације везано за поступак добијања сагласности.

Заинтересованим државама чланицама ће на овај начин бити омогућено да након међусобних консултација о потенцијалним прекограничним ефектима пројекта и предложеним мерама за смањење или елиминисање таквих ефеката, органу надлежном за давање сагласности на пројекат, пре доношења одлуке, доставе своја мишљења. Резултати консултација и прикупљених информација се морају узети у обзир у поступку давања сагласности. Када се донесе одлука којом се даје или одбија сагласност надлежни органи ће, у складу са одговарајућим процедурама, о томе обавестити јавност и ставити јој на располагање информације о садржини одлуке, главним разлозима за њено доношење и, уколико је потребно, опис основних мера које је неопходно предузети да би се избегли или смањили негативни ефекти. Одредбе ове Директиве неће утицати на обавезу надлежних органа да поштују ограничења која намећу национални прописи у смислу очувања поверљивости (комерцијалних) података и јавног интереса.

Директивом 2003/35/ЕЗ Европског парламента и Савета од 26. маја 2003. године, којом се мењају досадашње Директиве 85/337/ЕЕЗ и 96/61/ЕЗ регулисано је учешће јавности у вези са изработом одређених планова и програма који имају везе са животном средином. Њен циљ био је допринос имплементацији обавеза произашлих

из Архуске конвенције, која се сматра једним од најзначајнијих уговора из домена заштите животне средине, између осталог и због тога што су државе уговорнице увиделе да је адекватна заштита животне средине од основне важности по људску добробит и уживање основних људских права, укључујући и само право на живот. Конвенција садржи три групе правила која представљају обавезе потписница ове конвенције, а која се односе на право грађана на доступност информација о појавама и активностима које могу имати утицај на квалитет животне средине, затим право грађана да учествују у доношењу одлука о животној средини тј. изради планова и програма који се тичу животне средине (генерални урбанистички, просторни, регулациони, локални еколошки план односно учешће у припреми прописа, у процедурама израде анализе утицаја на животну средину, што значи да би владе требале обавезно да консултују јавност приликом давања предлога за одређене активности) и право на правну заштиту (приступ правосудним органима) у случају када су претходна два права повређена, што значи да непоштовање правила о учешћу јавности у одлучивању о питањима која се односе на одређене јавне и приватне пројекте који могу имати утицај на животну средину, ствара правни основ за покретање механизма правне заштите. Циљ Архуске конвенције јесте да се допринесе заштити права сваког појединца, садашњих и будућих генерација, да живе у средини која обезбеђује здравље и благостање. С тим у вези, 12. маја 2009. године донет је Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине.<sup>405</sup>

У вези са напред наведеним, Директива бр. 2003/35/ЕЗ прописује да државе чланице треба да омогуће да јавност буде упозната са плановима који имају утицаја на животну средину пре него што одлуке у вези са њима буду донете, на тај начин што ће јавности бити омогућено да изнесе мишљење које ће се узети у обзир и да након тога јавност буде обавештена о финалној одлуци као и о околностима на основу којих је одлука донета, било путем јавног обавештења или другим одговарајућим средствима, као што су електронски медији. Заинтересована јавност,

---

<sup>405</sup> Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, *Сл.гласник РС*, бр. 38/09.

поред лица која су непосредно погођена појединим одлукама, укључује и све оне организације које се баве заштитом животне средине. Нарочито је важно остваривање благовремености информисања и укључивања јавности у процес доношења одлука, тј. пре него што буде урађен предлог поједине одлуке или плана.<sup>406</sup> У одређеним случајевима предвиђена је могућност искључивања јавности из процеса одлучивања, уколико се ради о пројектима, програмима, плановима и др. који се односе на националну одбрану онда када се процени да би примена правила о учешћу јавности могла имати негативан утицај на националну одбрану.<sup>407</sup>

Директива о учешћу јавности 2003/35/ЕЗ делимично је пренета Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09), Законом о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09), Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 88/10), Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10). Њена потпуна транспозиција учињена је доношењем Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр.14/16) и Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 132/14, 145/14).<sup>408</sup> Наведена Директива је донета у циљу примене мера које су неопходне како би се обезбедило да пројекти који могу имати значајан утицај на животну средину по својој природи, величини или локацији, пре давања сагласности за изградњу, буду предмет процене у односу на њихов значај. У члану 1. став 2. ове Директиве пројекти за које је, у случају могућег значајног утицаја, неопходно спровести процену утицаја јесу конструкције, инсталације или системи, као и друге интервенције у природном окружењу, укључујући оне који се односе на коришћење минералних ресурса. Дакле, циљ Директиве је успостављање процедуре која онемогућава давање сагласности на пројекте који могу имати значајан утицај на животну средину, без спровођења поступка процене утицаја.

---

<sup>406</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Заштита животне средине у светлу Уговора о оснивању Енергетске заједнице“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу* 5-6/2011, 176.

<sup>407</sup> Directive (EEC) No 85/337 of the Council of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 and Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003, *Official Journal L 175*, p.40-48.

<sup>408</sup> Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/NPAA\\_2014\\_2018.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2014_2018.pdf), 19. мај 2017.



У вези са овом Директивом, поставља се питање да ли план или пројекат може бити одобрен у случају када је утврђен његов негативан утицај на заштићено природно добро? Како би се постигла заштита биодиверзитета (различитих врста биљака, животиња и микроорганизама, као и генетског материјала сваке врсте), сваки предложени план или пројекат мора проћи кроз неколико фаза. На почетку је неопходно спровести поступак прелиминарне процене утицаја на заштићено природно добро у којем се идентификују ефекти које план или пројекат може имати на стање заштићеног добра. Надлежни орган управе ће одобрити план или пројекат ако, након прелиминарне процене утицаја, закључи да постоји висок степен сигурности да његовим спровођењем неће доћи до негативног деловања на заштићено природно добро. Уколико надлежни орган не може са сигурношћу извести такав закључак, неопходно је приступити поступку процене утицаја на заштићено природно добро. У случају непостојања научне сигурности о последицама реализације плана или пројекта примењује се начело предострожности и спроводи поступак процене утицаја на заштићено природно добро. Надлежни орган управе неће одобрити план или пројекат уколико утврди да би његовим спровођењем дошло до нарушавања биодиверзитета заштићеног природног добра, сходно овој Директиви.

Пројекти за које је, у случају могућег значајног утицаја на заштићено природно добро, неопходно спровести процену утицаја у складу са Законом о заштити природе Србије јесу они који се односе на коришћење природних ресурса, обављање грађевинских и других радова, активности и интервенција у природи. Носилац предложеног пројекта дужан је да поступа у складу са мерама заштите природе које су утврђене у плановима, основама и програмима, као и у складу са пројектно-техничком документацијом, како би се угрожавање и оштећење природе избегло или svelo на најмању меру. Министарство надлежно за заштиту животне средине је овлашћено да изда сагласност за реализацију пројекта, радова и активности уколико се, на основу расположивих доказа, утврди да они „не могу имати значајан утицај на интегритет еколошки значајног подручја са становишта циљева очувања“ (Закон о заштити природе, члан 10. став 4.). У одређеним случајевима Министарство је, изузетно, овлашћено да изда сагласност за пројекте, радове и активности иако они могу имати значајан утицај на заштићено природно

добро. Реч је о изузетцима који су нормирани и Директивом 2008/118/ЕЕЗ о стаништима, у члану 6. став 4. у коме се наводи да надлежни орган може одобрити предложени план или програм иако утврди да он може имати негативан утицај на интегритет еколошки значајног подручја са становишта циљева очувања природног добра. Реч је о изузетку који мора бити уско тумачен и примењен само у случају када су задовољени одређени критеријуми а тичу се прво тога да надлежни орган утврди да ли постоји алтернатива за предложену активност која нема негативан утицај на заштићено добро или алтернатива чији ефекти у мањем степену негативно утичу на биодиверзитет у конкретном случају. Уколико не постоји повољна солуција која може да замени предложени план или пројекат, надлежни орган треба да утврди да ли постоје разлози од јавног интереса који претежу у односу на интерес очувања заштићеног природног добра. Интереси редовног обављања јавног транспорта, снабдевања енергијом и одржавања телекомуникационе мреже јесу интереси који могу бити упоређени са интересом очувања заштићеног природног добра, како би се донела одлука у смислу члана 6. става 4. Директиве о стаништима. Изведени закључци о примени члана 6. става 4. Директиве имају значајну улогу у разради примене изузетака предвиђених Законом о заштити природе.

Однос процене утицаја на заштићено природно добро и процене утицаја на животну средину огледа се у томе што процена утицаја на животну средину подразумева израду студије са циљем да се прикупе подаци и предвиде штетни утицаји планова и / или пројеката на живот и здравље људи, флору и фауну, земљиште, воду, ваздух, климу, пејзаж, материјална и културна добра и узајамно деловање ових чинилаца. Осим тога, поступак процене утицаја на животну средину обухвата и утврђивање и предлагање мера којима се штетни утицаји могу спречити, смањити или отклонити, док поступак процене утицаја на заштићено природно добро значи процену утицаја који план или програм могу имати на интегритет еколошки значајног подручја са становишта циљева очувања.<sup>409</sup>

Кључна разлика између процене утицаја на животну средину и процене утицаја на заштићено природно добро јесте у томе што је учешће јавности

---

<sup>409</sup> Мирјана Дреновак-Ивановић, „Правни оквир заштите биолошке разноврсности (биодиверзитета)“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011, 625 и даље.

дефинисано као неизоставни део процене утицаја на животну средину, док се у Директиви о стаништима (члан 6. став 3.) спомиње узимање у обзир мишљења јавности ако је то прикладно у конкретном случају. Имајући у виду значај улоге јавности у доношењу одлука у еколошким стварима Европска комисија је изнела мишљење да се на питање могућег учешћа јавности у поступку процене утицаја на заштићено добро има применити Архуска конвенција.<sup>410</sup>

Нови Закон о заштити природе Републике Србије у члану 10. став 3. нормира обавезу давања сагласности од стране Министарства надлежног за послове заштите животне средине за пројекте, радове и активности за које се спроводи поступак процене утицаја на животну средину, као и оне који не подлежу поступку процене утицаја на животну средину или за које је донета одлука да није потребно спровођење поступка процене утицаја на животну средину, а који сами или са другим пројектима, радовима или активностима могу имати значајан утицај на интегритет еколошки значајног подручја. Међутим, када је реч о могућности учешћа јавности у Закону се, уопштено, указује на обавезу обезбеђивања учешћа јавности у току израде прописа, односно аката о проглашавању заштићених природних добара, планова управљања заштићеним подручјима и планова коришћења природних вредности. (Закон о заштити природе, чл. 43, 115. и 116).

У анализи учешћа јавности у поступку процене утицаја на заштићено природно добро неопходно је узети у обзир и чињеницу да невладине организације у Србији не показују висок степен заинтересованости за учешће у процени утицаја на животну средину и заштићено природно добро. У Стратегији биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године наводи се да је: „већи део невладиних организација активних у области животне средине настао у процесу развоја невладиног сектора не као одговор на неки еколошки проблем, већ због доступности донаторских и других извора финансирања. У ситуацији када се неваљина организација формира због одређеног локалног проблема, нестални

---

<sup>410</sup> European Commission, Managing Natura 2000 sites, The provisions of Article 6 of the „Habitats’ Directive 92/43/EEC, [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision\\_of\\_art6\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf), 19. мај 2017.

извори финансирања и зависност од стране донаторских средстава често утичу на промену фокуса деловања организације.<sup>411</sup>

Слаба заинтересованост јавности за учешће у доношењу одлука у еколошким стварима и недовољна укљученост невладиних организација може довести до заобилажења правила о учешћу јавности у поступку процене утицаја на заштићено природно добро. Како би законодавство Србије било усклађено са законодавством ЕУ неопходно је упутити на примену Закона о ратификацији Архуске конвенције када је реч о могућности учешћа јавности у поступку процене утицаја на заштићено природно добро.

Изнета анализа указује на висок степен усаглашености Закона о заштити природе у делу који се односи на заштиту биодиверзитета и ЕУ Директиве о стаништима. Како би се уклониле уочене непрецизности у одређењу основних појмова које користи Директива о стаништима, а које познаје и Закон о заштити природе, приликом примене Закона о заштити природе неопходно је узети у обзир праксу Европског суда правде која се односи на питања процене утицаја планова и програма на заштићено природно добро. То се односи на изузетке у којима је надлежни орган овлашћен да изда сагласност за пројекте и активности када они могу имати значајан утицај на заштићено природно добро. Како је реч о изузетцима који су нормирани и Директивом о стаништима, изведени закључци о примени члана 6. став 4. Директиве о стаништима имају значајну улогу у разради примене изузетака предвиђених Законом о заштити природе. Практика Европског суда правде има значајну улогу и код проналажења одговора на питање када јавност има право на учешће у процени утицаја на заштићено природно добро.

#### **4.7.2. Директива Савета бр. 1999/32/ЕЗ од 26. априла 1999. године која се односи на смањење садржаја сумпора у појединим течним горивима, и која мења и допуњује Директиву бр. 93/12/ЕЕЗ**

Директива бр. 1999/32/ЕЗ о смањењу садржаја сумпора у одређеним течним горивима од 26. априла 1999. године има за предмет смањење емисије сумпор

---

<sup>411</sup> Министарство животне средине и просторног планирања, Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године, Београд 2011, стр.40.

диоксида настале сагоревањем одређених врста течних горива (мисли се на горива нафтног порекла – уља за ложење, гасна уља и поморска плинска уља – marine fuel).

Да би се наведени циљ остварио потребно је прописати границе садржаја сумпора у тим горивима, како би се иста могла користити на територији држава чланица. На овај начин умањују се штетни ефекти на људско здравље, осетљиве екосистеме, производњу усева, раст шума и уопште на животну средину, до којих долази емисијама наведених горива изазивајући њихов негативан ефекат.

Узевши у обзир да је сумпор, који је природно присутан у малим количинама у нафти, доминантан извор емисија сумпор диоксида као једног од главних узрока „киселих киша“ и један од главних узрока загађења ваздуха у многим урбаним и индустријским областима, то је већа корист од смањивања емисија сумпор диоксида смањењем садржаја сумпора у гориву, него што је трошак за индустрију. Пошло се од тога да је много ефикасније предузети акције на нивоу Заједнице, те се Директивом постављају минимални неопходни захтеви да би се достигао жељени циљ. Наведени пропис се неће примењивати на течна горива нафтних деривата која користе поморски бродови, изузев поморског плинског уља, горива која ће се обрадити пре коначног сагоревања и горива која се обрађују у рафинеријској индустрији. С тим у вези, Државе чланице су биле у обавези да предузму неопходне мере којима би спречиле да се од 01. јануара 2003. године на њиховој територији користе тешка горивна уља (уља за ложење) ако садржај сумпора у њима прелази 1,00 % по маси. Када су у питању плинска уља (гасна уља), укључујући и поморска плинска уља, она се од 1. јануара 2008. године не смеју користити на територијама држава чланица уколико садржај сумпора у њима прелази 0,2 % по маси, а од 1. јануара 2008. године 0,10% по маси. Уколико би се десило да услед изненадне промене у снабдевању сировом нафтом, нафтним производима или другим фосилним течним горивима некој држави постане тешко да примењује границе прописане члановима 3. и 4. Директиве, које се односе на максималан садржај сумпора у горивима, она о томе може обавестити Комисију која јој може одобрити примену виших граница у оквиру њене територије, за период који не може бити дужи од шест месеци од дана добијања одобрења.

Сходно Директиви бр. 1999/32/ЕЗ, провера садржаја сумпора у коришћеним горивима у смислу усаглашености са члановима 3. и 4. Директиве вршиће се узимањем узорака и анализа. С тим у вези, државе чланице су у обавези да до 30. јуна сваке године достављају Комисији кратак извештај о садржају сумпора у течним горивима, која су коришћена на њиховој територији у току претходне календарске године.<sup>412</sup>

У вези са имплементацијом ове Директиве, Кипар је уговорио прелазни период од једне године од датума приступања, односно да се захтеви за бензин и дизел гориво неће примењивати током тог периода.<sup>413</sup> Затим, и Бугарска је утврдила прелазне рокове везано за испуњење обавеза из Директиве о смањењу садржаја сумпора у неким течним горивима.<sup>414</sup>

Разлог за прописивање максималних дозвољених граница садржаја сумпора у одређеним течним горивима лежи у спречавању таложења сумпора изнад критичног нивоа, имајући у виду да емитовани сумпор диоксид и азотни оксиди у атмосфери доласком у додир са амонијаком могу да оксидирају и да се претворе у киселине, које након таложења мењају хемијски састав земљишта и површинских вода и тиме оштећују екосистеме. Ипак, најопасније последице до којих може доћи услед наведених активности јесу уништавање шума, пропадање рибљег фонда и оштећење плодног земљишта. Мере које се могу предузети како би се наведене последице спречиле или барем умањиле су прелазак са чврстих и течних горива са високим садржајем сумпора на природни гас.

Због све снажнијих привредних и политичких интеграција, посебно на европском континенту, појачавају се напори у правцу уједначавања прописа у разним областима. Наведено се нарочито односи на квалитет и заштиту животне средине, што свакако има велики утицај на стање и развој нафтне индустрије. Достижање садашњих, а поготово будућих захтева везано за квалитет горива представља

---

<sup>412</sup> Директива Вијећа 1999/32/ЕЗ од 26. травња 1999. године о смањењу садржаја сумпора у одређеним текућим горивима и измјени Директиве 93/12/ЕЕЗ, *Службени лист Еуропске уније* L 121, p.13-18.

<sup>413</sup> Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJL 236, 23.9.2003, pp. 821-822.

<sup>414</sup> Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Annex VII, OJL 157, 21.6.2005. pp. 292-301.

основни услов опстанка за сваку компанију. Стога, оне које не буду на време реаговале на одговарајући начин, посебно када су у питању врло строги параметри квалитета горива, суочиће се са озбиљним последицама. С тим у вези, развој нафтне привреде мора се кретати у правцу достизања стандарда који важе у Европској унији.<sup>415</sup>

#### **4.7.3. Директива бр. 2001/80/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2001. године о ограничењу емисија одређених загађивача у ваздух из великих ложишта**

Директива бр. 2001/80/ЕЗ Европског Парламента и Савета од 23. октобра 2001. године о ограничењу емисија одређених загађивача у ваздух од стране великих термо постројења, примењује се на термо постројења са топлотним улазом који је једнак или већи од 50 MW, без обзира на врсту горива (чврсто, течност или гасовито), односно само на термо постројења пројектована за производњу енергије, осим оних која директно користе продукте сагоревања у процесу фабричке производње.

Посебно, ова Директива се не примењује на постројења у којима се продукти сагоревања користе за директно грејање, сушење или неки други поступак над објектима или материјалима нпр. поновно загревање високих пећи, на пећи за производњу кокса, сваки технички апарат који се користи у погону возила, брода или авиона, на гасне турбине који се користе на платформама на мору и др. Основни циљ ове Директиве састоји се у смањивању загађивања ваздуха регулисањем емисије сумпор диоксида, азотних оксида и прашине из термо постројења. Наведено се не може у довољној мери остварити индивидуалним деловањем земаља чланица и стога је ефектније предузети акције на нивоу Заједнице.<sup>416</sup> С обзиром на значај квалитета ваздуха, сви људи треба да буду заштићени од препознатљивих здравствених ризика чији је узрочник загађен ваздух.

---

<sup>415</sup> Мирослав Једначак, „Увођење еколошких директива Европске уније у правни систем Републике Хрватске“, *Горива и мазива: часопис за трибологију, технику подмазивања и примјену текућих и плинвитих горива и инжињерство излагања*, Vol.45, No.6, просинац 2006.

<sup>416</sup> Директива 2001/80/ЕЗ Европског парламента и Вијећа од 23. листопада 2001. године о ограничењу емисија одређених онечишћујућих твари у зрак из великих уређаја за ложење, *Службени лист Европске уније L 309*, p.1-21.

Постојећа велика термо постројења значајно доприносе емисијама сумпор диоксида и неопходно је смањити те емисије. Постројења за производњу електричне енергије представљају важан део сектора великих термо постројења. Када је то изводљиво, комбинована производња топлотне и електричне енергије представља могућност за значајно побољшање опште ефикасности у коришћењу горива. Уколико нека од држава чланица није била у могућности да испуни границе емисија или датуме постављене у Анексима I и II, могла се обратити Комисији са захтевом за смањење утврђене границе или измену датума. Ако је била незадовољна одлуком Комисије имала је могућност да се у року од три месеца обрати Савету, који је потом имао овлашћење да у наредна три месеца донесе другачију одлуку. С тим у вези, примена неких одредаба Директиве 2001/80/ЕЗ о граничним вредностима емисија неких загађујућих материја из великих постројења за сагоревање била је одложена до краја 2008, 2009, 2010, 2011, 2012. и 2013. године. Као последња држава која је приступила ЕУ, Хрватска је своје прелазне периоде у области животне средине уговорила за прописе из шест група: хоризонтално законодавство, квалитет ваздуха, контрола индустријског загађења, управљање отпадом, квалитет вода и хемикалије, а одлагање примене Директиве бр. 2001/80/ЕЗ предвиђено је било до 1. јануара 2018. године. За разлику од ње, Малта је уговорила прелазни рок од 2 године а Пољска до краја 2017. године за примену Директиве 2001/80/ЕЗ о граничним вредностима емисија за азотне оксиде.<sup>417</sup>

Треба напоменути да су предметном Директивом прописане максималне емисије штетних материја (сумпор диоксид, азотни оксиди, честице, тешки метали) из термо постројења, независно од врсте горива које се користи. У том смислу разликују се постројења чије је рад одобрен пре 01.07.1987. године, до 27.11.2002. године и која су почела са радом најкасније до 27.11.2003. године.

Ова постројења имала су обавезу да се усагласе са граничним вредностима емисија постављеним у делу А Анекса III до VII, у односу на сумпор диоксид, азотни оксид и прашину, и то тако што су након 27.11.2002. године морала обезбедити поштовање граничних вредности емисија утврђених у делу Б Анекса III до VII, са

---

<sup>417</sup> Д. Тодић, В. Грбић, „Економско-географски аспекти анализе прелазних рокова у уговорима о приступању Европској унији“, *Мегатренд ревија* 1/14, 53-72.



роком до 01.01.2008. године. Наведене обавезе су се извршавале предузимањем одговарајућих мера у циљу обезбеђивања да све лиценце за употребу постојећих електрана садрже услове који се тичу усаглашености са граничним вредностима емисија установљених за нова постројења или омогућавањем да постојећа постројења буду предмет националног програма смањења емисија.

У вези са применом Директиве, државе чланице имају обавезу да осигурају да се отпадни гасови из постројења испуштају кроз довољно високе димњаке, како би се спречили негативни утицаји на људско здравље и животну средину (методи мерења емисија регулисани су Анексом VIII, односно прописано је да ће се мерења концентрација штетних материја релевантних загађивача вршити узимањем узорака и анализа, а применом расположивих стандарда којима ће се осигурати обезбеђивање потребних података), као и обавезу да сачине одговарајуће програме за постепено смањење укупне годишње емисије из постојећих ложишта (у складу са Анексом I и II), ради отклањања главних узрока киселих падавина, ограничавањем емисија сумпор диоксида, азотних оксида и прашине.<sup>418</sup>

Такође, државе су дужне и да Комисији достављају информације о укупним годишњим емисијама сумпор диоксида и азотних оксида из термо постројења, концентрацијама ових супстанци у отпадним гасовима, информације о мерама које су предузеле или су их разматрале у циљу смањења емисија, промене у избору коришћених горива као и спроведене или разматране измене у методама рада. На основу тако добијених података, Комисија врши систематско упоређивање националних пописа ради евентуалног подношења предлога Савету за хармонизацију методологија за попис емисија у циљу ефикасне примене Директиве.

За земље које се налазе у процесу придруживања ЕУ кључна обавеза била би установљавање механизма за усвајање националних емисионих граница, при чему треба водити рачуна о чињеници да се политика и прописи ЕУ у овој области и даље развијају. Стога, национални механизми треба да буду довољно флексибилни како би могли да обухвате различите границе и загађиваче. Такође, државе чланице треба да одреде казне за кршење националних одредби које су усвојене према овој Директиви. Казне треба да буду ефективне, пропорционалне и одвраћајуће.

---

<sup>418</sup> Д. Годић (2010), 173.

Законом о заштити ваздуха и релевантним подзаконским актима уређена је и област емисија загађујућих материја у ваздух и делимично су пренети захтеви из ове Директиве.<sup>419</sup>

#### **4.7.4. Члан 4 (2) Директиве Савета бр. 79/409/ЕЕЗ од 02. априла 1979. године о очувању дивљих птица**

Директива бр. 79/409/ЕЕЗ од 02. априла 1979. године о очувању дивљих птица има за предмет очување свих врста природних станишта птица на територији држава чланица, чиме је обухваћена заштита, располагање, контрола и експлоатација њиховог животног простора. Наведено се односи за птице, њихова јаја, гнезда и станишта. Да би се остварила сврха Директиве државе треба да предузму неопходне мере у циљу очувања целокупне популације дивљих птица и њихове разноврсности, што се постиже стварањем заштићених подручја и очувањем станишта унутар и изван заштићених зона.

У Анексу I дата је Листа ретких врста птица и оних којима прети опасност од изумирања, те се на њих примењују посебне мере заштите како би им се осигурао опстанак и репродукција. С тим у вези, забрањена продаја, транспорт ради продаје, чување ради продаје и сваки други вид експлоатације ових врста. За миграторне врсте које нису наведене у Анексу I ове Директиве, чланом 4 (2) прописана је обавеза држава чланица да предузимају мере у циљу заштите, водећи рачуна о њиховом узгоју, миграционим рутама као и тачкама заустављања. У наведене мере спада и достављање Комисији релевантних информација како би се створили услови да области наведене у члану 4. (1 и 2) формирају јединствену целину која задовољава услове заштите дивљих птица на простору на коме се Директива примењује. Анекси II и III садрже списак врста које се морају чувати у строго контролисаним условима. У Анексу IV дат је опис забрањених врста оружја и других справа намењених лову птица, док Анекс V садржи списак тема за даља истраживања као што је проучавање штетног утицаја хемијског загађења на популацију птичјих врста итд.<sup>420</sup> Основни

<sup>419</sup> Закон о о заштити ваздуха, „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 10/13.

<sup>420</sup> Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds, *Official Journal L 103*, p.1-18.

циљ Директиве бр. 79/409/ЕЕЗ јесте очување природних станишта дивљих птица у Европи, што захтева посебне мере заштите и класификацију одређених територија као посебних области заштите. Овај пропис представља један од најзначајнијих секундарних извора права у области заштите дивље флоре и фауне.

Како би се очувао биодиверзитет у државама чланицама, као и станишта од интереса за ЕУ, основана је европска еколошка мрежа позната као „Natura 2000” која обухвата специјална подручја очувања одређена од стране држава чланица, у складу са одредбама ове директиве.<sup>421</sup> Посебни фондови за активности Заједнице у области очувања природе основани су још крајем 1991. године, са циљем пружања помоћи у остваривању заштите станишта и природе, односно у спровођењу ове Директиве. Циљеви Заједнице, дефинисани у Шестом акционом програму ЕУ у области животне средине, обухватају заштиту и обнављање природе и биодиверзитета спречавањем даљег уништавања, као и очување свих врста природних станишта птица, са посебним циљем спречавања њиховог уситњавања.<sup>422</sup>

#### **4.7.5. Директива 2010/75/ЕУ Европског парламента и Савета од 24. новембра 2010. године о емисијама из индустрије (обједињено спречавање и контрола загађења)**

Директива бр. 2010/75/ЕУ успоставља оквир за спречавање или барем умањивање загађења насталог као последица индустријских активности, у складу са принципима загађивач плаћа и спречавање загађења на самом извору. Наведено би значило да уколико је оператор одговоран за загађивање тла и подземних вода, он има обавезу да причињену штету и надокнади. Да би активности које се предузимају у вези са заштитом животне средине имале ефекта, неопходан је интегрисани приступ управљању отпадом, као и контроли емисија које се испуштају у ваздух, воду и на тло.

Индустријска постројења се не смеју пустити у рад уколико не поседују дозволу, за чије исходавање је потребно спровести све потребне мере у циљу

---

<sup>421</sup> Ole P. Ostermann „The need for management of nature conservation sites designated under Natura 2000“, *Journal of Applied Ecology*, December 1998.

<sup>422</sup> Tim O' Riordan & Jill Jäger, *Politics of Climate Change – a European Perspective*, London 1996.

постизања високог нивоа заштите животне средине. Под овим се подразумева испуњење одговарајућих захтева у вези са заштитом земљишта и подземних вода, као и испуњење граничних вредности емисија за загађујуће материје. Дозвола се може издати једном одговорном оператору или неколицини, уколико они управљају различитим деловима постројења, при чему се у том случају ради о подељеној одговорности.<sup>423</sup>

У вези са одређивањем граничних вредности емисија, треба водити рачуна о томе да у нормалним условима рада постројења оне не прелазе ниво емисија који се има у виду приликом коришћења најбољих расположивих технологија, као и да трошкови примене одговарајућих мера буду у сразмери са њиховом корисношћу. С тим у вези, поштовање граничних вредности емисија које су утврђене у дозволама за рад треба да резултира емисијама које су испод наведених вредности. Једном добијена дозвола за рад подразумева континуирану испуњеност и праћење услова који су важили приликом њеног издавања, како би се на време открило евентуално загађење и предузеле адекватне мере у циљу спречавања даљег ширења негативних утицаја. Предметна Директива представља један од кључних инструмената еколошког законодавства Европске уније, донета у циљу постизања интегрисаног спречавања и контроле загађења која потичу од великих индустријских постројења.<sup>424</sup>

Услови које је оператор испунио приликом добијања дозволе за рад индустријског постројења морају важити током читавог периода рада односно постројења, како накнадно не би дошло до загађења односно умањења квалитета подземних вода и тла. С тим у вези, мора се вршити редовна контрола испуњености ових услова у циљу откривања загађења у раној фази и предузимања одговарајућих корективних мере пре него што дође до ширења загађења.

На државама чланицама је обавеза и одговорност да предузимају потребне активности како се не би догодило да индустријска постројења раде без дозволе,

---

<sup>423</sup> Директива 2010/75/ЕУ Европског парламента и Вијећа од 24. студенога 2010. године о индустријским емисијама (интегрирано спречавање и контрола онечишћења), *Службени лист Европске уније* L 334, р. 17–119.

<sup>424</sup> Harald Schoenberger, "Integrated pollution prevention and control in large industrial installations on the basis of best available techniques – The Sevilla Process", *Journal of Cleaner Production*, Volume 17 Issue 16, November 2009, р. 1526.1529.

односно без испуњавања неопходних услова. Да би се постојећа постројења технички прилагодила захтевима ове Директиве, треба им оставити довољно времена да се прилагоде, што значи и преко утврђеног времена. Захтеви Директиве постављени су тако да уколико дође до квара или оштећења опреме која служи за смањивање емисија, постројење не би смело да ради дуже од 24 часа након настанка квара или оштећења опреме. Изузетак је предвиђен уколико се утврди постојање оправданог интереса, у ком случају надлежни орган може одобрити изузеће од овако постављених временских ограничења.

Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, Република Србија преузела је обавезу развијања сарадње са државама чланицама Европске уније у борби против уништавања животне средине, као и континуираног рада на побољшању постојећег стања у овој области (члан 111. Споразума). Тиме је покренут и поступак хармонизације законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ у области заштите биодиверзитета, те је у ту сврху донет и нови Закон о заштити природе.

Сходно Извештају Европске Комисије за 2018. годину, Србија је постигла висок ниво усклађености са правним тековинама Европске уније у области заштите животне средине. Међутим, у извештају се наводи и то да је потребно улагати даље напоре у циљу јачања административних и финансијских капацитета Агенције за заштиту животне средине, међуинституционалне координације (посебно на централном и локалном нивоу), операционализације Зеленог фонда, појачаног праћења квалитета ваздуха, као и спровођења Париског споразума, укључујући и развој свеобухватне стратегије за климатске промене у складу са оквиром ЕУ 2030 за климатске и енергетске политике. Потом, уочени су пропусти везано за заштиту природе из разлога што стандарди ЕУ који се односе на забрањена средства за хватање и убијање дивљих животиња нису у потпуности инкорпорирани у све законе, укључујући и законодавство о лову. Такође у области климатских промена имплементација је у почетној фази.<sup>425</sup>

---

<sup>425</sup> Извештај Европске комисије за Србију 2018, <http://europa.rs/wp-content/uploads/2018/04/20180417-serbia-report.pdf>, 79-81, 20.04.2018. године.

Трећи пакет прописа, који је анализиран у претходним поглављима, донет је како би се отклонили уочени системски проблеми у функционисању тржишта као што су концентрација тржишне моћи, недостатак транспарентности, вертикално затварање предузећа, недовољна интеграција тржишта и други. Главни елементи „трећег пакета“ су строжи услови за раздвајање оператора преносних система, значајно јачање овлашћења и функционалне и финансијске независности регулаторних тела, унапређење координације оператора преносних система (посебно у области планирања инвестиција), побољшано функционисање великопродајног тржишта енергије и унапређење заштите потрошача електричне енергије и природног гаса. Одлуком Министарског савета Енергетске заједнице од 6. октобра 2011. године (D/2011/02/MC-EnC) утврђена је обавеза за Републику Србију да имплементира наведене прописе („трећи пакет“) до 1. јануара 2015. године.<sup>426</sup>

---

<sup>426</sup> Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2009/05/MCEnC of 18 December 2009 on the implementation of certain Directives on Energy Efficiency, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 05.02.2018. године.

## ГЛАВА V

### ЕНЕРГЕТСКА ЗАЈЕДНИЦА

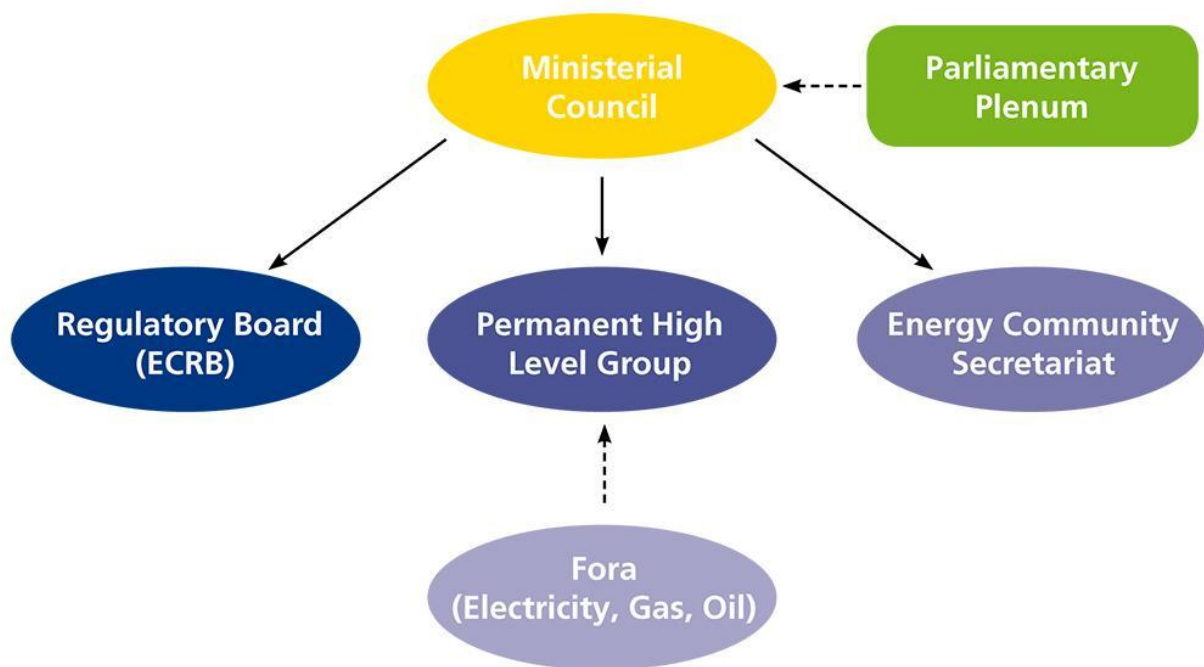
#### 5.1. Појам и организациона структура

Енергетска заједница је међународна организација основана Уговором о оснивању Енергетске заједнице, са циљем стварања интегрисаног паневропског тржишта енергије. Оснивањем ове заједнице Европска унија проширила је своје унутрашње тржиште енергије на југоисточну Европу и на тај начин отворила могућност проширења на све оне државе који искажу интерес.

Чланице Енергетске заједнице су: 27 држава Европске уније (Аустрија, Белгија, Бугарска, Чешка, Данска, Естонија, Финска, Француска, Грчка, Холандија, Италија, Ирска, Кипар, Летонија, Литванија, Луксембург, Малта, Мађарска, Немачка, Пољска, Португал, Румунија, Словачка, Словенија, Шпанија, Шведска и Велика Британија), затим Албанија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Македонија, Србија, Косово (без прејудуцирања ставова о статусу, и у складу са Резолуцијом 1244 и мишљењем Међународног суда правде о Косовској декларацији о независности), Грузија, Молдавија и Украјина. Статус земаља посматрача имају Јерменија, Норвешка и Турска, које могу присуствовати састанцима Савета министара, Сталне групе на високом нивоу, Регулаторног одбора и форума.

Кључни циљ ове организације јесте да се прошири на унутрашње енергетско тржиште ЕУ до југоисточне Европе и шире, на основу правно обавезујућег оквира. Како би се постављени циљ остварио предузимају се одређене мере као што су привлачење инвестиција у производњу електричне енергије и мреже (да би се осигурало стабилно и континуирано снабдевање енергијом које је од суштинског значаја за економски развој и социјалну стабилност), затим креирање интегрисаног енергетског тржишта које дозвољава прекограничну трговину енергијом и његову интеграцију са тржиштем ЕУ, побољшање сигурности снабдевања, као и побољшање стања животне средине у вези са снабдевањем енергијом у региону подстицањем коришћења обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности.

Слика 3: Организациона структура Енергетске заједнице



Преузето са Energy Community, <https://www.energy-community.org/aboutus/howweare.html>, 05.02.2018. године.

*Министарски савет* је највиши орган одлучивања који сачињавају министри надлежни за послове енергетике у државама уговорницама и два представника Европске уније. Састаје се једанпут годишње са задатком да се циљеви постављени Уговором о оснивању Енергетске заједнице заиста и остваре и то путем обезбеђивања општих политичких смерница, усвајањем мера и процедуралних аката којима, између осталог, може под прецизно утврђеним условима поверити Сталној групи на високом нивоу, Регулаторном одбору или Секретаријату одређене задатке, овлашћења или обавезе у погледу спровођења политике заједнице. Извештај о свом раду, односно о активностима Енергетске заједнице, овај орган подноси Европском парламенту и парламентима земаља чланица (ЕУ плус девет уговорница).<sup>427</sup>

*Стална група на високом нивоу* припрема састанке Министарског савета. Састаје се четири пута годишње и више је укључена у свакодневни рад Енергетске заједнице. Сходно Уговору, задаци су јој да припрема рад Министарског савета,

<sup>427</sup> Ministerial Council, <https://www.energy-community.org/aboutus/institutions/MC.html>, 06.02.2018. године.



извештава Министарски савет о учињеном напретку у постизању циљева Уговора, предузима мере по овлашћењу Министарског савета, усваја процедуралне акте, разматра, расправља, дискутује о развоју *acquis communautaire* на основу извештаја које Европска комисија редовно доставља. Састоји се од једног представника сваке земље потписнице и два представника Европске уније који су високи званичници Европске комисије. Један представник без права гласа може присуствовати састанцима Сталне групе на високом нивоу. Појединим састанцима могу да присуствују и други органи, укључујући и јавност на *ad hoc* основи.<sup>428</sup>

*Регулаторни одбор Енергетске заједнице* представља платформу за размену знања и развој најбоље праксе по питању регулације тржишта електричне енергије и гаса. Реч је о независном регулаторном телу састављеном од (националних) енергетских регулатора Енергетске заједнице. Своје активности гради на три стуба: обезбеђивању координисане политичке дебате о питањима из области енергетике, усклађивању (хармонизацији) прекограничне регулативе и размени знања и искустава из области регулације. Промовише развој конкурентног, ефикасног и одрживог регионалног енергетског тржишта које функционише у јавном интересу. Задатак му је да саветује Министарски савет и Сталну групу на високом нивоу у вези са статутарним, техничким и регулаторним правилима, као и даје препоруке у случају прекограничних спорова између регулатора. Такође, позива на активно учешће регулатора у дискусијама о енергетској политици. Три радне групе одражавају кључне активности овог одбора: за гас, струју и заштиту потрошача. Усвајањем трећег енергетског пакета проширена је улога Регулаторног одбора Енергетске заједнице. У складу са Одлуком D/2011/02/MC-En, овај орган даје мишљење на нацрте одлука националних регулаторних органа уговорних страна о сертификацији националних оператора преносних система, након консултација са Секретаријатом Енергетске заједнице. Регулаторни одбор енергетске заједнице, до сада, издао је следећа мишљења:

- OPINION 01/2016 OF THE ENERGY COMMUNITY REGULATORY BOARD on the Decision of the Albanian Regulatory Authority, ERE, no. 130 of

---

<sup>428</sup> Permanent High Level Group, <https://www.energy-community.org/aboutus/institutions/PHLG.html>, 06.02.1018. године.

31 October 2015 on the *preliminary certification of TAP AG company as Independent Transmission Operator of Natural Gas*;

- OPINION 02/2016 OF THE ENERGY COMMUNITY REGULATORY BOARD on the Decision of the Albanian Regulatory Authority, ERE, no. 165 of 6 October 2016 on the preliminary certification of the Electricity Transmission System Operator;
- OPINION 01/2017 OF THE ENERGY COMMUNITY REGULATORY BOARD on the preliminary decision No. 311.012/2016-C-I issued by the regulatory authority of the Republic of Serbia on certification of *Yugorosgaz-Transport, LLC Niš*;
- OPINION 02/2017 OF THE ENERGY COMMUNITY REGULATORY BOARD on the preliminary decision no. 312-3/2016-C-I of 26 January 2017 issued by the regulatory authority of the Republic of Serbia on certification of *Elektromreža Srbije*.<sup>429</sup>

*Секретаријат* је једина стална институција Енергетске заједнице која је одговорна за спровођење свакодневних активности Енергетске заједнице. Овај орган пружа административну подршку Савету министара, Сталној групи на високом нивоу, Регулаторном одбору и форумима. Затим, усваја процедуралне акте, разматра да ли уговорне стране извршавају своје обавезе и обавља друге послове предвиђене Уговором или процедуралним актом Министарског савета. Након усвајања Трећег енергетског пакета, задаци Секретаријата проширени су на давање мишљења на одлуку националног регулаторног тела о сертификацији, односно о усклађености оператора преносног система са одредбама о раздвајању у оквиру Трећег енергетског пакета. Пре давања свог мишљења Секретаријат треба да консултује Регулаторни одбор енергетске заједнице, а национални регулаторни органи пре доношења своје одлуке да максимално узму у обзир мишљење Секретаријата. У надлежности овог органа је и да припрема састанке свих институција Енергетске заједнице и организује додатне радионице о питањима која се односе на *acquis*. Поред логистичке подршке, припрема и нацрте докумената. Од 2017. године састоји се од тридесет и једног

---

<sup>429</sup> Opinions and approval, <https://www.energy-community.org/legal/opinions.html>, 06.02.2018. године.

члана, који у обављању својих дужности морају бити непристрасни и не могу тражити нити примати упутства од било које стране уговорнице.<sup>430</sup>

*Форуми* представљају најширу платформу за дискусију у оквиру Енергетске заједнице, у оквиру које се континуирано расправља о будућем развоју ове организације. Окупљају све релевантне учеснике, укључујући индустрију, регулаторе, репрезентативне групе из индустрије, донаторе, и потрошаче, са улогом да саветују друге институције Енергетске заједнице. Закључци донети на састанцима овог органа усвајају се консензусом и достављају на увид Сталној групи на високом нивоу.

Уговор о Енергетској заједници је утврдио постојање Форума за електричну енергију (са седиштем у Атини) и Форума за природни гас (са седиштем у Марибору), а касније је одлуком Министарског савета формиран и Форум за нафту (са седиштем у Београду). Ова тела имају саветодавну улогу. Полазећи од значаја сигурности снабдевања сировом нафтом и дериватима нафте Енергетске уније, Министарски савет Енергетске заједнице је у децембру 2008. године донео Одлуку бр. 2008/03/МС-ЕпС о стварању Нафтног форума Енергетске заједнице.<sup>431</sup> Овом одлуком Министарског савета тржиште енергије Енергетске заједнице проширено је и на тржиште нафте и деривата нафте. Форум правника и најновији Форум за сигурност снабевања сазивају се на основу иницијативе Секретаријата.<sup>432</sup>

Дакле, мисија Енергетске заједнице јесте да се унутрашње енергетско тржиште ЕУ прошири на Југоисточну Европу и шире, на основу правно обавезујућег оквира. Главни инструмент за постизање овог циља је усвајање прописа ЕУ, тзв. "acquis communautaire", у области енергетике и у сродним областима. Приступ имплементацији заснива се на испуњавању прописаних рокова, а цео процес подржава јак институционални оквир. Да би се постављени задаци и испунили, формиране су институције са тачно одређеним надлежностима. Тако, Савет министара надзире спровођење Уговора о оснивању Енергетске заједнице, а његов рад припрема Стална група на високом нивоу. Регулаторни одбор је координационо

---

<sup>430</sup> Secretariat, <https://www.energy-community.org/aboutus/secretariat.html>, 06.02.2018. године.

<sup>431</sup> Одлука бр. 2008/03/МС-ЕпС о имплементацији нафтног сектора у одређене одредбе Уговора о оснивању Енергетске заједнице и стварању Нафтног форума Енергетске заједнице.

<sup>432</sup> Energy Community Fora, <https://www.energy-community.org/aboutus/institutions/fora.html>, 06.02.2018. године.

тело националних енергетских регулатора замишљено као платформа за дискусију. Четири саветодавна форума из области електричне енергије, гаса, социјалних питања и нафте допуњавају цео процес, док Секретаријат прати и помаже уговорним странама у спровођењу својих обавеза из наведеног Уговора.

Имплементација Трећег енергетског пакета остаје и у будуће приоритетна активност у свакој земљи уговорници. Ефективно отварање тржишта ометају постојеће законске препреке, које проблеме треба решавати. Тако на пример, Одлуком Министарског савета бр. D2012/05/MC-EnC<sup>433</sup> Молдавији је проширен рок за имплементацију члана 9.(1) Директиве 2009/73/EЗ (са 3. марта 2012. на 1. јануар 2020. године), имајући у виду специфичности њеног тржишта гаса. Такође, у последњих неколико година фокус уговорних страна премештен је на усвајање тржишних правила и тарифних система, које активности нису за потцењивање јер постављају темеље за функционисање гасног сектора.

Регион Енергетске заједнице је, са изузетком значајних ресурса угља, велики увозник природног гаса и нафте јер се он у мањој мери састоји од националних тржишта енергије. Очекује се да ће се у будућности овакво стање променити, између осталог и изградњом Транс-јадранског гасовода. Иако је одређени напредак постигнут, Енергетска заједница има велике неискоришћене изворе обновљиве енергије те је веома важно да они буду на адекватан начин употребљени.

Треба имати у виду да се Европа тренутно суочава са неколико великих криза. На првом месту са енергетском кризом која је изазвана људском активношћу, односно употребом ресурса у много већем обиму него што нам их природа може пружити. Затим, са еколошком кризом која је изазвана климатским променама и која захтева радикалну промену у начину производње и потрошње енергије. Потом, овај регион суочава се и са финансијском кризом која свакако успорава могућности за активније деловање. Међутим, поменуте кризе треба посматрати као шансу за развој алтернативних извора енергије и зелених технологија, које су кључ нове индустријске револуције засноване на одрживом развоју. За ово је потребна дубља интеграција и солидарност, као и свеобухватни економски, политички и стратешки

---

<sup>433</sup> Decision of the Ministerial Council of the Energy Community, Decision No D/2012/05/MC-EnC concerning the implementation of Article 9 of Directive 2009/73/EC by the Republic of Moldova, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 07.02.2018. године.

приступ. Управо је у циљу испуњавања постављених задатака и решавања поменутих криза оформљена Енергетска заједница.<sup>434</sup>

Према годишњем извештају Секретаријата енергетске заједнице од 1. септембра 2017. године, о учињеним напорима у погледу имплементације прописа сходно Уговору о оснивању Енергетске заједнице, Србија је доношењем Закона о енергетици у великој мери усагласила свој правни оквир са захтевима Трећег енергетског пакета прописа. Међутим, имплементација и даље није спроведена у потпуности имајући у виду да тржиштем електричне енергије и даље руководи државни власник, односно да се Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ није трансформисало у акционарско друштво, а што се требало догодити до 1. јула 2016. године. Када су у питању захтеви Директиве 2009/72/ЕЗ, они су испуњени на тај начин што је поменути закон предвидео да сви купци имају право да бирају свог снабдевача, укључујући домаћинства и мале купце. Велепродајно тржиште је либерализовано, у смислу да је страним правним лицима дозвољено да обављају енергетску делатност снабдевања на велико електричном енергијом, под којом делатношћу се подразумева продаја електричне енергије купцима (укључујући препродају) осим продаје крајњим купцима, без регистрације седишта на територији Републике Србије. Другим речима, они могу трговати на организованом тржишту електричне енергије (SEEPEX), уз поседовање лиценце за обављање наведене енергетске делатности. На малопродајном тржишту, упркос томе што имају могућност избора снабдевача, домаћинства и мали купци и даље углавном бирају да их снабдева ЈП ЕПС по регулисаним ценама. Када је у питању функционисање Агенције за енергетику Републике Србије, наше законодавство усаглашено је са захтевима Директиве 2009/72/ЕЗ и Директиве 2009/73/ЕЗ у погледу критеријума о независности самосталних регулаторних тела. Оно што умањује потпуну независност овог тела јесте чињеница да председника и чланове Савета Агенције, односно чланове органа који управља и руководи њеним радом, бира Народна скупштина којој они одговарају за свој рад и то што Народна скупштина даје сагласност на финансијски план Агенције. У пракси, регулаторна независност доведена је у питање

---

<sup>434</sup> Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc Van Der Woude, *Towards a European Energy Community: A Policy Proposal*, *Our Europe, Studies&Research*, March 2010.

буџетском зависношћу, те сходно Закону о максималном броју запослених у јавном сектору запошљавање подлеже одлуци Одбора Народне скупштине за административне и буџетске послове. Такође, у циљу прилагођавања захтевима Директиве 2009/28/ЕЗ, Србија се обавезала на производњу енергије из обновљивих извора за 27% у 2020. години. Имајући у виду да је у 2015. години постигнут ниво од 21,2% за сада смо на добром путу да задати циљ и остваримо. Законом о енергетици успостављен је правни оквир у вези са обновљивим изворима енергије али и даље није извршено потпуно усклађивање. Законом о ефикасном коришћењу енергије („Службени гласник РС“, бр.25/13) пренете су главне одредбе Директиве 2006/32/ЕЗ (дефиниције, захтеви ефикасности у производњи, преносу и дистрибуцији електричне енергије). Такође, Министарство рударства и енергетике Републике Србије донело је сет подзаконских прописа у циљу имплементације ове директиве. Законом о планирању и изградњи, Законом о ефикасном коришћењу енергије, Правилником о енергетској ефикасности зграда („Службени гласник РС“, бр. 61/11) делимично су пренете одредбе Директиве 2010/31/ЕУ, тако да се може закључити да је одређени напредак постигнут у области енергетске ефикасности. У области заштите животне средине, спровођење релевантних прописа одвија се на националном, покрајинском и локалном нивоу при чему Србија бележи висок ниво транспоновања аката из ове области. Тако, у национално законодавство пренете су одредбе Директиве 85/337/ЕЕЗ. Када су у питању предстојеће обавезе, очекује се усвојање измена Закона о процени утицаја на животну средину и Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину.<sup>435</sup>

## **5.2.Акти које доносе институције енергетске заједнице**

Наслов VI Уговора о оснивању Енергетске заједнице уређује унутрашњи процес одлучивања. С тим у вези, Енергетска заједница може предузети мере у облику препорука, одлука или процедуралних аката. Наведени правни акти чине секундарно право Уније.

---

<sup>435</sup> Secretariat 's implementation Report 2017, <https://www.energy-community.org/implementation/IR2017.html>, 12.04.2017. године.

У складу са чланом 76. Уговора „Одлука је правно обавезујућа у целости за оне на које се односи. Препорука нема обавезујуће дејство. Стране ће настојати да у најбољој намери извршавају Препоруке.“ Процедуралним актом (члан 86. Уговора), са друге стране, уређују се „организациона, буџетска и питања транспарентности Енергетске заједнице, укључујући и поверавање овлашћења од стране Министарског савета Сталној групи на високом нивоу, Регулаторном одбору или Секретаријату и има обавезујући карактер за институције Енергетске заједнице као и за Стране уколико је то предвиђено самим Процедуралним Актом.“ У Енергетској заједници свака страна има један глас. Док се одлуке углавном доносе консензусом, већина која је потребна за усвајање предлога зависи од правног основа по коме је мера предложена.

Наведеним Уговором потписнице су се обавезале на усвајање правних тековина Европске уније у области енергетике. С обзиром да се комунитарни прописи стално развијају, то је члановима 24. и 25. Уговора предвиђена могућност прилагођавања, односно усклађивања са развојем законодавства Европске заједнице. На овај начин је уговорницама омогућено да континуирано усклађују своје регулаторне оквире у енергетском и сродном секторима.

Од када је Уговор ступио на снагу, Министарски савет енергетске заједнице донео је велики број одлука. Тако је, полазећи од значаја сигурности снабдевања сировом нафтом и дериватима нафте Енергетске заједнице, Министарски савет донео Одлуку бр. 2008/03/МС-ЕнС о имплементацији нафтног сектора у одређене одредбе Уговора о оснивању Енергетске заједнице и стварању Нафтног форума Енергетске заједнице. Овом одлуком проширено је тржиште енергије Енергетске заједнице и на тржиште нафте и деривата нафте, а појам „мрежне енергије“ проширен је и на нафтни сектор, односно снабдевање, трговину, производњу и транспорт сирове нафте и деривата нафте, као и одговарајуће цевоводе, складишта, рафинерије и увозно-извозне капацитете обухваћене Директивом Европске уније бр. 2006/67/ЕЗ. Затим, успоставља се и Нафтни форум, са седиштем у Београду, поред Форума за електричну енергију и Форума за природни гас.<sup>436</sup>

---

<sup>436</sup> Decision No. 2008/03/МС-ЕнС of 11 December 2008 concerning the implementation to the oil sector of certain provisions of the Treaty and the creation of an Energy Community Oil Forum, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 12.02.2018. године.

У циљу унапређења енергетске ефикасности својих чланица, Министарски савет је 18. децембра 2009. године донео Одлуку бр. D/2009/05/MC-EnC<sup>437</sup> о пакету *acquis* Европске уније који траба да буде имплементиран. Овај пакет обухвата три Директиве Европске уније у области ефикасности енергетских услуга, енергетских перформанси зграда и обележавању производа. Наведене Директиве су: Директива бр. 2006/32/ЕЗ Европског парламента и Савета о енергетској ефикасности код крајње потрошње и енергетским услугама која мења Директиву Савета бр. 93/76/ЕЕЗ<sup>438</sup> Директива бр. 2002/91/ЕЗ Европског парламента и Савета од 16. децембра 2002. године о енергетским перформансама зграда<sup>439</sup> и Директива Савета бр. 92/75/ЕЕЗ од 22. септембра 2002. године о показатељима на које се указује обележавањем (labelling) и стандардним информацијама о производу који се односи на потрошњу енергије и других ресурса применом апарата у домаћинству.<sup>440</sup> Наведеном одлуком Министарског савета прописано је да ће машине за прање, комбиноване машине за прање и сушење, електричне сушаче, машине за прање судова, апарате за осветљење, апарате за климатизацију и електричне рерне за домаћинство, уколико нису прописно обележени, произвођачи моћи да пласирају на тржиште најкасније до 31. јуна 2012. године.<sup>441</sup>

У вези са применом Директиве 2009/28/ЕЗ Европског парламента и Савета о промоцији употребе енергије из обновљивих извора енергије, Министарски савет Енергетске заједнице донео је одлуку D/2012/04/MC-EnC којом је нормирао обавезу свих страна уговорница да донесу одговарајуће националне прописе у циљу имплементације ове Директиве. У ту сврху, поступак издавања енергетске дозволе и поступак процене утицаја на животну средину за објекте који користе обновљиве изворе енергије уређени су одговарајућим прописима Републике Србије. Сходно

---

<sup>437</sup> Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2009/05/MCEnC of 18 December 2009 on the implementation of certain Directives on Energy Efficiency, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 12.02.2018. године.

<sup>438</sup> Директива 2006/32/ЕЗ Европског парламента и Вијећа од 5. травња 2006. године о енергетској учинковитости у крајњој потрошњи и енергетским услугама те о стављању изван снаге Директиве Вијећа 93/76/ЕЕЗ, *Службени лист Еуропске уније L 114*, p.64-85.

<sup>439</sup> Directive 2002/91/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the energy performance of buildings, *Official Journal L 1*, p. 65–71.

<sup>440</sup> Council Directive 92/75/EEC of 22 September 1992 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by household appliances, *Official Journal L 297*, p.16–19.

<sup>441</sup> Б. Лепотић Ковачевић, А. Ковачевић, (2010), 89.



томе, издавање енергетске дозволе уређено је Законом о енергетици,<sup>442</sup> издавање локацијске дозволе Законом о планирању и изградњи,<sup>443</sup> издавање грађевинске дозволе и употребне дозволе, такође, Законом о планирању и изградњи.<sup>444</sup> Поступак процене утицаја на животну средину и израда Студије о процени утицаја уређени су Законом о процени утицаја на животну средину.<sup>445</sup> Према Закону о енергетици, енергетска дозвола се издаје решењем у коме се одлучује о праву на изградњу енергетског објекта, након спроведеног поступка у коме се утврђује испуњеност прописаних услова. Наведеним законом предвиђена је могућност покретања поступка контроле правилности донете одлуке у управном поступку и у управном спору. Енергетска дозвола се издаје са роком важења од три године, уз могућност продужења рока важења најдуже за још једну годину, уколико су испуњени прописани услови. Осим тога, енергетски субјект коме је издата енергетска дозвола може за време важења ове дозволе поднети захтев за њено укидање.<sup>446</sup>

Имајући у виду да експлоатација природних вредности, изградња индустријског постројења или нуклеарне електране може да утиче на квалитет животне средине и здравље људи, поставља се питање ко, под којим условима и у ком поступку треба да учествује у доношењу одлуке којом се одобрава предузимање наведених активности и ко може да оспори донету одлуку у циљу заштите ангажованих интереса.

Даље се отвара и питање да ли су органи управе једини репрезенти интереса заштите животне средине. Оно што је заједничко активностима које могу имати утицај на животну средину јесте то да постоји еколошки ризик, као и одређен степен неизвесности не само у смислу научне несигурности, већ и у смислу непознавања свих потенцијалних ефеката одређене активности. Доношење одлуке о активностима које могу имати значајан утицај на животну средину врши се у поступку процене утицаја на животну средину, у коме се утврђује потенцијална опасност од

---

<sup>442</sup> Закон о енергетици, *Службени гласник РС*, бр. 145/14, чл. 30-35.

<sup>443</sup> Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, чл. 54-57.

<sup>444</sup> Закон о планирању и изградњи, чл. 133-147 се односи на издавање грађевинске дозволе, а чл. 154-160 уређују издавање употребне дозволе.

<sup>445</sup> Закон о процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009.

<sup>446</sup> Закон о енергетици, чл. 32-35.

предложених пројеката и процена њиховог утицаја на животну средину.<sup>447</sup> У овом поступку орган управе узима у обзир различите елементе, а пре свега мишљење експерата,<sup>448</sup> с тим што одлука коју доноси орган управе мора имати и додатне елементе који би је учинили законитом и општеприхватљивом.<sup>449</sup> Ово из разлога што се приликом доношења одлуке у еколошким управним стварима мора узети у обзир етичка прихватљивост примене одређене нове технологије, као и извршити одабир претежног интереса у случају постојања више јавних интереса, од којих је један интерес заштита животне средине. Једини елемент чијим се учешћем у доношењу еколошких одлука могу постићи ови циљеви јесте јавност. Међутим, увођење јавности у поступак доношења одлука у еколошким управним стварима отвара бројна питања као што је питање на који начин се учешћем јавности у доношењу одлука у еколошким управним стварима постиже еколошка правда, као и питање да ли свако учешће јавности води постизању еколошке правде или постоје одређени предуслови за то. Коначно, на који начин треба уредити питање активне легитимације за приступ правној заштити како би се постигла еколошка правда. Како би у поступку процене утицаја на животну средину била донета квалитетна одлука, није довољно само нормирати овај поступак већ и обезбедити највећи могући степен укључивања јавности који је потребан у конкретном случају и у одређеној фази процене утицаја. У пракси су чести примери у којима јавност није укључена у доношење одлуке, а све је више примера који указују на неадекватно укључивање јавности у поступак процене утицаја хидроенергетског објекта на животну средину. Два су основна разлога за то: недостатак интересовања јавности за поступке заштите животне средине као последица одсуства еколошке свести и примена процесних правила поступка која онемогућава благовремено укључивање јавности.<sup>450</sup>

---

<sup>447</sup> L. Ortolano, A. Ahepherd, „Environmental Impact Assessment: Challenges and opportunities“, *Impact Assessment*, 1995, Vol 13 No. 1 (13(1)), str. 13-30.

<sup>448</sup> L. Ortolano, A. Ahepherd, „Environmental Impact Assessment: Challenges and opportunities“, *Impact Assessment*, 1995, Vol 13 No. 1 (13(1)), str. 13-30.

<sup>449</sup> David L. Lawrence, „The Need for EIA Theory-Buildin“, *Environmental Impact Assessment Review*, 1997, str. 79-107.

<sup>450</sup> М. Дреновак Ивановић: „Актуелна питања издавања енергетске дозволе и процене утицаја хидроенергетског објекта на животну средину у праву Србије“ Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 51, 1/2014., стр. 151.- 163.

## ГЛАВА VI

### ИСКУСТВА ЗЕМАЉА КОЈЕ СУ ОКОНЧАЛЕ ПРОЦЕС ПРИСТУПАЊА

#### 6.1. Искуство Словачке Републике

Искуства земаља које су окончале процес приступања су од велике помоћи државама које кроз овај процес пролазе. С обзиром да у Европску унију улази читаво друштво важно је успоставити механизме који ће допринети пружању подршке грађанима и њиховој већој информисаности али и оставрењу општег циља, а то је боље разумевање самог процеса.

Највеће проширење Европске уније догодило се 1. маја 2004. године пријемом у чланство десет нових чланица,<sup>451</sup> након успешно закључених преговора о приступању на Самиту у Копенхагену 13. децембра 2002. године. Процес проширења временом је прошао кроз неколико различитих фаза, које су одражавале политичке и економске прилике у земљама кандидатима као и чланицама ЕУ. С једне стране, ЕУ је пружила велику финансијску и политичку помоћ земљама кандидатима, а с друге, интензивирала је процес сопствене трансформације усвајањем Уговора из Нице и Европског устава. Финансијска помоћ била је намењена за инфраструктуру, регионалан развој, субвенције у пољопривреди, јавну администрацију, заштиту граница и унапређење нуклеарне безбедности. Супротно очекивањима, новопримљене чланице су искусиле низ позитивних ефеката пријема, као што је пораст потрошње, страних директних инвестиција, наставак започетих економских реформи, даљи развој тржишне привреде. С тим у вези, проширење треба посматрати као процес који је помогао многим европским земљама да спроведу економске, политичке и законодавне реформе.<sup>452</sup>

За земље које приступају ЕУ веома је важно да створе адекватне административне капацитете како би могле ефикасно да управљају финансијским средствима претприступних фондова и тако се припреме за коришћење Структурних

---

<sup>451</sup> Малта, Словенија, Мађарска, Литванија, Словачка, Пољска, Република Чешка, Естонија, Латвија и Кипар.

<sup>452</sup> Софија Сиришки, „Европа на раскршћу: устав, проширење и будућност Европске уније“, *Европско законодавство*, бр.4/2005, 529-549.

фондова ЕУ. Практична искуства држава цланица ЕУ примљених током петог проширења (2004. и 2007. године), а нарочито искуство Словачке у управљању фондовима ЕУ показује да је ова припремна фаза од огромног значаја, управо зато што су највећи изазови уочени у јавном сектору, нарочито у погледу професионалних и квалификованих кадрова, затим у координацији између министарстава и кашњењу у припремама пројеката и стратегија. Са сличним изазовима суочила се и Србија. Другим речима, институције и људски ресурси који треба да се баве управљањем, програмирањем и имплементацијом фондова ЕУ у одређеној земљи представљају кључно мерило апсорпционих капацитета те земље за ефикасно коришћење додељених средстава ЕУ. С тим у вези, земље кориснице које адекватно искористе додељена средства ЕУ имају веома добру прилику да спроведу неопходне реформе и побољшају сопствени привредни развој и социјалну кохезију.

Од стицања независности 1. јануара 1993. године, па све до испуњења свих неопходних услова за чланство у ЕУ маја 2004. године, Словачка је прошла кроз процес транзиције и институционалних реформи. Може се рећи да се ова држава чланица потпуно укључила у развој стратешког и законодавног окружења. Стога, њено искуство као пуноправне чланице ЕУ, може скренути пажњу на одређене приоритете и нагласити потребу за елиминацијом могућих ризика. Поред важности предприступних инструмената ЕУ који су одиграли важну улогу у процесу европске интеграције Словачке, треба споменути и значај Tvining пројеката, који су се показали успешним у многим приоритетним областима и помогли Словачкој да се припреми за спровођење политике и закона ЕУ.<sup>453</sup> Један од уочених проблема у овој земљи био је тај што Словачка администрација није била довољно спремна у области припреме програмских докумената, те су их углавном припремали инострани консултанци. Затим, јавни сектор се суочавао са великим проблемима у задржавању висококвалификованих и мотивисаних кадрова способних да делотворно и ефикасно управљају средствима Структурних фондова ЕУ. У том смислу, Словачка је забележила најлошије резултате док су најбоље резултате у погледу расположивих кадрова способних за управљање средствима ЕУ фондова забележиле Мађарска и

---

<sup>453</sup> Commission staff working document Annexes to 2004 report on PHARE {com(2005)701 final} Brussels, 2005.

Естонија. Такође, уочен је и проблем у погледу администрације и људских ресурса како у регионалној тако и у локалној управи, као и велика кашњења у усклађивању законодавства. Стога је, и током прве године чланства у ЕУ, Словачка наставила да користи и претприступну помоћ и помоћ која се додељује државама чланицама ЕУ, како би задовољила преостале потребе везане за изградњу институција за примену правних тековина ЕУ.<sup>454</sup>

У области енергетике, приоритети у Словачкој Републици јесу повећање енергетске ефикасности у производњи, преносу и потрошњи енергије, смањење потрошње енергије у индустријској производњи, смањење потрошње примарних извора енергије и повећање коришћења обновљивих извора енергије, са циљем уштеде енергије. Другим речима, главни циљеви су повећање ефикасности примарних извора енергије смањењем трошкова за енергију и повећање удела потрошње обновљивих извора енергије у укупној потрошњи енергије, као и подизање свести о енергетској ефикасности и значају коришћења обновљивих извора енергије. У вези са енергетском безбедношћу, Словачка је успела да током преговора о нацрту Директиве бр. 119/2009 о обавези одржавања минималних залиха сирове нафте и/или нафтних деривата унесе неколико решења за њу корисна као што су укидање непроменљивости утврђивања износа специфичних залиха, могућност смањења обавезних залиха за четвртину у случају ослобађања залиха током регионалне кризе и одржавање и учесталост извештавања о комерцијалним залихама. У вези са наведеним, Словачка има обезбеђено ванредно снабдевање сировом нафтом и нафтним дериватима а ове залихе се финансирају, формирају и одржавају из државног буџета.

У области климатских промена, циљеви који су били предмет преговора у билатералним консултацијама Словачке са Европском Комисијом и који су утврђени у Прилогу 1. Директиве бр. 2009/28/ЕЗ о промоцији обновљивих извора енергије и о изменама и допунама Директиве 2001/77/ЕЗ и 2003/30/ЕЗ јесу достизање 14% учешћа обновљивих извора енергије у финалној потрошњи енергије у 2020. години.<sup>455</sup> Затим, имплементацијом Директиве бр. 2009/125/ЕЗ о успостављању оквира за утврђивање

---

<sup>454</sup> Иван Кнежевић, „Апсорпциони капацитети Србије за коришћење ЕУ фондова – практична искуства из Словачке“, *Европски покрет у Србији*, Београд, јули 2010.

<sup>455</sup> Б. Лепотић Ковачевић, А. Ковачевић (2010), 159.

захтева за екодизајн производа који користе енергију,<sup>456</sup> Законом о животној средини и употреби енергије коришћењем производа, Словачка је постепено побољшавала квалитет производа на тржишту заједно са систематском заштитом животне средине.

Законом о регулацији у мрежним индустријама број 250/2012 који је Словачка донела 31. јула 2012. године, затим правилима о раду тржишта која се доносе у форми уредби за струју и гас, као и оперативним и техничким правилима регулисано је тржиште енергије. Тако, тржишна правила садрже одредбе које се односе на услове приступа систему, прикључење на систем, услове снабдевања, прекограничну размену и друго, док оперативна правила садрже комерцијалне услове трговине, расподелу капацитета, најаве, алокације количина и обрачун дебаланса. С тим у вези, приступ и прикључење на преносни и дистрибутивни систем оквирно су уређени правилима тржишта, детаљно оперативним правилима, док је технички део уређен техничким условима, те у случају да државна енергетска инспекција, након провере, утврди да оператор не ради у складу са прописаним техничким условима она налаже мере и изриче казне, а регулаторно тело Словачке има овлашћење да тражи од оператора измену техничких правила. Затим, сигурност снабдевања природним гасом у овој земљи обезбеђена је на тај начин што сви снабдевачи природним гасом, пре почетка грејне сезоне, морају да на дан 01. октобра у подземним складиштима имају 50% годишњих количина, при чему 25% мора бити у скалдиштима у Словачкој. При том, право на закуп капацитета у складишту може бити одузето оним снабдевачима који га нису користили претходне године. Легитимацију да буде корисник складишта стиче онај снабдевач који у мају месецу достави Министарству доказ о закљученом уговору о куповини природног гаса. За случај неуспеха у закључењу уговора о складиштењу тј. достављања доказа о потребним ускладиштеним количинама гаса, следи одузимање лиценце. У Словачкој постоје три дистрибутера електричне енергије (средњословачки, источнословачки и западнословачки дистрибутер електричне енергије) који имају своја оперативна правила у којима различито

---

<sup>456</sup> Директива 2009/125/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 21. листопада 2009. године о успостави оквира за утврђивање захтева за еколошки дизајн производа који користе енергију, *Службени лист Еуропске уније*, L 285, р. 10–35.

одређују висину финансијских гаранција, односно утврђују засебне критеријуме за одређивање финансијског рејтинга снабдевача.<sup>457</sup>

## 6.2. Искуство Републике Хрватске

Један од изазова са којим се Хрватска суочила у процесу придруживања био је стално присутно неповерење грађана у ЕУ. На првом месту поставило се питање места Хрватске у Европи, упоређујући податке о њеној политици и институцијама са онима у чланицама ЕУ, другим кандидатима и земљама западног Балкана. Проблем је био недостатак поузданих статистичких података, тако да су резултати мерења били непоуздани и кретали су се од високе рангираности до потпуне супротности. Затим, упоређујући брзину са којом је Хрватска желела ући у ЕУ дошло се до закључка да уколико се безусловно прати убрзан распоред у припреми реформи, то може резултирати неквалитетним законодавством, недовољно припремљеним политикама, преоптерећеношћу државног апарата и контрапродуктивним резултатима. Оно што је такође уочено као проблем у Хрватској, то је превелика улога државе у власничкој структури и у управљању привредом, спор процес приватизације, слаб напредак у реструктурирању великих предузећа у државном власништву (посебно у бродоградњи, железарама и енергетици), јачање финансијске дисциплине предузећа у државном власништву, неадекватно образовање кадрова и недовољна оспособљеност јавне управе. Свакако најболнија тачка била је могућност институција да се прилагоде захтевима модерних и отворених друштава. Посебно спровођење реформи у енергетском сектору, односно усклађивање са захтевима ЕУ није било ефикасно, из разлога недовољне способности јавне управе да спроводи законе (поставило се питање њене угрожене независности), правне несигурности, слабости надлежног министарства, као и јаког лобија.<sup>458</sup>

У овој држави регулаторна реформа одвијала се под називом „Хитрорез“ и обухватила је 1500 прописа и 9000 норми у области пословања. Хитрорез, посебна јединица хрватске владе, основана је била са циљем да Влади предложи препоруке

---

<sup>457</sup> Tvining projekat IPA 2011, realizovan u periodu jun 2012.- maj 2013. Regulatory Office for Network Industries, Slovakia (Beneficiary), Energy Agency of the Republic of Serbia Final Beneficiary.

<sup>458</sup> Katarina Ott, „Придруживање Хрватске Еуропској унији“, *Институт за јавне финансије Загреб*.

на основу којих ће непотребни или неефикасни прописи бити поједностављени или укинати. Задатак је био да се смањи утицај обимне и дуготрајне администрације на пословање. Наведена реформа, која је имала неколико фаза, започета је 28. септембра 2006. године, да би финалне препоруке биле дате Влади 1. јула 2007. године. У првој фази се вршио попис свих прописа на националном нивоу, који су се затим разматрали са становишта корисности за пословање и потребе хармонизације са ЕУ прописима. У другој фази су формиране радне групе сачињене од представника привредне коморе, удружење послодаваца и извозника (посебно учешће имала је и општа јавност на тај начин што су грађани имали приступ јединственом регистру важећих прописа, односно е-регистру), припремљено је било 1071 коментара и сугестија предузетника и грађана и испуњено 5264 образаца (путем којих су грађани и привредни субјекти имали могућност да доставе информације о појединачним прописима који су препрека у пословању, са конкретним предлозима за поједностављење или са разлозима за њихово укидање). У трећој фази Влада је одлучила о препорукама Хитрореза и проследила их Парламенту. Детаљна анализа прописа дала је одговоре на питања да ли су ти прописи потребни и повољни за пословање. Резултат је био тај да је неопходно упростити или укинати 55% разматраних прописа.<sup>459</sup> Уочене слабости и проблеме Хрватска је успешно савладала, те је 1. јула 2013. године постала пуноправна чланица ЕУ.

### **6.3. Искуство Републике Словеније**

За разлику од Хрватске, Словенија је доста раније приступила чланству у овој организацији. Европска комисија је још 1997. године сматрала да структура државне управе доприноси ефикасном обављању послова (те године постојало је 15 министарстава) али да би требало унапредити комуникацију унутар министарстава и између њих како би након завршетка приступних преговора Словенија имала адекватне ресурсе за ефикасну примену *acquis-a*. Током првих година трајања преговора у извештајима се спомињала потреба за детаљнијом регулацијом надлежности и одговорности управних тела, као и потреба за доношењем Закона о

---

<sup>459</sup> Домагој Јуричић, „Хрватски случај регулаторне гиљотине“, Заједнички пројекат Светске банке, Владе Републике Србије и СИДА о реформи прописа и АЕП у Србији, Београд 17.децембар 2007.



Влади, Закона о јавним агенцијама, те ове агенције учинити што мање подложним политичком утицају, као и Закона о јавним службеницима и Закона о платама у јавном сектору. До 2002. године смањен је број министарстава, као и број Владиних канцеларија са 21 на 16, а неке од њихових надлежности пренете су на министарства. Затим, требало је успешно спровести пројекат е-управе како би управни поступак био више у служби грађана и омогућио им да у примереном року и са што мање административних оптерећења оставаре своја права. На крају треба споменути да је Словенија прихватила посебан правни режим за јавне службенике, различит од општег радног законодавства, упркос снажним отпорима и то у последњој фази преговора. Словенија је чак 2003. године основала и Факултет за управу.<sup>460</sup>

Са свим наведеним изазовима, у смислу побољшања рада државне управе, реструктурирања великих јавних предузећа, запошљавања адекватног кадра на одговарајућим радним местима, доношења одговарајућих прописа у циљу ефикасне примене *acquis-a*, увођења е-управе и многим другим који нису предмет овог рада суочава се и наша земља. Уопштено говорећи, транзиција је пред службенике у источноевропским државама поставила задатке за које нису били спремни или нису били навикнути да их обављају на ново успостављени начин, а неки од њих нису били ни адекватно образовани и обучени. Обављање јавних послова од сада и убудуће мора бити ефикасно, а управни поступци транспарентни.

Са друге стране, додатни проблем представљају изазови са којима се суочава сама Европска унија. Наиме, услед кризе, пре свега финансијске природе, али и искустава након последњих проширења, ојачан је скептицизам међу грађанима земаља чланица у погледу нових проширења. Пораст еуроскептицизма се може разумети и у светлу тешких економских прилика у којима се нашао цели континент. Реч је о озбиљним проблемима за која још увек не постоје дугорочна, системска, решења ни у самој Европској унији. Тешке економске прилике у државама ЕУ, те одговор европских институција у решавању ових проблема могу утицати на опште ставове јавности о Европској унији. Истовремено, негативни економски трендови који прате сва транзициона друштва нису заобишли ни Републику Србију.

---

<sup>460</sup> Вероника Херак, „Мадридски критериј за приступање Европској унији“, *Хрватска и компаративна јавна управа : часопис за теорију и праксу јавне управе*.

## ГЛАВА VII

### ЛИЦЕНЦА КАО ПРИМЕР ПРАКСЕ УСКЛАЂИВАЊА ПРОПИСА

#### 7.1. Искуство у примени Закона о енергетици

Сходно Закону о енергетици Републике Србије, члан 2. тачка 36), лиценца је акт којим се утврђује испуњеност услова за обављање енергетских делатности прописаних овим законом. Чланом 22. истог закона прописани су услови које подносилац захтева (домаће правно лице, односно предузетник, као и страном правно лице само за обављање енергетске делатности снабдевања на велико електричном енергијом) мора да испуни, у циљу исходавања лиценце. Правилником о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији<sup>461</sup> ближе су прописани услови за издавање, измену и одузимање лиценце за обављање енергетске делатности. Лиценца се издаје решењем Агенције за енергетику Републике Србије, у року од 30 дана од дана подношења захтева за издавање лиценце, ако су испуњени услови утврђени овим законом и прописима донетим на основу овог закона.<sup>462</sup>

Оно што се уочава као препрека приликом примене Закона о енергетици је његова неусклађеност са важећим Законом о општем управном поступку.<sup>463</sup> Наиме, члан 22. став 5. Закона о енергетици (као и чл. 12. и 13. Правилника о лиценци) обавезује странку да органу уз захтев за издавање лиценце мора приложити све прописане доказе у оригиналу или овереном препису, па је у овом делу поступак издавања лиценце потребно ускладити са процесним законом, имајући у виду да део доказа и орган може да прибави сам по службеној дужности. Тим пре што је чланом 9. Закона о општем управном поступку прописано да је орган дужан да по службеној дужности врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује. С тим у вези, Закон о енергетици и Правилник о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији, у овом делу, могуће је поједноставити за странку тако да се она

---

<sup>461</sup> Члан 1. Правилника о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији – Правилник о лиценци, *Службени гласник РС*, бр. 87/15.

<sup>462</sup> Члан 19. став 2. ЗОЕ

<sup>463</sup> Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/16.

ослободи обавезе да доказује чињенице које су опште познате, односно потребно је смањити број доказа у поступку. Чињенице које су јавно објављене и доступне на интернет страницама других органа који о њима воде службену евиденцију треба брисати као доказе који се прилажу уз захтев, а нарочито: Извод о регистрацији привредног субјекта<sup>464</sup> (који се јавно објављује), доказ да над подносиоцем захтева није покренут поступак ликвидације<sup>465</sup> (јер и ову чињеницу јавно објављује Агенција за привредне регистре на својој интернет страници), оснивачки акт<sup>466</sup> и финансијски извештаји, односно биланси стања и успеха<sup>467</sup> који су такође објављени. Све ове чињенице орган може да утврди сам у поступку по службеној дужности, ако се тако пропише Законом о енергетици. При том, што је чланом 214. Закона о општем управном поступку прописана обавеза усклађивања посебних закона, односно у ставу 1. истог члана прецизирано да ће се посебни закони којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима, ускладити са одредбама овог закона до 1. јуна 2018. године.

Затим, Закон о енергетици и Правилник о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији потребно је ускладити и са Законом о привредним друштвима. Наиме, члан 22. став 1. тачка 1) Закона о енергетици прописује да привредни субјект или предузетник мора бити основан или регистрован за обављање енергетске делатности за коју подноси захтев за издавање лиценце. Члан 12. тачка 1) Правилника о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији прописује да се овај услов доказује актом о оснивању, односно изводом из Регистра привредних субјеката. Поменути услов је прописан наведеним актима, иако Закон о привредним друштвима дозвољава да сваки субјект, поред претежне делатности, може да обавља и све друге делатности које нису законом забрањене, осим уколико посебним прописом није утврђено да се за обављање одређене делатности захтева издавање посебног одобрења<sup>468</sup> (као што је то случај са Законом о енергетици којим се захтева издавање лиценце).

---

<sup>464</sup> Члан 22. став 1. тачка 1) ЗОЕ и члан 12. тачка 1) Правилника о лиценци.

<sup>465</sup> Члан 22. став 1. тачка 9) ЗОЕ и члан 12. тачка 8) Правилника о лиценци.

<sup>466</sup> Члан 22. став 1. тачка 1) ЗОЕ и члан 12. тачка 1) Правилника о лиценци.

<sup>467</sup> Члан 22. став 1. тачка 5) ЗОЕ и члан 14. став 2. тачка 2) Правилника о лиценци.

<sup>468</sup> Члан 4. Закона о привредним друштвима *Службени гласник РС*, бр. 36/11, 99,11, 83/14-др.закон, 5/15.

У вези са наведеним, ако се зна да је лиценца посебно овлашћење без којег се не може обављати енергетска делатност и ако тек њеним издавањем субјект стиче право да почне да обавља енергетску делатност, није јасан разлог због којег се тражи да подносилац захтева буде регистрован или основан за обављање енергетске делатности за коју подноси захтев за издавање лиценце, пре издавања исте. Регистрација и оснивање друштва за обављање енергетске делатности је без значаја уколико субјект у поступку не успе да прибави лиценцу, односно не успе да испуни све прописане услове (основан је за делатност коју неће обављати). Имајући у виду наведено, упис енергетске делатности у оснивачки акт или њено регистравање као претежне делатности у Агенцији за привредне регистре (члан 22. тачка 1) Закона о енергетици и чл. 12. Правилника о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији) треба брисати као услов издавања лиценце, а ради усклађивања са Законом о привредним друштвима.

Оно што се такође уочава као потреба да се измени у наведеним прописима јесте прецизирање на која поглавља Кривичног законика се односи услов утврђен чланом 22. став 1. тачка б) Закона о енергетици који се односи на то да директор, односно чланови органа управљања нису били правноснажно осуђени за кривична дела у вези са обављањем привредне делатности. С тим у вези, неопходно је прецизирање ове одредбе: а) сагласно Закону о привредним друштвима ради одређивања лица која се у привредном друштву сматрају „директором, односно органом управљања“, б) сагласно јасно одређеним групама кривичних дела како их дефинише Кривични законик<sup>469</sup> (који не познаје одредницу „у вези са привредом“, због чега тренутно у пракси орган који издаје лиценцу мора сам да цени које кривично дело је „у вези са привредом“, а које није. Сматрамо да услови морају бити јасно прописани, и да се овај услов мора везати за јасно одређене групе кривичних дела.

Затим, неопходно је у Закону о енергетици и Правилнику о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији проценити потребу за одређивањем ближих критеријума у погледу испуњености финансијских услова који

---

<sup>469</sup> Чл. 223-245 Кривичног Законика, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16.

морају бити испуњени у циљу исходавања лиценце или, у супротном, брисати ове доказе као услов за њено издавање ако Закон за њих не утврди ближе критеријуме за оцену. Тим пре што наведени Правилник није одредио шта се у поступку издавања лиценце испитује на основу достављених доказа о испуњености финансијских услова као што су биланси стања и успеха, почетни биланси стања, стандардизовани извештаји о бонитету – БОН1 и БОН2, планови пословања и слично.

Такође, потребно је размотрити целисходност решења да се лиценца издаје за делатности од општег интереса предузетницима (у пракси то није случај али је у смислу закона правно могуће за делатност дистрибуције електричне енергије и управљања дистрибутивним системом и за делатност дистрибуције и управљања дистрибутивним системом за природни гас). Ово из разлога што је Закон о енергетици предузетнике искључио као лица која могу да се лиценцирају, и то за обављање послова оператора преносног система електричне енергије,<sup>470</sup> оператора транспортног система природног гаса<sup>471</sup> и оператора складишта природног гаса.<sup>472</sup>

Члан 25. ст. 6. и 7. Закона о енергетици у пракси изазивају доста недоумица. Наиме, иако је намера законодавца била добра, а то је да се избегне изигравање прописа које се у пракси дешавало, кандидат је мишљења да их треба брисати јер су правно неодрживи. Разлог за наведено је тај што се услов прописан ставовима 6. и 7. наведеног члана, који се односи на то да је уз захтев за издавање лиценце потребно приложити и изјаве власника и директора да они, њихови брачни другови, деца или сродници у правој линији независно од степена сродства или побочни сродници закључно са другим степеном сродства власника, односно одговорно лица нису имали власнички удео или били запослени у енергетском субјекту коме је трајно одузета лиценца, тешко може доказати. Ставови 6. и 7. су у вези са ставом 4. истог члана којим је прописано да се подносиоцу захтева коме је одузета лиценца може поново издати лиценца за обављање исте енергетске делатности по истеку рока од три године од дана одузимања, ако испуњава услове из овог закона и прописа донетих на основу овог закона. У пракси се дешавало да се наведена забрана није поштовала, односно изигравала на тај начин што је власник, односно одговорно лице

---

<sup>470</sup> Члан 100. став 1. ЗОЕ.

<sup>471</sup> Члан 224. став 2. ЗОЕ.

<sup>472</sup> Члан 274. став 1. ЗОЕ.

у привредном субјекту коме је трајно одузета лиценца и пре истека рока од три године од дана одузимања лиценце оснивао нову фирму, поново подносио захтев за добијање лиценце за обављање исте енергетске делатности за коју је лиценца одузета и исту успевао да изхује. Другим речима, иста лица су на истом објекту и пре истека рока од три године добијала лиценцу за обављање исте енергетске делатности за коју је донето решење о трајном одузимању лиценце. Да се наведено у пракси више не би понављало, у Закон су унете поменуте одредбе. Међутим, иако су разлози за доношење оваквих одредби оправдани сматрамо да исте треба брисати из разлога што чињеница на основу које орган цени испуњеност овог услова није проверљива, па је Правилником о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији утврђено да се ова чињеница сматра одлучно утврђеном ако се органу уз захтев за издавање лиценце достави и оверена изјава подносиоца захтева којом он тврди испуњеност овог услова за себе и своје сроднике одређене Законом.<sup>473</sup> Тим пре што је ова забрана прописана на неодређено време за широк круг лица, те је стога правно неодржива.

## 7.2. Лиценца на нивоу ЕУ

На нивоу ЕУ 2011. године постојао је предлог Удружења регулатора ЕУ (CEER) за увођење ЕУ енергетског пасоша, који би трговцима на велепродајним тржиштима нафте и гаса олакшао пословање у ЕУ. Предлог је настао под утицајем трговаца у ЕУ који су се жалили да тржиште није јединствено јер их сваки национални регулатор из почетка лиценцира, па су лиценцу видели као административну препреку која отежава улазак на домицилно тржиште у оквиру јединственог ЕУ тржишта.<sup>474</sup>

Секретаријат Енергетске заједнице је 2017. године предложио укидање лиценце за велетрговину и трговину на мало, а по узору на многе западноевропске земље које су укинуле лиценце, за разлику од источноевропских земаља у којима се и

---

<sup>473</sup> Члан 16. Правилника о лиценци.

<sup>474</sup> CEER draft advice on the introduction of a Europe-wide Energy Wholesale Trading Passport, [https://www.ceer.eu/eer\\_consult/closed\\_public\\_consultations/crosssectoral/europe-wide\\_trading\\_passport](https://www.ceer.eu/eer_consult/closed_public_consultations/crosssectoral/europe-wide_trading_passport), 23.02.2018. године.

даље задржао режим лиценцирања. Разлог зашто постоје разлике на нивоу ЕУ је у томе што у источноевропским земљама регулатори имају на располагању нешто мање инструмената за санкционисање трговаца, па им је одузимање лиценце најефикаснији начин уклањања оних трговаца који послују супротно прописима.<sup>475</sup> Овај предлог Секретаријата енергетске заједнице занемарује чињеницу да Србија и остале земље изван ЕУ нису део јединственог тржишта и да се не могу дословно ископирати захтеви ЕУ у погледу „повезивања“ тржишта Енергетске заједнице. Агенција за енергетику Републике Србије је, у том смислу, доставила Секретаријату примедбе па је по том основу, за сада, Секретаријат одустао од овог нацрта у делу који се односи на укидање лиценци за трговину на мало. На састанку одржаном у Бечу 13. септембра 2017. године, који је организовао Секретаријат, с наше стране је истакнуто да Уговор о оснивању Енергетске заједнице не познаје укидање лиценци већ њихову хармонизацију, односно међусобно признавање лиценци али само за велетрговину.

Претходно, на састанку Иницијативе Западни Балкан 6 који је одржан у Трсту, Италија, јуна 2017, Секретаријат Енергетске заједнице позван је да предложи мере за унапређење трговања и интеграцију тржишта енергије у оквиру групе која чини Иницијативу Западни Балкан 6 (WB6). На овај позив Секретаријат је предложио потребне мере и оценио да лиценцирање снабдевача чини значајну административну препреку за унапређење интеграције тржишта енергије. Како је указано и од стране удружења трговаца (ЕФЕТ), национални прописи захтевају да страни трговци имају регистровано седиште у земљама WB6 а то за трговце представља ограничавајући фактор пословања у овом региону, као и да је из овог разлога у већини земаља ЕУ издавање лиценци трговцима, као услов за њихово учествовање на тржишту, укинато.

Поступајући у складу са овим налогом и примедбама удружења трговаца (ЕФЕТ), Секретаријат је припремио Нацрт одлуке о хармонизацији лиценци за

---

<sup>475</sup> Harmonisation of licenses in electricity and gas in the countries subject to Article 27 of the Energy Community Treaty, Cf CEER 2011, chapter 1; similar: Brattle and Skadden, Arps Slate, Meagher & Flom, Wholesale energy trading licenses in the EU (На крају овог документа је табела са прегледом земаља које су укинуле лиценце и оних које то нису учиниле, као и табела у којој је дат приказ земаља које признају стране лиценце - признавање лиценци се види као инструмент за повезивање тржишта ЕУ и нашег региона унутар Енергетске заједнице).

електричну енергију и гас у земљама из члана 27. Уговора о оснивању енергетске заједнице. Присутнима је појашњено да су садашњи прописи који уређују порезе на додату вредност у земљама Енергетске заједнице у великој мери хармонизовани (о чему је Секретаријат Енергетске заједнице објавио Препоруке) али да нема фискалне уније у региону WB6 и ЕУ па је питање шта је могуће постићи у овом тренутку што би омогућило интеграцију тржишта, нити има услова за примену међународних споразума о признавању пресуда и казни између земаља ЕУ, а што је објективна препрека за спровођење регулаторног надзора у земљама које чине групу Западни Балкан 6. Секретаријат није предложио рок за примену нацрта одлуке о хармонизацији лиценци, али сматра да би реалан рок могла бити 2018. година. Указано је да постоји заједнички систем опорезивања ПДВ у ЕУ, (а да корисници система у БИХ плаћају душло ПДВ), да у Енергетској заједници нема фискалне уније нити је она за сада могућа, али да је за сада барем избегнуто двоструко опорезивање учесника на берзи електричне енергије. Реагујући на предложену одлуку, готово сви присутни представници регулатора указали су да се не могу финансирати из других извора и да би предложено укидање лиценци угрозило њихово функционисање, с обзиром да приходи од лиценци чине преко 50% прихода регулатора у БиХ, и ЦГ и АП Косово и Метохија, као и у Албанији.

Представници Агенције за енергетику Републике Србије, на састанку одржаном у Бечу, указали су да: а) предложена одлука којом се укидају лиценце за трговину на велико није у складу са Уговором о оснивању Енергетске заједнице који прописује само могућност хармонизације (признавања) лиценци (не и њихово укидање); б) да не видимо корист од укидања лиценце у оквиру региона WB6, а да то не важи и за ЕУ, јер је ову меру по налогу Иницијативе WB6 Секретаријат предложио на основу Наслова 3. Уговора о оснивању Енергетске заједнице, који наслов обухвата географски простор земаља WB6 и ЕУ (у том смислу Секретаријат је указао да није консултовао ЕУ); в) да је једино могуће размотрити евентуално признавање лиценце или трговаца (тамо где се лиценца не издаје), јер је у складу са Уговором, а и то је реалнија опција (обзиром да је мало вероватно да ће земље ЕУ прихватити укидање лиценци); г) да избор појмова у нацрту одлуке није адекватан, јер појам трговања на велико према директиви ЕУ подразумева и снабдевање



индустријског крајњег купца, па би предложено укидање лиценце и давање могућности страном трговцу да снабдева крајњег купца било супротно домаћим прописима, а било би и супротно и захтевима из Анекса Директиве за гас и електричну енергију који дефинишу услове које снабдевачи обезбеђују ради заштите домаћинства (што подразумева да страни снабдевач мора имати барем регистровани огранак у РС, а нацртом одлуке Секретаријат управо захтева да седиште и огранак не буду услов и да је довољно регистровати пореског представника што није у складу са нашим прописима); д) да је изван надлежности регулатора да се изјасне о предложеним доказима за издавање лиценце (предложен је само извод из регистра привредних субјеката) као и о предлогу хармонизације режима лиценцирања, односно да је то у искључивој надлежности надлежних министарстава. Остали регулатори су указали да би евентуално било могуће размотрити признавање лиценци страним трговцима и то само за послове трговине енергијом на тржишту, осим за крајњег купца (неке земље имају прописана таква решења, као нпр. Црна Гора). Секретаријат је одлучио да повуче нацрт одлуке на дораду, с тим да нови текст неће обухватати трговину на мало. На састанку је представник удружења трговаца изнео искуства у пословању у региону WB6, а представник Аустријског регулатора је приказао начин на који аустријски регулатор надзире тржиште без издатих лиценци. У пракси наведено функционише на тај начин што сваки трговац мора обавестити регулатора да је отпочео или да намерава да отпочне са трговином, као и да трговац мора имати регистровану адресу за пријем поднеска и правну службу за пријем приговора (што је аргумент више да порески представник није довољан за пословање страног трговца на територији на којој планира да снабдева крајње купце, имајући у виду његове обавезе по Анексу 1 Директиве бр. 72/2009 и 73/2009 који утврђује принципе заштите купаца из категорије домаћинства тј. права потрошача који су физичка лица а која су такође на тржишту енергије). Указано је и да регулатор има право да нареди да се трговац избрише из регистра балансно одговорних страна, који регистар води оператор тржишта. На тај начин трговцу се онемогућава снабдевање крајњих купаца (што је инструмент којим он компензује недостатак лиценце, па разумемо да регулаторни надзор над тржиштем регулатор врши по основу посебног

овлашћења које је подложно преиспитивању у жалбеном поступку на одлуку регуалтора).<sup>476</sup>

Слично предлогу Секретаријата, предлог Мађарског регулатора о хармонизацији лиценцирања, у уводном делу садржи препоруку о томе да се трговцима на велико мора обезбедити могућност да своје активности на Европском интегрисаном тржишту природног гаса обављају без икаквих препрека. Оно што је уочено као сметња томе јесте неуједначеност поступка лиценцирања и регистрације, са којим препрекама се суочавају учесници на тржишту широм ЕУ те би ове поступке требало ускладити. Постојећи национални оквири за регулисање наведених активности, као и они на нивоу ЕУ, омогућавају широк спектар процедура за лиценцирање трговаца природним гасом у земљама чланицама које поред поштовања ЕУ директива узимају у обзир националне специфичности. Пројекат је инициран од стране националних регулаторних органа земаља V4 (Чешка, Мађарска, Пољска и Словачка). Закључак до којег се дошло је тај да је много једноставније решење утврдити јединствен минимални скуп захтева за узајамно признавање лиценци уместо уобичајеног поступка лиценцирања, као начин да се трговцима на велико природним гасом омогући обављање делатности на другим националним тржиштима (с тим у вези, није потребно закључивати билатералне споразуме између регулатора, а такође се и административна оптерећења за прекограничну трговину своде на минимум).<sup>477</sup>

---

<sup>476</sup> Белешка са састанка одржаног у Бечу 13. септембра 2017. године, *Архива Агенције за енергетику Републике Србије*

<sup>477</sup> Proposal for a framework of a mutually recognised natural gas, wholesale trading licence in the GRI SSE region, Final draft prepared by NEA, *GRI SSE gas wholesale trading licence framework proposal*, September 2017. (На страни 3 овог документа налази се табела са прегледом земаља у којима је лиценца за трговину на велико природним гасом неопходна).

## ГЛАВА VIII

### ЗАКЉУЧАК

На основу коришћене литературе, односно упоређивања прописа Републике Србије са регулативом Европске уније, потврђене су хипотезе од којих се у истраживачком раду пошло. Наиме, анализом прописа Европске уније, прописа међународног карактера који се такође сматрају саставним делом европског правног оквира и прописа Републике Србије, у области енергетике и заштите животне средине, дошло се до закључка да норме из области заштите животне средине врше утицај на област енергетике и обрнуто, те да је приликом поступања и доношења одлука које задиру у материју једне од две области истраживања неопходно консултовати и прописе из друге области. При том, неопходно је константно усаглашавање поменутих прописа на свим нивоима, посебно из разлога што је уочена повезаност између коришћења енергије и више или мање неповољног дејста које обављање енергетских делатности изазива, а које се некада из економских или других разлога толеришу, иако њихово дејство на дужи рок може бити штетно. При свему томе треба имати у виду принцип одрживог развоја, који као врховни принцип међународног права заштите околине представља израз намере да се успостави равнотежа између заштите околине и економског развоја. Потом, потврђене су и остале хипотезе од којих се у истраживачком раду пошло, а које се односе на то да се повећањем енергетске ефикасности, коју прати смањење потрошње енергије, може постићи исти ефекат, да се коришћењем обновљивих извора енергије може постићи задовољавајући ниво снабдевања, уз истовремено смањење загађености животне средине, као и да се отварањем тржишта електричне енергије и природног гаса омогућава увођење конкуренције на наведеним тржиштима, што представља шансу и омогућава избор како потрошачима, тако и инвеститорима.

У раду се анализира период од почетка процеса европских интеграција до данас. Током преговора између Републике Србије и Европске уније који су формално започети на међувладиној конференцији одржаној у Бриселу 21. јануара 2014. године, Република Србија је истакла ће се посебна пажња посветити усаглашавању са

правним тековинама ЕУ, међународним стандардима и да је циљ Републике Србије да у потпуности буде спремна да преузме обавезе из чланства у Европској унији до краја 2018. године. У процесу европских интеграција животна средина представља једну од најзахтевнијих области за преговарање, с обзиром да се више од половине прописа ЕУ односи на ову област.<sup>478</sup>

Такође, енергетска политика Европске уније представља процес који је у сталном кретању и који карактеришу сталне промене, са једне стране, као и тешко и споро усаглашавање и отпор националних политика, са друге стране. У прилог томе колико је сложена и обимна ова област говори и то да она обухвата снабдевање енергијом, инфраструктуру, унутрашње енергетско тржиште, потрошаче, обновљиву енергију, енергетску ефикасност, нуклеарну енергију, нуклеарну сигурност и заштиту од зрачења. У Извештају Европске комисије за 2016. годину о напретку Републике Србије, упућеном Европском Парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, констатовано је да је Србија добрим делом припремљена у области енергетике јер је изванредан напредак остварен у области унутрашњег енергетског тржишта, као и да је постигнут висок ниво усклађености у погледу сигурности снабдевања енергијом. У циљу развоја тржишта електричне енергије са суседима, Србија је у фебруару 2016. године успоставила Берзу електричне енергије Југоисточне Европе (*SEEPEX*), што представља значајан корак у стварању регионалне платформе за трговину.

Анализирајући поменуте прописе, када је у питању унутрашње енергетско тржиште, дошло се до закључка да је примарно законодавство Србије је у складу са трећим енергетским пакетом ЕУ, с тим што секундарно законодавство у сектору гаса тек треба да буде завршено и имплементирано. С тим у вези, Јавно предузеће „Електропривреда Србије“, које је у власништву државе, раздвојено је од оператора преносног система, у складу са трећим енергетским пакетом, као што је и систем за дистрибуцију одвојен од ЕПС-а. Тржишта електричне енергије и природног гаса у Србији су отворена, тако да сви купци имају право да бирају своје снабдеваче. У оба сектора, домаћинства и мали купци имају право да се снабдевају по регулисаним

---

<sup>478</sup> Извештај за 2016. годину, Република Србија, Радни документ комисије, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_srbija\\_2016.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf), 53-55, 26. фебруар 2018.

ценама, у складу са правним тековинама ЕУ. Агенција за енергетику Републике Србије је правно раздвојена и функционално независна од било које друге јавне установе. Међутим, рестриктивна запошљавања и правила која се односе на плате у јавном сектору, смањују њен капацитет, који је недовољан како би се преузели сви регулаторни задаци постављени у оквиру трећег пакета.

Прописи у области енергетике, посебно Закон о енергетици Републике Србије у складу је са Директивом о обновљивој енергији (Директива бр. 2009/28/ЕЗ о промоцији коришћења енергије из обновљивих извора којом се мења и накнадно укида Директива бр. 2001/77/ЕЗ и 2003/30/ЕЗ), с тим да подзаконски акти треба да буду усвојени како би се омогућила потпуна имплементација. Када је реч о обновљивим изворима енергије, циљ је да они чине 27% бруто финалне потрошње енергије. У погледу енергетске ефикасности Србија је наставила да спроводи правне тековине ЕУ. С тим у вези, постојећи Закон о ефикасном коришћењу енергије и законодавство о енергетским својствима зграда делимично су у складу са Директивама о енергетској ефикасности и енергетским својствима зграда.<sup>479</sup>

Оно на чему се комунитарним прописима такође инсистира јесте раздвајање делатности, под чиме се подразумева ефективно раздвајање преноса електричне енергије, односно транспорта гаса, од делатности производње и снабдевања. Предлози су углавном везани за преносне мреже, што подразумева високонапонске водове, односно главне цевоводе под високим притиском који повезују земље чланице. С тим у вези, Законом о енергетици имплементирани су одредбе Директиве бр. 2009/72/ЕЗ која се односи на заједничка правила за унутрашње тржиште електричне енергије и укидање Директиве 2003/54/ЕЗ, односно Директиве бр. 2009/73/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године која се односи на заједничка правила за унутрашње тржиште природног гаса и укидање Директиве 2003/55/ЕЗ. Тако је члан 98. наведеног Закона, који се односи на раздвајање оператора преносног система електричне енергије, у складу са чланом 9. Директиве бр. 2009/72/ЕЗ, а члан 131. Закона, који се односи на раздвајање оператора дистрибутивног система електричне енергије усклађен је са чланом 26. Директиве бр. 2009/72/ЕЗ. Такође је чланом 257. Закона, који се односи на раздвајање оператора

---

<sup>479</sup> Закон о ефикасном коришћењу енергије, *Службени гласник РС*, бр. 25/13.

дистрибутивног система природног гаса, имплементирана одредба члана 26. Директиве бр. 2009/73/ЕЗ. Исто тако, важећим Законом о енергетици преузете су одредбе трећег енергетског пакета, односно захтеви поменутих директива који се односе на то да је оператор преносног, односно транспортног система и власник свог система односно мреже. У прилог наведеном говори члан 409, став 1. тачка 1) Закона, којим је прописано да се даном ступања на снагу овог закона успоставља својина Јавног предузећа „Електроурежа Србије“ на преносној електроенергетској мрежи из члана 97. став 2. овог закона, која је на дан ступања на снагу овог закона у својини Републике Србије, а коју користи то јавно предузеће (Решењем Агенције за привредне регистре БД 88869/2016 од 08.11.2016. године регистрована је промена података о правној форми овог субјекта, тако што је уместо јавног предузећа уписано акционарско друштво).

Потом, у тачки 2) истог члана прописано је да се успоставља својина зависних привредних друштава Јавног предузећа „Електропривреда Србије“, оператора дистрибутивног система: ПД „Електродистрибуција - Београд“, ПД „Електровојводина“ Нови Сад, ПД „Центар“ Крагујевац, ПД „Југоисток“ Ниш и ПД „Електросрбија“ Краљево на дистрибутивној електроенергетској мрежи из члана 128. став 2. овог закона, која је на дан ступања на снагу овог закона у својини Републике Србије, а коју користе та зависна привредна друштва (програмом реорганизације Привредног друштва за дистрибуцију електричне енергије „Електродистрибуција – Београд“ д.о.о., ради усаглашавања рада и пословања по основу статусне промене у складу са Закључком Владе 05 број 023-15149/2014 од 27. новембра 2014. године, спроведена је статусна промена припајања постојећа четири зависна – контролисана привредна друштва за дистрибуцију електричне енергије и управљања дистрибутивним системом и то: Привредног друштва за дистрибуцију електричне енергије "Електровојводина" д.о.о. Нови Сад, Привредног друштва за дистрибуцију електричне енергије „Електросрбија“ д.о.о. Краљево, Привредног друштва за дистрибуцију електричне енергије „Југоисток“ д.о.о. Ниш и Привредног друштва за дистрибуцију електричне енергије „Центар“ д.о.о. Крагујевац, Привредном друштву за дистрибуцију електричне енергије „Електродистрибуција – Београд“ д.о.о, тако да је организовано једно зависно друштво Јавног предузећа „Електропривреда“ Србије,

Београд, за дистрибуцију електричне енергије и управљање дистрибутивним системом, а његову имовину чини својина на поменутој дистрибутивној електроенергетској мрежи. Такође, чланом 417. став 1. Закона прописано је да се даном ступања на снагу овог закона успоставља својина Јавног предузећа „Србијагас“ на мрежи за транспорт природног гаса из члана 221. овог закона и мрежи за дистрибуцију природног гаса из члана 255. овог закона, који су на дан ступања на снагу овог закона у својини Републике Србије, а коју користи то јавно предузеће. (члан 9. Директиве бр. 2009/73/ЕЗ). На овај начин, важећим Законом о енергетици осим што су преузете одредбе трећег енергетског пакета створени су и услови за сигурно, квалитетно и поуздано снабдевање електричном енергијом и природним гасом. Свакако, својина на наведеним објектима стиче се уписом права својине у катастар непокретности.

С обзиром да Европска унија сматра да су мреже за гас и електричну енергију изузетно важне за конкурентност привреде, као и за добробит грађана, то наведени пакет садржи и заштитне мере како би се обезбедило да у случају да компаније из земаља које нису чланице желе да имају значајног удела или контролу над мрежом ЕУ, оне морају да докажу да се придржавају истих захтева за раздвајањем делатности као и компаније из ЕУ. Циљ овог предлога је да се промовише конкуренција на тржиштима енергије у Европи и да се промовише одговарајућа функција истих. У том светлу, апсолутни је императив да се обезбеди да све компаније које послују на тржишту енергије у Европи послују у складу са инвестиционим принципима тржишта. Стога, Комисија такође предлаже да се постави захтев да појединци из земаља не-чланица и државе не могу да стекну контролу над преносним системом Заједнице уколико то није дозвољено споразумом између земље чланице и земље која није чланица ЕУ.

Анализом трећег енергетског пакета долази се до закључка да је донет са циљем допуне постојећих правила како би се обезбедило функционисање унутрашњег тржишта за све потрошаче као и сигурно снабдевање енергијом. Наведени пакет прописа инсистира на даљем отварању тржишта електричне енергије и природног гаса, унапређивању права потрошача, јачању овлашћења националних

регулаторних тела и промовисању регионалне солидарност у случају да дође до озбиљних прекида у снабдевању.<sup>480</sup>

С тим у вези, мере за унапређење регионалне сарадње међу државама чланицама и националним регулаторним органима, нарочито у случају озбиљних поремећаја у испоруци гаса требало би да обезбеде координацију националних планова за ванредне ситуације као и развој и унапређење веза са циљем промовисања регионалне солидарности. Сарадња на регионалном нивоу је први корак ка потпуној либерализацији унутрашњег тржишта. Законом о енергетици створен је основ за обезбеђивање оперативних резерви енергената и обавезних резерви природног гаса, што ће свакако имати утицаја на сигурност снабдевања купаца у случају поремећаја на тржишту енергије и енергената.

У вези са отварањем тржишта и јачањем права потрошача, важно је истаћи да је тржиште отворено, те да потрошачи могу да бирају свог снабдевача. Сходно члану 186. Закона о енергетици, право да слободно бирају свог снабдевача на тржишту електричне енергије имају сви крајњи купци електричне енергије, а сходно члану 297. истог закона крајњи купци природног гаса (а то су правна или физичка лица или предузетници који купују електричну енергију или природни гас за своје потребе) имају право да слободно бирају снабдевача на тржишту, с тим што су домаћинства ово право почела да остварују 1. јануара 2015. године. Енергетски угрожени купац електричне енергије или природног гаса, има право на снабдевање под посебним условима прописаним овим законом.<sup>481</sup>

Када је у питању јачање овлашћења националних регулаторних тела, треба истаћи да се оснивање самосталних регулаторних тела у државама које се налазе у процесу транзиције усталио у последњих десетак година. Од тада, до данас, њихов рад стално се развија упоредо са проширивањем надлежности. Повећан обим послова резултат је потпуне имплементације „Другог енергетског пакета“ (Законом о енергетици из 2011. године), као и делимичне имплементације „Трећег енергетског пакета“, имајући у виду да је Република Србија ратификовала Уговор о оснивању Енергетске заједнице, те у том смислу, имплементација комунитарних прописа у

---

<sup>480</sup> „Трећи пакет“ прописа о унутрашњем тржишту енергије ЕУ: <http://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=95>, 27.02.2018. године.

<sup>481</sup> Члан 10. ЗОЕ.



области енергетике обухвата и оснивање и рад самосталних регулатора. Једна од кључних карактеристика регулаторних институција јесте њихова независност, која им омогућава да успоставе равнотежу између супротстављених интереса енергетских компанија, потрошача и доносиоца политичких одлука.<sup>482</sup> Да би наведена карактеристика у пракси и била остварива, неопходна је финансијска самосталност ових тела, као и самостално доношење одлука ослобођено утицаја извршне власти. Имајући у виду комплексност задатака самосталних регулаторних тела, као и потребу да се створи повољан амбијент за њихов правилан рад, јасно је зашто су она најпре настала у модерним државама и њиховим правним системима. Већина чланица ЕУ у том погледу има дуготрајну и богату праксу, имајући у виду да се кроз искуство дошло до сазнања да се на регулаторе могу пренети они послови државне управе које ће они обављати брже и квалитетније, на који начин се излази у сусрет корисницима услуга и истовремено успоставља независна регулација, неоптерећена краткорочним претензијама Владе и њених министарстава.<sup>483</sup> Потом, захтеви везани за регулаторе, у комбинацији са обавезом да се сарађује на европском нивоу, помажу да се створи европска уједначеност везано за овлашћења регулатора. Функционално унутрашње тржиште за гас и електричну енергију не може да постоји без независних регулатора који сарађују једни са другима.

Увођење конкуренције и дерегулације у сектору енергетике, који процес је започет још 1980-их година у земљама ангосаксонског правног система, постепено се преносио и на земље континенталног правног система. Тако, нпр. у Сједињеним Америчким Државама, независна регулаторна тела уживају веома висок степен независности о чему сведочи чињеница да председник државе не може да смењује лица која се налазе на њиховом челу, нити се ова тела налазе под његовом директном контролом.<sup>484</sup> Такође, већ више од две деценије у Великој Британији Влада се све више повлачи из обављања одређених послова државне управе и преноси их на недржавне субјекте управе – регулаторна тела. Пресудан утицај на овај процес

---

<sup>482</sup> А. Марковић, „Менаџмент у енергетици“, Београд 2011, 216.

<sup>483</sup> Дејан Шупут, „Самостална регулаторна тела у правном систему Републике Србије“, *Телекомуникације, стручно-научни часопис Републичке Агенције за електронске комуникације*, 2009, 49-56.

<sup>484</sup> Antonio Gómez Expósito, Antonio J. Conejo, Claudio Cañizares „Electricity Energy Systems, Analysis and Operation“, 2009, 46.

извршиле су две реформе: прва је била оснивање квази аутономних владиних агенција за пружање јавних услуга, а друга се односила на увођење тржишних механизма конкуренције. У овој држави регулаторни режим игра важну улогу у обликовању начина рада и функционисања ових институција. С тим у вези, ова тела оснивају се од стране Владе, имају сопствене буџете и запослене који нису владини државни службеници а руководство се поставља путем јавних конкурса.<sup>485</sup> На овај начин, успоставља се независност, стручност и квалитет у обављању послова од стране регулаторних тела, чиме се избегавају или бар сведе на минимум евентуалне критике на њихов рачун. У Републици Србији, оснивање и рад независних регулаторних тела отпочео је упоредо са спровођењем свеобухватних политичких и економских реформи, у јесен 2000. године.

Доношењем Закона о енергетици 2011. године<sup>486</sup> у потпуности је имплементиран Други енергетски пакет и делови Трећег пакета ЕУ (који је усвојен августу 2009. године). У вези са потпуном применом сета енергетских прописа ЕУ, названих Трећи енергетски пакет, Скупштина Републике Србије донела је 29. децембра 2014. године нови Закон о енергетици („Службени гласник РС”, бр. 145/14), којим су проширена овлашћења независног регулаторног тела - Агенције за енергетику Републике Србије и појачана функционална и финансијска независности ове институције, у складу са захтевима директива ЕУ.

Када је у питању положај Агенције за енергетику Републике Србије, захтеви директива крећу се у правцу проширивања надлежности и јачања функционалне и финансијске независности што захтева и већи број запослених у овом регулаторном телу, у односу на тренутни кадровски капацитет. У вези са наведеним треба истаћи да је ова Агенција у свом раду потпуно независна и самостална, како од органа извршне власти, тако и од других државних органа и организација, правних и физичких лица која се баве енергетским делатностима,<sup>487</sup> чиме се не доводи у питање спровођење опште политике Владе и сарадње са другим државним органима и организацијама. Потом, захтеви Директива односе се и на то да се Агенцији омогући

---

<sup>485</sup> Chris Conforth, „*The Governance of Public and Non-Profit Organisations, What do boards do?*“, London 2003, 1, 241.

<sup>486</sup> ЗОЕ, „Службени гласник РС“, бр. 57/11, 93/12 и 124/12.

<sup>487</sup> Члан 38. став 2. ЗОЕ.

изрицање новчаних казни. Међутим, наведено није било могуће прописати имајући у виду друге законе који уређују ову материју, већ је у члану 58. Закона о енергетици прописано у којим случајевима Агенција може оператору система, снабдевачу на велико електричном енергијом, односно природним гасом и јавном снабдевачу природним гасом, због неизвршења обавеза прописаних овим законом, изрећи опомену, упозорење или покренути одговарајући поступак пред надлежним судом.

Још једна новина, а у вези са имплементацијом комунитарних прописа из ове области, тиче се обављања послова сертификације оператора преносног система електричне енергије, односно транспортног система природног гаса, који поступак спроводи Агенција за енергетику Републике Србије и доноси одлуку о сертификацији оператора преносног система у року од четири месеца од дана подношења захтева. Наведену одлуку, са пратећом документацијом, дужна је да достави надлежном телу, Секретаријату Енергетске заједнице, ради давања мишљења. Приликом доношења коначне одлуке о сертификацији оператора преносног система, национално регулаторно тело треба да узиме у обзир мишљење Секретаријата.<sup>488</sup> Сходно члану 102. став 7. Закона о енергетици, „у случају када коначна одлука Агенције одступа од мишљења надлежног тела... Агенција ће заједно са одлуком и мишљењем ..објавити и образложење за такву одлуку.“<sup>489</sup>

Имајући у виду поменути Извештај Европске комисије, изложене националне, међународне и прописе ЕУ, може се закључити да је Република Србија доста учинила и чини на путу ка потпуном усаглашавању националног законодавства са правним тековинама Европске уније. Усаглашавање са наведеним прописима није само себи циљ, већ стварање модерног друштва које функционише по европским и међународним стандардима, које је отворено за сарадњу и конкуренцију и које може успешно да савладава потенцијалне проблеме и изазове у свим областима друштвеног рада и деловања.

Из свега што је изнето изводи се закључак да је Законом о енергетици успостављен правни оквир за обезбеђивање сигурности испоруке и снабдевања енергијом и енергентима на тржишту Републике Србије, заштиту интереса свих

---

<sup>488</sup> Energy Community, Secretariat, <https://www.energy-community.org/aboutus/secretariat.html>, 22.01.2018. године.

<sup>489</sup> Члан 102. став 7. ЗОЕ.

учесника на тржишту, повећање тржишне конкуренције, ефикаснији развој тржишта електричне енергије и природног гаса, успостављање и функционисање организованог тржишта електричне енергије. Такође, омогућено је превазилажење проблема у погледу изградње енергетских објеката, а који проблеми проистичу из закона којим се уређује јавна својина и закона којим се уређује изградња објеката, на тај начин што је у члану 424. Закона о енергетици прописано да се својина на преносној електроенергетској мрежи, на дистрибутивној електроенергетској мрежи, мрежи за транспорт природног гаса, као и на мрежи за транспорт нафте и мрежи за транспорт деривата нафте успоставља даном ступања на снагу овог закона. Потом, омогућено је отклањање утврђених недостатака који отежавају подстицање коришћења обновљивих извора енергије у производњи енергије и сектору саобраћаја, отклањање регулаторних и административних препрека за улагање у енергетске објекте који користе обновљиве изворе енергије, старање обавезних резерви природног гаса, мониторинг и сузбијање црног тржишта деривата нафте. Формирањем обавезних резерви природног гаса у својини Републике Србије, за случај великих поремећаја на тржишту енергије и енергената, омогућава се стварање стабилног тржишта енергије и енергената и намеће потреба за инвестирањем у складишне капацитете природног гаса, а што је један од предуслова даљег развоја привредних активности. У крајњем циљу, наведеним Законом постигнуто је усклађивање домаћег регулаторног оквира са регулаторним оквиром Европске уније и њеним правним тековинама, као и са потврђеним међународним уговорима чији је потписник Република Србија (пре свега, мисли се на Уговор о оснивању Енергетске заједнице, Одлуку Д/2011/02/МС-ЕнЗ Министарског савета енергетске заједнице о имплементацији Директива 2009/72 и 2009/73, Уредби 714/2009 и 715/2009 и измени чланова 11. и 59. Уговора о оснивању Енергетске заједнице). Ојачана је независности Агенције за енергетику Републике Србије и испуњене су препоруке Европске комисије из извештаја о напретку Републике Србије за 2013. годину (стр. 32- „имплементација Закона о енергетици и усаглашавање са трећим пакетом прописа ЕУ о енергетици захтева повећање броја запослених у Агенцији, даљу изградњу капацитета и јачање независности“) и 2014. годину (стр. 33. и 34. - „значајно ојачати административни капацитет и независност Агенције за енергетику“).

У области животне средине, Србија је постигла висок ниво усклађености са правним тековинама Европске уније. Постигнут је напредак у преношењу директива ЕУ у области приступа јавности информацијама о животној средини и учешћу јавности у доношењу одлука у области животне средине. Између осталог, 27. новембра 2015. године отворен је пети по реду Архус центар Нови Београд, поред Архус центара у Крагујевцу, Новом Саду, Суботици и Нишу.<sup>490</sup>

Усклађеност са правним тековинама ЕУ у области заштите природе још није у потпуности остварена. ЕУ стандарди о забрањеним начинима хватања и убијања дивљих животиња уграђени су у измене Закона о заштити природе, али их треба повезати и уградити у законодавство о лову да би имали ефекта. Побољшано је спровођење Конвенције о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре с обзиром да су појашњене надлежности тела која су задужена да контролишу трговину дивљом флором и фауном. Што се тиче квалитета ваздуха, потребно је довршити преношење и спровођење директиве ЕУ о емисијама испарљивих органских једињења као и поступити у складу са постављеним захтевима у вези са садржајем сумпора у течним горивима. Посматрано у целини, закључак је да треба појачати националне и локалне административне капацитете, нарочито у погледу примене прописа.

У вези са климатским променама, Република Србија тек треба да развије националну стратегију која би била у складу са оквиром ЕУ за климатску и енергетску политику за период до 2030. године. Састављен је нацрт Закона о мониторингу емисија гасова са ефектом стаклене баште, извештавању о њима и верификацији, у циљу усклађивања са системом трговине емисијама у ЕУ. Србија је напредовала и у спровођењу извесног броја правних тековина ЕУ које се односе на супстанце које уништавају озонски омотач, флуороване гасове са ефектом стаклене баште и на квалитет горива. Што је још важније, Србија је ратификовала Париски споразум и обавезала се да ће доприносити смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште на глобалном нивоу.

Да би се очувала, заштитила и унапредила животна средина потребно је разумети начин на који она утиче на друштво. Због тога је унутар Европске уније

---

<sup>490</sup> Архус центар Нови Београд, <http://www.arhusnbg.mis.org.rs/o-nama/>, 01.03.2018. године.

развијена политика заштите животне средине и одрживог развоја, која прожима све њене политике. Кључни принципи те политике јесу превенција, загађивач плаћа, утицај на смањење извора еколошке штете и подела одговорности. Европска унија је донела читав низ прописа о заштити животне средине и превенцији утицаја загађења на животну средину, информисању јавности о стању животне средине, остваривању одрживог развоја и бројне друге који се стално развијају, проширујући област свог деловања. Међусобни утицај и прожимање двеју области, енергетике и заштите животне средине, види се и у томе што се упоредо са растом потрошње енергије развија и проширује област прописа који повезују енергетику и заштиту животне средине и са њима повезане области - енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије. У Извештају о напретку Републике Србије за 2016. годину наводи се да су промоција начина коришћења енергије која мање загађује животну средину, управљање природним ресурсима, развој чистог, ефикасног и сигурног снабдевања енергијом, управљање природним ресурсима и стварање индустрије, услуга и друштва које мање негативно утиче на животну средину важне инвестиције у будућност.<sup>491</sup>

Прописи Европске уније који регулишу обављање енергетских делатности и коришћење енергије на начин да се значајно смањи загађење, повећа коришћење обновљивих извора енергије и оствари што виши степен енергетске ефикасности постали су обавезан део правног оквира Републике Србије кроз одредбе Уговора о оснивању Енергетске заједнице. Путем механизма проширења правног оквира енергетске заједнице у правни систем потписница овог Уговора, а тиме и правни систем Републике Србије, имплементирају се постепено и други прописи Европске уније који нису наведени у самом Уговору. Задатак енергетске заједнице је да уреди односе између потписница и створи правни и економски оквир у погледу мрежне енергије, стања животне средине и са њима повезаном енергетском ефикасношћу, истовремено кроз подстицање коришћења обновљивих извора енергије. Утицај производње, превоза и коришћења енергије на животну средину, због потенцијалног великог загађивања, постао је обавезан део права животне средине и права енергетике.

---

<sup>491</sup> Извештај за 2016. годину, Република Србија, Радни документ комисије, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_srbija\\_2016.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf), 87-90, 1. март 2018.

Студијама које су за предмет проучавања имале област енергетике у уговорним странама, утврђено је да енергетске делатности врше значајан утицај на животну средину. Разлози за наведену чињеницу су ти што цео регион има велику емисију гасова стаклене баште услед велике потрошње лигнита, затим загађења које потичу од спаљивања горива (загађење животног простора у зградама и локално загађење из неефикасног и неадекватног коришћења грејних тела), губитак шума и деградирање земљишта (због повећаног коришћења дрвета као горива). Статистичка истраживања из 2005. године о степену загађености животне средине у региону Западног Балкана, показала су да је загађеност забрињавајуће највећа у Србији, чак два пута већа у односу на у Хрватску која је била на другом месту.<sup>492</sup> С тим у вези, Европска унија у циљевима своје енергетске политике утврђује механизме за сузбијање ефеката феномена климатских промена, кроз утврђивање обавезе смањења емисије гасова стаклене баште за 20% до 2020. године.<sup>493</sup> Јединствени део овог циља су и механизми за повећање енергетске ефикасности и повећање коришћења обновљивих извора енергије, сваког за 20% до 2020. године. Наведени циљ 20-20-20 утврђен је због високог степена опасности од енергетских делатности и коришћења енергије на животну средину, како би се обезбедио одрживи развој на планети за будуће генерације.

Мере које се односе на повећање енергетске ефикасности и прелазак на обновљиве изворе енергије предузимају се из разлога што је енергетска криза све присутнији проблем у целом свету, за који се процењује да ће годинама постајати још већи.<sup>494</sup> При том, нафта и природни гас су још увек кључни енергенти. Аналитичари се слажу да су светске резерве нафте још увек велике и да њихова експлоатација неће бити спорна до 2045. године, с тим што природни гас има својих предност јер је енергетски економичнији и мање опасан за употребу са еколошког становишта. Предвиђања су да ће употреба природног гаса бити доминантна у овом

---

<sup>492</sup> Environment, [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/AREAS\\_OF\\_WORK/Instruments/Environment](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/Instruments/Environment), 23. мај 2017.

<sup>493</sup> Braun Jan Frederik (24 February 2012). „EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules: Between a new policy and business as usual”, *Politics and Institutions, EPIN Working Papers*. p. 14, 24 February 2011.

<sup>494</sup> Stacy C. Davic, Susan W. Diegel, *Transportation energy data book: edition 22*, Center for Transportation Analysis Engineering Science & Technology Division, september 2002.

веку.<sup>495</sup> У државама ЕУ наведени проблем присутан је у већој мери имајући у виду да се око половине укупних количина енергената потребних државама чланицама увози, а процењује се да ће до 2030. године зависност ЕУ од увоза нафте порасти за више од 90%.<sup>496</sup> Из наведених разлога, односно уочених проблема у снабдевању нафтом и гасом као кључним енергентима, у овој области се води таква политика која је заснована не само на рационалнијем трошењу постојећих енергетских извора, већ и на проналажењу других видова енергије. С тим у вези, изградња нових нафтовода и гасовода и повезивање већ постојећих постаје изузетно значајна за европске државе.

У новије време, један од кључних проблема са којим се суочавају европске државе јесте сигурност снабдевања нафтом и гасом. Као најчистији облик енергије, природни гас је значајан енергент који у односу на друге облике примарне енергије има предности како у погледу енергетске ефикасности, тако и са становишта екологије те је његова потрошња у сталном порасту. Резерве природног гаса потврђују да ће ова енергетска сировина имати у наредном периоду велику улогу. При том, највећи природни ресурси (око 70%) овог енергента налазе се на територијама бившег СССР посебно у Руској Федерацији која је највећи светски произвођач природног гаса са учешћем од око 22% укупне светске производње. Имајући у виду да је оријентација на политику увоза претежно из Русије постала несигурна за државе ЕУ, то се проналазе нови извори и правци допремања. Због тога је снабдевање преко држава Западног Балкана, које имају важан географски положај, за Европу стратешки значајно. Заједнички интерес за ове државе јесте остваривање прихода по основу транзитних такси од протока нафте и гаса преко њихових територија. За нашу земљу свакако су најзначајнији балкански нафтоводи Бургас-Александропулос, затим нафтовод Бургас-Валона и Паневропски нафтовод ПЕОП.<sup>497</sup>

Прве иницијативе за формирање интерног тржишта гаса унутар ЕУ предузете су 1998. године доношењем прописа који су имали за циљ отварање тржишта гаса постепеним увођењем конкуренције, како би све компаније као и потрошачи могли

---

<sup>495</sup> International Energy Agency, *World Energy Outlook 2002*, [http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/2008-1994/weo2002\\_part1.pdf](http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/2008-1994/weo2002_part1.pdf), 01. март 2018. године.

<sup>496</sup> J.Bielecki, „Energy security: is the wolf at the door?“ Volume 42, Issue 2, Summer 2002, 235-250.

<sup>497</sup> Душанка Ђурђев, „Европска унија и балкански нафтоводи“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 12/2006, 645 и даље.



слободно да бирају испоручиоца гаса. То су биле Директиве Европског Парламента и Савета о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса 1998. и 2003. године.<sup>498, 499</sup> У погледу имплементације наведених прописа, већина држава се определила за постепено отварање сопствених тржишта. Питање снабдевања крајњих купаца природним гасом у Републици Србији уређено је чланом 297. важећег Закона о енергетици.

Отварањем тржишта енергије, паралелно са све већим интересовањем за изучавањем права енергетике, намећу се бројна питања као што су: Да ли је данас, у савременим условима живота и развоја привреде, могуће замислити живот без употребе енергије? Да ли се право на енергију може посматрати као основно људско право? Куда воде најновији прописи Европске уније у овој области? При том, треба имати у виду да су правни односи у области енергетике засновани на коришћењу „јавног добра“, као и да ова област има својих специфичности јер се у њој преплићу елементи како националног (енергенти се сматрају важним стратешким питањем сваке земље, држава регулише обављање делатности од стране енергетских субјеката на својој територији), тако и међународног карактера (тржишта се морају отварати, мреже се морају повезивати, струја се увози и извози). Коришћење енергије је постало саставни део људског живота, било да је реч о становању, производњи хране, одеће, лекова, функционисању болничких и медицинских апарата, индустрије, пољопривреде, саобраћаја, коришћењу савремених видова комуникације и много чега другог без чега се живот у данашњим условима не може замислити. Стога је низ међународних уговора и заједница настало из потребе за остваривањем права на енергију. Да би се ово право у потпуности изједначило са основним људским правима која су настала као природна људска права током развоја људског друштва, вероватно ће протећи још времена с тим што се се тај тренутак развојем технике и технологије све више приближава. У упоредном праву постоје пресуде које потврђују да је право на енергију основно људско право и да свако ограничење у снабдевању

---

<sup>498</sup> Directive (EC) No 98/30 of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas, *Official Journal L 204*, p. 1–12.

<sup>499</sup> Directive (EC) No 2003/55 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 L 176*, p. 57–78.

енергијом представља угрожавање права на адекватно становање, а самим тим на здравље и живот.<sup>500</sup>

Постепеним отварањем европског тржишта електричне енергије за конкуренцију, који процес је започет пре више од десет година, грађани Европе добили су могућност избора снабдевача као и то да су цене енергената бивале ниже, чак и у периоду њиховог раста на глобалном нивоу. Конкуренција је добра јер са собом носи могућност да се изађе у сусрет различитим очекивањима и захтевима потрошача, који се могу кретати од ниже цене до вишег нивоа услуге, или пак снабдевања енергијом из обновљивих извора. Иако је направљен прогрес у формирању истински конкурентног тржишта енергије, Европска комисија је установила да потрошачи у Европи не добијају увек најповољнију понуду. Такође, постоје и други озбиљни изазови везани за све аспекте снабдевања и коришћења енергије. Имајући у виду да је Европа енергетски увозно зависна, као и да фосилна горива имају особину необновљивости, то се прогнозира да ће, уколико се тренутни трендови потрошње енергије у Европи наставе, до 2030. године Европа увозити 70% потребне енергије. Затим, услед повећане потрошње енергије очекује се и то да ће се ниво емисија гасова са ефектом стаклене баште повећати за 60% до 2030. године, што ће изазвати неповратне климатске промене. Са овим изазовима можемо се суочити уколико постоји ефикасно унутрашње тржиште за гас и електричну енергију.<sup>501</sup>

Уопштено говорећи, енергетика је највећи глобални загађивач животне средине, те се брига о заштити животне средине ефикасно може остваривати само на глобалном нивоу. Смањивање обима производње и потрошње „прљаве“ енергије и повећање обима потрошње обновљивих извора енергије, уз примену принципа енергетске ефикасности, једна је од кључних мера заштите животне средине.

---

<sup>500</sup> Пример случаја: „World Organisation Against Torture, Lawyers Committee for Human Rights, Union Inerafricaine des Droits de l'Homme, Les témoins de Témoins de Jehovah/ Zaire African Commission on Human and Peoples Rights, Communications 25/89, 47/90, 56/91, 100/93. Кључне речи: право на здравље-обавеза заштите-позитивне обавезе. Чињенице: Тужиоци су започели велики број поступака поводом кршења људских права, почев од арбитрарног хапшења, затварања, тортуре и религиозног поступка на самљењу медицинске помоћи и пропуста државне управе да омогући основне услуге као што су чиста пијаћа вода и електрична енергија. Одлука: Пропуст државне управе да омогући основне услуге неопходне за минимум стандарда здравља, као што су чиста пијаћа вода и електрична енергија и ускраћивање медицинске услуге засноване на кршењу права уживања најбољег остваривог физичког и менталног здравља и обавеза државе да предузима неопходне мере да заштити здравље свог народа као што је утврђено у члану 16. Повеље.“ (Афричка повеља о људским правима).

<sup>501</sup> А.Марковић, „Менаџмент у енергетици“, Београд 2011, 262.

Ратификацијом међународних конвенција, посебно оних који се односе на обавезу заштите и унапређења животне средине у области енергетике, врши се снажан утицај на развој домаћег права енергетике које се не може посматрати као једна статична област права већ пре свега као процес<sup>502</sup> на који утичу отварање тржишта, већа спољнотрговинска размена, као и учешће на другим тржиштима енергије.

Развој система заштите животне средине на међународном, регионалном и националном плану захтева континуирано праћење усаглашености прописа и спровођења међународних обавеза. Стратешки циљеви установљени међународним документима представљају оквир за државе у спровођењу имплементације прописа на националном, регионалном и локалном нивоу.<sup>503</sup> Стога, јасно дефинисана стратегија приближавања ЕУ законодавству у области животне средине представља предуслов за реформу законодавства и испуњавање стратешких, а посебно националних циљева. У том смислу планови имплементације као оперативни документи морају бити засновани на јасним циљевима, реалној процени финансијских средстава и људских ресурса који су потребни за њихову реализацију.

Међународноправни оквир заштите животне средине у систему УН, као и законодавноправни оквири држава прогресивно су развијани на принципима прокламованим на УН Конференцији о човековој средини (Штокхолм, 1972)<sup>504</sup> и значајно утемељени на УН Конференцији о животној средини и развоју (Рио, 1992)<sup>505</sup> и Светском самиту о одрживом развоју (Јоханезбург, 2001).<sup>506</sup> Наведени оквири представљају кључну основу за суочавање са изазовима животне средине у 21. веку. Ефективна и благовремена примена ових правних режима је ослонац за решавање питања животне средине у контексту одрживог развоја, са којима се свет данас суочава. Декларација о човековој средини,<sup>507</sup> Европска повеља о животној средини и здрављу, Бергенска декларација о одрживом развоју, Декларација о животној

---

<sup>502</sup> Б. Лепотић Ковачевић, „Право енергетике као посебна област“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011, 609 и даље.

<sup>503</sup> Гордана Петковић, „Развој система заштите животне средине у Републици Србији“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 10/2009, 5 и даље.

<sup>504</sup> United Nations Conference on Human Environment (Stocholm, 5-16 June 1972).

<sup>505</sup> United Nation Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992).

<sup>506</sup> Earth Sammit on Sustainable Development (Johanesburg, 26 August – 4 September 2002).

<sup>507</sup> Stocholm Declaration on Human Environment , Stocholm 1972.

средини и развоју,<sup>508</sup> Јоханесбуршка декларација о одрживом развоју (2002),<sup>509</sup> које документ је наша земља потписала, сматрају се актима који су отворили ново поглавље заштите животне средине на међународној сцени и стварили политички оквир за деловање у правцу заштите животне средине као интегралног дела одрживог развоја. Од наведених прописа Рио Декларација истиче потребу за јачањем правних и институционалних капацитета, сматрајући их од кључног значаја за одрживи развој, и одговорност државе за стање животне средине на територији под њеном јурисдикцијом, као и за прекогранично загађивање. (принцип 2. и 14. Рио декларације о државној суверености и одговорности државе за прекогранично загађивање).

Да би прописи у области заштите животне средине били применљиви потребно је да садрже јасне, прецизне и недвосмислене услове који се не ослањају на скупе и недоступне технологије. Јавност може бити моћан савезник у напорима за поштовање прописа. Како би се то постигло потребна је едукација кроз указивање на узроке и последице загађења, штетност на људско здравље и природне ресурсе, као и велике трошкове који настају услед отклањања штетних последица које проузрокује загађење природне средине у којој живимо.

Животна средина, у складу са опредељењима међународне заједнице, заузима место у самом врху светских приоритета, а подразумева координирану активност субјеката заштите животне средине на глобалном, регионалном, субрегионалном и националном плану (међународне организације – владине и невладине, државе, привредни субјекти, грађани и др.). Наведено се нарочито односи на заштиту ваздуха, вода, мора, земљишта, шума, опасне материје, удесе, јонизујуће и нејонизујуће зрачење, опасне и друге отпаде, климатске промене, заштиту озонског омотача и друга глобална и посебна питања животне средине. С обзиром на изнето, у средишту међународних активности је одговор на питање: Да ли ће међународна заједница, која је животну средину прокламовала као приоритетно глобално питање од значаја за опстанак Земље и човечанства, успети да се избори са изазовима 21. века који указују да је садашњи институционални оквир за одрживи развој

---

<sup>508</sup> Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro 1992.

<sup>509</sup> Johannesburg Declaration on Sustainable Development, Johannesburg 2002.

неадекватан, иако се процењује да данас постоји око 700 различитих међународних уговора у овој области на мултилатералном, регионалном и билатералном нивоу? Проблем представља то што многе националне администрације, посебно држава у развоју, немају неопходан капацитет за ефективну примену међународних уговора. Сложеност, специфичност и мултидисциплинарност питања животне средине, на међународном и унутрашњем плану, захтева координирано праћење стања у овој области, закључивање и спровођење међународних уговора, предлагање одговарајућих мера у области животне средине које се односе на друштвено-економску димензију, глобалне и посебне проблеме животне средине, инструменте и међународну сарадњу. Императив за функционисање ефикасног система управљања животном средином јесу усаглашени принципи, разграничене надлежности и савремене и ефикасне друштвено-управне мере. Право на очување и развој животне средине, као и обезбеђење услова за живот и рад у здравој животној средини садржано је као посебно право, директно или индиректно, у бројним међународним документима.<sup>510</sup>

Оно са чиме се данашња цивилизација суочава јесте оскудица природних ресурса, чиме се доводи у питање и човеков опстанак на Земљи. Напредак технологије прети да уништи свог творца уместо да му олакша живот. Све више се развија свест о коначности енергетских ресурса и потребе за успостављањем правно обавезујућих норми у области заштите животне средине. Увидело се да је животна средина основа на којој се уздижу економски и социјални стубови одрживог развоја, а не обрнуто, имајући у виду међузависност економије и екологије за човекову добробит, односно да је садашњи приступ који се базира на економском расту неиодржив. Само такво схватање одрживог развоја може допринети решењу кризе у којој се данас налазимо.<sup>511</sup>

Главни узрочници загађења ваздуха су саобраћај, производња електричне енергије и индустрија, укључујући сагоревање горива и обраду материјала, При том су емисије штетних загађујућих материја у сталном порасту. Посебно је штетно

---

<sup>510</sup> Г. Петковић, „Одговорност за примену прописа у области животне средине“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011, 497 и даље.

<sup>511</sup> Слободан Прошић, „Јачање међународних институционалних оквира заштите животне средине“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011, 549 и даље.

присуство олова у ваздуху чији су најзначајнији извори енергетска постројења на бази чврстих и течних горива. Свака земља настоји да путем различитих мера, које првенствено имају превентивни карактер, обезбеди заштиту ваздуха од загађивања. У те мере спадају израда урбанистичких и просторних планова, прописивање стандарда квалитета ваздуха, мере за заштиту ваздуха од издувних гасова из моторних возила, дозволе и одобрења за изградњу и реконструкцију објеката који могу загађивати ваздух и друге мере. Република Србија је доношењем бројних прописа, који су углавном усаглашени са међународним прописима о заштити ваздуха, и то Конвенцијом о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима 1979. године, Бечком конвенцијом о заштити озонског омотача из 1985. године, Монреалским протоколом о супстанцама које оштећују озонски омотач из 1987. године, као и са прописима Европске уније који се односе на заштиту ваздуха, установила низ мера заштите од загађивања ваздуха.<sup>512</sup>

Године 2004. донет је сет закона у области заштите животне средине и то: Закон о заштити животне средине,<sup>513</sup> којим је први пут уређен систем заштите животне средине, затим Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину,<sup>514</sup> Закон о процени утицаја на животну средину<sup>515</sup> и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.<sup>516</sup> Имајући у виду да загађење ваздуха са еколошког становишта угрожава не само животну средину у ширем смислу, већ првенствено знатно утиче на здравље људи, 2009. године донет је Закон о заштити ваздуха као *lex specialis* којим се уређује управљање квалитетом ваздуха и одређују мере, начин организовања, контрола спровођења заштите и побољшања квалитета ваздуха као природне вредности од општег интереса која ужива посебну заштиту (члан 1. Закона). Република Србија је донела и низ подзаконских аката који се односе на заштиту ваздуха, а који су усаглашени са одредбама наведених закона и то: 1.

---

<sup>512</sup> Светлана Нојковић, „Нови концепт заштите ваздуха у Републици Србији“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2008, 443 и даље.

<sup>513</sup> Закон о заштити животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - УС, 14/16.

<sup>514</sup> Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 88/10.

<sup>515</sup> Закон о процени утицаја на животну средину, „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09.

<sup>516</sup> Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 25/15.

Уредбу о поступању са супстанцама које оштећују озонски омотач, као и условима за издавање дозвола за увоз и извоз тих супстанци („Службени гласник РС“, бр. 114/13), којом се прописује поступно смањивање супстанци које оштећују озонски омотач, услови и начин издавања дозвола за увоз и извоз супстанци које оштећују озонски омотач; 2) Уредбу о критеријумима и начину одобравања програма и пројеката који се реализују у оквиру механизма чистог развоја („Службени гласник РС“, бр. 44/10), којом су прописани критеријумима и начину одобравања програма и пројеката који се реализују у оквиру овог механизма; 3) Уредбу о граничним вредностима емисија загађујућих материја у ваздух из постројења за сагоревање („Службени гласник РС“, бр. 6/16), којом се прописују граничне вредности емисије загађујућих материја у ваздух из стационарних извора, критеријуми за успостављање мерних места за мерење емисије; 4) Уредбу о методологији прикупљања података за Национални инвентар ненамерно испуштених дуготрајних органских загађујућих супстанци („Службени гласник РС“, бр. 76/2010), којом се прописује методологија прикупљања података за национални инвентар ненамерно испуштених дуготрајних органских загађујућих супстанци; 5) Уредбу о методологији прикупљања података за Национални инвентар емисије гасова са ефектом стаклене баште („Службени гласник РС“, бр. 81/2010) којом се прописује методологија прикупљања података за национални инвентар емисије гасова са ефектом стаклене баште; 6) Правилник о садржају планова квалитета ваздуха („Службени гласник РС“, бр. 21/10); 7) Правилник о садржају краткорочних акционих планова („Службени гласник РС“, бр. 65/10) и 8) Правилник о начину размене информација о мерним местима у државној и локалној мрежи, техникама мерења, као и начину размене података добијених праћењем квалитета ваздуха у државној и локалним мрежама („Службени гласник РС“, бр. 84/2010).<sup>517</sup>

Основни правци развоја РС у области заштите животне средине, одрживог развоја, одрживог коришћења природних ресурса и добара, енергетике и енергетске ефикасности дефинисани су „крвним“ стратешким документима као што су

---

<sup>517</sup> Драгиша Гајић, „Загађење ваздуха и заштита од загађења са освртом на међународне и националне прописе“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011, 591 и даље.

Национална стратегија одрживог развоја,<sup>518</sup> која има за циљ да доведе до баланса између економског раста, заштите животне средине и социјалне равнотеже и Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара,<sup>519</sup> која у свом фокусу има повећање ефикасности коришћења природних ресурса и смањење негативног утицаја на животну средину. Влада Републике Србије је 2010. године донела Национални програм заштите животне средине, на основу кога се врши планирање и управљање заштитом животне средине у периоду од 2010. до 2020. године, који је заснован на претходно донетом Закону о заштити животне средине и представља најважнији стратешки документ у овој области.

Остваривање концепта друштва које је у хармонији са природом подразумева коришћење ресурса на одржив начин, а тиме и очување биолошке разноликости. Законом о енергетици истакнут је значај енергетске ефикасности у секторима производње и потрошње енергије, у оквиру дефинисане енергетске политике. Енергетски потенцијал обновљивих извора у РС изузетно је значајан имајући у виду да се скоро трећина укупне количине електричне енергије производи у хидроелектранама. Закон о ефикасном коришћењу енергије<sup>520</sup> прецизно дефинише обавезе свих енергетских субјеката из различитих сектора у односу на енергетску ефикасност и садржи квалитативно нова решења која имају за циљ смањење емисија гасова који стварају ефекат стаклене баште, смањење негативног утицаја на животну средину, смањење потрошње енергије а тиме и трошкова за енергију у свим секторима, подстицање употребе обновљивих извора енергије за сопствене потребе, подстицање енергетске ефикасности објеката и индустрије.

Ратификовањем Споразума о стабилизацији и придруживању, те отпочињањем преговора о придруживању, Србија је започела хармонизацију националног законодавства са прописима Европске уније. Подношењу пријаве Србије за приступање ЕУ претходило је и усвајање већег броја закона из области заштите животне средине, који су у значајној мери били усклађени са постојећим

---

<sup>518</sup> Национална стратегија одрживог развоја, „Службени гласник РС“, бр. 57/08.

<sup>519</sup> Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара „Службени гласник РС“, бр. 33/12.

<sup>520</sup> Закон о ефикасном коришћењу енергије „Службени гласник РС“, бр. 25/13.



законодавством ЕУ (Закон о управљању отпадом, Закон о заштити природе, Закон о заштити буке у животној средини, Закон о хемикалијама, Закон о заштити од нејонизујућих зрачења и др.). Затим је крајем 2015. и почетком 2016. године, због усвајања одређеног броја међународних уговора, настала потреба за усаглашавањем сета закона којима се регулише област заштите животне средине.

Иако су опште оцене о напретку Србије, посебно у области транспозиције права ЕУ повољне, изазови су и даље велики. Поред потребе за перманентним усклађивањем са законодавством ЕУ, јер се нове директиве стално доносе, неопходно је поштрити мере спровођења донетих правних норми.<sup>521</sup>

Међутим, тенденција унапређивања правног амбијента у области заштите животне средине не односи се само на хрмонизацију са прописима ЕУ већ и на примену одредби и принципа међународних конвенција чији је наша земља потписник, као што су нпр: Уредба о ратификацији Међународне конвенције за заштиту биља; Закон о ратификацији Међународне конвенције за заштиту птица; Уредба о ратификацији Конвенције о мочварама које су од међународног значаја, посебно као пребивалиште птица мочварица; Конвенција о сарадњи за заштиту и одрживо коришћење реке Дунав; Закон о потврђивању Оквирне конвенције о заштити и одрживом развоју Карпата; Закон о потврђивању Конвенције о очувању миграторних врста дивљих животиња; Закон о потврђивању Конвенције о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта; Закон о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности; Закон о потврђивању Конвенције о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре; Закон о потврђивању Оквирне конвенције УН о промени климе, са анексима; Закон о потврђивању Кјото Протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе; Закон о потврђивању Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту; Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач; Закон о ратификацији Бечке конвенције о заштити озонског омотача, са прилозима; Закон о ратификацији Конвенције о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима; Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација,

---

<sup>521</sup> М. Лукиновић, „Преглед права заштите животне средине у Србији“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2016, 485.

учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, тзв. Архуска конвенција.<sup>522</sup> Ова конвенција, за разлику од претходних међународних уговора који су регулисали однос права и обавеза на релацији држава чланица – држава чланица, уводи другачији приступ заштити животне средине и то на релацији држава потписница – њени грађани, чиме је установљен нови тренд у развоју међународног јавног права животне средине. Чином њеног потписивања државе чланице ЕУ обавезале су се на имплементацију највиших демократских стандарда и принципа у конкретне процедуре решавања проблема у вези са животном средином. Када је у питању право на приступ информацијама о стању животне средине, треба споменути да је оно било установљено 1990. године Директивом ЕУ 90/313/ЕЕЗ која је послужила као модел творцима Аархуске конвенције, који су ово право даље разрадили и проширили. Тиме је право да траже информацију о животној средини признато свим физичким и правним лицима независно од држављанства или седишта, њиховим удружењима, организацијама или групама, а у суштини представља њихово субјективно право на подношење захтева за приступ еколошким информацијама које се налазе у поседу државних органа, без обавезе навођења правног интереса. Насупрот праву поменутих субјеката, постоји обавеза државе потписнице Конвенције да обезбеди услове да релевантни државни органи тражене информације пре свега поседују, доставе их или учине доступним.<sup>523</sup> У случају да дође до повреде било ког од наведених права, тражилац информације има право да поведе поступак пред надлежним, неутралним и независним органом које је основано законом конкретне државе, чиме се омогућава остваривање права на приступ правосуђу свим људима под једнаким условима.<sup>524</sup> Приступ правосуђу у ЕУ одвија се на два нивоа, и то на нивоу саме Уније и на нивоу држава чланица, из разлога што је одговорност за спровођење права животне средине подељена између институција Уније и држава чланица (а унутар самих држава чланица по интерним нивоима – централном, регионалном и локалном), што је изражено и у

---

<sup>522</sup> Међународне конвенције,  
[http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=propisi\\_medjunarodne\\_konvencije](http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=propisi_medjunarodne_konvencije), 6. март 2018. године.

<sup>523</sup> Марија Костић, „Архуска конвенција и заштита животне средине у ЕУ“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2008, 451 и даље.

<sup>524</sup> Capelleti, M;Grath, B.: „Access to Justice, Vol. III – Emerging Issues and Perspectives“; Stijthoff and Noordhoff, Alphen aan den Rijn; 1979; p.6.

самом Уговору – члан 175, став 4.<sup>525</sup> За решавање спорова у вези са животном средином надлежан је Европског суда правде, који је овлашћен да у оквиру своје надлежности разматра и еколошке спорове. У принципу, поступак заштите права на информацију или учешће у доношењу одлука покреће се пред управним органом, који је фактички изазвао спор око остварења једног од два наведена права, тиме што није омогућио приступ информацији или је онемогућио адекватно учешће грађана. Незадовољна странка има право улагања жалбе на одлуку управног органа, чиме је обезбеђена двостепеност управног поступка. Након окончаног управног поступка, када више није дозвољена жалба, незадовољна странка или овлашћени орган има право покретања управног спора, чиме се прелази у судски поступак заштите повређеног права.

Од потписивања Аархуске Конвенције 1998. године, ЕУ је предузела значајне кораке у правцу усаглашавања постојећих правних режима са захтевима Конвенције. У прилог томе говори усвајање три правна документа Европског парламента и Савета, и то Директиве 2003/4/ЕЗ о приступу јавности информацијама о животној средини,<sup>526</sup> Директиве 2003/35/ЕЗ о учешћу јавности у доношењу одлука о изradi посебних еколошких планова и програма.<sup>527</sup> и Уредбе бр. 1367/2006 о примени одредби Аархуске конвенције на институције и тела Европске заједнице<sup>528</sup> која не представљају ништа друго до детаљнију разраду сваког од три стуба Аархуске конвенције, те као обавезујући правни акти за све државе чланице и са те стране ојачавају гаранције примене и спровођења циљева које је Конвенција дефинисала. Прихватањем чињенице да квалитет животне средине не познаје просторне и физичке границе између држава, питања њене заштите и побољшања њеног стања

---

<sup>525</sup> EC Treaty; OJ C 325/109 from 24. December 2002; paragraph 4 of Article 175 has not been amended by Treaty of Nice, „Without prejudice to certain measures of a Community nature, the Member States shall finance and implement the environmental policy“.

<sup>526</sup> Directive (EC) No 2003/4 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, *Official Journal L 41*, p.26-32.

<sup>527</sup> Directive (EC) No 2003/35 of the European Parliament and of the Council of May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC, *Official Journal L 156*, p. 17-25.

<sup>528</sup> Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, *Official Journal L 264*, p.13-19.

прешла су из домена унутрашње одговорности појединачних држава у домен међународне бриге, деловања и регулисања. Конкретне активности се и даље, у највећој мери и на најбољи начин, спроводе на националним или локалним нивоима конкретних држава али су за дугорочан успех, уједначен и одржив развој глобалних друштава неопходне усаглашене политике, стратегије и стандарди. Њихово спровођење се обезбеђује оквирима позитивноправних система на националним и наднационалним нивоима.

Анализирање прописа Европске уније, који представљају правни оквир у области енергетике и заштите животне средине, има за циљ да укаже на неопходност да се и у Републици Србији потребе за енергијом задовољавају на начин да се постојећи извори енергије рационалније троше и постепено полако замењују обновљивим изворима енергије, како би употреба енергије што мање загађивала околину у којој живимо. Такође, уједначен прекогранични транспорт енергије захтева јединствен правни оквир. Циљ прописа који се преносе у домаће право јесте да заиста буду применљиви на одговарајуће објекте и инфраструктуру, те је потребно створити услове да одређена правила, одређени правни оквир и одређене процедуре нађу своју практичну примену. Наведени прописи се анализирају кроз преглед правног оквира односно прописа које је потребно имплементирати у области електричне енергије, природног гаса, нафте, енергетске ефикасности, обновљивих извора, сигурности снабдевања и заштите животне средине.

Бројне државе су нарочито у другој половини двадесетог века имале богату пролиферацију разноврсних правних докумената донетих ради онемогућавања настанка штета у човековој средини, из разлога што у периоду пре савремене технолошке револуције државе и њихови привредни субјекти нису имали капацитете да човековој средини нанесу штете које би могле имати глобални карактер.

Развојем индустријских капацитета до неслућених размера ситуација се променила јер је човекова делатност постала узрок директних и у новије време глобалних непоправљивих еколошких штета. Услед тога, међународно право заштите животне средине постало је област веома динамичног развоја.<sup>529</sup> При крају

---

<sup>529</sup> Филип Турчиновић, „Међународноправна заштита животне средине и еколошко право ЕУ“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 12/2013, 357 и даље.

двадесетог века доношени су закони са сврхом да зауставе мање или више присутна оштећења човекове средине унутар националних територија, а наведена активност је у највећем броју случајева зависила од политичких прилика у самим државама. Међутим, видан успех у конституисању универзалне димензије еколошког права није постигнут. Државе успоравају, због бројних интереса, настајање стриктнијег режима обавеза у заштити човекове околине јер би он произвео додатне трошкове за привредне субјекте и настоје да олакшају пословање својих компанија, неретко занемарујући штетност њихове делатности по човекову средину. Међународни суд правде је у својим одлукама стао на становиште да је човекова средина угрожена и да се налази у стању свакодневне опасности. Овај суд је такође изразио став да животна средина није нека апстракција већ је реч о животном простору на коме је могуће обезбедити квалитетан живот и здравље садашњим и будућим генерацијама. Очигледно је да бројни уговори попуњавају макар у нормативном смислу празнине које су врло често засноване само на доброј вери држава у међународној заједници. Све у свему, када се разматра универзални оквир међународноправне заштите човекове средине уочава се недовољна кохерентност, неизграђен систем правне структуре, тематска разноврсност и исувише присутан утицај политичког фактора. Посебно, на примеру еколошког права ЕУ видљиво је да је ову област било потребно детаљније регулисати, иако се уочава бројност докумената еколошког карактера нарочито у области тзв. секундарног законодавства ЕУ.

Међутим, треба имати у виду и то да су објективне могућности држава у остварењу заштите животне средине различите. Управо на тој чињеници и почива концепт одрживог развоја, те се морају узети у обзир оба његова конститутивна елемента, како еколошки тако и економски. За државе у развоју интегрисани приступ економским и еколошким циљевима тешко је изводљив, ако не и немогућ, без трансфера финансијских средстава и технологије из развијених земаља које су по правилу и највећи загађивачи, па се из тог разлога чешће опредељују за економски него за еколошки моменат. Посматрано краткорочно, овај избор даје конкретније резултате. Уочена склоност тешко се може контролисати без „тврдог“ права и делотворних институција које у позитивном међународном праву не постоји.<sup>530</sup>

---

<sup>530</sup> М. Крећа, (2010), 717-718.

Потреба за квалитетнијим уређењем ове области, јаким институцијама и релативној економској и социјалној кохезији јавља се услед сазнања да емисија гасова са ефектом стаклене баште у атмосфери стално расте, са тенденцијом даљег пораста средње годишње температуре на Земљи. Према неким проценама очекује се да ће у периоду од 2030. до 2050. године она достићи највишу вредност за последњих два милиона година.<sup>531</sup>

Процес регулаторне реформе у Републици Србији обухвата велики број прописа, како оних који се директно, тако и оних који се индиректно односе на животну средину. Чињеница да су нови закони усаглашени са захтевима ЕУ законодавста у овој области не искључује даље измене, које су неминовне. Добра анализа и разумевање процене утицаја законодавних промена које доноси процес усклађивања законодавства са *acquis*-ом смањује потешкоће за људске, финансијске и друге ресурсе. У контексту интеграције у ЕУ циљ анализе ефеката прописа ЕУ који се транспонују у националне прописе јесте да се органима државне управе и приватном сектору пруже детаљне информације о политичким, привредним, еколошким и социјалним ефектима усвајања одређених политика, односно прописа ЕУ. Један од циљева анализе ефеката је и потврђивање ЕУ да држава кандидат озбиљно схвата спровођење прописа и да може да одговори на питања која редовно поставља Европска комисија, поред процене најисплативијег начина да се то уради.<sup>532</sup> Међународна искуства појединих земаља показују да је резултат овог процеса убрзање управљачког пословања, повећање страних улагања и смањење незапослености.

Имајући у виду да се још у Извештају о климатским променама и међународној безбедности, који су 14. марта 2008. године Европском савету поднели Високи представник за спољну и безбедносну политику ЕУ и Европска комисија, указивало на то да ће глобално загревање убрзати суочавање ЕУ са питањима безбедности животне средине, од енергетске кризе до масовних миграција, да су последице већ видљиве у целом свету, те да се загађења хитно и веома драстично

---

<sup>531</sup> Г. Петковић, „Животна средина и зелена економија“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, број 9/2013, 425 и даље.

<sup>532</sup> Г. Петковић, „Регулаторна реформа у области заштите животне средине“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2008, 427 и даље.

морају смањивати да би човечанство преживело, то се више не поставља питање да ли, већ како да се делује. Дилема која се данас јавља код свих оних који сагледавају нераскидиву везу између безбедности и опстанка цивилизације какву данас познајемо, с једне, и климатских промена с друге стране јесте да ли смо закаснили и можемо ли добити битку против глобалног загревања?<sup>533</sup> Поменути Извештај је сачињен на основу налаза Међувладиног панела о климатским променама који је показао да чак и под условом да се до 2050. године ниво емисија штетних гасова сведе на ниво из 1990. године неће бити избегнуто глобално повећање температуре за 2 степена Целзијуса, што би могло довести до сценарија без преседана на плану глобалне безбедности. У том контексту се први пут помињу „претње међународној безбедности изазване глобалним загревањем“ и наводи да су главни узроци пораста температуре на земљиној површини од 1950. године наовамо проузроковане људским фактором.<sup>534</sup>

Загађивање ваздуха је узрок глобалних еколошких проблема као што су климатске промене, смањење озонског омотача, глобално загревање, деградација земљишта и шума, смањивање залиха питке воде, и других. Имајући у виду да је енергетски систем данашњице зависан од горива фосилног порекла као што су угаљ, нафта и гас, а која подмирују 80% глобалне енергетске потрошње, то је коришћење обновљивих извора енергије (соларне енергије, геотермалних извора, биомасе, биодизела, снаге ветра и таласа) и чистијих облика горива (нпр.природног гаса) најбољи начин да се контролише и смањи загађеност ваздуха без ограничавања економског раста. Међутим, сиромашне земље углавном се ослањају на традиционалне изворе горива што успорава њихов економски развој и повећава ниво загађивања ваздуха.<sup>535</sup>

---

<sup>533</sup> С. Прошић, „Безбедност и животна средина“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2008, 499 и даље.

<sup>534</sup> Међувладин панел за промену климе, Четврти извештај о оцени промене климе – допринос радне групе III „Климатске промене 2007: ублажавање промена климе“, 30. април – 4. мај 2007, Бангкок, Тајланд, [http://www.hidmet.gov.rs/podaci/ipcc/4%20IZVESTAJ%203%20RADNE%20GRUPE%20-%20UBLAZAVANJE%20\(SRP\).pdf](http://www.hidmet.gov.rs/podaci/ipcc/4%20IZVESTAJ%203%20RADNE%20GRUPE%20-%20UBLAZAVANJE%20(SRP).pdf), 07.03.2018. године.

<sup>535</sup> Марија Благојевић, Радован Каркалић, „Глобални еколошки проблеми - Климатске промене, отопљавање, стаклене баште, киселе кише, управљање отпадом“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2008, 541 и даље.

Учинак модернизације се данас све више мери негативним последицама које је произвео. Човек се управо у технолошкој ери суочио са границама света који је сам створио јер је убрзана технолошка цивилизација почела да испоставља рачуне у виду еколошких катастрофа, климатских промена и тектонских поремећаја. Тиме смо заборавили у домен граница даљег технолошког и цивилизацијског развоја, те је питање човековог будућег станишта постало најјургентније од свих питања са којима је суочена савремена цивилизација.

Данас се све јасније потврђује да је глобализација процес који логиком економског раста по сваку цену производи негативне ефекте. На ово је указано још 1972. године у књизи *Границе раста*, у којој је изнет закључак да ће укупне планетарне резерве фосилних горива бити исцрпљене до 2100. године. Наставак раста по сваку цену биће праћен редуковањем квалитета живота на Планети. У вези са наведеним, три кључна сектора за која се процењује да имају највећи потенцијал за увођење зелене економије су обновљиви извори енергије, енергетска ефикасност и пољопривредна производња, јер управо резултати „Зелене економије“ доводе до побољшања људског благостања, уз значајно смањење ризика по животну средину.<sup>536</sup>

Многе међународне организације и владе су на Конференцији Rio+20 стајале на становишту да је за Зелени раст или Зелену економију од кључног значаја реформа економске политике и да она мора бити конзистентна са еколошким одрживим развојем.<sup>537</sup> Стратегија зеленог раста (Green Growth Strategy), усвојена од стране Европске организације за сарадњу и развој (OECD), има за циљ постизање економског раста и развоја кроз финансирање јавних добара, унапређење конкурентности, развој и трансфер зелених технологија и друго, уз спречавање еколошке деградације, губитка биодиверзитета и неодрживог коришћења природних ресурса. Она је позив владама да хармонизују раст и одрживост. С тим у вези, економски раст и развој мора бити усклађен са захтевима заштите животне средине кроз подстицање веће ефикасности у коришћењу природних ресурса, смањење стварања отпада, спречавања загађивања и ризика од удеса, увођењем зелених

---

<sup>536</sup> *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, - A Synthesis for Policy Makers*, UNEP, 2011, p.1. [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy)

<sup>537</sup> Peter Christoff and Robyn Eckersley, *Globalization and the Environment*, Chapter 5. Governing the Planet, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2013, p. 195.



технологија.<sup>538</sup> Због тога се све више говори о еколошким границама које треба да буду предмет међународних и регионалних преговора и споразума, националних и локалних прописа како би се спречило да глобална економија стигне до опасне тачке која носи ризик од наглих, нелинеарних и неповратних промена које би могле бити поражавајуће за људску цивилизацију. Из наведеног разлога се често, као најзначајније планетарне границе, наводе климатске промене, оштећење озонског омотача, коришћење земљишта, вода и биодиверзитет.<sup>539</sup> Концепт зелене економије имао је централно место на осмој министарској Конференцији „Животна средина за Европу. Данас све већи број земаља, у које спада и Република Србија, предузимају активности како би се убрзала транзиција ка зеленој економији и развијале стратегије и активности у том правцу. Модели за успостављање стратешког оквира су различити, било у оквиру постојећих стратегија одрживог развоја које садрже елементе зелене економије, до потпуно новог приступа.<sup>540</sup>

Основни правци развоја Републике Србије дефинисани су „крвним“ стратешким документима у области одрживог развоја, одрживог коришћења природних ресурса и добара, смањења сиромаштва у Србији, заштите животне средине, развоја енергетике и енергетске ефикасности. Поред ових, донете су и посебне стратегије из сектора животне средине и енергетике, као и значајан број „секторских“ стратегија (просторног планирања, привредног развоја, области запошљавања, образовања, социјалне заштите, здравља, итд.) које садрже мере за унапређење положаја осетљивих група. Зелена економија у Србији има потенцијала и то у секторима енергетске ефикасности, обновљивих извора енергије и у пољопривредној производњи. Инвестиције у овим областима било државне било приватне нису трошак већ улагање које је свакако исплативо, посебно на дужи рок. Зелена економија подразумева проналажење нових стратегија друштвено-економског развоја, као и улагање у енергетску ефикасност, смањење штетних емисија, замену фосилних горива енергијом из обновљивих извора, као и смањење трошкова производње, већу конкурентност на све захтевнијем тржишту и одрживи економски

---

<sup>538</sup> OECD Green Growth Strategy, *Towards Green Growth*, OECD, 2011.p.9

<sup>539</sup> Peter Christof and Robyn Eckersley, *Globalization and the Environment*, Chapter 5. Governing the Planet, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2013, p. 197.

<sup>540</sup> *The Eight Environment for Europe (EfE) Ministerial Conference*, 8-10 June 2016, Batumi, Georgia.

раст.<sup>541</sup> Концепт зелене економије значи и нова радна места, односно успостављање социјалне равнотеже и већи животни стандард, уз истовремено институционалне промене и иновације, посебно када су у питању одрживи развој и управљање животном средином. Зелена економија може да се постигне само кроз конкретан пакет мера – законодавне и тржишне механизме (субвенције, таксе, порези, јавне набавке и др.), као и укључивањем приватног сектора. Истраживање, иновације и пренос „зелених“ технологија од развијених ка земљама у развоју је кључно средство за постизање зеленог економског развоја. У Републици Србији неопходно је успоставити нове институције и изградити нове стратегије.<sup>542</sup>

Посебан елемент Стратегије ЕУ за одрживу, конкурентну и сигурну енергију има у виду сигурност снабдевања, те с тим у вези и пројектоване захтеве у вези са климатским променама. Полазећи од неких процена које указују на даљи пораст зависности ЕУ у погледу потрошње енергије од тренутних 50% на 65% до 2030. године, као и да се у истом периоду очекује пораст увоза гаса са 57% на 84%, а нафте са 82% на 93%,<sup>543</sup> као и да енергетски сектор ЕУ учествује у укупним емисијама гасова са ефектом стаклене баште са око 80%, то се циљеви ЕУ у области климатских промена, у делу енергетског сектора, односе на побољшање енергетске ефикасности за 20% до 2020. године и повећање удела обновљиве енергије за 20% у истом року,<sup>544</sup> односно достизање чисте енергије, енергетске ефикасности и одрживог развоја.

У међународном праву се за област енергетике највећим делом везују Уговор о енергетској повељи (Лисабон, 1994) са Протоколом о енергетској ефикасности (Лисабон, 1994) и касније усвојеним амандманима у вези са трговинским одредбама овог уговора (Брисел, 1998). Појам енергетске безбедности у овом Уговору није посебно дефинисан иако се у неколико његових одредаба говори о овом појму. Сходно томе, у члану 7. који се односи на питања везана за „транзит“ говори се о сигурности енергетског система, те тако уговорна страна кроз чије подручје пролази

---

<sup>541</sup> Greening the economy in the pan-European region, The Eight Environment for Europe (E8E) Ministerial Conference (8-10 June 2016, Batumi, Georgia), ECE/BATUMI.CONF/2016/6 of 24 March 2016, p.3.

<sup>542</sup> Г. Петковић, С. Просић, „Однос глобализације и зелене економије“ *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2016, 411.

<sup>543</sup> Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament of 10 January 2007, „An energy policy for Europe“ [COM(2007) I final, pp.3.]

<sup>544</sup> Communication from the Commission, of 10 January 2007, entitled: „Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius – The way ahead for 2020 and beyond“ [COM(2007) 2 final].

енергија није обавезна да сваки пут одобри пренос кроз постојеће енергетске објекте уколико би то угрозило сигурност или ефикасност њеног енергетског система, укључујући и сигурност снабдевања. Када је у питању суверености над природним ресурсима, као један од основних принципа међународног права животне средине, у члану 18. Уговора, кроз одредбе о „суверенитету над енергетским добрима“ формулисано је правило да „уговорне стране признају државни суверенитет и суверена права над енергетским добрима“ с тим да ова права треба да буду коришћена у складу са правилима међународног права. (Оквирна конвенција УН о климатским променама из 1992 у преамбули садржи одредбу која кореспондирају овом принципу, Конвенција о биодиверзитету 1992 је овај принцип сместила у посебан члан 3.). Велики значај за енергетску безбедност имају одредбе Уговора којима се на специфичан начин повезују енергетска и еколошка питања. Овим питањима су посвећене одредбе члана 19. Уговора. Стране уговорнице су се обавезале, на општи начин, да ће „настојати да смање, на економски ефикасан начин, штетне утицаје на животну средину који се јављају било унутар било изван њеног подручја.“ С тим у вези, потписнице су се обавезале на развијање и коришћење обновљивих извора енергије, унапређивање употребе чистих горива и примене технологија и технолошких средстава која смањују загађивање, унапређивање прикупљања и размене информација о енергетској политици која је повољна за животну средину и која је економски ефикасна. Затим, на примену трошковно ефикасних поступака и технологија, унапређивање јавне свести о утицају енергетских система на животну средину, као и на унапређивање сарадње у истраживању, развоју и примени енергетски ефикасних и за животну средину повољних технологија, побољшање енергетске ефикасности и јасну процену утицаја значајних енергетских инвестиционих пројеката на животну средину, како у почетној фази пре одлуке, тако и касније кроз надзор над утицајем тих пројеката на животну средину. Енергетска безбедност није посебно дефинисана, нити одређена на експлицитан начин, ни у Протоколу о енергетској ефикасности, имајући у виду циљеве који су дефинисани у члану 1. тачка 2. Протокола. Србија није чланица Протокола.

Више међународних уговора у области животне средине, који за свој основни предмет регулисања немају питања „енергије“, садрже одређене одредбе које су релевантне за енергетски сектор. Тако, на пример: Оквирна конвенција УН о климатским променама, Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима са својих 8 протокола, Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса, итд. садрже одредбе о енергији и енергетској безбедности. Кјото протокол уз Оквирну конвенцију о климатским променама садржи одредбе које за предмет имају област енергетике. С тим у вези, државе чланице укључене у Анекс I, у остваривању својих обавеза из члана 3. о квантификованом ограничењу и смањењу емисија, преузеле су обавезу да даље разраде политике и мере у складу са својим националним околностима, као што су „повећање енергетске ефикасности у релевантним секторима националне привреде“ (чл.2), да би подстакле одрживи развој. Део обавеза се односи на истраживање, подршку развоју и повећаном коришћењу нових и обновљивих облика енергије, технологије за издвајање угљендиоксида и савремених и иновативних технологија које не угрожавају животну средину, као и „ограничавање и/или смањивање емисије метана путем рециклаже и коришћења при управљању отпадом, као и у производњи, саобраћају и дистрибуцији енергије“. Према одредбама члана 10. овог Протокола све стране уговорнице ће „формулисати, спровести, објављивати и редовно ажурирати националне, и тамо где је то потребно, регионалне програме са мерама за ублажавање промене климе и мерама за адекватно прилагођавање на промену климе“ а који ће се односити, између осталог, и на сектор енергетике.

Постизање конкурентног унутрашњег тржишта један је од најзначајнијих стратешких циљева ЕУ чије остварење подразумева и низ мера којима се наставља процес либерализације појединих привредних сектора. Сектор енергетике је нарочито битан из разлога што снабдевање енергијом спада у домен услуга од општег економског интереса. Да би се омогућило континуирано пружање услуга, као и трговање и снабдевање енергијом на унутрашњем тржишту, национална тржишта морају бити отворена за конкуренцију што значи да је неопходно да се успостави могућност међуповезивања. Надлежност институција ЕУ у овој области успоставља се тек уколико земље чланице својим мерама не могу постићи циљеве, односно

уколико одредбе националних прописа представљају или могу представљати озбиљну препреку функционисању заједничког тржишта, у складу са принципом супсидијарности.

Сврха анализе прописа Европске уније, прописа међународног карактера који се такође сматрају саставним делом европског правног оквира и прописа Републике Србије, у области енергетике и заштите животне средине, јесте утврђивање значаја њиховог међусобног усклађивања и прожимања из разлога што отварање тржишта и конкуренција захтевају пре свега адекватан правни оквир, одговарајућу технологију и знање. У овој дисертацији анализирана су постојећа начела и институти међународног права и права Европске уније, у области енергетике и заштите животне средине, као и имплементација ових норми, са циљем да се дође до одговора на питање да ли је одговарајући законодавни оквир довољан предуслов како би се остварило да се и у Републици Србији потребе за енергијом задовољавају на начин да се постојећи извори енергије рационалније троше и истовремено полако замењују алтернативним изворима енергије, како би употреба енергије што мање загађивала околину у којој живимо и истовремено позитивно утицала на одрживи развој. Анализом наведених прописа, сагледавањем значаја и ризика за нашу земљу од имплементације постојећих прописа, дошло се до закључка да очекиване промене подразумевају и инвестиције у енергетски сектор и пратећу инфраструктуру, како би се створили услови да одређена правила, одређени правни оквир и одређене процедуре нађу своју практичну примену, било да је реч о промени начина коришћења постојећих објеката или о изградњи нових у складу са одговарајућим техничким стандардима.

У раду је скренута пажња на то да је регулација у области енергетике од великог значаја за питања као што су: смањење сиромаштва, заштита потрошача, развој друштвених односа и уопште способност држава чланица да развијају своје друштвене системе, као и на околност да правни односи у области енергетике задиру у различите друштвене области као што су привреда, рударство, саобраћај, заштита животне средине и друге, као и у различите области права: међународно привредно право, трговинско право, управно право, саобраћајно право, право заштите животне

средине и право конкуренције, те се само синхронизованим деловањем у наведеним областима могу постићи жељени резултати.

Имајући у виду значај енергетике као привредне гране у привреди Републике Србије, може се уочити да је процес приступања у области енергетике суштински најзначајнији процес у оквиру њених европских интеграција. Смањење сиромаштва, повећање запослености и одговарајући ниво привредне развијености, као кључне околности које доприносе бржем укључивању земље у европске интеграције не може се ни замислити у Србији без значајног и вишеструког повећања енергетске ефикасности, под којом се подразумева такво коришћење енергије да се са што мањом потрошњом постигну што већи резултати а тиме и смањи негативан ефекат енергетског циклуса.

У раду је указано на потребу за усклађивањем домаћих прописа са прописима Европске уније у области енергетике и заштите животне средине из разлога што је све већи значај ове теме, како за националне политике тако и за Европску унију, посебно имајући у виду чињеницу да државе чланице ЕУ сигурност снабдевања енергијом посматрају као стратешко питање. За нашу земљу значај наведене области истраживања огледа се у томе што смо кроз процес Енергетске заједнице постали део енергије Европске уније. Овај процес нас води, са пуном имплементацијом релевантних прописа Европске уније, ка постајању саставног дела јединственог тржишта енергије Европске уније знатно пре формалног прикључења.

С обзиром да активности које се врше у вези са енергијом (производња, транспорт, потрошња итд.) континуирано ремете животну средину, њено очување и заштита један су од веома значајних сегмената права енергетике. Баланс између права на енергију и права на здраву животну средину је основ за остваривање принципа одрживог развоја, који представља компромис између два супротстављена интереса, а који се путем одговарајућих правних норми могу довести у равнотежу. С тим у вези, у раду се разматра веза између права енергетике и права заштите животне средине кроз анализу појмова, извора и принципа ове две гране права, као и анализу прописа међународног карактера који се такође сматрају саставним делом европског правног оквира, а које је држава кандидат за чланство у ЕУ дужна да сагледа и примени.

Процес оснивања Енергетске заједнице започео је још 2002. године потписивањем првог Атинског меморандума о разумевању, а затим настављен 2003. године потписивањем другог Атинског меморандума о разумевању. Потписивање наведених Меморандума, који не представљају међународноправно обавезујуће акте већ само израз политичке воље, дало је додатни подстицај за припрему Уговора о оснивању Енергетске заједнице, као међународноправно обавезујућег акта који представља правни основ за реализацију постављених циљева.

Како су енергетски извори ограничени а тражња за енергијом све већа, отуда и потреба за великим инвестицијама у свим сферама у области енергетике. Самим тим, безбедан и уједначен прекогранични транспорт енергије захтева јединствен правни оквир. Циљ прописа који се преносе у домаће право је да заиста буду применљиви на одговарајуће објекте и инфраструктуру, те је потребно створити услове да одређена правила, одређени правни оквир и одређене процедуре нађу своју практичну примену.

Идеја оснивања Енергетске заједнице произашла је из потребе остваривања сигурности снабдевања енергијом региона и повезивања тржишта енергије региона Југоисточне Европе са тржиштем Европске уније, њеном институционалном структуром, као и актима које доносе институције Енергетске заједнице. Уговором о оснивању Енергетске заједнице, као и другим актима донетим од стране институција Енергетске заједнице и потписница уговора ствара се уједначен правни оквир за инвестиције у енергетску инфраструктуру. Енергетска заједница, с обзиром на свој географски положај, треба да буде спона сигурности снабдевања енергијом између тржишта енергије Југоисточне Европе и ЕУ у смислу стварања подручја без унутрашњих граница за токове енергије.

Имајући у виду да су климатске промене једна од најозбиљнијих глобалних претњи које могу имати за последицу непоправљиву штету по животну средину, са великим економским и социјалним последицама, у раду је истакнут значај повећања коришћења обновљивих извора енергије (ветар, вода, сунце, биомаса), смањења потрошње примарних извора енергије (фосилна горива) и повећања енергетске ефикасности у производњи, преносу и потрошњи енергије. Тим пре што су природни ресурси енергената ограничени а потражња за енергијом све већа, те је потребно

тежити ка све већем коришћењу обновљивих извора енергије који уз велику енергетску моћ и способност обнављања мање загађују животну средину.

Географски неравномеран распоред извора енергије, односно енергената, као и географски неравномеран распоред објеката за производњу енергије наметнуо је потребу за разменом енергената и енергије, повезивањем националних енергетских мрежа, формирањем тржишта и стварањем услова за даљи развој тржишних институција, имајући у виду свевећу потребу за енергијом. С тим у вези, неопходност међународне размене енергије утицала је на развој права енергетике тако да је данас све теже говорити о националном праву енергетике, иако су државе ову област регулисале националним прописима, а све је објективније говорити о међународном карактеру овог права. Међународна размена енергије утицала је да државе, чији привредни субјекти учествују у тој размени, хармонизују поједине одредбе прописа из ове области. На тај начин се остварује међусобни стални утицај националних права појединих држава и међународног права.

Истовремено, проучавањем и разумевањем међународноправних норми из области заштите животне средине омогућава се боље сагледавање њиховог утицаја на област права енергетике, што ствара основ за прописивање адекватне заштите за учињену повреду. Да би се умањили неповољни ефекти промене климе, потребно је да се националним законодавствима држава које су ратификовале конвенције из области заштите животне средине пропише и адекватна заштита за учињену повреду. Казнене норме, везано за област животне средине, налазе се како у важећем Кривичном законнику Републике Србије („Службени гласник РС“, бр.85/05, 88/05-исправка, 107/2005-исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 и 94/16), „Кривична дела против животне средине“ глава 24, тако и унутар све већег броја закона који прецизно уређују поједина еколошка питања као и она од еколошког значаја.

Имајући у виду да је неконтролисани технолошки развој довео до све веће загађености планете, то се у области енергетике води политика која се заснива са једне стране на рационалнијем трошењу постојећих енергетских извора, а са друге стране на проналажењу алтернативних извора енергије. Посебан проблем представља безбедност и стабилност у снабдевању нафтом и гасом као кључним енергентима, те



изградња нових нафтовода и гасовода и повезивање већ постојећих постаје изузетно значајна за европске државе.

Идеја водиља у овом раду била је да се анализом постојећих начела и института међународног права и права Европске уније, у области енергетике и заштите животне средине, односно путем имплементације ових норми сагледа могућност да се и у Републици Србији потребе за енергијом задовољавају на енергетски ефикасан начин, са циљем да употреба енергије што мање загађује околину у којој живимо и у вези са тим уочи које су предности за нашу земљу од имплементације постојећих прописа, а који су ризици које је на том путу потребно избећи. Тиме ова тема има како теоријске, тако и практичне разлоге за њено проучавање.

Из свега наведеног дошло се до закључка да је циљ усклађивања прописа подизање сопствених стандарда у наведеним областима, како би се омогућио што квалитетнији живот како са економског, тако и са еколошког становишта.

## ЛИТЕРАТУРА

### 1. Домаћа

Александар Ковачевић, „Трговина енергијом“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.

А. Ковачевић, „Тржиште енергије“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.

Аца Марковић, „Менаџмент у енергетици“, Београд 2011.

Боривој Старовић, „Поглед на право и остваривање права Европских заједница“, *Право, теорија и пракса*, 8-10/1992.

Бранислава Лепотић - Ковачевић, „Увод у право енергетике“, *Право енергетике зборник радова*, Београд 2005.

Б. Лепотић Ковачевић, „Заштита животне средине у светлу Уговора о оснивању Енергетске заједнице“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 5-6/2011.

Б. Лепотић Ковачевић, „Појам права енергетике“, *Право енергетике, зборник радова*, Београд 2005.

Б. Лепотић Ковачевић, „Извори права енергетике“, *Право енергетике, зборник радова*, Београд 2005.

Б. Лепотић Ковачевић, „Појмови и принципи права енергетике“, *Право енергетике, зборник радова*, Београд 2005.

Б. Лепотић Ковачевић, „Подобласти права енергетике“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.

Б. Лепотић Ковачевић, „Право енергетике и сродне области“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.

Б. Лепотић Ковачевић, „Право енергетике у праву Европске уније“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.

Б. Лепотић Ковачевић, „Домаће право енергетике“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.

- Б. Лепотић Ковачевић, „Будући правци развоја права енергетике“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
- Б. Лепотић Ковачевић, „Заштита животне средине у светлу Уговора о оснивању Енергетске заједнице“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу* 5-6/2011.
- Б. Лепотић Ковачевић, „Право енергетике као посебна област“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011.
- Б. Лепотић Ковачевић, „Уговор о цевоводном транспорту нафте и гаса“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
- Б. Лепотић Ковачевић, Александар Ковачевић, *Водич кроз Европске политике – Енергетика*; Европски покрет у Србији, Београд 2010.
- Будимир Кошутић, „Право и енергетика“, *Право енергетике зборник радова*, Београд 2005.
- Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Београд 2013.
- Вероника Херак, „Мадридски критериј за приступање Еуропској унији“, *Хрватска и компаративна јавна управа : часопис за теорију и праксу јавне управе*, 3/2011.
- Весна Кнежевић – Предић, „Међународни уговор као извор права Европске уније“, *Изазови Европских интеграција*, 2009/3.
- В. Кнежевић – Предић, Зоран Радивојевић, „Правни акти Европске уније и поступак њиховог доношења“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 12/2011.
- В. Кнежевић – Предић, „Међународни уговор као извор права Европске уније“, *Изазови Европских интеграција*, 2009/3.
- Вид Вукасовић, „Међународноправно регулисање заштите животне средине и енергетика“, *Право енергетике зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
- Владан Јолцић, „Право, животна средина и достојанство“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2013.
- Владимир Медак, Бојана Тодоровић, Миланка Давидовић, Зоран Сретић, *Економско – привредни водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању*, Београд 2008.

Гордана Петковић, „Развој система заштите животне средине у Републици Србији“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 10/2009.

Г. Петковић, „Одговорност за примену прописа у области животне средине“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011.

Г. Петковић, „Животна средина и зелена економија“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, број 9/2013.

Г. Петковић, „Регулаторна реформа у области заштите животне средине“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2008.

Г. Петковић, С. Просић, „Однос глобализације и зелене економије“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2016.

Дарко Крчум, Весна Барић Пунда, „Споразум о стабилизацији и придруживању“, *Хрватска и ЕУ изазови интеграције*, Сплит 2006.

Дејан Шупут, „Самостална регулаторна тела у правном систему Републике Србије“, *Телекомуникације, стручно-научни часопис Републичке Агенције за електронске комуникације*, 2009.

Домагој Јуричић, „Хрватски случај регулаторне гилјотине“, Заједнички пројекат Светске банке, Владе Републике Србије и СИДА о реформи прописа и АЕП у Србији, Београд 17.децембар 2007.

Драган Марковић, *Процена и енергетска ефикасност*, Београд 2010.

Драгана Радојчић, „Хармонизација прописа у области слободе вршења услуга и Споразум о стабилизацији и придруживању“, *Изазови Европских интеграција*, 2009/3.

Драгиша Гајић, „Загађење ваздуха и заштита од загађења са освртом на међународне и националне прописе“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011, 591.

Драгољуб Тодић, *Водич кроз ЕУ политике – Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд 2010.

Д. Тодић, *et al.*, „Међународни уговори у области животне средине у функцији европских интеграција и регион југоисточне Европе“, Европски покрет у Србији, Београд 2011.

Д. Тодић, Владимир Грбић, „Глобални проблеми животне средине и локална самоуправа у процесу европских интеграција Републике Србије“, *Мегатренд ревија*, 2/2013.

Д. Тодић, В. Грбић, „Економско-географски аспекти анализе прелазних рокова у уговорима о приступању Европској унији“, *Мегатренд ревија* 1/14.

Д. Тодић, Душко Димитријевић „Енергетска безбедност у међународном праву животне средине“, Институт за међународну политику и привреду Београд, 2012.

Драгослава Стојиљковић, „ Енергетика, загађење и заштита животне средине“*Право енергетике зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.

Драгана Радојевић, „Нова Директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине“,*Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, 1-2/2005.

Драгана Радојчић, „Хармонизација прописа у области слободе вршења услуга и Споразум о стабилизацији и придруживању“, *Изазови Европских интеграција*, 2009/3.

Душанка Ђурђевић, „Европска унија и балкански нафтоводи“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 12/2006.

Душко Лопандић, „Право и политика: Санкције Европске заједнице према Југославији, односно Србији“, *Правни живот*, 3-4/1992.

Иван Кнежевић, „Апсорпциони капацитети Србије за коришћење ЕУ фондова – практична искуства из Словачке“, *Европски покрет у Србији*, Београд, јули 2010.

Ивона Лајевац, Драган Ђукановић, „Обавезе Србије по потписивању Споразума о стабилизацији и придруживању“ *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 14/2009.

Јелена Теранић, „Правна природа ЕУ на основу Уговора из Лисабона“, *Зборник радова са саветовања правника*, Будва 2012.

Katarina Ott, „Придруживање Хрватске Еуропској унији“, *Институт за јавне финансије Загреб*.

Марија Благојевић, Радован Каркалић, „Глобални еколошки проблеми - Климатске промене, отопљавање, стаклене баште, киселе кише, управљање отпадом“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2008.

Марија Костић, „Архуска конвенција и заштита животне средине у ЕУ“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2008.

Марина Касунић Перис, Ана Милићевић Пезељ, Јагода Милидраг Шмид, Дарко Шеперић, „Анализа законодавног оквира на подручју енергетике и социјалне скрби“, Загреб 2011.

Марио Лукиновић, „Преглед права заштите животне средине у Србији“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2016.

Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2010.

Милица Жиберна, „Економски односи Југославије и Европске економске заједнице, институционални оквири“, *Југословенски преглед*, 1986.

Милош Васиљевић, Ђуро М. Ђурић „Хармонизација прописа Републике Србије у области заштите животне средине са правом ЕУ“, *Екологија и право*, Београд 2012.

Милош Стопић, Невена Дичић, Јована Зорић, *Правци заштите животне средине у Србији*, Београд 2009.

Министарство за европске интеграције, *Аргументи за Европу*, Београд 2017, 49-50.

Мирјана Дреновак – Ивановић, Сретен Ђорђевић, *Практикум о праву на правну заштиту у питањима животне средине у управном поступку и управном спору*, Београд 2013.

М. Дреновак – Ивановић, „Environmental Law of Serbia“, 16-17.

М. Дреновак – Ивановић, „Comparative Environmental Law and Regulation, Environmental Law of Serbia“, 7.

М. Дреновак – Ивановић, „Одговорност за штету у животној средини: упоредни модели и правци новелирања законодавства Србије“, *Правни живот, Удружење правника Србије*, 2014.

М. Дреновак - Ивановић, „Правни оквир заштите биолошке разноврсности (биодиверзитета)“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011.

М. Дреновак Ивановић: „Актуелна питања издавања енергетске дозволе и процене утицаја хидроенергетског објекта на животну средину у праву Србије“ Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 51, 1/2014.

Мирослав Једначак, „Увођење еколошких директива Европске уније у правни систем Републике Хрватске“, *Горива и мазива: часопис за трибологију, технику подмазивања и примјену текућих и пливовитих горива и инжињерство излагања*, Vol.45, No.6, 2006.

Мирослав Јовановић, „Европска димензија спољне политике Југославије“, *Међународни проблеми*, 1074/1998.

Михаило Црнобрња, „Европска унија и ми – Историјат, стање и перспективе“ *Право енергетике зборник радова*, Београд 2005.

М. Црнобрња, *Нова Европа, Европска заједница 1992. и након тога*, Београд 1992.

Ненад Стефановић, „Регулаторни подстицаји за инвестиције у нове прекограничне преносне капацитете“, *SIGRE Србија*, Р Ц5 05.

Петар Максимовић, „Уговор о оснивању Енергетске заједнице – основне поставке и нове могућности за енергетски сектор Србије“, јуко sigre 13. симпозијум, *Управљање и телекомуникације у електроенергетском систему*, Тара 29. мај – 02. јун 2006.

Радован Д. Вукадиновић, *Право европске уније*, Крагујевац 2006.

Р. Вукадиновић, „Основни појмови и карактеристике правног система Европске уније“, *Право енергетике зборник радова*, Београд 2005.

Сања Ђајић, „Заштита животне средине и међународно инвестиционо право – Супротности које се не привлаче“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 12/2011.

Сања Филиповић, Гордан Танић, *Изазови на тржишту електричне енергије*, Београд 2010.

Светлана Нојковић, „Нови концепт заштите ваздуха у Републици Србији“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2008.

Слободан Прошић, „Безбедност и животна средина“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2008.

С. Прошић, „Јачање међународних институционалних оквира заштите животне средине“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011.

Слободан Соколовић, „Енергетска стабилност Европе и транспортни системи нафте и гаса“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.

Софија Сиришки, „Европа на раскршћу: устав, проширење и будућност Европске уније“, *Европско законодавство*, бр.4/2005.

Срђан Глишовић, „Директиве Европске уније са импликацијама на еко-пројектовање – преглед и анализа нових ревизија“, *Safety Engineering* 2016.

Стеван Лилић, Мирјана Дреновак – Ивановић, *Еколошко право*, Београд 2014.

Стеван Рапаић, „Тржиште енергената у Европској унији и интереси Србије“, *UDK: 536.7:339.13.024, Biblid 0025-8555, 61(2009), Vol. LXI, бр. 4.*

Татјана Јованић, „Раздвајање (unbundling) преноса енергије као инструмент као инструмент структурне регулације у праву ЕУ“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, број 12/2011.

Филип Турчиновић, „Међународноправна заштита животне средине и еколошко право ЕУ“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 12/2013.

## 2. Страна

Adrian J Bradbrook, „Energy Law as an Academic Discipline“, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Volume 14, 1996.

Akella, A.K., Saini, R.P. and Sharma, M.P., „Social, economical and environmental impacts of renewable energy systems“, *International Journal of Renewable Energy*, Volume 34, Issue 2, February 2009.

Ali Hasanbeigi, Christoph Menke, Peter du Pont „Barriers to energy efficiency improvement and decision-making behavior in Thai industry“, *Energy Efficiency*, March 2010, Volume 3, Issue 1.

Amanda M. Rosen, „The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change“, *Politics & Policy*, 15 february 2015.

Amy J. Wildermuth, “The future of Energy Law: The Next Step: The Integration of Energy Law and Environmental Law, *Utah Environmental Law Review*, 2011.



Andrei V. Belyi, „Reciprocity as a factor of the energy investment regimes in the EU–Russia energy relations“, *Journal of World Energy Law & Business*, 2009, Vol. 2, No. 2.

Andrei Konoplyanik, Thomas Wälde, „Energy Charter Treaty and its Role in International Energy“, 24 *J. Energy Nat. Resources L.* 523 (2006).

Antonio Gómez Expósito, Antonio J. Conejo, Claudio Cañizares „Electricity Energy Systems, Analysis and Operation“, 2009.

Atle Midttun „Electricity Policy Within the European Union: One Step Forward, Two Steps Back“, *European Electricity Systems in Transition, A Somparative Analysis of Policy and Regulation, Western Europe*, United Kingdom 1997.

Braun Jan Frederik, „EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules: Between a new policy and business as usual“, *Politics and Institutions, EPIN Working Papers*. 14-24 February 2011.

Bruno de Witte, *European Union Law: A Unified Academic Discipline?* Florence 2008.

Burkard Eberlein, „Regulation by cooperation: the „third way“ in making rules for the internal energy market“, u:P.Cameron (ed), *Legal Aspects of EU Energy Regulation – Implementing the New Directives on Electricity and Gas Across Europe*, Oxford University Press, Oxford 2005, poglavlje 4.

Greening the economy in the pan-European region, The Eight Environment for Europe (EfE) Ministerial Conference (8-10 June 2016, Batumi, Geogia), ECE/BATUMI.CONF/2016/6 of 24 March 2016.

David Balmert, G.Brunekreeft, „Deep ISOs and Network Investment“, *Competition and Regulation in Network Industries* 11/2010.

David G.Victor, *The Collapse of the Kjoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, 2001.

David L. Lawrence, „The Need for EIA Theory-Buildin“, *Environmental Impact Assessment Review*, 1997.

David Wilkinson, „Mastricht and the Environment: The Implications for the EC's Environment Policy of the Treaty on European Union“, 4 *J.Envntl. L.* 221 (1992).

Denny A. Ellerman, Paul L. Joskow, *The European Union's Emissions Trading System in perspective*, Massachusetts Institute of Technology, May 2008.

„Europe Information“, External Relations 94/88, The European Community and Yugoslavia, July 1988.

Ibrahim Dincer, Marc A Rosen, *Energy, Environment and Sustainable Development*, second edition 2013.

Jana Von Stein, „The International Law and Politics of Climate Change Ratification of the United Nations Framework Convention and the Kyoto Protocol“, *Journal of Conflict Resolution*, 2/2008.

Jale Tosun, „When the grace period is over: Assessing the new Member States' compliance with EU requirements for oil stockholding“, *Energy Policy*, Volume 39, Issue 11, November 2011.

Janusz Bielecki, „Energy security: is the wolf at the door?“ Volume 42, Issue 2, Summer 2002.

Jean Michel Glachant, François Lévêque, *Electricity Reform in Europe, Towards a Single Energy Market*, 2009.

Jean Monnet Working Paper 9/03, Wessel, The Constitutional Relationship between the European Union and the European Community: Consequences for the Relationship with the Member States, *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law*, Heidelberg, 24-27 February 2003.

Jürgen F. Baur, Kai Uwe Pritschke, Stefan Klauer, *Ownership Unbundling*, Nomos 2006.

Jürgen Schwarze, „Concept and Perspectives of European Community Law“, *European Public Law*, Volume 5, Issue 2, Kluwer Law International 1999.

Justus Haucap, „The Costs and Benefits of Ownership Unbundling“, Forum: Vertical Unbundling in the EU Electricity Sector, *Intereconomics* 6/2007.

Kapteyn and Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, Ed. L. W. Gormley, Kluwer 1998.

Kay Hobér, „Investment Arbitration and the Energy Charter Treaty“, *Journal of International Dispute Settlement*, Volume 1, Issue 1, 1 February 2010.

Kim Talus, *EU Energy Law and Policy, A Critical Account*, United Kingdom 2013.

Lasok & Bridge, *Law & Institutions of the European Communities*, London 1987.

Leonard Ortolano, A. Ahepherd, „Environmental Impact Assessment: Challenges and opportunities“, *Impact Assessment*, 1995, Vol 13 No. 1 (13(1)).

Lewis Akenji, „Consumer scapegoatism and limits to green consumerism“, *Journal of Cleaner Production*, 15 January 2014.

Louis Colins, *European Community Law in the United Kingdom*, London 1990.

Luis Pérez-Lombard, José Ortiz, Rocío González, Ismael R.Maestre, „A review of benchmarking, rating and labelling concepts within the framework of building energy certification schemes“, *Energy and Buildings*, 3, August 2009.

MartinPehnt, „Dynamic life cycle assessment (LCA) of renewable energy technologies“, *Renewable Energy*, Volume 1, Issue 31, January 2006.

Marco D' Orazio, Marco Palladini, Lucia Aquilanti, Francesca Clementi, „Experimental evaluation of the growth rate of mould on finishes for indoor housing environments: Effects of the 2002/91/EC directive“, *Building and Environment*, Volume 44, Issue 8, August 2009.

Mike Falke, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, Београд 2012.

Michael Pollitt, “The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks”, *Energy Policy*, Volume 36, Issue 2, February 2008.

Murray G. Patterson, „What is energy efficiency?: Concepts, indicators and methodological issues“, *Energy Policy*, Volume 24, Issue 5, May 1996.

Muhammad Asif, Tariq Muneer, „Energy supply, its demand and security issues for developed and emerging economies“, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Volume 11, Issue 7, September 2007.

Neil Adger, Jouni Paavola, Saleemul Huq, M.J. Mace, *Fairness in Adaptation to Climate Change*, London 2006.

Neşe Ganiç, A. Zerrin Yılmaz, „Adaptation of the cost optimal level calculation method of Directive 2010/31/EU considering the influence of Turkish national factors“, *Applied Energy*, Volume 123, 15 June 2014.

Nicola Armaroli, Vincenzo Balzani, „The Future of Energy Supply: Challenges and Opportunities“, *Angewandte Chemie International Edition*, Volume 46, Issue 1-2, December 18, 2006.

Ø. Hodnebrog, M. Etminan, J.S. Fuglestvedt, G. Marston, G.Myhre, C.J. Nielsen, K.P. Shine, T.J. Wallington, „Global warming potentials and radiative efficiencies of halocarbons

and related compounds: A comprehensive review“, *Reviews of Geophysics, An Agu Journal*, April 2013.

Ole P. Ostermann „The need for management of nature conservation sites designated under Natura 2000“, *Journal of Applied Ecology*, December 1998.

Pami Aalto, Dicle Korkmaz Temel, „European Energy Security: Natural Gas and the Integration Process“, *CMS Journal of Common Market Studies*, 23. december 2013.

Peter Cameron, *Competition in Energy Markets, Law and Regulation in the European Union*, New York 2002.

Peter Christoff and Robyn Eckersley, *Globalization and the Environment*, Chapter 5. *Governing the Planet*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2013.

Regina S. Axelroad, „The European Energy Charter Treaty: Reality or illusion?“, *Energy Policy*, June 1996.

Robert A. Sinclair, Ненад Стефановић, Zviad Gachechiladze, „Улога регулатора у хармонизацији методологије за израчунавање прекограничног преносног капацитета у региону југоисточне европе“, *CIGRE Srbija, R C5 18. Energy Policy, Volume 39, Issue 9*, September 2011.

Robert Tudway, “Energy Law and Regulation in the European Union”, *Environmental Law Review*, 1999.

Rolf Künneke, Theo Fens, „Ownership unbundling in electricity distribution: The case of The Netherlands“, *Energy Policy* 35/2007.

Romain Morel, Igor Shishlov, „Ex-Post Evaluation of the Kyoto Protocol: Four Key Lessons for the 2015 Paris Agreement“, *Climate Report: Research on the Economics of Climate Change*, April 2008.

Rosemary Luster, Adrian Bradbrook, *Energy Law and the Environment*, New York 2006.

Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc Van Der Woude, *Towards a European Energy Community: A Policy Proposal*”, *Our Europe, Studies&Research*, March 2010.

Rüdiger K. W. Wurzel, James Connelly, *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, New Jersey 2011.

Sebastian Oberthür, Hermann E. Ott, *The Kjøto Protocol, International Climate Policy for the 21st Century*, Germany 1999.

Siri Eriksen, Paulina Aldunce, Chandra Sekhar Bahinipati, Rafael D'Almeida Martins, John Isaac Molefe, Charles Nhemachena, „When not every response to climate change is a good one: Identifying principles for sustainable adaptation“, *Journal Climate and Development*, Volume 3, 2011.

Stacy C. Davic, Susan W. Diegel, *Transportation energy data book: edition 22*, Center for Transportation Analysis Engineering Science & Technology Division, september 2002.

Stephanie Ropenus, Henrik Klinge Jacobsen, Sascha Thorsten Schröder „Network regulation and support schemes – How policy interactions affect the integration of distributed generation“, *Renewable Energy*, Volume 36, Issue 7, July 2011.

Stephen Weatherill, *Cases & Materials on EEC Law*, London 1992.

Tim O' Riordan & Jill Jäger, *Politics of Climate Change – a European Perspective*, London 1996.

Thomas Cottier, Sofya Matteotti-Berkutova, Olga Nartova, „Third Country Relations in EU Unbundling of Natural Gas Markets: The “Gazprom Clause” of Directive 2009/73 EC and WTO Law“, NCCR Trade Regulation, Swiss national Centre of Competence in Research, Working Paper No 2010/06, May 2010.

Thomas W. Wälde, *The Energy Charter Treaty, An East-West Gateway for Investment & Trade*, 1996.

Umberto Desideri, Livia Arcioni, Daniela Leonardi, Luca Cesaretti, Perla Perugini, Elena Agabiti, Nicola Evangelisti „Design of a multipurpose “zero energy consumption” building according to European Directive 2010/31/EU: Architectural and technical plants solutions“, *Energy*, Volume 58, 1 September 2013.

Felix A. Farret, M. Godoy Simões, *Integration of alternative sources of energy*, New Jersey 2006.

Hazel Ann Nash, „The European Commission's sustainable consumption and production and sustainable industrial policy action plan“, *Journal of Cleaner Production*, Volume 17, Issue 4, March 2009.

Harald Schoenberger, “Integrated pollution prevention and control in large industrial installations on the basis of best available techniques – The Sevilla Process”, *Journal of Cleaner Production*, Volume 17 Issue 16, November 2009.

Harmonisation of licenses in electricity and gas in the countries subject to Article 27 of the Energy Community Treaty, Cf CEER 2011, chapter 1; similar: Brattle and Skadden, Arps Slate, Meagher & Flom, Wholesale energy trading licenses in the EU.

Hellmuth Weisser, „The security of gas supply—a critical issue for Europe?“, *Energy Policy*, Volume 35, Issue 1, January 2007.

Henryk Majchrzak, Konrad Purchała, Kamil Smolira „New European Electricity Market Regulations and their Impact on the Domestic Market“, *Acta Energetica* 3/24 (2015).

Capelleti, M;Grath, B.: „Access to Justice, Vol. III – Emerging Issues and Perspectives“, Stijthoff and Noordhoff, Alphen aan den Rijn; 1979.

Caroline Kuzemko, Andrei Belyi, Andreas Goldthau and Michael F. Keating, *Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia*, 2012.

Claudia Strambo, Måns Nilsson, André Månsson „Coherent or inconsistent? Assessing energy security and climate policy interaction within the European Union“, *Energy Research & Social Science*, Volume 8, July 2015.

Clive M. Schmitthoff, „Arbitration and EEC Law“, *Common Market Law Review* 24.

Chris Conforth, „*The Governance of Public and Non-Profit Organisations, What do boards do?*“, London 2003.

Christopher de Vere Walker, „Трговина електричном енергијом на дерегулисаном тржишту“, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.

Wolters Kluwer, *Legal Systems and Wind Energy*, Copenhagen 2008.

Wolfgang Obergassel (né Sterk), Christof Arens, Lukas Hermwille, Nico Kreibich, Florian Mersmann, Hermann E. Ott, and Hanna Wang-Helmreich, „Phoenix from the Ashes — An Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change“, March 2016.

Wyatt & Dashwood, *The Substantive Law of the EEC*, London 2000.

### 3. Домаћи закони, подзаконски акти и други документи

Закон о енергетици, „Службени гласник РС“, бр. 57/11, 93/12 и 124/12.

Закон о енергетици – ЗОЕ, „Службени гласник РС“, бр. 145/14.

Закон о ефикасном коришћењу енергије, *Службени гласник РС*, бр. 25/13.

Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању, „*Службени гласник РС*“, бр. 36/2009 и 104/2013.

Закон о заштити ваздуха, „*Службени гласник РС*“, број 36/09 и 10/13.

Закон о заштити од буке у животној средини, „*Службени гласник РС*“, бр. 36/2009 и 88/2010.

Закон о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности, „*Службени гласник РС*“, бр. 36/09,93/12.

Закон о заштити животне средине, „*Службени гласник РС*“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - УС, 14/16.

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, „*Службени гласник РС*“, бр. 135/2004 и 25/2015.

Закон о јавним предузећима, „*Службени гласник РС*“, бр. 15/16.

Закон о комуналним делатностима, „*Службени гласник РС*“, бр. 88/11, 104/16.

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/16.

Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, чл. 54-57.

Закон о потврђивању конвенције о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре, „*Службени лист СРЈ - Међународни уговори*“, бр. 11/01.

Закон о потврђивању Кјото Протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе, „*Службени гласник РС*“, бр. 88/07 и 38/09.

Закон о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности, „*Службени лист СРЈ - Међународни уговори*“, бр. 11/01.

Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, „*Службени гласник РС - Међународни уговори*“, бр. 38/09.

Закон о потврђивању Конвенције о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта, „*Службени гласник РС - Међународни уговори*“, бр. 102/07.

Закон о потврђивању Конвенције о очувању миграторних врста дивљих животиња, „*Службени гласник РС - Међународни уговори*“, бр. 102/07.

Закон о потврђивању Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса, „Службени гласник РС“, *Међународни уговори*, број 42/09.

Закон о потврђивању Међународне Конвенције о грађанској одговорности за штете проузроковане загађењем погонском нафтом, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 1/10.

Закон о потврђивању Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе, са анексима, „Службени лист СРЈ - Међународни уговори“, бр. 2/97.

Закон о потврђивању Оквирног споразума о институционалним основама за успостављање међудржавних система за транспорт нафте и гаса, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр.10/01.

Закон о потврђивању Протокола из 1992. године о изменама и допунама Међународне Конвенције о грађанској одговорности за штету проузроковану загађењем нафтом, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/10.

Закон о потврђивању Ротердамске конвенције о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини са изменама и допунама, „Службени гласник РС“, *Међународни уговори*, број 38/09.

Закон о потврђивању Споразума из Париза, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 4/17.

Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране и Републике Србије, са друге стране - СПП, *Сл.гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

Закон о потврђивању Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим супстанцама, „Службени гласник РС“, *Међународни уговори*, број 42/09.

Закон о привредним друштвима, „Службени гласник РС“, бр. 36/11, 99,11, 83/14-др.закон, 5/15.

Закон о процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009.

Закон о ратификацији Бечке конвенције о грађанској одговорности за нуклеарне штете, „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 5/77.



Закон о ратификацији Бечке конвенција о заштити озонског омотача, са прилозима I, II „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 1/90.

Закон о ратификацији Конвенције о заштити светске културне и природне баштине, „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 8/74.

Закон о ратификацији Конвенције о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима, „Службени лист СФРЈ" - Међународни уговори“, бр.11/86.

Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о уговорима о међународној продаји робе – „Бечка конвенција“, Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, бр.13/84.

Закон о цевоводном транспорту гасовитих и течних угљоводоника и дистрибуцији гасовитих угљоводоника, „Службени гласник РС“, бр.104/2009.

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 - УЕнЗ, Сл. гласник РС, бр. 62/06.

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 88/10.

Кривични законик, Службени гласник РС, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16.

Монтреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач, „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 16/90 и „Службени лист СЦГ - »Међународни уговори“, бр. 24/04.

Национална стратегија одрживог развоја, „Службени гласник РС“, бр. 57/08.

Националне стратегије за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства, „Службени гласник РС“, број 8/10.

Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара „Службени гласник РС“, бр. 33/12.

Национална стратегија за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства, „Службени гласник РС”, број 8/10.

Одлука Агенције за енергетику Републике Србије број 312-3/2016-С- I од 04. августа 2017. године, „Службени гласник РС“, бр. 76/17.

Одлука о давању Сагласности на Правила о раду преносног система, „Службени гласник РС“, бр. 114/17.

Правилник о енергетској дозволи, „Службени гласник РС“, бр. 15/15.

Правилник о лиценци за обављање енергетске делатности и сертификацији, Службени гласник РС, бр. 87/15.

Правилник о сагласности за складиштење и снабдевање нафтом, дериватима нафте и биогоривима за сопствене потребе, „Службени гласник РС“, бр.12/16.

Решење о давању сагласности на Одлуку о оснивању друштва с ограниченом одговорношћу „Транспортгас Србија“, Нови Сад, „Службени гласник РС“, бр. 59/15.

Указ о ратификацији Конвенције о режиму пловидбе на Дунаву, Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори, бр.8/49 и Службени лист СРЈ – Међународни уговори, бр.6/98.

Уредба о ратификацији Конвенције о уговору за међународни превоз робе друмом, Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори, бр.11/58.

Устав Републике Србије, члан 74. „Службени гласник РС“, број 98/2006.

#### 4. Право ЕУ – извори и остали документи

Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJL 236, 23.9.2003.

Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Annex VII, OJL 157, 21.6.2005.

Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro 1992.

Директива Вијећа 1999/32/ЕЗ од 26. травња 1999. године о смањењу садржаја сумпора у одређеним текућим горивима и измјени Директиве 93/12/ЕЕЗ, *Службени лист Еуропске уније* L 121.

Директива 2001/42/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 27. липња 2001. о процјени учинака одређених планова и програма на околиш, *Службени лист Еуропске уније* L 197.

Директива 2001/80/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 23. листопада 2001. године о ограничењу емисија одређених онечишћујућих твари у зрак из великих уређаја за ложење, *Службени лист Еуропске уније* L 309.

Директива 2003/4/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 28. сијечња 2003. о јавном приступу информацијама о околишу и стављању изван снаге Директиве Вијећа 90/313/ЕЕЗ, *Службени лист Еуропске уније* L 41.

Директива 2003/35/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 26. свибња 2003. о осигуравању судјеловања јавности у изради одређених планова и програма који се односе на околиш и о измјени директива Вијећа 85/337/ЕЕЗ и 96/61/ЕЗ с обзиром на судјеловање јавности и приступ правосуђу, *Службени лист Еуропске уније* L 156.

Директива 2004/35/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 21. травња 2004. о одговорности за околиш у погледу спречавања и отклањања штете у околишу, *Службени лист Еуропске уније* L 143.

Директива 2005/89/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 18. сијечња 2006. године о мјерама заштите сигурности опскрбе електричном енергијом и улагања у инфраструктуру, *Службени лист Еуропске уније* L 33.

Директива 2006/32/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 05. травња 2006. године о енергетској учинковитости у крајњој потрошњи и енергетским услугама те о стављању изван снаге Директиве Вијећа 93/76/ЕЕЗ, *Службени лист Еуропске уније* L 114.

Директива 2008/99/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 19. студенога 2008. о заштити околиша путем казног права, *Службени лист Еуропске уније* L 328.

Директива 2009/28/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 23. травња 2009. године о промицању употребе енергије из обновљивих извора те о измјени и каснијем стављању изван снаге директива 2001/77/ЕЗ и 2003/30/ЕЗ, *Службени лист Еуропске уније* L 140.

Директива 2009/72/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 13. српња 2009. године о заједничким правилима за унутарње тржиште електричне енергије и стављању изван снаге Директиве 2003/54/ЕЗ, *Службени лист Еуропске уније* L 211.

Директива 2009/73/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 13. српња 2009. године о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног плина и стављању изван снаге Директиве 2003/55/ЕЗ, *Службени лист Еуропске уније* L 211.

Директива Вијећа 2009/119/ЕЗ од 14. рујна 2009. године о обвези држава чланица да одржавају минималне залихе сирове нафте и/или нафтних деривата, *Службени лист Еуропске уније* L 265.

Директива 2009/125/ЕЗ Еуропског парламента и Вијећа од 21. листопада 2009. године о успостави оквира за утврђивање захтјева за еколошки дизајн производа који користе енергију, *Службени лист Еуропске уније*, L 285.

Директива 2010/30/ЕУ Еуропског парламента и Вијећа од 19. свибња 2010. године о означавању потрошње енергије и осталих ресурса производа повезаних с енергијом уз помоћ ознака и стандардизираних информација о производу, *Службени лист Еуропске уније*, L 153.

Директива 2010/31/ЕУ Еуропског парламента и Вијећа од 19. свибња 2010. године о енергетској учинковитости зграда, *Службени лист Еуропске уније* L 153.

Директива 2010/75/ЕУ Еуропског парламента и Вијећа од 24. студенога 2010. године о индустријским емисијама (интегрирано спречавање и контрола онечишћења), *Службени лист Еуропске уније* L 334.

Directive (EEC) No 85/337 of the Council of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 and Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003, *Official Journal* L 175.

Directive (EEC) No 92/75 of the Council of 22 September 1992 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by household appliances, *Official Journal* L 297.

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 27.

Directive (EC) No 98/30 of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas, *Official Journal* L 204.

Directive (EC) No 2001/77 of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market, *Official Journal* L 283.

Directive 2002/91/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the energy performance of buildings, *Official Journal* L 1.

Directive (EC) No 2003/4 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, *Official Journal* L 41.

Directive (EC) No 2003/30 of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport, *Official Journal* L 123.

Directive (EC) No 2003/35 of the European Parliament and of the Council of May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC, *Official Journal* L 156.

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* L 176.

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* L 176.

Directive 2005/32/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 2005 establishing a framework for the setting of eco-design requirements for energy-using

products and amending Council Directive 92/42/EEC and Directives 96/57/EC and 2000/55/EC of the European Parliament and of the Council, *Official Journal* L 191.

European Commission (2015) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Setting a Framework for Energy Efficiency Labelling and Repealing Directive 2010/30/EU, 2015/0149 (COD), COM(2015) 341 final, 15.7.2015, Brussels.

EC Treaty; OJ C 325/109 from 24. December 2002; paragraph 4 of Article 175 has not been amended by Treaty of Nice, „Without prejudice to certain measures of a Community nature, the Member States shall finance and implement the environmental policy“.

Одлука бр. 2008/03/МС-ЕпС о имплементацији нафтног сектора у одређене одредбе Уговора о оснивању Енергетске заједнице и стварању Нафтног форума Енергетске заједнице.

Одлука Вијећа од 25. травња 2002. године о одобравању, у име Еуропске заједнице, Кјотског протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених народа о промјени климе и заједничком испуњавању обавеза које из њега произлазе (2002/358/ЕЗ), *Службени лист Еуропске уније*, L 130.

Одлука Вијећа од 13. српња 1998. године о одобравању текста измјене трговинских одредаба Уговора о енергетској повељи и његовој привременој примјени, о чему је постигнута сугласност Конференције енергетске повеље и Међународне конференције потписница Уговора о енергетској повељи, *Службени лист Еуропске уније* L 252/21.

Proposal for a framework of a mutually recognised natural gas, wholesale trading licence in the GRI SSE region, Final draft prepared by HEA, *GRI SSE gas wholesale trading licence framework proposal*, September 2017.

Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, *Official Journal* L 264.

Regulation (EC) No 715/2009 and amending Articles 11 and 59 of the Energy Community Treaty, *Official Journal* L 211.

Report from the Commission to the European Parliament and the Council Review of Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication of labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products, Brussels, 15.7.2015 COM(2015) 345 final .  
Stocholm Declaration on Human Environment , Stocholm 1972.

Уредба (ЕЗ) бр. 714/2009 Еуропског парламента и Вијећа од 13. Српња 2009. о увјетима за приступ мрежи за прекограничну размјену електричне енергије и стављању изван снаге Уредбе (ЕЗ) БР. 1228/2003, *Службени лист Еуропске уније* L 211.

Уредба (ЕЗ) бр. 715/2009 Еуропског парламента и Вијећа од 13. српња 2009. године о увјетима за приступ мрежама за транспорт природног плина и стављању изван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 1775/2005, *Службени лист Еуропске уније* L 211.

Уредба Комисије (ЕУ) бр. 838/2010 од 23. рујна 2010. године о утврђивању смјерница које се односе на механизам накнаде између оператора пријеносних сустава и заједнички регулаторни приступ наплати пријеноса, *Службени лист Еуропске уније* L 250.

Уредба Комисије (ЕУ) бр. 543/2013 од 14. липња 2013. О достави и објави података на тржиштима електричне енергије и измјени Прилога I Уредби (ЕЗ) бр. 714/2009 Еуропског парламента и Вијећа, *Службени лист Еуропске уније* L163.

Common rules for the internal market in natural gas COM (2007) 0529, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 and Access conditions to the gas transmission network COM (2007) 0532, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1775/2005.

Commission Decision of 30 June 2009 establishing a template for National Renewable Energy Action Plans under Directive No. 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council (notified under document number C(2009) 5174), *Official Journal* L 182.

Case 26/26, Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen, [1963] ECR 1.

Commission staff working document Annexes to 2004 Report on Phare {com(2005)701 final} Brussels, 23.12.2005.

Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament of 10 January 2007, „An energy policy for Europe“ [COM(2007) I final, pp.3.]

Communication from the Commission, of 10 January 2007, entitled: „Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius – The way ahead for 2020 and beyond“ [COM(2007) 2 final.).

Council Decision of 16 December 1969 on the progressive standardisation of agreements concerning commercial relations between Member States and third countries and on the negotiation of Community agreements (69/494/EEC), *Official Journal* L 326.

Council Directive 68/414/EEC of 20 December 1968 imposing an obligation on Member States of the EEC to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *Official Journal* L 308.

Council Directive 72/425/EEC of 19 December 1972 amending the Council Directive of 20 December 1968 imposing an obligation on Member States of the EEC to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *Official Journal* L 291.

Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds, *Official Journal* L 103.

Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, *Official Journal* L 175.

Council Directive 91/692/EEC of 23 December 1991 standardizing and rationalizing reports on the implementation of certain Directives relating to the environment, *Official Journal* L 377.

Council Directive 92/75/EEC of 22 September 1992 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by household appliances, *Official Journal* L 297.

Council Directive 98/93/EC of 14 December 1998 amending Directive 68/414/EEC imposing an obligation on Member States of the EEC to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *Official Journal* L 358.

Council Directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC.

Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply, *Official Journal* L 127.



Council Directive No. 2006/67/EC of 24 July 2006 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *Official Journal* L 217.

## 5. Списак радова доступних на интернету

Amending the EC Directive (85/337/EEC) on Environmental Impact

Assessment, <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.kluwer/eelr0004&div=25&id=&page=>, 29.01.2017. године.

Архус центар Нови Београд, <http://www.arhusnbg.mis.org.rs/o-nama/>, 01.03.2018. године.

Биљана Степановић, Александра Кокић-Арсич, „Систем управљања заштитом животне средине и еко иновације у Енергетици доо“, <http://www.cqm.rs/2011/FQ2011/pdf/6/12.pdf>, 12.04.2018. године.

Б. Лепотић – Ковачевић, „Уговор о оснивању Енергетске заједнице у правном оквиру тржишта енергије Републике Србије“, <http://projuris.org/clanci1.html>, 11.12.2017. године.

Варшавски резултати, UNFCCC, [https://unfccc.int/key\\_steps/warsaw\\_outcomes/items/8006.php](https://unfccc.int/key_steps/warsaw_outcomes/items/8006.php), 14.11.2017. године.

Водич кроз заштиту и унапређење животне средине,

[http://www.uecpd.org/uploads/files/Vodic\\_kroz\\_zastitu\\_i\\_unapredjivanje\\_zivotne\\_sredine.pdf](http://www.uecpd.org/uploads/files/Vodic_kroz_zastitu_i_unapredjivanje_zivotne_sredine.pdf), 10. мај 2017.

Да ли су државе правно обавезне да заштите своје грађане од последица климатских промена?, <https://sr.globalvoices.org/2016/12/da-li-su-drzave-pravno-obavezne-da-zastite-svoje-gradane-od-posledica-klimatskih-promena/>, 08.11.2017. године.

Двогодишњи ажурирани извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, [http://www.klimatskepromene.rs/uploads/useruploads/Documents/E-version\\_FBUR-srpski-2016.pdf](http://www.klimatskepromene.rs/uploads/useruploads/Documents/E-version_FBUR-srpski-2016.pdf), 01.11.2017. године.

Decision No. 2008/03/MG-EnC of 11 December 2008 concerning the implementation to the oil sector of certain provisions of the Treaty and the creation of an Energy Community Oil Forum, Energy Community, Decisions, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 12.12.2017. године.

Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2009/05/MC-EnC of 18 December 2009 on the implementation of certain Directives on Energy Efficiency, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 13.12.2017. године.

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, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 18.12.2017. године.

Decision of the Ministerial Council of the Energy Community, Decision No D/2012/05/MC-EnC concerning the implementation of Article 9 of Directive 2009/73/EC by the Republic of Moldova, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 07.02.2018. године.

Доха амандман на Кјото протокол,

[http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/application/pdf/kp\\_doha\\_amendment\\_english.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf), 14.11.2017. године.

Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, [http://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2017/04/SNC\\_na-misljenje.pdf](http://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2017/04/SNC_na-misljenje.pdf), 01.11.2017. године.

Earth Summit on Sustainable Development (Johannesburg, 26 August – 4 September 2002), <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/unced>, 25.04.2018. године.

Eight Environment for Europe, Ministerial Conference, 8-10 June 2016, Batumi, Georgia, <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2016/ece/ece.batumi.conf.2016.2.e.pdf>, 21.04.2018. године.

Eike Musall, Tobias Weiss, Karsten Voss, Aurélie Lenoir, Michael Donn, Shaan Cory, François Garde, „Net Zero Energy Solar Buildings: An Overview and Analysis on Worldwide Building Projects“, <http://www.tasl49.iea-shc.org/data/sites/1/publications/STC134895.pdf>, 19.01.2018. године.

Energy Community Fora, <https://www.energy-community.org/aboutus/institutions/fora.html>, 06.02.2018. године.

Energy Community, Secretariat, <https://www.energy-community.org/aboutus/secretariat.html>, 22.01.2018. године.

Environment, [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/AREAS\\_OF\\_WORK/Instruments/Environment](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/Instruments/Environment), 23. мај 2017.

Energy, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/energy\\_efficiency/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/energy_efficiency/index_en.htm), 15.01.2018. године.

Energy production and imports, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports), 17.10.2017. године.

Energy Community, <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html>, 05.02.2018. године.

Energy Community, Moldova, <https://www.energy-community.org/implementation/Moldova.html>, 11.12.2017. године.

Energy Community, Secretariat, <https://www.energy-community.org/aboutus/secretariat.html>, 11.12.2017. године.

Energy Community, Ukraine, <https://www.energy-community.org/implementation/Ukraine.html>, 11.12.2017. године.

Energy Community, Decisions, <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 11.12.2017. године.

Energy Community Regulatory Board, <https://www.energy-community.org/aboutus/institutions/ECRB.html>, 11.12.2017. године.

The Energy Charter Treaty, <http://www.energycharter.org/process/energy-charter-treaty-1994/energy-charter-treaty/>, 21.11.2017. године.

ENTSO-E: Transparency Platform [online], <https://transparency.entsoe.eu.>, 04.01.2018. године.

ЕУ- 20% из обновљивих извора до 2020. године,

[http://www.izvorienergije.com/videos/eu\\_20\\_posto\\_iz\\_obnovljivih\\_izvora\\_do\\_2020.html](http://www.izvorienergije.com/videos/eu_20_posto_iz_obnovljivih_izvora_do_2020.html), 22. јануар 2018.

године.

European Commission, Managing Natura 2000 sites, The provisions of Article 6 of the „Habitats’ Directive 92/43/EEC, [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision\\_of\\_art6\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf), 19.05.2017. године.

Eurostat Statistics Explained,

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Energy\\_production,\\_2005\\_and\\_2015\\_\(million\\_tonnes\\_of\\_oil\\_equivalent\)\\_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Energy_production,_2005_and_2015_(million_tonnes_of_oil_equivalent)_YB17.png), 17.10.2017. године.

Eurostat Statistics Explained,

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main\\_origin\\_of\\_primary\\_energy\\_imports,\\_EU-28,\\_2005-2015\\_\(%25\\_of\\_extra\\_EU-28\\_imports\)\\_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_origin_of_primary_energy_imports,_EU-28,_2005-2015_(%25_of_extra_EU-28_imports)_YB17.png), 17.10.2017. године.

Eurostat Statistics Explained,

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Net\\_imports\\_of\\_primary\\_energy,\\_2005-2015\\_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Net_imports_of_primary_energy,_2005-2015_YB17.png), 17.10.2017. године.

Извештај Европске комисије за Србију 2018, <http://europa.rs/wp-content/uploads/2018/04/20180417-serbia-report.pdf>, 20.04.2018. године.

Извештај за 2016. годину, Република Србија, Радни документ комисије, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_srbija\\_2016.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf), 53-90, 26.02.2018. године.

Извештај конференције Страна са 13. седнице одржане на Балију од 3. до 15. децембра 2007. године, FCCC/CP/2007/6/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>, 14.11.2017. године.

International Energy Agency, *World Energy Outlook 2002*,

[http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/2008-1994/weo2002\\_part1.pdf](http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/2008-1994/weo2002_part1.pdf), 01. март 2018.

године.

Јелена Влајнић, „Оквирна конвенција УН о промени климе и Париски споразум“, <http://ipf.rs/okvirna-konvencija-un-o-promeni-klime-i-pariski-sporazum/>, 14.11.2017. године.

Johannesburg Declaration on Health and Sustainable Development, Johannesburg 2002, [http://www.who.int/mediacentre/events/HSD\\_Plaq\\_02.8\\_def1.pdf](http://www.who.int/mediacentre/events/HSD_Plaq_02.8_def1.pdf), 2.03.2018. године.

Кјото протокол, Положај Србије, <http://www.see-institute.org/srpski/medjunarodne-zakonske-regulative>, 11.05.2017. године.

Kyoto protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>, 27.10.2017. године.

Kyoto Protocol, [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php), 01.11.2017. године.

Кјото протокол, <http://www.klimatskeprome.rs/obaveze-prema-un/kjoto-protokol/>, 03.11.2017. године.

Климатска политика, анкета из 2017. године, [https://ec.europa.eu/clima/citizens/support\\_hr#tab-0-0](https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_hr#tab-0-0), 14.11.2017. године.

Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција, 1998). Доступно на: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>, 12.10.2017. године.

Конференција о климатским променама у Дурбану, UNFCCC, [http://unfccc.int/meetings/durban\\_nov\\_2011/meeting/6245.php](http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/meeting/6245.php), 14.11.2017. године.

Marina Glamotchak, „Енергетска зависност западне европе: успон и пад“, <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2015/0025-85551504279G.pdf>, 09.01.2017. године.

Међувладин панел за промену климе, Четврти извештај о оцени промене климе – допринос радне групе III „Климатске промене 2007: ублажавање промена климе“, 30. април – 4. мај 2007, Бангкок, Тајланд, [http://www.hidmet.gov.rs/podaci/ipcc/4%20IZVESTAJ%203%20RADNE%20GRUPE%20-%20UBLAZAVANJE%20\(SRP\).pdf](http://www.hidmet.gov.rs/podaci/ipcc/4%20IZVESTAJ%203%20RADNE%20GRUPE%20-%20UBLAZAVANJE%20(SRP).pdf), 07.03.2018. године.

Међународне конвенције, [http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=propisi\\_medjunarodne\\_konvencije](http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=propisi_medjunarodne_konvencije), 6. март 2018. године.

Међувладин панел о климатским променама, <https://www.ipcc.ch/index.htm>, 10.11.2017. године.

Међународна конференција о клими, Париз 2015, (30. новембар - 11.децембар 2015), <https://rs.ambafrance.org/Medunarodna-konferencija-o-klimi-Pariz-2015-30-novembar-11-decembar-2015>, 14.11.2017. године.

Министарство животне средине и просторног планирања, Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године, Београд 2011, 40, [http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi\\_strategije/strategija\\_bioloske\\_raznovrsnosti.pdf](http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi_strategije/strategija_bioloske_raznovrsnosti.pdf), 20.04.2018. године.

Министарство заштите животне средине Републике Србије, <http://www.ekologija.gov.rs/dokumenti/>, 04.12.2017. године.

Ministerial Council, <https://www.energy-community.org/aboutus/institutions/MC.html>, 06.02.1018. године.

На Конференцији УН о новом споразуму о клими, <http://www.ekologija.rs/na-konferenciji-un-o-novom-sporazumu-o-klimi>, 04.11.2017. године.

Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/nraa/NPAA\\_2014\\_2018.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/nraa/NPAA_2014_2018.pdf), 19.05.2017.

Newsweek Србија - Наука и технологија, „Потрошња енергије у ЕУ спала на ниво од пре 20 година“, <http://www.newsweek.rs/nauka-tehnika/48610-potrosnja-energije-u-eu-spala-na-nivo-od-pre-20-godina.html>, 11.05.2017. године.

Одлука о проглашењу Закона о потврђивању Уговора о енергетској повељи, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997\\_10\\_15\\_98.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997_10_15_98.html), 21.11.2017. године.

Одлука Суда правде Европске уније број 90/14 од 1. јула 2014. године, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-07/cp140090en.pdf>, 25.04.2018. године.

Oil, gas and coal, Ensuring the efficient and responsible use of fossil fuels, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/oil-gas-and-coal>, 17.05.2017. године.

Opinions and approval, <https://www.energy-community.org/legal/opinions.html>, 06.02.2018. године.

Осло принципи о глобалним обавезама ради смањења климатских промена, <https://globaljustice.yale.edu/sites/default/files/files/OsloPrinciples.pdf>, 10.11.2017. године.

Париски споразум, FCCC/CP/2015/L.9, <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>, 14.11.2017. године.

Париски споразум – статус ратификације, [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9444.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php), 14.11.2017. године.

Permanent High Level Group, <https://www.energy-community.org/aboutus/institutions/PHLG.html>, 06.02.2018. године.

Пети извештај процене међународног панела о климатским променама, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/>, 08.11.2017. године.

Петиција међународне невладине организације Inuit Circumpolar Council поднета Америчкој комисији за људска права, <http://www.inuitcircumpolar.com/inuit-petition-inter-american-commission-on-human-rights-to-oppose-climate-change-caused-by-the-united-states-of-america.html>, 09.11.2017. године.

Пресуда Окружног суда у Хагу, број C/09/456689 / HA ZA 13-1396 од 24.06.2015. године, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>, 08.11.2017. године.

Пречишћен текст Уговора о функционисању Европске уније, [http://www.azzk.me/1/doc/Ugovor\\_o\\_funkcionisanju\\_EU.pdf](http://www.azzk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf), 28.11.2017. године.

The Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects (PEEREA), <http://www.energycharter.org/process/energy-charter-treaty-1994/energy-efficiency-protocol/>, 21.11.2017.

Публикација Правног факултета у Колумбији, <http://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2012/09/26/9th-circuit-affirms-dismissal-in-kivalina-v-exxonmobil/>, 09.11.2017. године.

Регулатива енергетске заједнице, Међународни прописи испоразуми, Атински меморандуми, <https://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=95>, 08.12.2017. године.

Renewable energy, Moving towards a low carbon economy, [http://ec.europa.eu/energy/renewables/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/index_en.htm), 22. јануар 2018. године.

Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its eighth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012, <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf>, 04.11.2017. године.

Рио декларација доступна на:

<http://staging.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>, 23.10.2017. године.

Secretariat, <https://www.energy-community.org/aboutus/secretariat.html>, 06.02.2018. године.

Службени лист БиХ број 31/00, <http://www.sluzbenilist.ba/page/i/yGGqCIUPohz4nh78h7700=>, 21.11.2017. године.

Соња Авлијаш, "Може ли Кјото протокол допринети већој енергетској ефикасности у Србији", [http://www.zensklavlada.org.rs/db\\_files/81/kjoto\\_protokol\\_i\\_energetska\\_efikasnost\\_u\\_srbiji.pdf](http://www.zensklavlada.org.rs/db_files/81/kjoto_protokol_i_energetska_efikasnost_u_srbiji.pdf), 31.10.2017. године.

Споразум о стабилизацији и придруживању, <http://www.seio.gov.rs/src/srbija-i-eu/sporazum-o-stabilizaciji-i-privruzivanju/>, 06. децембар 2017. године.

Споразум у Копенхагену, FCCC/CP/2009/L.7, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf>, 14.11.2017. године.

Status of the Doha Amendment, [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/doha\\_amendment/items/7362.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php), 03.11.2017. године.

Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, - A Synthesis for Policy Makers, UNEP, 2011, p.1, [www.unep.org/greenconomy](http://www.unep.org/greenconomy), 21.04.2018. године.

Уговор о енергетској повељи <http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECTC-en.pdf>, 12.10.2017.

United Nation Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992), <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/unced>, 25.04.2018. године.

United Nations Conference on Human Environment (Stocholm, 5-16 June 1972), [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1), 25.04.2018. године.

Упоређивање и различити циљеви Париског споразума и Кјото протокола, <http://www.insightsonindia.com/2016/10/17/4-compare-contrast-objectives-paris-agreement-climate-1997-kyoto-protocol-light-recent-ratification-parsi-agreement-required-threshold-critica/>, 16.11.2017. године.

CEER draft advice on the introduction of a Europe-wide Energy Wholesale Trading Passport, [https://www.ceer.eu/eeer\\_consult/closed\\_public\\_consultations/crosssectoral/europe-wide\\_trading\\_passport](https://www.ceer.eu/eeer_consult/closed_public_consultations/crosssectoral/europe-wide_trading_passport), 23.02.2018. године.

Commission Green Paper, 22 June 2005, „Energy Efficiency – or Doing More With Less” [COM (2005) 265 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0265>, 30.04.2018. године.

Communication from the Commission of 19 October 2006 entitled: Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential [COM (2006) 545, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52006DC0545>, 30.04.2018. године.

Communication from the Commission of 13 November 2008- Energy efficiency: delivering the 20% target [COM (2008) 772, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52008DC0772>, 30.04.2018.

Communication from the Commission, ENERGY FOR THE FUTURE: RENEWABLE SOURCES OF ENERGY, White Paper for a Community Strategy and Action Plan, COM(97)599 final (26/11/1997) - [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com97\\_599\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_en.pdf), 22. јануар 2018. године.

Штокхолмска декларација доступна на:

<http://staging.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>,  
23.10.2017. године.

Wind - Europe, <https://windeurope.org/about-us/new-identity/>, 22.01.2018. године

## БИОГРАФИЈА

Драгана Барјактаревић рођена је 08. марта 1980. године у Београду. Завршила је основну школу и гимназију, друштвено-језички смер, у Београду. Правни факултет Универзитета у Београду уписала је 1999. године и дипломирала 2005. године, са општим успехом 7,45. Школске 2006/2007. године уписала је мастер академске студије, другог степена, на студијском програму Мастер академске студије права, Пословноправни модул и исте завршила 2008. године са просечном оценом 8,25 одбранивши мастер рад „Правни аспекти за спровођење Уговора о оснивању Енергетске заједнице Југоисточне Европе“ са оценом 8, пред комисијом у саставу проф. др Мирко Васиљевић (ментор) и проф. др. Небојша Јовановић. Правосудни испит положила је 2010. године.

У школској 2012/2013. години уписала је докторске академске студије, Међународноправна ужа научна област на Правном факултету Универзитета у Београду. Положила је испит из предмета Методи научно-истраживачког рада и вештине, први део усменог докторског испита (Међународно јавно право, Међународно право људских права и Право европских интеграција) и други део усменог докторског испита (Међународно право заштите животне средине и Право међународних организација). Одбранила је семинарски рад под насловом: „Имплементација прописа Европске уније из области заштите животне средине у оквирима Уговора о оснивању Енергетске заједнице“, под менторством проф. др. Бранком Ракићем дана 03. априла.2015. године. Одбранила је пројекат докторске дисертације под насловом: „Усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније у области енергетике и заштите животне средине“ дана 25. новембра 2015. године пред комисијом у саставу проф. др Бранко Ракић, доц. др Александар Гајић и доц. др Маја Лукић. Објавила је рад под називом: „Обавезе из Уговора о оснивању Енергетске заједнице и имплементација права Европске уније у области енергетике“, *Европско законодавство*, год XI, бр. 39-40, 2012, стр. 216-240., ISSN 1451-3188, UDK: 621.311:061.1, Biblid 1451-3188, 11 (2012).

У периоду од 2005. до 2010. године радила је у Заводу за изградњу града Београда као приправник, затим самостални правник за послове укњижбе и потом водећи правник за послове заступања и уговарања. Од 2010. године запослена је у Агенцији за енергетику Републике Србије као самостални стручни сарадник за управно-правне послове.



## Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Драгана Ђурићковић

Број индекса ДС 3012012

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Успостављање прописа Републике Србије са прописима Европске уније у области енергетике и животне животне средине

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студиским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да писам кришћила ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 24. 05. 2018.

Драгана Ђурићковић

**Изјава о истоветности штампане и електронске  
верзије докторског рада**

Име и презиме аутора Драгана Ђорђевић  
Број индекса BC 31/2019  
Студијски програм Електронске Академске Студије ПУМБ  
Наслов рада Ускојачене прилике PC са приликом GUI у области електронике и  
ефективне животне средине  
Ментор Проф. др. Ђорђевић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена 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, 21.05.2018.

Драгана Ђорђевић

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Успомињање прописа Републике Србије на прописима Европске уније у области енергетике и културне наслеђа Србије

која је моје ауторско дело

Дисертацију са свим прилозима предао/ла 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 лиценца Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

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 гласавни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 29.05.2018

Драгана Јанковић