

Južni tok: posao veka ili parnica veka?



SADRŽAJ:

1. Uvod . . . . .	.5
2. Energetska zajednica. . . . .	.6
2.1. Ciljevi, zadaci i načela. . . . .	.6
2.2. Primena pravnog nasleđa EU. . . . .	.6
2.3. Stvaranje jedinstvenog tržišta energije . . . . .	.7
2.4. Institucionalni okvir Energetske zajednice . . . . .	.7
2.5. Rešavanje sporova. . . . .	.7
2.6. Tumačenje ugovora . . . . .	.8
2.7. Odnos sa ranijim međunarodnim sporazumima. . . . .	.8
3. Sporazum između Srbije i Ruske Federacije o saradnji u oblasti naftne i gasne privrede. . . . .	.8
4. Usklađenost Energetskog sporazuma sa obavezama iz članstva u Energetskoj zajednici	10
4.1. Usklađenost sa pravilima II Energetskog paketa: Uputstvo 2003/55/EC	11
4.1.1. Obaveza slobodnog pristupa i način određivanja naknade	11
4.1.2. Obaveza pravnog i funkcionalnog razdvajanja delatnosti	12
4.2. Usklađenost sa pravilima iz III Energetskog paketa: Uputstvo 2009/73/EC	14
4.2.1. Vremensko važenje Uputstva 2009/73/EC	14
4.2.2. Obaveza vlasničkog razdvajanja	15
4.2.3. Ostale obaveze iz Uputstva 2009/73/EC	17
4.3. Moguće posledice zbog povrede obaveza iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice	17
5. Južni tok u međunarodnom pravu.	18
6. Mogući ishodi spora	21
7. Zaključak	23
8. Preporuke.	24
Bibliografske napomene (endnotes).	25

Južni tok: posao veka ili parnica veka?

Sažetak

Srbija je članica Energetske zajednice od 2006. godine. Osnovni cilj Energetske zajednice je stvaranje integrisanog tržišta za gas i električnu energiju između EU i pridruženih država. Dve godine kasnije Srbija je sa Rusijom zaključila Sporazum o saradnji u oblasti gasne i naftne privrede kojim se, između ostalog, predviđa izgradnja gasovoda Južni tok. Pored Srbije, šest država članica EU takođe je zaključilo međunarodne sporazume sa Rusijom o izgradnji gasovoda Južni tok. Upozorenje Evropske komisije i Sekretarijata Energetske zajednice da su bilateralni međunarodni sporazumi koje su države članice EU i Srbija zaključile sa Rusijom u suprotnosti sa propisima EU i Energetske zajednice dovela je u pitanje realizaciju ovog važnog projekta. U ovom radu autor razmatra da li i u kom delu postoji sukob između pravila Energetske zajednice i odredbi sporazuma sa Rusijom, posledice tog sukoba na nivou međunarodnog prava, pravnog sistema Energetske zajednice i pravnog poretka Srbije, kao i moguća rešenja za prevazilaženje nastale situacije. Zaključak autora je da je Sporazum o saradnji u oblasti gasne i naftne privrede između Srbije i Rusije u bitnim delovima u suprotnosti sa obavezama Srbije iz članstva u Energetskoj zajednici.

* Autor je docent na Fakultetu za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu



Slika 1. Prve zavarene cevi gasovoda na putu Šajkaš-Kovilj.

1. Uvod

Naslovna fotografija na najbolji način ilustruje postojeću situaciju u kojoj se nalazi projekat izgradnje gasovoda *Južni tok*. Najavljen kao jedan od najznačajnijih građevinskih poduhvata koji je trebalo da obezbedi dodatne količine ruskog gasa Evropskoj uniji, projekat *Južni tok* preti da preraste u veliki međunarodni spor čijim pravnim posledicama će se godinama, ako ne i decenijama, baviti evropski sudovi i arbitraže. Kako je do toga došlo i kakve su perspektive za realizaciju ovog nesumnjivo važnog projekta, samo su neka pitanja na koja ćemo pokušati da nađemo odgovor u ovom radu.

Predmet rada je ograničen na pravnu analizu problema u vezi sa izgradnjom gasovoda *Južni tok*. Videćemo kako su šest država članica EU i Srbija, kao članica Energetske zajednice, ušle u bilateralne međunarodne sporazume sa Rusijom, ne vodeći računa da su pojedine odredbe tih sporazuma u suprotnosti sa pravilima njihovih organizacija. Time su stvoreni uslovi za nastanak međunarodnopravnog spora između Evropske unije i Rusije, koji je eskalirao u pogoršanim međunarodnim okolnostima izazvanim krizom u Ukrajini. Uhvaćena u spor između dve globalne sile, Srbija se našla u nezavidnoj pravnoj situaciji, pritisnuta međusobno suprotstavljenim obavezama iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice i obavezama iz međunarodnog sporazuma, sa Rusijom.

U nastavku ovog rada pokušaćemo da kroz analizu relevantnih činjenica i pravnih propisa utvrdimo kako je i oko kojih pitanja došla do spora između Evropske unije i Energetske zajednice, sa jedne strane, i Rusije, sa druge strane, i kako se taj spor odražava na Srbiju. Nažalost, zbog ograničenog prostora ta analiza nije obuhvatila privredno-pravnu dimenziju projekta *Južni tok*, u kojem, pored ruskog Gasproma učestvuju veliki broj evropskih kompanija i gde se, pre svega, mogu očekivati veliki problemi i sporovi ukoliko dođe do propasti ovog projekta. U prvom poglavlju ćemo izložiti pravila iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, čija je Srbija članica od 2006. godine. Zatim ćemo prikazati odredbe Sporazuma o saradnji u oblasti naftne i gasne privrede između Srbije i Rusije, koji predstavlja pravni osnov za sve privredno-pravne ugovore u vezi sa izgradnjom deonice *Južnog toka* kroz Srbiju. U trećem poglavlju ćemo razmotriti usklađenost obaveza koje proizilaze iz pomenutih međunarodnih sporazuma kako bismo utvrdili pitanja oko kojih postoji neslaganje. Četvrto poglavlje je posvećeno analizi odgovarajućih pravila međunarodnog javnog prava koja mogu biti od značaja za razrešenje ovog pravnog galimatijasa. Takođe ćemo izložiti ustavno-pravni okvir za rešavanje sukoba dva međunarodna sporazuma u pravnom poretku Srbije. Na kraju, daćemo određene preporuke kako da se u budućnosti izbegnu slične situacije.

2. Energetska zajednica

2.1. Ciljevi, zadaci i načela

Energetska zajednica je osnovana međunarodnim ugovorom između Evropske zajednice¹, sa jedne strane, i Albanije, Bugarske², Bosne i Hercegovine, Hrvatske³, Makedonije, Crne Gore, Rumunije⁴, Srbije i Privremene misije Ujedinjenih nacija na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN (pridružene države), sa druge strane, koji je potpisan u Atini 25. oktobra 2005 godine.⁵ Ugovor o osnivanju Energetske zajednice stupio je na snagu 1. jula 2006. godine.⁶ Srbija je ratifikovala Ugovor o osnivanju Energetske zajednice 14. jula 2006. godine.⁷

Osnovni cilj Ugovora je stvaranje integrisanog tržišta za prirodni gas i električnu energiju između Evropske unije i pridruženih država. To podrazumeva uspostavljanje jedinstvenog regulatornog okvira koji, između ostalog, treba da omogući unapređenje sigurnosti snabdevanja gasom kroz razvijanje veza sa kasijskim, severnoafričkim i bliskoistočnim rezervama gasa.

U Naslovu I Ugovora sadržana su načela na kojima se temelji Zajednica. Slično kao Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o osnivanju Energetske zajednice propisuje načelo lojalnosti koje obavezuje ugovorne strane da preduzmu sve odgovarajuće mere, bilo opšte ili posebne, kojima će se obezbediti ispunjenje obaveza koje proizilaze iz Ugovora. Ugovorne strane su se takođe obavezale da će omogućiti ispunjenje zadataka Zajednice, kao i da će se uzdržavati od preduzimanja bilo kakvih mera koje bi mogle da ugroze ostvarivanje ciljeva iz Ugovora.⁸ Izričito je zabranjen svaki oblik diskriminacije u pogledu primene Ugovora.⁹

2.2. Primena pravnog nasleđa EU

Ugovor predviđa primenu pravnog nasleđa EU u oblastima energetike, zaštite životne sredine, konkurencije i obnovljivih izvora energije na teritorijama pridruženih država. U daljem tekstu koncentrisaćemo se na primenu pravnog nasleđa EU u oblastima energetike i konkurencije, s obzirom da su ove dve oblasti od značaja za predmetnu materiju.

U sektoru prirodnog gasa predviđena je primena Uputstva br. 2003/55/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2003. godine, koja se odnosi na zajednička pravila za unutrašnje tržište prirodnog gasa.¹⁰ Rok za primenu Uputstva br. 2003/55/EC iznosio je 12 meseci od dana stupanja na snagu Ugovora i istekao je 1. jula 2007. godine.¹¹

U oblasti konkurencije preuzeta su odgovarajuća pravila iz tadašnjeg Ugovora o osnivanju EZ. Kao nespojivi sa pravilnom primenom Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, u meri u kojoj mogu uticati na trgovinu prirodnim gasom i električnom energijom (Mrežna energija) između ugovornih strana, proglašeni su:

- svi sporazumi između preduzeća, odluke udruženja preduzeća i dogovorena praksa, koji kao svoj cilj ili posledicu imaju sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije;
- zloupotreba dominantnog položaja jednog ili više preduzeća na tržištu između ugovornih strana, u celini ili na njegovom znatnom delu;
- bilo kakva javna pomoć koja narušava ili preti da naruši konkurenciju, favorizujući određena preduzeća ili određene energetske resurse.¹²

Propisano je da će postupci koji su suprotni navedenim odredbama Ugovora o osnivanju Energetske zajednice biti procenjivani na osnovu kriterijuma koji proizilaze iz primena pravila utvrđenih članovima 101, 102 i 107 Ugovora o funkcionisanju EU.¹³ Pridružene države su se obavezale da će u roku od 6 meseci od stupanja Ugovora na snagu primeniti na svoja javna preduzeća načela Ugovora o funkcionisanju EU koja se odnose na poštovanje pravila konkurencije.¹⁴

Preuzeta pravila komunitarnog pravnog nasleđa predstavljaju deo pravnog sistema EU i njihovo pravno dejstvo je određeno pravilima ove organizacije. Imajući u vidu značajne razlike u

ustrojstvu EU i Energetske zajednice, predviđeno je da će Energetska zajednica usvojiti mere kojima će prilagoditi pravila pravnog nasleđa EU, uzimajući u obzir institucionalni okvir Ugovora o osnivanju Energetske zajednice i specifičnu situaciju svake od ugovornih strana.¹⁵

Ugovor o osnivanju Energetske zajednice sadrži posebnu odredbu koja reguliše pitanje usklađivanja prava Zajednice sa budućim zakonodavstvom EU. Predviđeno je da Energetska zajednica može preduzeti mere radi primene amandmana na komunitarno pravno nasleđe, u skladu sa razvojem zakonodavstva EU.¹⁶ Odlukom Ministarskog saveta od 8. decembra 2007. godine, u pravni sistem Energetske zajednice inkorporirana je Uredba (EC) 1775/2005 o uslovima za pristup prenosnim mrežama prirodnog gasa. Rok za implementaciju Uredbe je istekao 31. decembra 2008. godine.

Evropska unija je 13. jula 2009. godine usvojila tzv. *Treći energetske paket* koji je uneo značajne izmene u oblasti sektora prirodnog gasa i električne energije. Na ovom mestu ćemo navesti propise koji se odnose na oblast prirodnog gasa: Uputstvo 2009/73/EC Evropskog parlamenta i Saveta o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa, i stavljanju van snage Uputstva 2003/55/EC i Uredbe (EC) br. 715/2009 Evropskog parlamenta i Saveta o uslovima za pristup transportnim mrežama za prirodni gas, i stavljanju van snage Uredbe (EC) br. 1775/2005. Imajući u vidu izvršene izmene u regulativi EU, Ministarski savet Energetske zajednice je 6. oktobra 2011. u Kišnjevu doneo odluku o primeni Uputstva 2009/73/EC i Uredbe (EC) br. 715/2009.¹⁷ Time su navedeno Uputstvo 2009/73/EC i Uredba (EC) br. 715/2009 postali sastavni deo Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. Rok za njihovu primenu ističe 1. januara 2015. godine.

2.3. Stvaranje jedinstvenog tržišta energije

Ugovor o osnivanju Energetske zajednice predviđa stvaranje unutrašnjeg tržišta energije na teritoriji ugovornih strana, bez carina, kvantitativnih ograničenja i mera sa istim dejstvom, na izvoz ili uvoz Mrežne energije. Takođe su zabranjene carinske dažbine fiskalne prirode, odnosno fiskalna diskriminacija.¹⁸ U okviru spoljne politike trgovine energijom propisano je da Zajednica može preduzeti mere neophodne za regulisanje uvoza i izvoza Mrežne energije u treće države i iz njih, sa ciljem obezbeđivanja jednakog pristupa na tržišta trećih država i u pogledu osnovnih ekoloških standarda ili radi obezbeđivanja sigurnog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta energije.¹⁹

2.4. Institucionalni okvir Energetske zajednice

Energetska zajednica ima svoj stalni institucionalni okvir. Organi Energetske zajednice su:

- Ministarski savet,²⁰
- Stalna grupa na visokom nivou,²¹
- Regulatorni odbor²² i
- Sekretarijat.²³

U vršenju svojih nadležnosti organi Zajednice mogu donositi odluke i preporuke. Odluke imaju pravno obavezujuće dejstvo i u celosti obavezuju one na koje se odnose.²⁴ Ugovorne strane obavezne su da primene odluke koje se na njih odnose u svojim pravnim sistemima, u roku utvrđenom u odluci.²⁵ Preporuke nemaju obavezujuće dejstvo, ali je predviđeno da će ugovorne strane nastojati da ih u najboljoj nameri izvršavaju.²⁶

2.5. Rešavanje sporova

Ugovor sadrži pravila za rešavanje sporova između ugovornih strana u vezi sa ispunjavanjem ugovornih obaveza. Svaka ugovorna strana, Sekretarijat ili Regulatorni odbor mogu obavestiti Ministarski savet o tome da neka ugovorna strana ne postupa u skladu sa obavezama utvrđenim Ugovorom ili da nije primenila neku odluku koja se na nju odnosi u propisanom roku. Privatna

lica mogu podnositi pritužbe Sekretarijatu o tome da neka ugovorna strana ne ispunjava svoje obaveze na osnovu Ugovora.²⁷ Odluku o postojanju povrede ugovornih obaveza Ministarski savet donosi:

- prostom većinom, ukoliko se povreda odnosi na proširenje pravnog nasleđa EU;
- dvotrećinskom većinom, ukoliko se povreda odnosi na mehanizam za funkcionisanje tržišta Mrežne energije;
- jednoglasno, ukoliko se povreda odnosi na uspostavljanje jedinstvenog tržišta energije.²⁸

Odluka Ministarskog saveta obavezujuća je za ugovornu stranu na koju se odnosi i ona je dužna da je izvrši. U suprotnom, Sekretarijat može protiv dotične strane pokrenuti postupak zbog nepoštovanja odluke Ministarskog saveta.

U slučaju ozbiljnog i trajnog povređivanja ugovornih obaveza, Ugovor predviđa mogućnost suspenzije određenih prava ugovorne strane koja vrši povredu. Na predlog svake ugovorne strane, Regulatornog odbora ili Sekretarijata, Ministarski savet može jednoglasno utvrditi da neka ugovorna strana ozbiljno i trajno povređuje svoje ugovorne obaveze i toj strani može suspendovati određena prava koja ima na osnovu Ugovora, uključujući suspenziju glasačkih prava, isključivanje sa sastanaka ili iz mehanizama predviđenih Ugovorom.²⁹

2.6. Tumačenje ugovora

Izrazi i pojmovi upotrebljeni u Ugovoru o osnivanju Energetske zajednice, a koji su izvedeni iz prava EU, tumače se u skladu sa stavovima Opšteg suda i Suda pravde EU. Kada takvih stavova nema, Ministarski savet će pružiti smernice za tumačenje odredbi Ugovora.³⁰

2.7. Odnos sa ranijim međunarodnim sporazumima

Na kraju, određen je odnos između Ugovora o osnivanju Energetske zajednice i drugih sporazuma koje su ugovorne strane zaključile pre njegovog potpisivanja. Izričito je propisano da odredbe Ugovora neće uticati na prava i obaveze koje proizilaze iz ranijih sporazuma ugovornih strana³¹. Međutim, u slučaju da raniji sporazumi nisu u skladu sa Ugovorom, ugovorne strane su dužne da preduzmu sve odgovarajuće mere da se otkloni uspostavljeni nesklad u roku od godinu dana od dana stupanja Ugovora na snagu. Te mere podrazumevaju i otkaz suprotnih sporazuma.

3. Sporazum između Srbije i Ruske Federacije o saradnji u oblasti naftne i gasne privrede

Sporazum između Vlade Republike Srbije i Vlade Ruske Federacije o saradnji u oblasti naftne i gasne privrede (u daljem tekstu „Energetski sporazum“) potpisan je 25. januara 2008. godine u Moskvi. Skupština Srbije ratifikovala je sporazum 9. septembra 2008. godine.³² Sporazum je stupio na snagu 30. septembra 2008. godine.

Predmet Energetskog sporazuma određen je članom 1 i obuhvata međusobnu saradnju i pomoć oko projektovanja, izgradnje i korišćenja objekata u okviru realizacije sledećih projekata:

- magistralnog gasovodnog sistema u izgradnji iz Ruske Federacije kroz Crno more i teritoriju trećih zemalja i Srbije za tranzit i isporuku prirodnog gasa u druge zemlje Evrope (gasovod Južni tok),
- podzemnog skladišta gasa Banatski dvor i
- rekonstrukciju i modernizaciju tehnološkog kompleksa AD „Naftna industrija Srbije“.

U cilju realizacije projekta *Južni tok* i izgradnje podzemnog skladišta gasa *Banatski dvor* predviđeno je osnivanje odgovarajućih zajedničkih kompanija. Predviđeno je da učesnici u zajedničkim kompanijama sa ruske strane budu AD Gasprom ili njegove firme ćerke, a sa srpske strane JP Srbijagas. Infrastrukturni, proizvodni i drugi objekti, kao i druga imovina koju grade, modernizuju ili nabavljaju zajedničke kompanije tokom obavljanja privredne delatnosti u okviru pomenutih projekata, predstavljaju vlasništvo tih kompanija. Izričito je propisano da imovina zajedničkih kompanija ne može biti eksproprijirana, nacionalizovana ili podvrgnuta merama ekvivalentnim po posledicama eksproprijaciji ili nacionalizaciji.³³ Predviđeno je da u osnivačkom kapitalu svake od zajedničkih kompanija ruski učesnik ima najmanje 51% udela, a srpski učesnik najviše 49%.³⁴

Sporazumom je definisano da će gasovod *Južni tok* u svojoj deonici kroz Srbiju imati propusnu moć od najmanje 10 milijardi kubnih metara prirodnog gasa godišnje. Gasprom i Srbijagas će razmotriti mogućnost povećanja obima isporuke prirodnog gasa iz Rusije u Srbiju, s tim da će konkretni obimi, uslovi i rokovi takvih isporuka biti određeni posebnim ugovorima.³⁵ Srbija se obavezala da će garantovati puni obim i nesmetani tranzit gasa kroz gasovod, u skladu sa odgovarajućim ugovorima.³⁶

Funkciju operatera gasovoda *Južni tok* kroz Srbiju vršiće odgovarajuća zajednička kompanija koja će biti osnovana za realizaciju ovih projekata. U njenoj isključivoj nadležnosti će biti određivanje cene usluga transportovanja, skladištenja i protoka gasa. Pravo na korišćenje svih kapaciteta gasovoda i skladišta gasa pripada isključivo ruskim učesnicima.³⁷

Pored uslova koji se odnose na izgradnju gasovoda i podzemnog skladišta gasa, Sporazum predviđa prodaju 51% državnog udela u Naftnoj industriji Srbije (NIS) ruskom Gaspromu.³⁸ Istovremeno sa Energetskim sporazumom, Vlada Srbije i Vlada Ruske Federacije zaključile su Protokol o osnovnim uslovima kupovine od strane OAO Gasprom njeft akcija kompanije Naftna industrija Srbije A.D. Novi Sad, koje čine 51% osnivačkog kapitala, za cenu od 400 miliona evra.

Sporazum predviđa privilegovan poreski tretman ruskih i srpskih kompanija koje učestvuju u ugovorenim projektima. S tim u vezi, srpska strana se obavezala da će se, u slučaju izmena zakonodavstva koje dovode do pogoršavanja uslova oporezivanja, na kompanije koje učestvuju u projektima primenjivati poreski režim koji je bio na snazi na dan potpisivanja sporazuma sve do dostizanja isplativosti ugovorenih projekata³⁹. Povlašćeni tretman srpskih i ruskih kompanija odnosi se i na izbor izvođača radova, isporučilaca opreme i pružanja usluga potrebnih za realizaciju ugovorenih projekata. Predviđeno je da će izbor vršiti zajedničke kompanije na osnovu konkursa, s tim „da se uz druge podjednake uslove“, prednost daje srpskim i ruskim kompanijama.⁴⁰

Sporazum sadrži pravila koja se odnose na prevazilaženje mogućih problema u njegovom sprovođenju i rešavanje međusobnih sporova u tumačenju ili primeni njegovih odredbi.⁴¹ Tako je predviđeno da će u slučaju nastanka okolnosti koje sprečavaju jednu od ugovornih strana u ostvarivanju njenih obaveza ili drugih razlika u vezi sa sporazumom, ovlašćeni organi ugovornih strana obaviti konsultacije radi donošenja uzajamno prihvatljivih odluka o prevazilaženju nastalih okolnosti ili razlika i obezbeđenju realizacije Sporazuma.

Sve sporove u vezi sa tumačenjem ili primenom sporazuma ugovorne strane će rešavati putem pregovora, uz pravno uobličavanje odgovarajućih protokola.

Rok važenja Sporazuma je 30 godina od njegovog stupanja na snagu. Prestanak važenja Energetskog sporazuma ne zadire u realizaciju obaveza predviđenih ugovorima zaključenim u okviru tog sporazuma u periodu njegovog važenja. Sporazum može biti izmenjen samo uz pismenu saglasnost ugovornih strana.⁴²

Na kraju, ugovorne strane su odredile odnos između Energetskog sporazuma i drugih međunarodnih sporazuma koji ih obavezuju. S tim u vezi, predviđeno je da Energetski sporazum ne zadire u prava i obaveze ugovornih strana po drugim međunarodnim sporazumima čiji su oni potpisnici.⁴³

4. Usklađenost Energetskog sporazuma sa obavezama iz članstva u Energetskoj zajednici

Nedugo posle potpisivanja Energetskog sporazuma, u domaćoj stručnoj javnosti pojavile su se određene sumnje u pogledu njegove usklađenosti sa obavezama Srbije iz članstva u Energetskoj zajednici. Neke od njih su iznete u Pravnoj analizi aranžmana između Srbije i Rusije u oblasti naftne i gasne privrede ISAC fonda i Advokatske kancelarije Nikolić–Kokanović–Otašević od 21. decembra 2009. godine. Primedbe su se prvenstveno odnosile na povlašćeni položaj ruskih i srpskih preduzeća u pogledu carinskog i poreskog tretmana, primene propisa o deviznom poslovanju, favorizovanja na konkurisima za sprovođenje projekata, i dr. Pomenute povlastice su, po oceni autora pravne analize, sporne sa stanovišta pravila o zaštiti konkurencije iz člana 18 Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, a ona se odnose na zabranu zloupotrebe dominantnog položaja i zabranu javne pomoći koja narušava ili preti da naruši konkurenciju favorizovanjem određenih preduzeća.⁴⁴

Prva zvanična reakcija na sporazum sa Rusijom stigla je iz Energetske zajednice marta 2010. godine u vidu pisma Sekretarijata Zajednice Ministarstvu za rudarstvo i energetiku Republike Srbije.⁴⁵ U tom dopisu izražena je zabrinutost u pogledu usaglašenosti Energetskog sporazuma sa pravilima iz *II Energetskog paketa* EU koja su sastavni deo Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. S tim u vezi posebno je ukazano na problem obezbeđenja slobodnog pristupa gasnoj infrastrukturi i određivanja naknade za transport gasa.

Problem u vezi sa izgradnjom gasovoda *Južni tok* naglo je eskalirao početkom decembra 2013. godine, nakon što su zavarene prve cevi u Srbiji i Bugarskoj.⁴⁶ Očigledno da je planirani početak radova na izgradnji gasovoda primorao Evropsku komisiju da sa internih upozorenja pređe na najavu konkretnih mera u cilju obezbeđenja poštovanja propisa EU. U svom obraćanju Evropskom parlamentu 4. decembra 2013. godine, zamenik direktora za unutrašnje energetsko tržište u Evropskoj komisiji Klaus Diter Borhart (Claus-Dieter Borchardt) izneo je zvaničan stav Komisije da su bilateralni međunarodni sporazumi šest država članica EU (Bugarska, Mađarska, Grčka, Slovenija, Hrvatska i Austrija) i Rusije o izgradnji *Južnog toka* u suprotnosti sa pravilima EU i da moraju biti revidirani.⁴⁷ Ukoliko to ne bude moguće, Komisija će zahtevati da dotične države članice EU otkažu zaključene sporazume sa Rusijom. Takođe je najavljeno da će Komisija iskoristiti sva pravna sredstva koja joj stoje na raspolaganju da blokira rad gasovoda na teritoriji EU ako on ne bude funkcionisao u skladu sa propisima EU. Uz već pomenute primedbe o slobodnom pristupu gasnoj infrastrukturi i određivanju tarifa za transport gasa, glavna zamerka Evropske komisije odnosi se na razdvajanja prava vlasništva nad gasovodom od vlasništva nad gasom koji se transportuje. Mada Evropska komisija nema nadležnosti u odnosu na Srbiju, izričito je saopšteno da EU očekuje od Srbije da poštuje obaveze koje je preuzela Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice. Slično upozorenje u vezi sa Energetskim sporazumom stiglo je iz Sekretarijata Energetske zajednice 21. februara 2014. godine.⁴⁸ Da se neće stati samo na upozorenjima ukazuje odluka Sekretarijata Energetske zajednice od 25. aprila 2014. godine da se od Saveta EU zatraži mišljenje o zakonitosti bilateralnog sporazuma između Srbije i Rusije u svetlu propisa EU koji se primenjuju u Energetskoj zajednici.

U nastavku ovog rada razmotrićemo primedbe Sekretarijata Energetske zajednice i Evropske komisije u pogledu neusklađenosti odredaba sporazuma između Srbije i Rusije sa pravilima Energetske zajednice. Reč je o delovima pravnog nasleđa EU, sadržanim u *II i III Energetskom paketu*, koji su preuzeti Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice. Imajući u vidu da se ovde takođe postavlja pitanje vremenskog važenja pojedinih propisa, odvojeno ćemo analizirati obaveze koje za Srbiju proizilaze iz *II Energetskog paketa*, koji je bio na snazi u vreme potpisivanja sporazuma sa Rusijom, od obaveza iz *III Energetskog paketa*, koji je docnije adoptiran od strane Energetske zajednice.

4.1. Usklađenost sa pravilima II Energetskog paketa: Uputstvo 2003/55/EC

Sporazum sa Ruskom federacijom Srbija je zaključila kao članica Energetske zajednice. S tim u vezi ćemo razmotriti da li je i u kom delu sporazum između Rusije i Srbije u suprotnosti sa Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice, pri čemu ćemo posebno uzeti u obzir pravila pravnog nasleđa EU koja su bila na snazi u vreme potpisivanja sporazuma. Tu, pre svega, mislimo na odredbe Uputstva 2003/55/EC od 26. juna 2003. godine o zajedničkim pravilima za integrisano tržište prirodnog gasa.

Uputstvo 2003/55 predstavlja deo takozvanog *II Energetskog paketa* EU čiji je osnovni cilj kompletiranje unutrašnjeg tržišta gasa. U tom pogledu Uputstvo je trebalo da omogući veću otvorenost tržišta gasa, uz puno poštovanje pravila konkurencije i smanjenje rizika od pojave i zloupotrebe dominantnog položaja od strane pojedinih privrednih subjekata. Radi ispunjenja postavljenih ciljeva Uputstvo propisuje zajednička pravila koja se odnose na transport, distribuciju, snabdevanje i skladištenje prirodnog gasa. Posebna pažnja je posvećena obezbeđivanju slobodnog pristupa prenosnim i distributivnim mrežama i skladištima gasa za treća lica, bez ikakve diskriminacije. Upravo su ta pitanja bila predmet analize Sekretarijata Energetske zajednice u pismu koji je ovaj organ uputio Ministarstvu za rudarstvo i energetiku Republike Srbije u martu 2010. godine.

4.1.1. Obaveza slobodnog pristupa i način određivanja naknade

Osnovna zamerka Sekretarijata sadržana u dopisu od marta 2010. godine odnosila se na problem slobodnog pristupa trećih lica sistemima za transport i skladištenje gasa. Naime, članom 8 stav 3 Energetskog sporazuma propisano je da pravo na korišćenje svih kapaciteta gasovoda i podzemnog skladišta gasa pripada ruskim učesnicima. Po mišljenju Sekretarijata, ova odredba sporazuma „ne izgleda da je u saglasnosti“ sa režimom slobodnog pristupa gasnim sistema od strane trećih lica, uspostavljenog Uputstvom. U skladu sa odredbama Uputstva, slobodan pristup gasnim mrežama je obavezan u svim slučajevima. Uputstvo dozvoljava državama članicama da izaberu da li će pristup skladištima gasa biti omogućen na osnovu zakonom propisanih ili ugovorenih uslova. Međutim, taj pristup u svakom slučaju mora biti obezbeđen. U dopisu se takođe skreće pažnja da Uputstvo predviđa određene izuzetke od obaveze da se trećim licima ponudi slobodan pristup gasnim sistemima. Na primer, nove, značajne gasne mreže, kao što su mreže između država članica ili skladišne instalacije, mogu, pod određenim uslovima, biti oslobođene od obaveze omogućavanja slobodnog pristupa trećim licima. U takvim slučajevima nadležni nacionalni organi mogu, pod uslovima iz Uputstva, odlučiti da odobre odgovarajuće izuzetke od propisane obaveze, o čemu moraju obavestiti Sekretarijat Zajednice.⁴⁹ Međutim, kako je naglašeno u dopisu, Sekretarijat nije upoznat o postojanju bilo kakvog zahteva ili odluci srpske strane kojom se gasne instalacije koje su predmet Energetskog sporazuma izuzimaju od pravila o slobodnom pristupu trećih lica.

Druga primedba se odnosila na način obračuna naknade za transport gasa predviđen Energetskim sporazumom. Član 8 stav 2 Energetskog sporazuma propisuje da je određivanje cena usluga transportovanja, skladištenja i protoka gasa u isključivoj nadležnosti zajedničke kompanije koje će osnovati Gasprom i Srbijagas. S tim u vezi, Sekretarijat je ukazao na odredbe člana 18 stav 1, i člana 25 stav 2a Uputstva, koje predviđaju nadležnost regulatornih tela država članica za određivanje ili odobravanje cena transporta gasa ili barem metodologije za njihov obračun. Nadležnost regulatornog tela je obavezna, ali, kao i u prethodnom slučaju, može biti predmet izuzeća pod uslovima iz člana 22 stav 1 Uputstva, o čemu odluku donosi nadležni organ države članice. Međutim, ni u ovom slučaju ne postoje dokazi da je Srbija tražila takvo izuzeće.

Na kraju, Sekretarijat je ukazao na problem u vezi sa povećanjem kapaciteta gasovoda. Naime, članom 4 Energetskog sporazuma predviđeno je da će gasovod imati propusnu moć od najmanje 10 milijardi kubnih metara prirodnog gasa godišnje, s tim da će Gasprom i JP Srbijagas

razmotriti mogućnost povećanja obima isporuka prirodnog gasa iz Rusije u Srbiju. Konkretno količine, uslovi i rokovi takvih isporuka gasa biće određeni posebnim ugovorima. Po mišljenju Sekretarijata, pomenuta odredba sporazuma nije u skladu sa članom 2 tačka 4 Uputstva, koji određuje funkciju operatera sistema za transport gasa. Navedena odredba Uputstva uspostavlja obavezu za operatera da odgovori na „razumne zahteve za transport gasa“. Ta obaveza ne može biti ograničena na taj način što će vlasnici gasovoda svojom odlukom limitirati količinu gasa koja se isporučuje kroz gasovod.

U pogledu prve dve primedbe: obavezi slobodnog pristupa gasovodu i načinu određivanja tarifa teško se ima šta prigovoriti, imajući u vidu jasno jezičko značenje relevantnih odredbi Energetskog sporazuma i Uputstva 2003/55. Njihova neusklađenost je takve prirode da se ne može otkloniti tumačenjem ovih akata. Nešto drugačija je situacija sa pitanjem povećanja kapaciteta gasovoda i u tom pogledu je moguće pronaći rešenja koja bi zadovoljila sve strane. Na to ukazuje i činjenica da se u godišnjim izveštajima Sekretarijata Energetske zajednice o primeni komunitarnog pravnog nasleđa za 2009/2010. godinu i za 2012/2013. pažnja posvećuje samo pitanjima slobodnog pristupa gasovodu i određivanju tarifa.

4.1.2. Obaveza pravnog i funkcionalnog razdvajanja delatnosti

U pomenutim godišnjim izveštajima o primeni komunitarnog pravnog nasleđa Sekretarijat se osvrnuo na još jedan problem koji može biti od značaja za primenu Energetskog sporazuma: obavezu pravnog i funkcionalnog razdvajanja delatnosti operatera sistema za transport gasa od delatnosti proizvodnje, snabdevanja i distribucije gasa, tamo gde se ove delatnosti obavljaju u okviru vertikalno povezanog preduzeća.⁵⁰

Ova obaveza je propisana kako bi se obezbedio efikasan i nediskriminatorski pristup gasnim mrežama od strane trećih lica. Članom 9 stav 1 Uputstva propisano je da pravna lica koja upravljaju prenosnim i distributivnim sistemima gasa moraju biti nezavisna u pravnom i organizacionom smislu, kao i u pogledu donošenja odluka od ostalih aktivnosti koje nisu povezane sa transportom gasa. U tom cilju zahteva se da budu ispunjeni sledeći minimalni uslovi:

- lica koja su odgovorna za poslovanje operatera prenosnog sistema ne mogu učestvovati u strukturama integralno povezanih kompanija koje su odgovorne, direktno ili indirektno, za dnevne operacije u vezi sa proizvodnjom, distribucijom i snabdevanjem prirodnim gasom;
- odgovarajuće mere moraju biti preduzete kako bi se osiguralo da profesionalni interesi lica odgovornih za poslovanje operatera prenosnog sistema budu uzeti u obzir na način koji obezbeđuje njihovo nezavisno delovanje;
- operater prenosnog sistema mora imati delotvorno pravo donošenja odluka, nezavisno od struktura integrisanog preduzeća, u pogledu imovine koja je neophodna za funkcionisanje, održavanje ili razvoj mreže. To, međutim, ne sprečava postojanje odgovarajućih mehanizama za koordinaciju koji osiguravaju zaštitu ekonomskih i nadzornih prava matične firme u firmi ćerki;
- operater prenosnog sistema mora usvojiti odgovarajući program koji će propisati mere koje će se preduzeti kako bi se onemogućilo diskriminatorsko ponašanje i obezbedio adekvatan nadzor.⁵¹

Srbija je bila dužna da izvrši ovu obavezu do 1. jula 2007. godine i da do tog roka restruktuiru preduzeće JP Srbijagas u skladu sa zahtevima iz Uputstva. Svoju obavezu Srbija do danas nije ispunila. Nakon niza upozorenja, Sekretarijat je u svom godišnjem izveštaju od 1. septembra 2013. godine najavio da će protiv Srbije pokrenuti postupak zbog upornog kršenja obaveze iz Uputstva 2003/55. Pored JP Srbijagas, predmet posmatranja Sekretarijata bila je i kompanija Yugorosgaz, osnovana 1996. godine, čiji su akcionari Srbijagas (25%), Gasprom (50%) i Central ME Energy and Gas Vienna (25%), koja takođe ima licencu za transport i snabdevanje gasa u Srbiji.⁵²

U skladu sa najavom, Sekretarijat je 24. oktobra 2013. pokrenuo postupak protiv Srbije zbog neispunjenja obaveza na osnovu Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.⁵³ U uvodnom pismu Sekretarijata ističe se da Srbija nije ispunila svoju obavezu u pogledu pravnog razdvajanja delatnosti u dva vertikalno povezana preduzeća koja imaju licencu za transport gasa: JP Srbijagas i Yugorosgaz. U svom odgovoru od 20. februara 2014. godine Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine Republike Srbije u suštini je potvrdilo navode iz uvodnog pisma Sekretarijata, pozivajući se na složenost procesa razdvajanja delatnosti koji je skopčan sa finansijskim, tehničkim i pravnim problemima, kao i pitanjem energetske sigurnosti. Istovremeno, Ministarstvo je deklarativno izrazilo spremnost da izvrši razdvajanje delatnosti u preduzećima Srbijagas i Yugorosgaz u skladu sa obavezama iz *III Energetskog paketa*, ne precizirajući vremenski okvir, kao ni konkretan akcioni plan za ispunjenje ove obaveze.⁵⁴ Zanimljivo je da se iskazana spremnost odnosi na usklađivanje sa *III Energetskim paketom* koji predviđa mnogo zahtevnije vlasničko razdvajanje delatnosti (o čemu će biti više reči u narednom poglavlju), a ne i sa *II Energetskim paketom*.

Nakon odgovora Srbije na navode iz uvodnog pisma, Sekretarijat je 24. februara 2014. godine podneo obrazloženo mišljenje u kome je ostao pri stavu da Srbija nije ispunila svoju obavezu iz Uputstva 2003/55. S tim u vezi, Sekretarijat je naveo da proces pravnog i funkcionalnog razdvajanja delatnosti nije ni započeo u JP Srbijagas, dok je kompanija Yugorosgaz tek u jesen 2013. godine osnovala firmu čerku za transport gasa, Yugorosgaz Transport d.o.o, ali da time nisu ispunjeni zahtevi iz Uputstva, jer nije garantovana samostalnost u odlučivanju firme čerke (funkcionalno razdvajanje). Po mišljenju Sekretarijata, nerazdvajanje delatnosti u ove dve firme predstavlja ključnu prepreku za razvoj konkurentnog tržišta gasa u Srbiji i negativno utiče na razvoj šireg, regionalnog, tržišta gasa i hitno potrebne investicije u gasnu infrastrukturu. Takođe je istaknuto da izražena spremnost da se izvrši vlasničko razdvajanje delatnosti u pomenuta dva preduzeća u skladu sa *III Energetskim paketom* ne oslobađa Srbiju od odgovornosti za propuštanje izvršenja obaveza iz *II Energetskog paketa*, čiji je sastavni deo Uputstvo 2003/55.

Konačno, Sekretarijat Energetske zajednice je 24. aprila 2014. godine podneo obrazloženi zahtev Ministarskom savetu da proglasi Srbiju odgovornom zbog propusta da izvrši pravno i funkcionalno razdvajanje delatnosti u JP Srbijagas, kao i da obezbedi samostalnost u pogledu donošenja odluka u preduzeću Yugorosgaz Transport d.o.o, čime bi povredila obaveze iz člana 9 stav 1 i stav 2 Uputstva 2003/55.

Pokretanje postupka protiv Srbije zbog neispunjavanja obaveze iz Uputstva može imati ozbiljnih posledica na primenu Energetskog sporazuma. JP Srbijagas je jedan od učesnika u realizaciji projekata *Južni tok* i *Banatski dvor*. Energetskim sporazumom predviđeno je da će funkciju operatera gasovoda i podzemnog skladišta gasa vršiti zajedničke kompanije u kojima će učesnici biti Gasprom i JP Srbijagas. Samim tim, svaka statusna promena jednog od učesnika u zajedničkim kompanijama od značaja je za sprovođenje predviđenih projekata. Drugo, još važnije, pokretanje postupka protiv Srbije predstavlja jasan signal da će Sekretarijat insistirati na doslednoj primeni propisa Zajednice u pogledu funkcionisanja gasovoda Južni tok

U vezi sa ovim pitanjem treba imati u vidu da se Energetski sporazum ne bavi organizacijom i upravljanjem zajedničkih kompanija koje će vršiti funkciju operatera gasovoda i skladišta gasa, niti odnosom između tih kompanija i njihovih osnivača. To pitanje je prepušteno učesnicima u sporazumu: AO Gasprom i JP Srbijagas i njihovom međusobnom dogovoru. Osim u pogledu poreskog režima, Energetski sporazum ne predviđa poseban položaj zajedničkih kompanija koji bi ih izuzeo od primene nacionalnih propisa, stoga ne postoje pravne prepreke da ovo pitanje bude uređeno u skladu sa srpskim zakonodavstvom. S obzirom da odobreni međunarodni sporazumi predstavljaju deo pravnog poretka Srbije i da se neposredno primenjuju, to se u ovom slučaju podrazumeva primena Ugovora o osnivanju Energetske zajednice i na njemu zasnovanih propisa.⁵⁵ Međutim, i pored toga Gasprom i JP Srbijagas su zaključili više ugovora kojima je ovo pitanje uređeno suprotno pravilima iz Uputstva 2003/55.

Osnovnim uslovima za osnovni sporazum o saradnji između OAO Gasprom i JP Srbijagas od 5. decembra 2008. godine predviđeno je da će ugovorne strane osnovati zajedničku kompaniju radi sprovođenja projekta *Južni tok* kroz Srbiju.⁵⁶ Zanimljivo je da su se ugovorne strane sporazumele da će zajednička kompanija biti osnovana prema švajcarskim zakonima, najkasnije do 1. marta

2009. godine. Saglasno Osnovnim uslovima, Gasprom i JP Srbijagas 17. novembra 2009. godine osnovali su zajedničku kompaniju *South stream Serbia AG* sa sedištem u Cugu (*Zug*), Švajcarska. Kompanija *South stream Serbia AG* je 28. novembra 2011. godine osnovala firmu ćerku u Srbiji: *South stream d.o.o. Novi Sad*. Pretežna delatnost firme ćerke u Novom Sadu je cevovodni transport gasa i upravljanje sistemom za transport gasa.⁵⁷ S obzirom da će firma *South stream d.o.o. Novi Sad* neposredno vršiti funkciju operatera transportnog sistema u Srbiji, na nju se primenjuju pravila iz Uputstva 2003/55 u pogledu pravne, funkcionalne i organizacione nezavisnosti. Međutim, osnivački akt ovog društva ne predviđa nikakve garancije u tom smislu. Sasvim suprotno obavezama iz Uputstva, predviđeno je da će Gasprom i JP Srbijagas preko svojih predstavnika u Odboru direktora kompanije *South stream Serbia AG*, koji vrši ulogu skupštine društva, postavljati direktore društva i vršiti nadzor nad njihovim radom.⁵⁸ Osim toga, izričito je propisano da su direktori društva dužni da sprovedu sve odluke donete od strane organa osnivača, što takođe predstavlja grubu povredu obaveza iz Uputstva⁵⁹. Jedini razlog zbog čega preduzeće *South stream d.o.o. Novi Sad* nije bilo predmet posmatranja Sekretarijata Energetske zajednice jeste taj što to društvo još nije započelo sa obavljanjem svoje delatnosti, jer se izgradnja gasovoda nalazi u početnoj fazi.

4.2. Usklađenost sa pravilima iz III Energetskog paketa: Uputstvo 2009/73/EC

Osnovna primedba Evropske komisije na bilateralne sporazume između šest država članica EU i Rusije o izgradnji gasovoda *Južni tok* odnosi se na pitanje razdvajanja prava vlasništva nad gasovodom od vlasništva nad gasom koji se transportuje.

Obaveza vlasničkog razdvajanja predviđena je *III Energetskim paketom EU*, tačnije Uputstvom 2009/73 od 13. jula 2009. godine, kojim je stavljeno van snage Uputstvo 2003/55.⁶⁰ U vreme kada je Srbija zaključila sporazum sa Rusijom, ovo uputstvo nije bilo deo primenjivog pravnog nasleđa EU na osnovu Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. Ministarski savet Energetske zajednice je tek 6. oktobra 2011. godine doneo odluku o preuzimanju delova *III Energetskog paketa*, sa obavezom usklađivanja do 1. januara 2015. godine. S tim u vezi se postavlja pitanje da li je i u kojoj meri Srbija u obavezi da posle tog datuma primeni propise iz *III Energetskog paketa* na projekte predviđene Energetskim sporazumom.

4.2.1. Vremensko važenje Uputstva 2009/73/EC

Odgovor na pitanje o vezanosti Srbije obavezama iz Uputstva 2009/73 u pogledu primene Energetskog sporazuma sa Rusijom mora se potražiti u opštem sistemu Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. Kao što smo videli, načelo lojalnosti iz člana 7 Ugovora o osnivanju Energetske zajednice obavezuje države članice da se uzdrže od preduzimanja bilo kakvih mera koje bi mogle da ugroze ostvarivanje ciljeva iz Ugovora. Propisana obaveza je istovetna onoj iz člana 4 stav 3 Ugovora o EU. Načelo lojalnosti se podjednako odnosi na akte unutrašnje i međunarodne prirode koji mogu ugroziti ciljeve Zajednice. Da podsetimo, glavni razlog osnivanja Zajednice je stvaranje integrisanog tržišta prirodnog gasa i električne energije između EU i pridruženih država. Ostvarenje tog cilja nužno podrazumeva stvaranje jedinstvenog pravnog okvira i stalno usklađivanje pravila Zajednice sa novim propisima EU u oblasti energetike, što je i predviđeno članom 25 Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. Zaključujući Ugovor o osnivanju Energetske zajednice, Srbija je prenela na organe Zajednice određena pravno-stvaralačka ovlašćenja. Istovremeno, Srbija je preuzela na sebe obavezu da svojim aktima neće ugroziti razvoj i primenu budućeg zakonodavstva u datoj oblasti. Štaviše, Srbija se obavezala da će preduzeti sve mere, bilo opšte ili posebne, kojima će se obezbediti ispunjenje obaveza koje proizilaze iz Ugovora.⁶¹ Iz toga sledi da se Srbija ne može pozivati na međunarodne sporazume koje je u međuvremenu zaključila sa trećim državama kao razlog za neispunjenje obaveza iz članstva u Energetskoj zajednici. Na isti zaključak upućuje i odredba iz člana 101 Ugovora o osnivanju Energetske za-

jednice, koja predviđa obavezu za ugovorne strane da preduzmu sve odgovarajuće mere kako bi se otklonio nesklad između tog ugovora i ranije zaključenih međunarodnih sporazuma sa trećim državama. Primenom analogije moglo bi se zaključiti da članstvo u Energetskoj zajednici zahteva zaključivanje novih međunarodnih sporazuma sa trećim državama koji bi bili suprotni propisima Energetske zajednice ili bi mogli ugroziti njene ciljeve.

Iz svega izloženog, proizilazi da je, sa stanovišta prava Energetske zajednice, Srbija obavezna da blagovremeno i u potpunosti preduzme sve mere kako bi osigurala ispunjenje obaveza iz Uputstva 2009/73 na svojoj teritoriji. Ta obaveza se odnosi i na projekte predviđene Energetskim sporazumom.

4.2.2. Obaveza vlasničkog razdvajanja

Ostaje nam da razmotrimo prirodu i sadržinu obaveze vlasničkog razdvajanja i pitanje da li se ona može uskladiti sa obavezama iz Energetskog sporazuma. Jedan od osnovnih razloga za donošenje Uputstva 2009/73 bio je taj što pravila iz Uputstva 2003/55 nisu dala očekivani rezultat i obezbedila nezavisnost operatera prenosnih sistema u odnosu na druge delove vertikalno povezanih preduzeća. To samo po sebi ugrožava konkurenciju na tržištu gasa, a pre svega slobodan i nediskriminatorski pristup prenosnim mrežama od strane trećih lica. Drugim rečima, zaključeno je da pravno i funkcionalno razdvajanje delatnosti unutar vertikalno povezanih preduzeća ne predstavlja dovoljno efikasno sredstvo koje bi onemogućilo ta preduzeća da diskriminišu konkurente i obezbede im slobodan pristup svojim prenosnim mrežama. Iz istog razloga ta preduzeća nisu dovoljno motivisana da ulažu nova sredstva u izgradnju novih mreža i održavanje postojećih.

Zbog toga Uputstvo 2009/73 predviđa novi set pravila koji treba da obezbedi potpunu nezavisnost operatera prenosnih sistema. Državama članicama je ostavljena mogućnost izbora da li da sprovedu puno vlasničko razdvajanje delatnosti ili da se odluče za postavljanje nezavisnog operatera sistema ili transportnog operatera.

Uslovi za vlasničko razdvajanje propisani su članom 9 Uputstva. U skladu sa ovim članom, države članice su se obavezale da će do 1. juna 2016. godine obezbediti da svako preduzeće koje poseduje prenosni sistem deluje kao operater prenosnog sistema.⁶² Izričito je zabranjeno da isto lice ili lica istovremeno vrše kontrolu nad preduzećima koja obavljaju bilo kakvu funkciju proizvodnje ili snabdevanja, i nad operaterom prenosnog sistema ili nad samim prenosnim sistemom, kao i obrnuto. Osim toga, isto lice ili lica ne mogu postavljati članove nadzornog odbora, upravnog odbora ili drugih odbora sa pravom predstavljanja, preduzeća koje ima funkciju operatera prenosnog sistema, i direktno ili indirektno vršiti kontrolu ili vršiti bilo koje pravo nad preduzećem koje obavlja delatnost proizvodnje ili snabdevanja gasa. Na kraju, predviđeno je da isto lice ne može istovremeno biti član nadzornog odbora, upravnog odbora ili drugih odbora sa pravom predstavljanja, u preduzeću koje obavlja delatnost proizvodnje ili snabdevanja i preduzeću koje ima funkciju operatera.

Umesto punog vlasničkog razdvajanja, države članice se mogu, na predlog vlasnika transportnog sistema, odlučiti za postavljanje operatera sistema ili transportnog operatera koji je nezavistan od interesa proizvođača i snabdevača gasa. Takvo rešenje omogućuje vertikalno povezanim preduzećima da zadrže pravo svojine nad gasnom mrežom i istovremeno obezbeđuje efektivno razdvajanje interesa, pod uslovom da postavljeni operater vrši svoju funkciju u skladu sa precizno formulisanim uslovima i pod punim nadzorom nadležnog regulatornog tela. Međutim, ovde treba imati u vidu da je mogućnost izbora ovog modela ograničen samo na one prenosne sisteme koji su na dan 6. oktobra 2011. godine bili u vlasništvu vertikalno povezanih preduzeća.⁶³ U svim drugim slučajevima, države članice su dužne da izvrše puno vlasničko razdvajanje preduzeća za transport gasa.

Za slučaj potpunog vlasničkog razdvajanja predviđene su određene garancije za zaštitu prava akcionara vertikalno povezanih preduzeća. S tim u vezi, državama članicama ostavljeno je pravo izbora u pogledu načina na koji će se izvršiti vlasničko razdvajanje. Države članice se mogu odlučiti da vlasničko razdvajanje sprovedu kroz direktno oduzimanje i prodaju akcija ili kroz

podelu akcija vertikalno integrisanog preduzeća na akcije preduzeća za transport gasa i akcije preduzeća za proizvodnju i snabdevanje gasom, pod uslovom da su ispunjeni svi ostali uslovi za vlasničko razdvajanje.⁶⁴

Nadzor nad ispunjenjem obaveze vlasničkog razdvajanja vrše nacionalna regulatorna tela koja izdaju dozvole za transport gasa. Članom 11 Uputstva propisana je posebna procedura za izdavanje dozvola po zahtevima vlasnika prenosnih sistema ili operatera tih sistema koji su pod kontrolom lica iz trećih država. Pored ispunjenosti uslova iz člana 9 Uputstva, nacionalno regulatorno telo prilikom odlučivanja vodi računa o sigurnosti snabdevanja gasom Energetske zajednice, pri čemu posebno uzima u obzir:

- prava i obaveze Energetske zajednice na osnovu međunarodnog prava;
- prava i obaveze koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma koje su članice Energetske zajednice zaključile sa trećim državama, pod uslovom da su u skladu sa Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice;
- prava i obaveze koje proizilaze iz sporazuma o pridruživanju ili iz trgovinskih sporazuma između pridruženih država i EU;⁶⁵
- druge specifične činjenice i okolnosti u vezi sa dotičnom trećom državom.

Kako bi se osiguralo poštovanje međunarodnih obaveza Energetske zajednice, predviđeno je da će u takvim slučajevima Sekretarijat Zajednice prethodno davati mišljenje o ispunjenosti uslova za dobijanje dozvole. Ova procedura počće da se primenjuje u Energetskoj zajednici od 1. januara 2017. godine.⁶⁶

U kom stepenu je moguće pomiriti zahteve iz Uputstva 2009/73 sa obavezama iz Energetskog sporazuma? Da podsetimo, Energetskim sporazumom predviđeno je da infrastrukturni, proizvodni i drugi objekti, kao i druga imovina koju grade, modernizuju ili nabavljaju zajedničke rusko-srpske kompanije tokom obavljanja privredne delatnosti u okviru projekata *Južni tok* i *Banatski dvor*, predstavljaju vlasništvo tih kompanija.⁶⁷ Ova odredba sporazuma je u direktnoj suprotnosti sa obavezom vlasničkog razdvajanja. Izvestan prostor za pronalaženje rešenja koje ne bi iziskivalo izmenu Energetskog sporazuma može se tražiti u okviru člana 36 Uputstva, koji predviđa mogućnost izuzimanja novih značajnih infrastrukturnih projekata od obaveze vlasničkog razdvajanja. Problem je u tome što je takvo izuzeće vremenski ograničeno i što podleže strogim uslovima:

- predmetna investicija mora povećati konkurenciju u snabdevanju gasom i povećati sigurnost snabdevanja;
- nivo rizika koji prati investiciju mora biti takav da do nje ne bi došlo bez odobrenja takvog izuzeća;
- vlasnik nove infrastrukture mora biti fizičko ili pravno lice koje barem u pravnom smislu mora biti odvojeno od operatera sistema u okviru kog će ta infrastruktura biti izgrađena;
- naknade se naplaćuju od korisnika infrastrukture;
- izuzeće ne sme imati negativan uticaj na konkurenciju ili efikasno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta prirodnog gasa, ili efikasno funkcionisanje regulisanog sistema na koji se infrastruktura priključuje.

Odluku o izuzeću donosi nacionalno regulatorno telo. Prilikom odlučivanja regulatorno telo vodi računa o potrebi propisivanja uslova za trajanje izuzeća i obezbeđivanje nediskriminatorskog pristupa infrastrukturi od strane trećih lica. Pre odobravanja izuzeća regulatorno telo donosi odluku o pravilima i mehanizmu za upravljanje i raspodelu novih kapaciteta. Ta pravila će zahtevati da svi potencijalni korisnici infrastrukture budu pozvani da izraze svoj interes pre nego što bude obavljena raspodela kapaciteta nove infrastrukture, uključujući i za sopstvene potrebe. Regulatorna tela će takođe zahtevati da neiskorišćeni kapaciteti infrastrukture budu ponuđeni na tržištu, kao i da korisnici budu ovlašćeni da trguju svojim ugovorenim kapacitetima na sekundarnom tržištu. Odluka kojom se odobrava izuzeće mora biti obrazložena i objavljena. Odluka se dostavlja Sekretarijatu Zajednice koji u roku od dva meseca može naložiti nacionalnom regulatornom telu da izmeni ili povuče odobreno izuzeće. Nacionalno regulatorno telo obavezno je da postupi po odluci Sekretarijata u roku od mesec dana od prijema te odluke.

4.2.3. Ostale obaveze iz Uputstva 2009/73/EC

Obaveza razdvajanja vlasništva nad gasovodom nije, međutim, jedino sporno pitanje u odnosima između EU, Srbije i Rusije. Ova obaveza je u funkciji obezbeđivanja slobodnog, nediskriminatorskog pristupa trećih lica sistemima za prenos i skladištenje gasa. Upravo je to bila osnovna primedba Sekretarijata Energetske zajednice izneta u već pominjanom dopisu od marta 2010. godine. Slobodan pristup gasnim sistemima od strane drugih proizvođača gasa predstavlja ključni uslov koji treba da omogući otvorenost tržišta gasa i slobodnu i fer konkurenciju. U tom pogledu Uputstvo 2009/73 donosi strože i detaljnije obaveze za operatere prenosnih sistema, kao i šire nadležnosti nacionalnih regulatornih tela, posebno u pogledu nadzora. Takođe su izmenjena postojeća i uvedena nova pravila u vezi sa načinom i kriterijumima određivanja naknade za pristup trećih lica gasnim sistemima. S tim u vezi zahteva se da te naknade budu transparentne, nediskriminatorske, da odgovaraju stvarnim troškovima transporta gasa, kao i da uzimaju u obzir integritet gasnog sistema. Kao i prema prethodnom Uputstvu, naknade, odnosno metodologija za njihov obračun, moraju biti odobrene od strane nadležnog regulatornog tela i objavljene pre njihovog stupanja na snagu. Ono što je posebno neprihvatljivo za Energetsku zajednicu i Evropsku komisiju jeste to što je prema Energetskom sporazumu određivanje cene usluga transporta, skladištenja i protoka gasa u isključivoj nadležnosti zajedničkog preduzeća u kome će Gasprom imati većinski udeo. U tom smislu rešenja iz Uputstva 2009/73 samo su produbila postojeće razlike i učinila eventualne pregovore o reviziji Energetskog sporazuma još neizvesnijim.

4.3. Moguće posledice zbog povrede obaveza iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice

Kao što smo mogli da vidimo, sukob između pojedinih odredbi Energetskog sporazuma i pravila koja obavezuju Srbiju na osnovu Ugovora o osnivanju Energetske zajednice takve je prirode da ne može biti prevaziđen usklađenim tumačenjem. Kod takvog stanja stvari, članstvo u Energetskoj zajednici nalaže Srbiji da preduzme sve neophodne mere kako bi se otklonio nesklad između odredbi Energetskog sporazuma i Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. Ukoliko to ne bi bilo moguće, Srbija je dužna da otkáže sporazum sa Rusijom. U suprotnom, Srbija bi mogla biti proglašena odgovornom za povredu Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, što povlači sa sobom odgovarajuće pravne posledice, a u krajnjem slučaju, i suspenziju određenih članskih prava.

Još teže od pravnih mogle bi biti političke posledice kršenja obaveza iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. Srbija je kandidat za članstvo u EU i u januara 2014. godine započela je pristupne pregovore. Poštovanje obaveza iz postojećih međunarodnih sporazuma sa EU predstavlja jedan od uslova za članstvo Srbije u EU. Ovo pitanje predstavlja svojevrsan test na osnovu koga će se procenjivati sposobnost Srbije da u punoj meri primeni jedan kompleksan sporazum kakav je Ugovor o osnivanju Energetske zajednice. Ukoliko Srbija nije u stanju da blagovremeno i pravilno izvrši obaveze iz takvog ugovora, onda je mala verovatnoća da će moći ispunjavati još sveobuhvatnije obaveze iz članstva u EU. Stoga će ovo pitanje biti detaljno razmatrano tokom pregovora u okviru poglavlja 15 *Energetika*. S tim u vezi, posebno će se ocenjivati stepen usaglašenosti srpskih propisa sa propisima EU, kao i administrativni kapaciteti Srbije za pravilnu primenu tih propisa. Dužina trajanja i ishod pregovora će stoga u mnogome zavisiti od načina na koji Srbija bude ispunjavala svoje obaveze iz članstva u Energetskoj zajednici. To, uostalom, proizilazi iz Izveštaja Evropske komisije podnetom Evropskom parlamentu i Savetu na osnovu člana 7 Odluke 2003/500/EC (Ugovor o osnivanju Energetske zajednice) od 10. marta 2011. godine. U tom izveštaju izričito se navodi da će primena pravnog nasleđa Energetske zajednice biti od odlučujućeg značaja u pregovorima o članstvu u EU. Eventualno nepostojanje primene će biti negativno ocenjeno u izveštajima o napretku Evropske komisije i može imati za posledicu ponovno otvaranje poglavlja o energetici u pristupnim pregovorima. Sa druge strane, države kandidati koje u potpunosti primene pravno nasleđe Energetske zajednice mogu očekivati brži napredak u pristupnim pregovorima.⁶⁸

Takođe treba imati u vidu da Energetska zajednica ima značajno mesto u okviru energetske, ali i spoljne politike EU. Zbog toga je više nego izvesno da će EU insistirati na doslednom poštovanju obaveza koje proizilaze iz članstva u Zajednici, pogotovo kada je reč o tako fundamentalnim pitanjima koja se neposredno tiču energetske nezavisnosti i sigurnosti snabdevanja gasom. Zaoštravanje odnosa između EU i Rusije u vezi sa krizom u Ukrajini i aneksijom Krima i mogućnost uvođenja ekonomskih sankcija Rusiji čini ovaj problem još složenijim. U takvim okolnostima od Srbije će se očekivati da se ponaša kao lojalna članica Energetske zajednice i pravilno primeni njene propise. Iz Evropske komisije već stižu najave da će Srbija morati da uskladi Energetski sporazum sa evropskim propisima ako želi da izbegne zastoj u pregovorima sa EU. U istom tonu je i izjava evropskog komesara za energiju Gintera Etingera (Gunther Oettinger) da su pregovori o pristupanju Srbije Uniji i pregovori između EU, Srbije i Rusije o reviziji sporazuma o izgradnji *Južnog toka* „dva povezana i paralelna procesa“. Međutim, pre nego što razmotrimo mogućnost revizije Energetskog sporazuma, potrebno je da utvrdimo kakvo je njegovo pravno dejstvo prema pravilima međunarodnog prava.

5. Južni tok u međunarodnom pravu

Pravni okvir za izgradnju gasovoda *Južni tok* postavljen je u međunarodnim sporazumima koje su šest država članica EU (Austrija, Slovenija, Hrvatska, Mađarska, Bugarska i Grčka) i Srbija zaključile sa Rusijom u periodu između 2008. i 2010. godine. Na zaključenje, stupanje na snagu, poštovanje, primenu, tumačenje i prestanak tih sporazuma primenjuju se pravila međunarodnog javnog prava sadržana u Bečkoj konvenciji o ugovornom pravu iz 1969. godine (u daljem tekstu: Bečka konvencija). U skladu sa načelom *pacta sunt servanda* iz člana 26 Bečke konvencije, međunarodni sporazum vezuje članice i one treba da ga izvrše u dobroj veri. Članom 27 Bečke konvencije izričito je predviđeno da se članica sporazuma ne može pozvati na odredbe svog unutrašnjeg prava da bi opravdala neizvršenje sporazuma. Međutim, u ovom slučaju postoji sukob između međunarodnih sporazuma koje su šest država članica EU i Srbija zaključile sa Rusijom i njihovih ranijih obaveza koje proizilaze iz članstva u Evropskoj uniji, odnosno Energetskoj zajednici. Stoga se kao logično nameće pitanje da li vezanost prethodnim međunarodnim sporazumima, odnosno članstvo u međunarodnim organizacijama, predstavlja prepreku za zaključivanje i primenu novih međunarodnih sporazuma sa trećim državama, koji bi bili suprotni postojećim obavezama.

Odgovor na ovo pitanje moramo potražiti u pravilima međunarodnog običajnog prava.⁶⁹ Kao originarni subjekti međunarodnog prava, države raspolažu punom ugovornom sposobnošću i njihovo pravo na zaključivanje međunarodnih sporazuma može biti ograničeno samo apsolutno obaveznim pravilima međunarodnog prava. Uostalom, i sama Bečka konvencija u svojoj preambuli navodi načelo slobodnog pristanka države da bude vezana odredbama međunarodnog sporazuma. To znači da sa stanovišta međunarodnog javnog prava nema prepreka da jedna država zaključi sa različitim državama dva ili više međunarodnih sporazuma koji bi bili u međusobnoj koliziji. Takvi međunarodni sporazumi bi bili važeći prema pravilima međunarodnog javnog prava.

Od ovog pitanja se mora odvojeno posmatrati pitanje međunarodne odgovornosti dotične države prema drugim stranama ugovornicama zbog povrede ugovornih obaveza. U tom slučaju strana ugovornica iz ranijeg međunarodnog sporazuma može zahtevati ispunjenje tog sporazuma i stavljanje van snage novog, ili suspendovati njegovu primenu i raskinuti ga uz traženje odgovarajućeg zadovoljenja i naknade štete.⁷⁰

Kako bi se izbegle takve situacije, međunarodno običajno pravo i Bečka konvencija propisuju načelo dobre vere koje su države dužne da poštuju u svim fazama zaključivanja, primene i prestanka sporazuma. Od država se očekuje da savesno procene obaveze koje za njih proizilaze iz međunarodnog i unutrašnjeg prava i koje mogu predstavljati prepreku za zaključivanje i primenu određenog međunarodnog sporazuma. U konkretnom slučaju šest država članica EU i Srbija su bile dužne da procene da li članstvo u tim organizacijama može predstavljati smetnju

za zaključivanje i primenu sporazuma sa Rusijom. Sa druge strane, i Rusija je morala biti svesna da će se sporazumi sprovesti na teritoriji EU, odnosno Energetske zajednice i da će stoga biti podložni propisima ovih organizacija.⁷¹ Tim pre što Rusija ima razvijene odnose sa EU, sa kojom je još uvek vezuje Ugovor o partnerstvu iz 1997. godine. Ipak, primarna odgovornost u pogledu procene svih pravnih okolnosti u vezi sa primenom sporazuma leži na samim državama članicama, EU i Srbiji. Više je nego izvesno da su se neke od ovih država odlučile da svesno ignorišu pravila svojih organizacija u želji da za sebe obezbede što bolje uslove za snabdevanje gasom. Pri tome očigledno nisu računale na odlučnu reakciju Evropske komisije i njenu rešenost da obezbedi poštovanje zajedničkih propisa u energetske sektoru. Tako su se našle u nemogućoj pravnoj situaciji, pritiskute međusobno suprotstavljenim obavezama iz članstva u svojim organizacijama i onih iz sporazuma sa Rusijom. Zbog toga se, kao prvo, nameće pitanje da li i u kojoj meri članstvo u EU, odnosno u Energetskoj zajednici, predstavlja prepreku za primenu zaključenih bilateralnih sporazuma sa Rusijom. S tim u vezi ćemo razmotriti ustavna pravila ove dve organizacije, kao relevantna pravila međunarodnog prava.

Energetska zajednica i Evropska unija značajno se razlikuju po svojoj strukturi i pravnoj prirodi. Energetska zajednica je klasična međuvladina međunarodna organizacija. Ugovor o osnivanju Energetske zajednice i na njemu zasnovane odluke organa Zajednice u Srbiji imaju status međunarodnog prava i kao takve se primenjuju u njenom unutrašnjem pravnom poretku. U skladu sa Ustavom Srbije, odobreni međunarodni sporazumi predstavljaju deo unutrašnjeg pravnog poretka i neposredno se primenjuju. Kao takvi oni imaju primat nad unutrašnjim propisima, ali moraju biti u skladu sa ustavom. Međutim, u ovom slučaju imamo sukob dva suprotna međunarodna sporazuma. Paralelna egzistencija takvih sporazuma može izazvati značajne komplikacije u unutrašnjem pravnom poretku, posebno kada ti sporazumi predviđaju određene pogodnosti ili prava za drugu ugovornu stranu ili njena fizička i pravna lica. Za sporove koji mogu nastati s tim u vezi, nadležni su domaći sudovi i na njih se primenjuju domaća ustavna pravila. S obzirom da se radi o aktima iste pravne snage, njihov sukob se rešava primenom pravila *lex specialis derogat legali generali*. U skladu sa ovim pravilom, Energetski sporazum bi imao prednost u primeni nad Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice, s obzirom da uspostavlja poseban režim u odnosu na opšta pravila Zajednice.

Situacija je potpuno drugačija u Evropskoj uniji. Za razliku od Energetske zajednice, EU sadrži izražene nadnacionalne elemente. Zahvaljujući tome, EU je u nekim svojim aspektima bliža konfederalnom, pa čak i federalnom modelu organizovanja nego klasičnim međunarodnim organizacijama. Tokom svog postojanja, EU je izgradila sopstveni pravni poredak koji je autonoman u odnosu na međunarodno pravo i unutrašnja prava država članica. Subjekti pravnog poretka EU nisu samo države članice, već i njihovi građani. Stupanjem osnivačkog ugovora na snagu, pravila tog pravnog poretka su postala integralni deo pravnih sistema država članica, koji su njihovi sudovi dužni da primenjuju.⁷²

Osnovne karakteristike pravnog poretka EU su, između ostalog, izražene u načelu homogenosti i načelu primata prava EU nad pravima država članica.⁷³ Načelo homogenosti podrazumeva da osnivački ugovori EU i propisi koji iz njih proizilaze na jednak način obavezuju sve države članice i imaju isto dejstvo na čitavoj teritoriji EU. To opet zahteva postojanje jednog suda koji u krajnjoj instanci odlučuje o svim pitanjima vezanim za tumačenje i primenu prava EU. Ova funkcija je unutar Unije poverena Sudu pravde EU. Iz toga proizilazi još jedna specifičnost EU po kojoj se ona razlikuje od klasičnih međunarodnih organizacija. Primenu i dejstvo prava EU u državama članicama određuje samo pravo EU, a ne ustavni propisi država članica, kao što je, recimo, slučaj u Energetskoj zajednici. To je omogućilo Sudu pravde da postavi sledeće važno pravno načelo EU: načelo primata prava EU nad nacionalnim pravima. U skladu sa ovim načelom, propisi EU imaju primat u odnosu na sve akte država članica, unutrašnje ili međunarodne prirode. Načelo o primatu prava EU delom je zasnovano na prenosu suverenih ovlašćenja sa država članica na organe EU, a delom na načelu lojalnosti koje obavezuje države članice da se uzdrže od svake mere koja može ugroziti ostvarivanje ciljeva iz Ugovora. Svrha ovog načela je da obezbedi puno dejstvo prava EU u svim državama članicama. S tim u vezi treba imati u vidu da načelo o primatu prava EU nema za posledicu prestanak važenja suprotnih nacionalnih pravnih akata, već samo predviđa da se takvi propisi neće moći primeniti na određenu pravnu situaciju.

U konkretnom slučaju, to znači da sporazumi koje je šest država članica zaključilo sa Rusijom ne bi mogli biti primenjeni u okviru pravnog sistema EU. Time se ne dovodi u pitanje njihova punovažnost na međunarodnom nivou, kao ni eventualna međunarodna odgovornost dotičnih država članica prema Rusiji zbog neizvršenja preuzetih obaveza. Ukoliko bi, kojim slučajem, neka od tih država članica ipak pokušala da na svojoj teritoriji primeni sporazum sa Rusijom, bila bi izložena riziku da Komisija protiv nje podnese tužbu Sudu pravde EU zbog povrede obaveza iz Osnivačkih ugovora. Presuda Suda pravde kojom se utvrđuje povreda ima obavezujuće dejstvo i dotična država je dužna da preduzme potrebne mere za izvršenje presude. Neizvršenje presude može biti osnov za pokretanje novog sudskog postupka u kojem Sud pravde može obavezati državu članicu na plaćanje paušalnog iznosa ili kazne.⁷⁴ Osim toga, presuda Suda pravde kojom se utvrđuje da je neka država članica povredila obavezu iz Ugovora, ima dejstvo i unutar nacionalnog pravnog sistema. U tom slučaju svako pravno i fizičko lice koje ima odgovarajući pravni interes može zahtevati od nacionalnog suda da ne primeni nezakoniti nacionalni akt.⁷⁵

Da zaključimo, međunarodni sporazumi između šest država članica EU i Rusije ne obavezuju Uniju i ne mogu biti primenjeni na njenoj teritoriji u delu u kojem su suprotni pravu EU. Sa druge strane, oni nastavljaju da važe na međunarodnom nivou. Neispunjenje obaveza iz tih sporazuma može rezultirati međunarodnom odgovornosti dotičnih država članica EU prema Rusiji. Međutim, time ne bi bio ostvaren osnovni ruski interes: izgradnja gasovoda *Južni tok*. U realizaciju ovog projekta Rusija je do sada uložila velika sredstva i, shodno tome, od njega očekuje značajan profit. Umesto toga, ako se u međuvremenu ne pronađe sporazumno rešenje problema, Rusija će biti uvučena u niz međunarodnih sporova sa državama članicama EU, sa kojima inače ima prijateljske odnose. Sa druge strane, ni EU ne može biti ravnodušna prema međunarodno-pravnim problemima njenih država članica zbog nemogućnosti ispunjavanja sporazuma sa Rusijom. Osim toga, i sama Evropska unija ima interes da gasovod bude izgrađen. Time bi se obezbedila nova ruta za isporuku gasa i povećala stabilnost u snabdevanju ovim energentom.

U pokušaju da reše nastalu situaciju, EU i Rusija su se saglasile da započnu pregovore kako bi pronašli sporazumno rešenje za nastalu situaciju. Države članice EU, koje su potpisale sporazume sa Rusijom, ovlastile su Evropsku komisiju da učestvuje u razgovorima sa ruskom stranom. Problem predstavlja to što su početne pozicije dve strane veoma udaljene. Evropska komisija insistira na doslednom poštovanju pravila EU na njenoj celokupnoj teritoriji. Rusija se, sa druge strane, poziva na zaključene međunarodne sporazume sa šest država članica. Prema stavu Rusije, pravo EU predstavlja deo unutrašnjeg prava država članica, dok su međunarodni sporazumi sastavni deo međunarodnog prava koje ima primat nad unutrašnjim pravom, uključujući i pravo EU. Kao što smo videli, takav stav ignoriše činjenicu da Unija nije vezana međunarodnim sporazumima koje su pojedine države članice zaključile sa Rusijom, kao i da će se pitanje odnosa tih sporazuma i komunitarnog prava rešavati u okviru pravnog poretka EU. U suštini, početni stavovi EU i Rusije predstavljaju zauzimanje položaja pred glavnu bitku koja će se voditi oko primene *III Energetskog paketa* EU. O tome svedoči izjava ruskog ambasadora pri EU Vladimira Čižova, od 13. januara 2014. godine, da Rusija neće pregovarati sa EU o poništaju ili prestanku važenja bilateralnih sporazuma sa šest država članica EU, niti o njihovom usklađivanju sa propisima iz *III Energetskog paketa*. Po njegovim rečima, predmet pregovora može biti samo prilagođavanje *III Energetskog paketa* zaključenim sporazumima.

Prvi sastanak ruskih i evropskih predstavnika održan je u Moskvi 17. januara 2014. godine u okviru Energetskog dijaloga koji je uspostavljen na šestom sastanku Stalnog partnerskog saveta EU–Rusija u Parizu 2000. godine. Sastanku su prisustvovali evropski komesar za energiju Ginter Etinger i ruski ministar energije Aleksandar Novak. Nakon sastanka učesnici su dali kratku izjavu da su se Rusija i EU dogovorile da osnuju radnu grupu koja će razmotriti pravna i tehnička pitanja koja se odnose na izgradnju gasovoda *Južni tok*. Ako ništa drugo, time je pitanje *Južnog toka* pokrenuto sa mrtve tačke. U međuvremenu je došlo do eskalacije krize u Ukrajini, ruske aneksije Krima i uvođenja političkih sankcija Rusiji od strane EU, čime su pregovori o sudbini *Južnog toka* pali u drugi plan. Eventualno proširivanje sankcija prema Rusiji još više bi udaljilo obe strane od mogućnosti pronalaženja sporazumnog rešenja. U izjavi od 10. marta 2014. godine za nemački časopis *Die Welt*, evropski komesar za energetiku Ginter Etinger najavio je da će zbog postojeće međunarodne situacije razgovori sa ruskom stranom o *Južnom toku* biti odloženi

i da ih Evropska unija neće požurivati.⁷⁶ U sličnom tonu formulisani su zaključci Evropskog saveta sa zasedanja od 20. i 21. marta 2014. godine. Između ostalog, Evropski savet je pozvao na efikasnu i jedinstvenu primenu pravila iz *III Energetskog paketa* od strane svih učesnika na Evropskom energetskom tržištu, što predstavlja jasan signal ruskoj strani da u tom pogledu neće biti nikakvih odstupanja. Osim toga, naglašena je potreba preduzimanja dodatnih mera za smanjenje energetske zavisnosti EU od trećih država⁷⁷. Već se špekuliše da bi prva žrtva takvih mera upravo mogao biti gasovod *Južni tok*. Istog dana, 20 marta, Paolo Skaroni (Paolo Scaroni), izvršni direktor italijanske kompanije ENI, jednog od glavnih partnera Gasproma u projektu *Južni tok*, na saslušanju u italijanskom parlamentu izjavio je da je budućnost gasovoda *Južni tok* neizvesna i da ukrajinska kriza može ugroziti ionako složen postupak dobijanja potrebnih dozvola u državama članicama EU.⁷⁸ Poslednji događaji kao da potvrđuju slutnje čelnika ENI-ja. Naime, 3. juna Evropska komisija je zvanično zatražila od Bugarske da suspenduje sve aktivnosti na izgradnji gasovoda *Južni tok* dok pravni okvir za realizaciju ovog projekta ne bude usaglašen sa propisima EU.⁷⁹ U skladu sa tim zahtevom, Bugarska je 8. juna odlučila da privremeno obustavi radove na projektu *Južni tok*.⁸⁰ Takav razvoj situacije svakako ne ostavlja puno mesta za optimizam da bi spor oko gasovoda *Južni tok* uskoro mogao biti rešen.

6. Mogući ishodi spora

Za Srbiju bi svakako bilo najbolje da EU i Rusija postignu sporazum kojim bi se prevazišli postojeći problemi i omogućila izgradnja gasovoda *Južni tok*. Takav sporazum bi nužno obuhvatio i Srbiju kao članicu Energetske zajednice, koja sa Evropskom unijom deli ista pravila u oblasti energetike. Zbog toga bi bilo dobro da se Srbija, ako ne neposredno, onda bar posredstvom Sekretarijata Energetske zajednice, uključi u pregovore između Rusije i EU. U svakom slučaju, već sada je izvesno da će postizanje kompromisnog rešenja zahtevati određene izmene postojećeg sporazuma između Srbije i Rusije. Te izmene moraju biti izvršene u skladu sa pravilima Bečke konvencije koja se primenjuje na sporazum između Srbije i Rusije.

U skladu sa članom 39 Bečke konvencije, međunarodni sporazum može biti izmenjen i dopunjen samo sporazumom između članica. Ukoliko predmetnim međunarodnim sporazumom nije drukčije određeno, na njegovu izmenu ili dopunu primenjuju se opšta pravila Bečke konvencije o zaključenju međunarodnih sporazuma. S tim u vezi je značajno pomenuti da Energetski sporazum sadrži odredbe koje se odnose na prevazilaženje mogućih problema u njegovoj primeni. Članom 15 Energetskog sporazuma predviđeno je da će u slučaju nastanka okolnosti koje sprečavaju jednu od ugovornih strana u ostvarivanju njenih obaveza ili drugih razlika u vezi sa sporazumom, ovlašćeni organi ugovornih strana obaviti konsultacije radi donošenja uzajamno prihvatljivih odluka o prevazilaženju nastalih okolnosti ili razlika i obezbeđenju realizacije sporazuma. Pomenute odredbe ne definišu posebno pojam onemogućavajućih „okolnosti“ i „drugih razlika“, ali su upotrebljene formulacije dovoljno široke da se mogu primeniti na postojeće okolnosti, a te okolnosti su takve da zahtevaju hitno aktiviranje procedure konsultacije srpske i ruske strane kako bi se našlo obostrano prihvatljivo rešenje koje bi bilo u skladu sa međunarodnim obavezama Srbije i legitimnim interesima Rusije.

Drugi, lošiji, scenario je da se pregovori između EU i Rusije završe neuspehom. U tom slučaju šest država članica bi bilo prinuđeno da otkáže svoje sporazume sa Rusijom. Srbija bi se tada, zbog svog geografskog položaja, našla u specifičnoj pravnoj situaciji. Predmet njenog sporazuma sa Rusijom bi postao nemoguć, što je jedan od razloga za prestanak međunarodnog sporazuma. U tom slučaju, svaka od ugovornih strana bi bila oslobođena daljeg izvršavanja sporazuma. Iako ne bi snosila međunarodnu odgovornost zbog prestanka važenja Energetskog sporazuma, Srbija bi ipak bila suočena sa značajnim materijalnim gubicima. Prvo, ostala bi bez značajnih sredstava koje je do sada uložila u realizaciju sporazuma. Naime, u takvoj situaciji, kada nema krivice ugovornih strana za prestanak sporazuma, primenjuje se pravilo da svaka strana snosi svoje troškove. Drugo, Srbija bi ostala bez gasovoda koji bi joj omogućio sigurno snabdevanje

gasom, kao i velikih tranzitnih prihoda na koje je računala. Ono što bi bilo posebno zanimljivo u slučaju ovakvog ishoda jeste sudbina NIS-a. Da podsetimo, sporazumom sa Rusijom Srbija se obavezala da će Gazpromu prodati 51% udela u NIS-u. Konkretni uslovi prodaje su regulisani posebnim protokolom i ugovorom, koji su zaključeni na osnovu Energetskog sporazuma.⁸¹ Prodaja većinskog udela u ovom strateški važnom preduzeću za cenu koja je u najmanju ruku sporna predstavljala je svojevrsnu „ulaznicu“ za učešće Srbije u projektu *Južni tok*, mada to nije posebno konstatovano u sporazumu. S obzirom da Energetski sporazum predstavlja pravni osnov za zaključenje ugovora o prodaji NIS-a, postavlja se pitanje da li bi njegovo gašenje uticalo na sudbinu ovog pravnog posla. Drugim rečima, da li nemogućnost izvršenja određenih odredbi međunarodnog sporazuma ima za posledicu gašenje celog sporazuma? Ovo pitanje je regulisano članom 44 stav 2 Bečke konvencije. Prema odredbama tog člana, na razlog za prestanak sporazuma može se pozvati samo u pogledu celog sporazuma, osim ako se razlog koji je u pitanju odnosi samo na neke određene klauzule. U tom slučaju, razlog za prestanak sporazuma može se navesti samo u odnosu na te klauzule:

- ako se te klauzule mogu odvojiti od ostalog sporazuma u pogledu njihovog izvršenja;
- ako iz sporazuma proizilazi ili je ustanovljeno da prihvatanje tih klauzula nije predstavljalo za drugu članicu glavnu osnovu njenog pristanka da bude vezana sporazumom u celini; i
- ako nije nepravedno da se nastavi sa izvršavanjem onoga što je još ostalo od sporazuma.

U formalno-pravnom smislu prodaja akcija NIS-a predstavlja poseban pravni posao u odnosu na projekte *Južni tok* i *Banatski dvor*, tako da ne postoji smetnja da se ona izdvoji od ostalih klauzula sporazuma. Osim toga, Gazprom je u celosti isplatio cenu akcija i izvršio druge ugovorne obaveze u vezi sa preuzimanjem većinskog udela u NIS-u. Imajući u vidu navedene činjenice, malo je verovatno da bi prestanak Energetskog sporazuma imao za posledicu raskid ili poništaj ugovora o kupoprodaji većinskog udela u NIS-u, posebno u okolnostima kada je ruski kupac bio savestan i uložio značajna sredstva u infrastrukturu NIS-a. Na kraju, kod ovog pitanja se mora imati u vidu i član 17 Energetskog sporazuma, koji predviđa da prestanak važenja tog sporazuma ne zadire u realizaciju obaveza predviđenih ugovorima zaključenim u periodu njegovog važenja. Upravo je to slučaj sa Ugovorom o kupovini i prodaji akcija NIS-a.

Treći i najlošiji scenario bi bio da Srbija, pod pritiskom Energetske zajednice i EU, jednostrano obustavi primenu i povuče se iz sporazuma sa Rusijom. Energetski sporazum je zaključen na rok od 30 godina i ne predviđa mogućnost jednostranog otkaza unutar predviđenog roka.⁸² Jednostrano obustavljanje primene i povlačenje iz Energetskog sporazuma, protivno njegovim odredbama, predstavljalo bi bitnu povredu sporazuma. U tom slučaju, Srbija bi snosila međunarodnu odgovornost zbog neizvršenja sporazuma. Međutim, odgovornost na osnovu pravila međunarodnog javnog prava ne bi bila jedini problem Srbije. Mnogo teže posledice bi osetile srpske kompanije koje učestvuju u realizaciji projekta *Južni tok*, pre svega JP Srbijagas, koje ne bi bile u mogućnosti da ispune svoje ugovorne obaveze prema ruskim partnerima. Ako bi se to dogodilo, više je nego izvesno da bi usledila serija parnica pred nacionalnim sudovima ili međunarodnim trgovinskim arbitražama u kojima bi ruske kompanije zahtevale naknadu pretrpljene štete zbog neispunjenja ugovora od strane srpskih firmi.

7. Zaključak

Na osnovu svega izloženog, može se zaključiti da je Energetski sporazum između Srbije i Rusije u svojim bitnim elementima u suprotnosti sa obavezama koje za Srbiju proizilaze iz članstva u Energetskoj zajednici. Pre svega, reč je o obavezama iz *II Energetskog paketa EU*, koje su bile na snazi u momentu potpisivanja sporazuma sa Rusijom, i koje su se odnosile na pravno i funkcionalno razdvajanje delatnosti operatera prenosnih sistema, slobodu pristupa trećih lica gasnoj infrastrukturi i način određivanja naknada. Da stvar bude još ozbiljnija, neke od tih obaveza Srbija nije sproveda do danas, mada je rok za to istekao još 1. jula 2007. godine.⁸³ Osim toga, Srbija ima obavezu da do 1. januara 2015. godine primeni propise iz *III Energetskog paketa EU*, koji je Energetska zajednica u međuvremenu usvojila. Ti propisi, između ostalog, predviđaju da isto lice ne može biti vlasnik gasovoda i gasa koji se njime transportuje. Sa druge strane, Rusija se oštro protiviti primeni ovog pravila, pozivajući se na Energetski sporazum kojim je definisano da vlasništvo nad gasovodom pripada zajedničkim kompanijama koje osnuju Gazprom i JP Srbijagas. Srbija je tako dospela u komplikovanu pravnu situaciju da ispunjenje obaveza prema jednoj strani vodi u spor sa drugom stranom. Iz toga mogu nastati ozbiljne pravne i političke posledice, posebno u procesu pridruživanja EU. Osim opasnosti da bude proglašena odgovornom za povredu Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, Srbija se može suočiti sa ozbiljnim problemima u pregovorima o članstvu u EU. Treba imati u vidu da uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Ugovor o osnivanju Energetske zajednice predstavlja najvažniji pravni instrument u procesu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji. Od načina na koji Srbija bude primenjivala ova dva sporazuma, zavisice brzina kojom će se kretati ka članstvu u EU. Izvesnu olakšavajuću okolnost može predstavljati činjenica da su pored Srbije slične sporazume sa Rusijom zaključile i neke države članice EU. No, u krajnjem ishodu to predstavlja slabu utehu, naročito ako se ima u vidu posebna izloženost Srbije u čitavom pravnom poslu. Tu, pre svega, mislimo na činjenicu da je Srbija za svoje učešće u projektu *Južni tok* prihvatila da Rusiji, odnosno preduzeću koji je u njenom većinskom vlasništvu, proda 51% akcija NIS-a po ceni čiji su kriterijumi određivanja nejasni. Osnovni razlog za ulazak Srbije u takav aranžman sa Rusijom bila je želja da se obezbedi sigurno i jeftinije snabdevanje gasom, kao i značajni prihodi od tranzita.⁸⁴ Sa druge strane, već na prvi pogled bilo je vidljivo da su pojedine odredbe Energetskog sporazuma u suprotnosti sa pravilima Energetske zajednice. U kalkulaciji između mogućih koristi od aranžmana sa Rusijom i posledica kršenja obaveza iz članstva u Energetskoj zajednici, Srbija se svesno odlučila za rizik. Sada je očigledno da su srpske vlasti potcenile moguće pravne posledice neusaglašenosti sporazuma sa Rusijom i pravilima Energetske zajednice, kao i odlučnost Evropske komisije da dosledno primeni propise EU. Srbija se tako našla usred međunarodnog spora između Evropske unije i Rusije, u situaciji u kojoj sudbina *Južnog toka*, u čiju realizaciju je tako puno uložila, ne zavisi od nje.

8. Preporuke

- U svim spoljnim aktivnostima koje preduzimaju u okviru svoje nadležnosti, državni organi moraju obezbediti da Srbija dosledno i u dobroj veri ispunjava preuzete međunarodne obaveze. To je jedini način da se poveća međunarodni kredibilitet Srbije, koji je ozbiljno narušen devedesetih godina prošlog veka. Primenjujući u potpunosti međunarodne sporazume, Srbija ne ispunjava samo svoje obaveze prema trećim državama, već doprinosi većoj pravnoj sigurnosti svojih građana. S tim u vezi, ne treba zaboraviti da odobreni međunarodni sporazumi predstavljaju sastavni deo pravnog poretka Srbije i da su sudovi i državni organi dužni da ih primenjuju. Zbog toga, pravilna primena tih sporazuma predstavlja bitan uslov za vladavinu prava u Srbiji.
- Postojeći međunarodno-pravni problemi u vezi sa izgradnjom gasovoda *Južni tok* predstavljaju još jedan u nizu dobrih povoda da vlasti u Srbiji otvore javnu debatu o svim aspektima pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i uticaju tog procesa na odnose sa Rusijom. Evropska unija odavno nije samo ekonomska i monetarna unija, već ima i svoju političku, bezbednosnu i vojnu komponentu. S tim u vezi treba imati u vidu da, iako imaju razvijene političke i ekonomske odnose, Evropska unija i Rusija predstavljaju dva globalna takmaca, koji u pojedinim oblastima imaju suprotstavljene interese. Od Srbije, kao kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, očekuje se da pokaže lojalnost prema organizaciji kojoj namerava da pristupi, što podrazumeva ispunjavanje preuzetih obaveza i usklađivanje sa spoljnim aktivnostima Evropske unije, gde energetska bezbednost ima svoje bitno mesto. Ocena je autora da su prethodne i sadašnje vlasti u Srbiji u svojim javnim nastupima uglavnom bile rezervisane prema političkim i bezbednosnim aspektima pristupanja Srbije Evropskoj uniji u odnosu na Rusiju. Uostalom, to proizilazi iz više nego uzdržanog ponašanja srpskih vlasti u vezi sa krizom u Ukrajini, koja je u bitnim segmentima povezana sa sporom oko *Južnog toka*.
- Ako se Srbija opredelila da postane članica Evropske unije i da u što kraćem roku uspešno okonča pristupne pregovore, onda mora pravilno i blagovremeno ispunjavati sve međunarodne obaveze koje je preuzela prema ovoj organizaciji. Neodrživo je da gotovo sedam godina nakon isteka roka Srbija još nije u stanju da obezbedi primenu pravila iz *II Energetskog paketa*, koji je sastavni deo Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.
- U vezi sa tekućim razgovorima koji se vode između Evropske komisije i ruske vlade u vezi sa projektom *Južni tok*, Srbija bi trebalo da iskoristi sve institucionalne mogućnosti koje joj pruža članstvo u Energetskoj zajednici kako bi ojačala svoju pregovaračku poziciju prema Rusiji i što bolje zaštitila sopstvene interese. Srbija ima poseban interes za reviziju i poboljšanje uslova Energetskog sporazuma i primenu *III Energetskog paketa*, imajući u vidu da je jedino ona pristala na manjinsko vlasništvo nad gasovodom na svojoj teritoriji.

Bibliografske napomene (endnote)

- 1 Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 1. decembra 2009. godine Evropska zajednica je prestala da postoji. Njena prava i obaveze je preuzela Evropska unija.
- 2 Bugarska je postala član Evropske unije 1. januara 2007. godine.
- 3 Hrvatska je postala član Evropske unije. 1. jula 2013. godine.
- 4 Rumunija je postala član Evropske unije 1. januara 2007. godine.
- 5 U međuvremenu još dve države su pristupile Energetskoj zajednici: Moldavija 1. maja 2010. godine i Ukrajina 1. februara 2011. godine.
- 6 Ugovor je zaključen na period od deset godina, s tim što može biti produžen jednoglasnom odlukom Ministarskog saveta (član 97 Ugovora). Odlukom Ministarskog saveta D/2013/03/MC-EnC od 24. oktobra 2013. rok važenja Ugovora je produžen za deset godina.
- 7 Videti: *Ugovor o osnivanju Energetske zajednice*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 62/06, 19. jula 2006. godine.
- 8 Isto, član 6,
- 9 Isto, član 7.
- 10 Isto, član 11.
- 11 Isto, Aneks I
- 12 Isto, član 18, stav 1.
- 13 Isto, član 18, stav 2.
- 14 Isto, član 19.
- 15 Isto, član 24.
- 16 Isto, član 25.
- 17 *Odluka Ministarskog saveta D/2011/02/MC-En-C: Odluka o primeni Uputstva 2009/72/EC, Uputstva 2009/73/EC, Uredbe (EC) br. 714/2009 i Uredbe (EC) 715/2009 i izmenama članova 11 i 59 Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.*
- 18 Član 41, stav 1 *Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.*
- 19 Isto, član 43.
- 20 Isto, članovi 47 i 48. Ministarski savet je najviši organ Zajednice. Sastoji se od po jednog predstavnika svake pridružene države strane i dva predstavnika EU. Nadležnost: Ministarski savet donosi opšte političke smernice i usvaja mere.
- 21 Isto, članovi 53 i 54. Stalna grupa na visokom nivou sastoji se od po jednog predstavnika svake pridružene države strane i dva predstavnika EU. Nadležnost: priprema rad Ministarskog saveta, izveštava Ministarski savet o napretku o ispunjavanju ciljeva Ugovora, preduzima mere kada joj taj zadatak poveri Ministarski savet i raspravlja o razvoju pravnog nasleđa EU na osnovu izveštaja Evropske komisije i dr.
- 22 Isto, članovi 58 i 59. Regulatorni odbor sačinjavaju po jedan predstavnik regulatora za energiju svake od ugovornih strana, u skladu sa relevantnim delovima pravnog nasleđa EU o energetici. Nadležnost: savetuje Ministarski savet ili Stalnu grupu na visokom nivou u vezi sa statutarim, tehničkim ili regulatornim pitanjima, izdaje preporuke u pogledu prekograničnih sporova u koji je uključeno dva ili više nacionalnih regulatora i preduzima mere koje mu poveri Ministarski savet.
- 23 Isto, članovi 67, 68, 69 i 70. Sekretarijat čini direktor i osoblje koje je mu pomaže u radu. Direktora svojom odlukom postavlja Ministarski savet. Sekretarijat je nezavistan u vršenju svoje funkcije od ostalih organa Zajednice i strana ugovornica. Dužan je da deluje nepristrasno, u najboljem interesu Zajednice. Nadležnost: nadgleda pravilno izvršenje ugovornih obaveza i podnosi godišnje izveštaje o napretku u primeni pravnog nasleđa Ministarskom savetu.
- 24 Isto, član 76, stav 2.
- 25 Isto, član 89.
- 26 Isto, član 76, stav 3.
- 27 Isto, član 90.
- 28 Isto, član 91, stav 1.
- 29 Isto, član 92. Drugim stavom istog člana predviđeno je da Ministarski savet može naknadno, prostom većinom, ukinuti odluku o suspenziji određenih članskih prava.
- 30 Isto, član 94.
- 31 Isto, član 101.
- 32 Videti u: *Međunarodni ugovori*, Službeni glasnik RS, br. 83/2008.
- 33 Član 2 *Energetskog sporazuma.*
- 34 Isto, član 3.

- 35 Isto, član 4.
- 36 Isto, član 6.
- 37 Isto, član 8.
- 38 Isto, član 9.
- 39 Isto, član 13, stav 2.
- 40 Isto, član 10, stav 2.
- 41 Isto, član 15.
- 42 Isto, član 17. Po isteku roka od 30 godina sporazum će se automatski produžavati na sledeće petogodišnje periode, ako jedna od ugovornih strana ne obavesti drugu stranu najkasnije devet meseci pre isteka odgovarajućeg perioda o svojoj nameri da ga raskine.
- 43 Isto, član 16.
- 44 Advokatska kancelarija Nikolić–Kokanović–Otašević, *Pravna analiza aranžmana između Srbije i Rusije u oblasti naftne i gasne privrede*, (Beograd: ISAC fond, decembar 2009), str. 13–14. Na osnovanost zaključaka autora Pravne analize ukazuju gotovo identične primedbe koje je Evropska komisija iznela 3. juna 2014. godine u odnosu na međunarodni sporazum između Bugarske i Rusije od 18. januara 2008. godine. Taj sporazum je u bitnim delovima sličan Energetskom sporazumu između Srbije i Rusije. O primedbama Evropske komisije više videti na internet stranici: EurActiv, EU News & Policy debates, across languages, *Agreement between the Government of the Republic of Bulgaria and the Government of the Russian Federation on Cooperation in Construction of the Gas Pipeline for Transit of Gas via the Territory of the Republic of Bulgaria*, <http://www.euractiv.com/sections/energy/bulgaria-build-south-steam-despite-commission-warnings-302572>.
- 45 Autor nije imao uvid u izvorni tekst pisma Sekretarijata Energetske zajednice Ministarstvu za rudarstvo i energetiku Republike Srbije iz 2010. godine s obzirom da taj dokument nije javan. Na zahtev autora, služba za odnose sa javnošću Sekretarijata Energetske zajednice dostavila je dopis u kome je izneta suština primedbi Sekretarijata u vezi sa Energetskim sporazumom. Ovo pismo i osnovne primedbe na Energetski sporazum koje su u njemu sadržane videti: Sekretarijat Energetske zajednice, *Godišnji izveštaj Sekretarijata Energetske zajednice o primeni komunitarnog pravnog nasleđa za 2009/2010 godinu*, str. 95.
- 46 U Bugarskoj je ceremonija varenja prvih cevi održana 4. novembra 2013. godine. Tri nedelje kasnije, 24. novembra 2013, zavarene su prve cevi u Šajkašu u Srbiji.
- 47 Bugarska je potpisala sporazum sa Rusijom 18. januara 2008, Mađarska 28. februara 2008, Grčka 29. aprila 2008, Slovenija 14. novembra 2009 i Austrija 24. aprila 2010. godine. Sporazum između Hrvatske i Rusije je potpisan 2. marta 2010. godine, kada je Hrvatska još bila članica Energetske zajednice. Sporazumi se mogu pronaći na: MENA Chambers, *South Stream Intergovernmental Agreements*, International Energy Agreements, MENA Chambers, <http://www.menachambers.com/expertise/energy/South-Stream-IGAs.pdf>
- 48 Zamenik direktora Energetske zajednice Dirk Bušle (Dirk Buschle) je 21. februara 2014. godine pozvao Rusiju da postigne odgovarajući dogovor sa Energetskom zajednicom oko *Južnog toka* i istovremeno je upozorio „da ne baca pare na projekat kojim se krše propisi EU“.
- 49 Član 22 stav 1 *Uputstva* predviđa sledeće uslove za odobravanje izuzeća: 1) investicija mora povećati konkurenciju u snabdevanju gasa i povećati sigurnost snabdevanja; 2) nivo rizika koji prati investiciju mora biti takav da investicija ne bi bila realizovana ukoliko izuzeće ne bi bilo odobreno; 3) vlasnik infrastrukture mora biti fizičko ili pravno lice koje je odvojeno, barem u pravnoj formi, od operatera sistema u okviru čijeg sistema se infrastruktura gradi, 4) naknade se naplaćuju od korisnika infrastrukture, 5) izuzeće ne ograničava konkurenciju ili efikasno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta gasa, ili efikasno funkcionisanje regulisanih sistema na koji se infrastruktura priključuje.
- 50 Sekretarijat Energetske zajednice, *Godišnji izveštaj o primeni pravnog nasleđa EU iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice za 2009/2010. godinu*, 10. septembar 2010, str. 95; *Godišnji izveštaj o primeni pravnog nasleđa EU iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice za 2012/2013. godinu*, 1. septembra 2013, str. 88 i 119, http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCUMENTS?library.category=758

- 51 Član 9 stav 2 *Uputstva 2003/55/EC*.
- 52 Sekretarijat Energetske zajednice, *Godišnji izveštaj o primeni pravnog nasleđa EU iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice za 2012/2013. godinu*, 1. septembar 2013, nav. delo, str. 120.
- 53 Predmet ECS 9/13.
- 54 Autoru nije bio dostupan izvorni tekst odgovora Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine. Sadržina tog odgovora je objavljena u Obrazloženom zahtevu Sekretarijata Energetske zajednice u predmetu ECS-9/13 od 24. aprila 2014. Sekretarijat Energetske zajednice, *Reasoned Request in Case ECS-9/13, Secretariat of the Energy Community against The Republic of Serbia*, Energy Community, <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/3088024.PDF>
- 55 *Ustava Republike Srbije*, član 16 stav 2.
- 56 Sprovođenje projekta obuhvata: razvoj, finansiranje, izgradnju, rad i održavanje deonice gasovoda *Južni tok* kroz Srbiju.
- 57 Agencija za privredne registre Republike Srbije, *Osnivački akt South stream d.o.o. Novi Sad*, član 3.3 i 3.4, 2. 11. 2011, sa *Izmenama i dopunama* od 31. januara 2012. godine EnterprisePublishedDocuments/4927940?code=, <http://pretraga2.apr.gov.rs/EnterprisePublicSearch/Details/FEB36C456C9083212F6D8634ABEC73A17788E3AA>
- 58 Isto, član 8.
- 59 Isto, član 9.5.
- 60 "Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC", u: *Official Journal of the European Union*, L 211/94, 14. 8. 2009.
- 61 Član 6 *Ugovora o osnivanju Energetske zajednice*.
- 62 Član 8 *Odluke Ministarskog saveta D/2011/02/MC-En-C*, 6. 10. 2011.
- 63 Član 4 stav 1 tačka j. *Odluke Ministarskog saveta D/2011/02/MC-En-C*, 6. oktobar 2011.
- 64 Tačka 15 preambule *Uputstva 2009/73*.
- 65 Član 10 *Odluke Ministarskog saveta D/2011/02/MC-En-C*, 6. 10. 2011.
- 66 Isto, član 3, stav 1.
- 67 Član 2 *Energetskog sporazuma*.
- 68 Energy Community Treaty, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council under Article 7 of the Decision 2006/500/EC*, tačka 4.a, 10. 3. 2011, str. 8.
- 69 U skladu sa članom 1, Bečka konvencija o ugovornom pravu primenjuje se samo na ugovore između država. Imajući u vidu da u ovom slučaju postoji sukob između Energetskog sporazuma sa Rusijom i Ugovora o osnivanju Energetske zajednice u kojem je ugovorna strana i EU, na sukob ta dva sporazuma primenjuju se pravila međunarodnog običajnog prava.
- 70 O ovoj temi videti više kod: Milan Bartoš, *Međunarodno javno pravo – Ugovorno pravo*, (Beograd: Službeni list SFRJ, 1986), str. 124–133.
- 71 S tim u vezi treba imati u vidu da je sporazum između Rusije i Slovenije potpisan 14. novembra 2009. godine, a sporazum između Rusije i Austrije 24. aprila 2010. godine, dakle posle usvajanja *III Energetskog paketa*. U vreme potpisivanja sporazuma 2. marta 2010, Hrvatska još nije bila članica EU.
- 72 Presude Suda pravde EU u predmetu 26/62, *Van Gend en Loos v. Netherlands Fiscal Administration* (1963) ECR 10 i predmetu 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL* (1964) ECR 592. O autonomnosti pravnog sistema EU u odnosu na međunarodno pravo videti više kod: Obrad Račić, „Sud Evropske unije: Kada se rezolucije Saveta bezbednosti UN o nametanju ekonomskih sankcija mogu primeniti u pravnom poretku Evropske zajednice“ u: *Život i istraživanja: Spomenica Dejanu Jančić*, (Beograd: Službeni glasnik, 2011), str. 227–242.
- 73 O značaju ovih načela videti više kod: Vladimir Medović, *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*, (Beograd: Službeni glasnik, 2009), str. 97–102.
- 74 Članovi 258 i 260 *Ugovora o funkcionisanju EU*. Videti više kod: Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, (Beograd: Službeni glasnik, 2009), str. 161–167.
- 75 Predmet 48/71, *Commission v. Italy* (1971) ECR 529.
- 76 "SouthStreampipelineprojectfrozenoverCrimeacrisis", izjavaevropskog komesara Gintera Etingera, *EurActiv.com*, 11. 3. 2014, <http://www.euractiv.com/energy/south-stream-project-takes-crime-news-534038>

- 77 Tačka 19 i tačka 20 Zaključaka Evropskog saveta sa sednice od 20. i 21. marta 2014. godine, EUCO 7/1/14 REV 1.
- 78 Alberto Sisto i Stephen Jewkes, "UPDATE 1 – Future of South Stream pipeline „gloomy“ – ENI CEO", izjava Paola Skaronija, *Reuters*, 20. mart 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/03/20/ukraine-crisis-eni-southstream-idUSL6N0MH4M120140320>
- 79 O sadržini i razlozima za donošenje odluke Evropske komisije videti na internet stranici: EurActiv, EU News & Policy debates, across languages, „Bulgaria to build South Steam despite Commission warnings“, *EurActiv.com*, 3. 6. 2014, <http://www.euractiv.com/sections/energy/bulgaria-build-south-steam-despite-commission-warnings-302572>
- 80 Bugarska suspendovala radove na Južnom toku, *RTS*, 8. 6. 2014, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/1618391/Bugarska+suspendovala+radove+na+%22Ju%C5%BEom+toku%22.html>
- 81 *Protokol o osnovnim uslovima kupovine od strane OAD Gasprom neft akcija kompanije Naftna industrija Srbije*, 25. 1. 2008; *Ugovor o prodaji i kupovini akcija Naftne industrije Srbije a.d. Novi Sad*, 24. 12. 2008.
- 82 Član 17 *Energetskog sporazuma*.
- 83 Misli se na obavezu pravnog i funkcionalnog razdvajanja delatnosti.
- 84 Videti saopštenje Vlade Republike Srbije, „Vlada usvojila energetski sporazum“, *B92*, 22. 1. 2008, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=01&dd=22&nav_id=281558

Južni tok: posao veka ili parnica veka?

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31
Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Autor

dr Vladimir Medović

Urednik

dr Filip Ejodus, predsednik Istraživačkog foruma

Izvršni urednici

Jelena Ribać
Aleksandar Bogdanović

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Dizajn i prelom

Dunja Šašić

Beograd, jun 2014.

Rad Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji je finansijski podržan od strane *Think Tank Fund* programa Fondacija za otvoreno društvo.

Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji niti Fondacija za otvoreno društvo.