

UDK: 349:620.9(4-672EU:497.11) ; 339.13:620.9(497.11)

CERIF: S144

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.5937/PiP2004098N

Исидора НИКОЛИЋ САВИН, LL.M.*

адвокат у Новом Саду, докторандкиња Правног факултета Универзитета у Београду

ОБАВЕЗА РАЗДВАЈАЊА ДЕЛАТНОСТИ У ОБЛАСТИ ПРОИЗВОДЊЕ, СНАБДЕВАЊА, ПРЕНОСА И ДИСТРИБУЦИЈЕ ЕЛЕКТРИЧНЕ ЕНЕРГИЈЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Сажетак

У раду су анализиране одредбе примарној и секундарној законодавства Европске уније, важећеј Закона о енергетици и одлука енергетских субјеката Републике Србије о обавези међусобној раздвајања појединих енергетских делатности, као што су производња, снабдевање, пренос и дистрибуција електричне енергије. Посебна пажња посвећена је регулисању овој питања у „Енергетским пакетима“ Европске уније и реорганизацији електроенергетској сектора у Републици Србији. Такође су разматране врсте раздвајања делатности – у хоризонталном и вертикалном смислу, као и по појединим његовим врстама образованим према природи раздвајања – рачуноводствено, функционално, правно и својинско раздвајање делатности.

* Електронска адреса аутора: ins@nikolicsavin.com.

Кључне речи: *Раздвајање делатности. – Право енергетике. – Право конкуренције. – Закон о енергетици. – Енергетски пакети ЕУ.*

І Уводне напомене

Тржиште производње, преноса и дистрибуције електричне енергије је веома подложно потенцијалном нарушавању конкуренције на релевантном географском тржишту путем дискриминације и међусобног субвенционисања енергетских субјеката због саме природе електроенергетских делатности, која у једном свом делу (тј. у области преноса и дистрибуције) углавном подразумева постојање природног монопола у рукама вертикално, односно хоризонтално интегрисаних електроенергетских предузећа.¹

Наиме, уколико је једно, јединствено електроенергетско предузеће истовремено произвођач, дистрибутер, снабдевач и преносник електричне енергије на одређеном релевантном географском тржишту, оно само по себи долази у прилику да наруши основне принципе слободне конкуренције тиме што ће онемогућити конкурентима приступ електроенергетској инфраструктури, што може на крају довести до повећања цене електричне енергије за крајње потрошаче. Ова појава назива се природним монополом уколико осликава стање настало у условима у којима конкуренција више предузећа није одржива услед постојања економије обима.²

Због тога су законодавци у већини јурисдикција уложили знатне напоре да уведу обавезу међусобног раздвајања појединих енергетских делатности, као и додатне обавезе у погледу раздвајања рачуна енергетских субјеката (у смислу раздвојености вођења рачуноводствене евиденције и сачињавања финансијских извештаја). Пандан појму раздвајања делатности у овом смислу на енглеском језику гласи „*unbundling*“, и као такав употребљава се у прописима Европске уније и релевантној научној литератури и публикацијама. У Европској заједници демонополизација тржишта електричне енергије започета је још последње деценије ХХ века – усвајањем тзв. „Првог енергетског пакета“,³

1 За сврхе овог рада, термин „предузеће“ користи се у свом економском смислу и подразумева привредни субјект у оквиру кога се обавља одређена привредна делатност. Вид., примера ради, Ђорђе Попов, Фуада Станковић, *Основи економије*, 4. издање, Службени гласник, Београд, 2020.

2 Борис Беговић, Владимир Павић, Душан Поповић, *Увод у право конкуренције*, 3. издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, 33.

3 Више вид. Philip Lowe, Ingrida Pucinskaite, William Webster, Patrick Lindberg, „Effective unbundling of energy transmission networks: lessons from the Energy Sector In-

док је у Републици Србији овај процес формално започет тек усвајањем Закона о енергетици из 2011. године.⁴

II Појам раздвајања

Појам раздвајања за сврхе овог рада подразумева раздвајање конкурентних енергетских делатности производње и снабдевања од неконкурентних делатности управљања мрежом преноса и дистрибуције електричне енергије, који је у том значењу прихваћен у електроенергетским прописима ЕУ и Републике Србије. Раздвајањем се постижу бројне погодности за крајње потрошаче и само тржиште електричне енергије, од којих су најочигледније оне у смислу заштите конкуренције и побољшања ефикасности и квалитета услуга електроенергетских субјеката. Разлог за то лежи у чињеници да електромрежа која повезује постројења за производњу електричне енергије и потрошаче представља тржишну инфраструктуру коју није исплативо дуплирати, услед чега субјекти који контролишу мрежу заправо имају (природни) монопол.⁵ У условима природног монопола (дакле, монопола насталог природним путем, без икакве интервенције државе), покушај успостављања конкуренције не би био оправдан нити одржив, имајући у виду велике фиксне трошкове електроенергетске делатности.⁶

Раздвајање се може извршити у вертикалном или хоризонталном смеру. Вертикалним раздвајањем се назива раздвајање делатности производње, преноса, дистрибуције и малопродаје електричне енергије. Заправо, вертикалним раздвајањем међусобно се одвајају потенцијално конкурентни сегменти тржишта електричне енергије, у којима може учествовати више учесника (као што су производња и малопродаја електричне енергије), од неконкурентних сегмената (као што су пренос и дистрибуција електричне енергије), у којима, по правилу, наступа једно предузеће које самостално управља инфраструктурном мрежом. Хоризонталним раздвајањем сматра се образовање више међусобно конкурентних предузећа за обављање било које од законом предвиђених енергетских делатности.⁷

quiry“, *Competition Policy Newsletter*, Nr. 1/2007, доступно на адреси: https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2007_1_23.pdf, 5. 11. 2020.

4 Закон о енергетици из 2011. године, *Службени гласник РС*, бр. 57/2011, 80/2011.

5 FSR (Florence School of Regulation), *Unbundling in the European electricity and gas sectors*, 2020, доступно на адреси: <https://fsr.eui.eu/unbundling-in-the-european-electricity-and-gas-sectors/>, 11. 11. 2020, интернет извор без броја стране.

6 Б. Беговић, В. Павић, Д. Поповић, 40.

7 Важећим Законом о енергетици предвиђене су следеће енергетске делатности у области електричне енергије: производња електричне енергије; комбинована про-

Према природи раздвајања, оно може бити рачуноводствено, функционално, правно и својинско, према различитом степену међусобне одвојености сегмената унутар једног вертикално интегрисаног енергетског субјекта. „Енергетски пакети ЕУ“ постепено су појачавали захтеве према државама-чланицама у погледу раздвојености њихових електроенергетских субјеката, па се од обавезе вођења раздвојене рачуноводствене евиденције унутар њих, предвиђене „Првим енергетским пакетом“, стигло до обавезе држава-чланица из „Четвртог енергетског пакета“ да обезбеде раздвајање у погледу идентитета носиоца права својине над мрежом за пренос електричне енергије, тако да једно лице не може истовремено да има контролу над преносом и било којим од друга два електроенергетска сектора.⁸

Поменуте различите врсте раздвајања носе различит ниво стварне раздвојености појединих енергетских делатности унутар вертикално интегрисаног енергетског субјекта. Раздвајање рачуна подразумева најнижи ниво раздвајања, јер се у том случају од енергетског субјекта захтева само да води посебно рачуноводство за сваку своју делатност и да посебно исказује приходе и расходе за сваку од њих. Следећи степен раздвајања јесте функционално раздвајање, које захтева од енергетског субјекта да успостави унутрашњу организацију у којој ће управљање мрежом и конкурентне активности бити подељене између организационих јединица које доносе одлуке независно једна од друге. Правно раздвајање подразумева оснивање или издвајање посебног правног лица које управља преносном мрежом (које, међутим, и даље може остати у власништву претходно вертикално интегрисаног електроенергетског субјекта, али и не мора – може бити основано као сасвим одвојено правно лице, које само управља системом мреже која остаје у власништву интегрисаног субјекта). Крајњи облик раздвајања је својинско раздвајање, које подразумева да субјекат који поседује мрежу или њоме управља не може ни на који начин учествовати у другим електроенергетским делатностима, и обратно – субјекти за производњу и снабдевање електричном енергијом не могу имати својински удео у субјекту којој поседује мрежу или њоме управља.

изводња електричне и топлотне енергије; пренос електричне енергије и управљање преносним системом; дистрибуција електричне енергије и управљање дистрибутивним системом; дистрибуција електричне енергије и управљање затвореним дистрибутивним системом; снабдевање електричном енергијом; снабдевање на велико електричном енергијом; управљање организованим тржиштем електричне енергије. Закон о енергетици – ЗоЕ, *Службени гласник РС*, бр. 145/2014 и 95/2018 – др. закон, чл. 16.

8 Директива о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије из 2019. године (*Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU*, *OJ L 158*, 14. 6. 2019; даље у фуснотама: Преобликована електроенергетска директива), преамбула тач. 68.

Спровођење раздвајања захтева посвећеност државне управе и темељну реформу јавних политика и релевантних прописа. Поред тога, оно подразумева и спровођење широке кампање подизања свести о користима спровођења раздвајања, будући да реформа ове врсте неретко доводи до снажног отпора субјеката који су до датог момента имали фактички монопол на електроенергетском тржишту.⁹

III Раздвајање у електроенергетском сектору ЕУ

Пре Уговора из Лисабона, којим су уведене експлицитне одредбе о солидарности држава-чланица у области снабдевања енергијом и заједничкој енергетској политици ЕУ додавањем Поглавља XX, односно члана 176А¹⁰ (који по новој нумерацији уведеној Уговором о функционисању ЕУ носе ознаку XXI, односно члан 194),¹¹ питања која се тичу енергетике била су регулисана на нивоу Европске заједнице у оквиру одредаба Оснивачких уговора о заједничком тржишту и заштити животне средине.

Настојање Европске комисије да се што пре постигне виши степен уједначавања циљева држава-чланица у погледу успостављања јединства европског енергетског тржишта изражено је први пут у њеном радном документу из 1988. године, под називом „Унутрашње енергетско тржиште“,¹² који се, између осталог, бавио и неопходношћу постепене либерализације енергетског сектора у државама-чланицама, а као стратешки циљ од највеће важности поставио стварање унутрашњег енергетског тржишта које ће бити засновано на принципима поштовања конкуренције и солидарности.¹³

9 Препреке и изазови у поступку спровођења раздвајања детаљно су обрађени на илустративном примеру Јужноафричке Републике. Више о томе вид. Power Futures South Africa, What is unbundling? Understanding electricity sector unbundling in SA, 2019, доступно на адреси: <https://www.powerfutures.org/updates/2019/2/6/what-is-unbundling-understanding-electricity-sector-unbundling-in-sa>, 5. 11. 2020, интернет извор без броја стране.

10 Уговор из Лисабона (*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, OJ C 306, 17. 12. 2007*), чл. 176А.

11 Консолидоване верзије Уговора о оснивању Европске уније и Уговора о функционисању Европске уније (*Consolidated version of the Treaty on European Union, OJ C 326, 26. 10. 2012*), чл. 194.

12 Радни документ Европске комисије о Унутрашњем енергетском тржишту (*The Internal Energy Market – Commission Working Document, COM(88) 238 final, Brussels, 1988*).

13 *Ibid.*, тач. 33 и 35: „These general considerations whose relevance to energy is increasing because of its strategic role, [...] fully justify the necessity for Europe to bring about a genu-

Циљеви либерализације енергетског тржишта постављени овим документом постепено су реализовани у годинама које су уследиле – у прво време тек појединачним директивама које су се тицале прекограничног преноса електричне енергије и гаса, као што је нпр. Директива о транспарентности цена гаса и електричне енергије од 29. јуна 1990. године.¹⁴ Најважнији корак у том смислу предузет је Уговором из Мастрихта (Уговором о оснивању Европске уније) из 1992. године, који је први оснивачки уговор који је садржао експлицитне одредбе о енергетици. У члану 3 овог уговора, који наводи области делатности Европске уније, енергетика је наведена као једна од њих; у XII поглављу енергетска инфраструктура и повезивање наведени су као један сегмент „трансевропске мреже“, док је промовисан и слободан приступ националним мрежама и заштита потрошача.¹⁵ На основу Уговора из Мастрихта, Европска комисија усвојила је 1995. године тзв. „Белу књигу“, којом је поставила темеље развоја заједничке енергетске политике, која се, између осталог, заснива на слободној конкуренцији.¹⁶

Будући да Уговор из Амстердама и Уговор из Нице не садрже никакве експлицитне одредбе о енергетици, у Европској унији транзиција тржишта електричне енергије са монополистичких на тржишне принципе несумњиво и иреверзибилно је заправо спроведена тек на основу Уговора из Лисабона донетог „Првог енергетског пакета“, односно Директиве о општим правилима о унутрашњем тржишту електричне енергије из 1996. године.¹⁷ У то време, већина електроенергетских тржишта у свету била је монополизована и у државним рукама, док је Европски парламент основ да донесе прописе о либерализацији тржишта гаса и електричне енергије и њиховом постепеном отварању за

ine single market in the energy sector.“ и „[...] which give the Commission its own powers to ensure competition is respected and solidarity is implemented [...]“

- 14 Бранимир Нешић, „Настанак и развој права Европске уније у области енергетике“, *Сјрани љравни живоји*, бр. 2/2016, 231–241. Директива о транспарентности цена гаса и електричне енергије (*Council Directive 90/377/EEC of 29 June 1990 concerning a Community procedure to improve transparency of gas and electricity prices charged to industrial end-users*, OJ L 185, 17. 7. 1990).
- 15 Уговор о оснивању Европске уније (Мастрихт) (*Treaty on European Union*, OJ C 191, 29. 7. 1992).
- 16 Бела књига – Енергетска политика за Европску унију (*White Paper – An Energy Policy for the European Union*, Brussels, 13. 12. 1995), доступно на адреси: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bc335af2-4ed1-4690-8a0d797613dbd5f0/language-en>, 12. 11. 2020.
- 17 Директива о општим правилима о унутрашњем тржишту електричне енергије из 1996. године (*Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity*, OJ L 27, 30. 1. 1997).

слободну конкуренцију нашао у Оснивачким уговорима, остављајући државама-чланицама рок за имплементацију (у области електричне енергије) до 1998. године.¹⁸ Међутим, „Први енергетски пакет“ није експлицитно предвидео механизам контроле спровођења раздвајања, односно њиме је предвиђено само раздвајање управљања и рачуноводствене евиденције сектора преноса и дистрибуције од остатка предузећа.

Принципи слободне конкуренције у области енергетике потврђени су „Другим енергетским пакетом“, у оквиру кога је тржишту електричне енергије посвећена Директива о општим правилима о унутрашњем тржишту електричне енергије из 2003. године.¹⁹ Овом Директивом поштрене су обавезе држава-чланица у погледу раздвајања, а уз њу су такође усвојене уредбе са обавезујућим смерницама за олакшање прекограничне конкуренције.²⁰ Међутим, услед тога што су на заједничком тржишту преостале бројне препреке за спровођење циљева и принципа утврђених „Другим енергетским пакетом“, Европска комисија је средином 2005. године покренула поступак секторске анализе на тржишту електричне енергије и гаса, на основу које је усвојила и објавила Коначни извештај о секторској анализи.²¹ Како наводе Виш и Бејли, Комисија је овом приликом утврдила да енергетско тржиште не функционише како треба.²² У овом извештају, спровођење раздвајања на тржишту електричне енергије идентификовано је као један од недовољно испуњених циљева, који ће у будућности бити један од приоритета, а предлози Комисије у том смислу наведени су у прилогу коначног извештаја под називом „Перспективе унутрашњег тржишта гаса и електричне

18 Вид. Документ о унутрашњем енергетском тржишту (*Internal Energy Market*), доступно на адреси: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.1.9.pdf, 5. 11. 2020, 1.

19 Директива о општим правилима за унутрашње тржиште електричне енергије из 2003. године (*Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC – Statements made with regard to decommissioning and waste management activities*, OJ L 176, 15. 7. 2003; даље у фуснотама: Друга електроенергетска директива).

20 Примера ради, Уредба о условима приступа мрежи прекограничног преноса електричне енергије (*Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity*, OJ L 176, 15. 7. 2003).

21 Коначни извештај о секторској анализи на тржишту гаса и електричне енергије (*Communication from the Commission Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report)*, Brussels, 10. 1. 2007), доступно на адреси: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0851:FIN:EN:PDF>, 12. 11. 2020.

22 Richard Wish, David Bailey, *Competition Law*, 7th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2012, 989.

енергије.²³ Укратко, „Другим енергетским пакетом“ уведено је раздвајање посебних правних лица за поједине енергетске делатности унутар вертикално интегрисаних енергетских предузећа и њихова независност у одлучивању. Такође, овом „Другом електроенергетском директивом“ били су предвиђени одређени изузеци од обавезног раздвајања, којима се омогућавало изузеће малих предузећа за дистрибуцију електричне енергије (која обухватају мање од 100.000 корисника или „мале изоловане системе“) од обавезе раздвајања уколико би им она наметала непропорционалан финансијски и административни терет.²⁴

„Трећи енергетски пакет ЕУ“ ступио је на снагу септембра 2009. године, а уведен је Директивом о општим правилима о унутрашњем тржишту електричне енергије из 2009. године.²⁵ „Трећи енергетски пакет“ предвидео је исте обавезе у погледу правног и функционалног раздвајања као и „Други енергетски пакет“, уз увођење службе за надзор спровођења тих обавеза, односно сертификацију коју спроводе национални регулаторни органи. Раздвајање у смислу промене носиоца права својине и даље не представља обавезу. Ова Директива ће престати да важи 31. децембра 2020. године, када ступи на снагу Директива о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије, која је део Енергетског пакета „Чиста енергија за све Европљане“ из 2015. године, који обухвата осам легислативних аката.²⁶

Ова „Преобликована електроенергетска директива“ (*Recast Electricity Directive*), која ступа на снагу 1. јануара 2021. године, изричито поставља раздвајање као једну од основних премиса и кључних правила за функционисање електроенергетског тржишта на недискриминаторним и конкурентним основама, с тим што она фокус пребацује на раздвајање власништва над преносном мрежом и њену независност од свих интереса у вези са производњом и снабдевањем, као и на потпуну независност оператора дистрибутивног система у смислу правне форме, организације и одлучивања, које види као једини начин решавања инхерентног сукоба интереса и обезбеђења сигурности снабдевања.²⁷

23 Перспективе унутрашњег тржишта гаса и електричне енергије (*Prospects for the internal gas and electricity market*, 10. 1. 2007), доступно на адреси: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A127075>, 12. 11. 2020.

24 Друга електроенергетска директива, чл. 26 ст. 4.

25 Директива о општим правилима о унутрашњем тржишту електричне енергије из 2009. године (*Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC*, OJ L 211, 14. 8. 2009).

26 Вид. European Commission, Clean Energy for all Europeans package, доступно на адреси: https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en, 12. 11. 2020, интернет извор без броја стране.

27 Имплементација одредаба о раздвајању ОПС-а и ОДС-а – ажурирање и преглед енергетског пакета (*Implementation of TSO and DSO Unbundling Provisions – Update*

Осим што задржава сва решења предвиђена „Трећим енергетским пакетом“, новом директивом препоручује се да самосталност дистрибуције и раздвајање управљања преносном мрежом од делатности производње и снабдевања буде спроведено не само широм Европске уније, него да буде проширено и на енергетске субјекте ван ње, при чему би регулаторна тела требало да буду овлашћена да не сертифициују операторе система преноса који не испуњавају захтеве у погледу раздвајања. У погледу раздвајања субјеката за дистрибуцију, „Преобликована директива“ такође задржава сва решења предвиђена „Трећим енергетским пакетом“, али уводи и нека нова у вези са својиним над постројењима за складиштење енергије, новим технологијама и новоустановљеним „Грађанским енергетским заједницама“.²⁸ Поред изузетака предвиђених претходним електроенергетским директивама, „Преобликована Директива“ уводи и дозвољеност привременог одступања од апсолутне обавезе раздвајања у случајевима тзв. „хибридних офшор постројења“ (којима се електрична енергија генерисана у ветропарковима на отвореном мору преноси до копнене мреже).

IV Раздвајање у електроенергетском сектору Републике Србије

Важећи ЗоЕ изричито предвиђа да се енергетске делатности производње електричне енергије и комбиноване производње електричне и топлотне енергије, снабдевање електричном енергијом на мало и велико и управљање организованим тржиштем електричне енергије обављају у складу са тржишним принципима.

У складу са „Трећим енергетским пакетом“, важећи ЗоЕ предвиђа обавезу раздвајања у погледу:

- 1) рачуна;
- 2) оператора преносног система;
- 3) оператора дистрибутивног система електричне енергије.

Раздвајање рачуна предвиђено је чланом 18 важећег ЗоЕ и подразумева да субјект који обавља једну или више енергетских делатности, или који поред тих делатности обавља и делатности које се не сматрају енергетским, има обавезу да води засебне рачуне за сваку од регулисаних енергетских делатности у својим интерним рачуноводственим

and Clean Energy Package Outlook), 14. 6. 2019, доступно на адреси: <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/f69775aa-613c-78a5-4d96-8fd57e6b77d4>, 5. 11. 2020, 44; Преобликована електроенергетска директива, преамбула тач. 68.

28 Преобликована електроенергетска директива, чл. 2 тач. 11.

обрачунами и да сачини годишњи биланс стања и успеха за сваку делатност појединачно. Контролу извршавања ове обавезе обавља Агенција за енергетику Републике Србије.

Обавеза раздвајања оператора преносног система предвиђена је чланом 98 важећег ЗоЕ ради ефикасног остваривања независности оператора преносног система, и то тако што се забрањује да исто лице спроводи контролу над субјектима који обављају делатност производње или снабдевања електричном енергијом док истовремено спроводе контролу над оператором преносног система или преносним системом.

Обавеза раздвајања оператора дистрибутивног система електричне енергије предвиђена је чланом 131 важећег ЗоЕ, и подразумева да оператор дистрибутивног система, који је део вертикално интегрисаног предузећа, мора бити независан у смислу правне форме, организације и одлучивања и других делатности које нису повезане са делатношћу дистрибуције електричне енергије, при чему независност не подразумева нужно и обавезу одвајања власништва над средствима дистрибутивног система од вертикално интегрисаног предузећа.

Надзор над процесом либерализације тржишта електричне енергије ЗоЕ из 2012. године је, у складу са „Другим енергетским пакетом“, поверио Агенцији за енергетику Републике Србије, као независном регулаторном телу. Агенција контролише усклађеност пословања енергетских субјеката са прихваћеним међународним обавезама и важећим прописима и усмерава и унапређује развој тржишта електричне енергије на принципима недискриминације и ефикасне конкуренције.²⁹

Електроенергетско тржиште Републике Србије, иако формално отворено за конкуренцију, и даље је под доминантним утицајем Јавног предузећа „Електропривреда Србије“ – ЈП „ЕПС“ и њихових подређених друштава и других привредних друштава у својини Републике Србије. Конкуренција на тржишту електричне енергије Републике Србије унеколико је унапређена 1. јануара 2015. године, од када и домаћинства могу потпуно слободно да бирају снабдевача електричном енергијом.³⁰ Међутим, послови производње, дистрибуције и снабдевања електричном енергијом фактички су остали у оквиру ЈП „ЕПС“ и његових подређених друштава. Према Плану реорганизације ЈП „ЕПС“ из 2014. године, који је усвојен Закључком Владе Републике Србије 05 број 023–15149/2014 од 27. новембра 2017. године, ЈП „ЕПС“ је требало да промени правну форму у акционарско друштво до септембра 2016. године, али се то још није догодило.

29 Закон о енергетици из 2012. године, *Службени гласник РС*, бр. 57/2011, 80/2011, 93/2012 и 124/2012, чл. 36.

30 Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, *Службени гласник РС*, бр. 101/2015.

Скоро целокупна производња електричне енергије (ако изуземо локалне термоелектране – топлане и занемарљиве, иако са еколошког становишта веома упитне, мини-хидроелектране и ветропаркове) у рукама је ЈП „ЕПС“ и њених термо и хидроелектрана.³¹ Целокупном дистрибутивном мрежом управља оператор дистрибутивног система „ЕПС дистрибуција“ д.о.о. Београд, које је подређено друштво ЈП „ЕПС“ (са 100% удела у његовом власништву) настало припајањем наведеном друштву регионалних центара („Електровојводина“ д.о.о. Нови Сад, „Електросрбија“ д.о.о. Краљево, „Центар“ д.о.о. Крагујевац и „Југоисток“ д.о.о. Ниш), у складу са Програмом реорганизације Јавног предузећа „Електропривреда Србије“ Београд, који је Влада Републике Србије прихватила Закључком 05 број 023–15149/2014 од 27. новембра 2014. године.

У складу са „Трећим енергетским пакетом“ и ЗоЕ, предузеће за дистрибуцију електричне енергије које је део вертикално интегрисаног предузећа мора бити независно у смислу правне форме, организације и одлучивања од других делатности које нису повезане са делатношћу дистрибуције електричне енергије. Такође, према члану 132 ЗоЕ, оператор дистрибутивног система који је део вертикално интегрисаног предузећа дужан је да донесе Програм усклађености за обезбеђивање недискриминаторног понашања, који садржи мере у циљу спречавања дискриминаторног понашања, начин праћења спровођења тих мера и обавезе запослених за постизање постављених циљева, као и да именује лице одговорно за праћење усклађености које припрема годишњи извештај о спровођењу програма усклађености и доставља га Агенцији за енергетику на сагласност. Извештај о спровођењу Програма усклађености објављује се на интернет страницама оператора дистрибутивног система и Агенције за енергетику.³²

Снабдевање купаца електричном енергијом на гарантованом, комерцијалном и резервном тржишту такође је у рукама ЈП „ЕПС“, које га спроводи путем свог огранка „ЕПС снабдевање“, који је до 2015. године био у форми д.о.о, па је на основу уговора о статусној промени припојен матичном друштву (у складу са циљевима оптимизације пословања ЈП „ЕПС“, утврђеним Планом реорганизације који је прихватила Влада Републике Србије Закључком 05 број 023–15149/2014 од 27. новембра 2014).

31 Електропривреда Србије, Технички годишњак за 2018. годину, доступно на адреси: http://www.eps.rs/cir/SiteAssets/Pages/tehnicki-izvestaji/TEH_Godisnjak2018_web.pdf, 12. 11. 2020, 4.

32 Акти на које Агенција за енергетику даје сагласност доступни су на адреси: <https://www.aers.rs/Index.asp?!=1&a=94>, 5. 11. 2020.

Послови преноса електричне енергије, управљања преносним системом и организације тржишта електричне енергије раздвојени су у посебно привредно друштво – ЈП „Електро mreжа Србије“ Београд Одлуком Владе Републике Србије 05 број 023–397/2005–1 од 27. јануара 2005.³³ Друштво је почело са радом 1. јула 2005. године, а правну форму променило је из јавног предузећа у акционарско друштво 8. новембра 2016. године, између осталог и због обавеза преузетих Споразумом о стабилизацији и придруживању.³⁴ Пословање овог друштва регулисано је Правилима о раду тржишта електричне енергије, и заснива се на принципу конкуренције и уклапања у јединствено европско тржиште.³⁵

Према извештају о мониторингу електроенергетског сектора шест земаља Западног Балкана, који је издао Секретаријат Енергетске заједнице у мају 2019. године, раздвајање оператора преносног система није у целости спроведено у складу са „Трећим енергетским пакетом“, јер није спроведено својинско раздвајање.³⁶

V Закључак

Од самог настанка Европске уније, њени прописи и смернице у области електроенергетике прогресивно су мењани како би се пратио технолошки напредак и обезбедио што виши степен транспарентности и конкурентности тржишта. Сходно томе, постепено су поштровани и захтеви за правно, функционално и својинско раздвајање сегмената унутар вертикално интегрисаних енергетских субјеката. Тако се пошло од обавезе вођења одвојене рачуноводствене евиденције за поједине енергетске делатности унутар вертикално интегрисаних електроенергетских предузећа, да би се стигло до обавезе раздвајања у смислу личности носиоца контролног интереса над оператором преносне мреже и операторима дистрибутивног система и система снабдевања.

33 Одлука Владе Републике Србије 05 број 023–397/2005–1 од 27. јануара 2005. године, *Службени гласник РС*, бр. 12/2005.

34 ЕМС а.д. Београд, Информатор о раду, новембар 2020, доступно на адреси: http://ems.rs/media/uploads/Informator_o_radu_EMS_AD%20-%20Copy%208.pdf, 11. 11. 2020, 3.

35 ЕМС а.д. Београд, Правила о раду тржишта електричне енергије, новембар 2016, доступно на адреси: <http://ems.rs/media/uploads/2017/Pravila%20o%20radu%20trzista/Pravila%20o%20radu%20trzista%20elektricne%20energije%20-%202009.12.2016.pdf>, 11. 11. 2020.

36 Секретаријат Енергетске заједнице, Извештај о мониторингу електроенергетског сектора шест земаља Западног Балкана (*Energy Community Secretariat, WB6 Electricity Monitoring Report*), мај 2019, доступно на адреси: https://www.energy-community.org/regionalinitiatives/WB6/Monitoring_EL.html, 5. 11. 2020, 26.

У Републици Србији спроведено је делимично усаглашавање са одредбама „Трећег енергетског пакета“ доношењем Закона о енергетици 29. децембра 2014. Његова потпуна имплементација подразумева решавање многих претходних питања и измену већег броја прописа, а пре свега је неопходно обезбедити одвојеност јавних тела која су надлежна за надзор над обављањем делатности преноса електричне енергије, са једне стране, и над делатностима производње и снабдевања електричном енергијом, са друге стране. Такође је потребно обезбедити да контролу над тим телима не врши исти државни орган.³⁷ До сада је спроведено правно раздвајање друштва за пренос, дистрибуцију и снабдевање електричном енергијом, али функционално и својинско раздвајање није – нити то дозвољавају тренутно важећи прописи о јавној својини и јавним предузећима.

Коришћена литература

- Беговић Борис, Павић Владимир, Поповић Душан, *Увод у право конкуренције*, 3. издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019.
- Wish Richard, Bailey David, *Competition Law*, 7th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Lowe Philip, Pucinskaite Ingrida, Webster William, Lindberg Patrick, „Effective unbundling of energy transmission networks: lessons from the Energy Sector Inquiry“, *Competition Policy Newsletter*, Nr. 1/2007, доступно на адреси: https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2007_1_23.pdf, 5. 11. 2020.
- Нешић Бранимир, „Настанак и развој права Европске уније у области енергетике“, *Сѝрани ѝравни живоиѝ*, бр. 2/2016.
- Попов Ђорђе, Станковић Фуада, *Основи економије*, 4. издање, Службени гласник, Београд, 2020.

37 Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, поглавље 6.3.

Isidora NIKOLIĆ SAVIN, LL.M.
Attorney at Law, PhD student at the University of Belgrade
Faculty of Law

UNBUNDLING IN THE FIELD OF GENERATION, SUPPLY, TRANSMISSION AND DISTRIBUTION OF ELECTRICAL ENERGY IN THE LAWS OF REPUBLIC OF SERBIA AND THE EUROPEAN UNION

Summary

This paper synthesizes provisions of the primary and secondary EU legislation, as well of the applicable Energy Act and decisions rendered by energy entities of the Republic of Serbia in relation to unbundling in respective energy activities, such as the generation, transmission and distribution of electric energy. A particular emphasis has been put therein on regulation of this issue by the EU Energy Packages and the consequent reorganization of the electricity sector in the Republic of Serbia. The text also discusses the modes of unbundling in horizontal and vertical terms and per its respective forms – established according to the nature thereof, i.e. unbundling in accounting, functional, legal and proprietarial terms.

Key words: *Unbundling. – Energy Law. – Competition Law. – Energy Act. – EU Energy Packages.*

Датум пријема рада: 1. 12. 2020.

Датум прихватања рада: 15. 12. 2020.