

ПРАВНИ РЕЖИМ ИНВЕСТИЦИЈА У СЕКТОРУ ЕНЕРГЕТИКЕ У СРБИЈИ

***Апстракт:** Нови концепт инвестиционог законодавства Републике Србије, довео је до настанка енергетске заједнице са циљем стварања и омогућавања ефикасног функционисања заједничког енергетског тржишта. У том циљу, започета је хармонизација прописа у области енергетике по угледу на *acquis communautaire*. Поштујући опште усвојена основна и специфична начела инвестиционог права, која применом у сектору енергетике добијају посебну садржину, инвестиционо законодавство РС најављује и примену нових од којих се истиче начело заштите “*gas-ring*” концепта. Новине: 1) увођење принципа комплетног менаџмента инвестиција, и 2) деконцентрација правних правила на деконцентративне области, треба да олакшају процес хармонизације прописа, и да енергетско тржиште Србије учине атрактивнијим за нове инвестиције*

***Кључне речи:** енергетска заједница, инвестиције, “*gas-ring*” концепт*

1. Увод

Концепцијски нови правни режим¹ за инвестиције у области енергетике, Србија је међународној заједници најавила још 1991. године (тада у саставу СФРЈ²). Потписивањем Повеље о енергији Србија је изразила јасну намеру

1 Према мишљењу проф. Белија (Andrei V. Belyi) термин режим је позајмљен из теорије међународних односа. Стефан Краснер (Stephen Krasner) у свом чланку: “**Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**”, (1982) *International Organization* Vol. 36, No. 2, *International Regimes* (Spring, 1982), pp. 185-205, сматра да је режим заправо “приближавање очекивања актера у међународним односима”. Наведено према: Andrei V. Belyi, “**Reciprocity as a factor of the energy investment regimes in the EU–Russia energy relations**”, *Journal of World Energy Law & Business*, 2009, Vol. 2, No. 2, стр.117-128, 117

2 Србија је у саставу заједнице Србија и Црна Гора потписала Повељу 2001, а након раздвајања поново као држава Република Србија 2008. године. Хрватска је Повељи приступила 1993. године, Македонија 1996, и Босна 1995.

да истраје на примени основних принципа Повеље³, односно да ради на: (1) заштити и унапређењу страних улагања у области енергетике (применом принципа националног третмана и најповлашћеније нације⁴); (2) промоцији принципа слободне трговине енергетским материјалима, производима и опремом по основу правила СТО; (3) уређивању слободе транзита енергије преко цевовода и мреже који пролазе кроз територију држава уговорница; (4) утврђивању смањења негативних утицаја енергетског циклуса кроз побољшање енергетске ефикасности; (5) утврђивању механизма за решавање спорова⁵. Међутим, политичка нестабилност која ја трајала на Балкану током деведестих, довела је до ерозије међусобних односа суседних земаља, што је учинило да приступање Повељи за те државе има претежно декларативни значај, односно да се њихова међусобна сарадња у области енергетике сведе на минимум⁶.

Петнаестак година касније, тенденција уласка у ЕУ подстиче жеље земаља Западног Балкана за остваривањем ближе међусобне сарадње у свим областима, а посебно у стратешки важним, каква је и област енергетике. Ова идеја конкретизована је склапањем Уговора о оснивању енергетске заједнице⁷, чијом ратификацијом су се државе обавезале да циљеве и принципе из Уговора, и шире, циљеве и принципе *acquis communautaire* ЕУ⁸, инкорпорирају у своје законодавство.

3 Више о томе у: Предраг Цветковић, „Повеља о енергији као правни оквир инвестирања у сектор енергетике земаља Западног Балкана”, Друштвена истраживања. – Зеница : Правни факултет, 2008. – Бр. 2 (2007), стр. 65-75

4 Ове инструменте препознајемо и у ГАТТ-у, односно праву СТО

5 Konoplyanik, Andrei; Wälde, Thomas; „Energy Charter Treaty and its Role in International Energy”, Journal Of Energy & Natural Resources Law, Vol 24 No 4 2006, стр.523-558, 529

6 Стога је можда и разумљиво што Скупштина РС још увек није ратификовала Повељу о енергији (Energy Charter Treaty)

7 Ступио на снагу у јулу 2006. године. Република Србија је ратификовала Уговор 2006. године Законом о ратификацији Уговора о оснивању енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене мисије Уједињених Нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета Безбедности Уједињених Нација („Сл. Гласник РС“ бр. 62/2006).

8 О процесу хармонизације прописа енергетског сектора виде више у: Срђан Голубовић, Предраг Цветковић, **Хармонизација регулаторног оквира енергетског сектора земаља Западног Балкана**, Балкан у процесу евроинтеграције : структурне промене и култура мира. – Ниш : Филозофски факултет, 2007. – Стр. 29-54

Велике енергетске кризе 2006⁹. и 2008/9¹⁰. године, углавном погодивши земље ЕУ и Западног Балкана, су у још већој мери истакле значај енергетског питања. Системско решавање регионалног енергетског питања најавио је председник Европске комисије, Жозе Мануел Баросо¹¹, на конференцији за штампу 2009. године¹² којом приликом је изјавио: “Наш циљ овде је да утврдимо заједничке обавезе које се тичу наших вредности, интереса, заједничких проблема, у свим областима сарадње, и које ће поштовати и примењивати обе стране. Недавна гасна криза између Русије и Украјине показује да би нови споразум требало да утврди снажна правила о енергетској сигурности, и очекујемо, увидевши да Русија дели исте идеје, међународни споразум у тој области.”¹³

Дугорочно гледано, неопходно је створити правно уређени, стабилни и опште прихваћени систем, који би довео до трансфера тражње са лимитираних и необновљивих ка обновљивим изворима енергије. У прелазном периоду трајања трансфера, потребно је обезбедити сигурност и уједначеност снабдевања

9 У марту 2005. године, настао је спор у вези са ценом природног гаса коју би Русија требало испоручује Украјини у 2006. Украјина је пристајала на повећање цене али је уједно тражила и повећање цене услуге транзита по кубном метру гаса који прође кроз њену територију, као и плаћање транзитне таксе у новцу а не разменом, односно у количинама гаса. Спор је достигао свој врхунац 1. јануара 2006. године, када је Русија прекинула доток гаса Украјини. 4.ог јануара, договор је постигнут и деловало је да је гасна криза завршена. Склопљен је споразум о испоруци гаса у наредних 5 година, с тим што је договор о цени имао важност од свега 6 месеци. Више у: Jonathan Stern, “**The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006**”, Oil, Gas and Energy Law Journal, Vol. IV, Issue br.1, 2006. стр.1-17

10 Други по реду неспоразум у оквиру тзв. “гасне кризе” настао је у октобру 2007. године. Русија је тражила исплату заосталих дугова Украјине за 2007. и први квартал 2008. године. Украјина је прихватила да плати за 2007. годину, али не и остало, тврдећи да све што је потрошила јесте плаћено и да количине које Русија приказује није потрошила. Русија је као одговор на то смањила испоруке гаса за 25%. Врло брзо, привремени договор је био постигнут и Русија је повећала своје испоруке. Надаље, цела 2008. година обележена је преговорима двеју земаља. Украјина је прихватила да измири своје обавезе за 2008. годину, али није договорена цена за 2009. 1. јануара 2009. године Русија је потпуно обуставила испоруке гаса Украјини. Земље ЕУ, али и суседне земље, првенствено земље Западног Балкана услед малих смештајних капацитета и непостојања већих резерви, осетиле су тежак удар. Више у: Simon Pirani, Jonathan Stern, Katja Yafimava, “**The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a comprehensive assessment**”, Oxford Institute for Energy Studies, February 2009. стр. 3-65

11 José Manuel Barroso, **Председник Европске комисије почевши од 23.11.2004. године**

12 Конференција са премијером Русије, Владимиром Путином, одржана у Москви 06.02.2009. године

13 Превод аутора: “Our aim here is to elaborate binding commitments that reflect our values, our interests, our common concerns in all areas of cooperation, and that are respected and implemented by both parties. The recent gas crisis between Russia and Ukraine shows that the new agreement should enshrine robust rules on energy security, and we are also looking at the same ideas put forward by Russia regarding a possible international agreement on energy security.” Извор: <http://premier.gov.ru/eng/events/pressconferences/3331/> на дан: 14.04.2010. године

приступачним енергентима свих релевантних тржишта. Овакав амбициозни подухват је могуће остварити великим инвестиционим улагањима и то не само на територији једне државе.

У овом раду, указаћемо на поједине опште правне институте инвестиционог права у области енергетике и даћемо кратак преглед кључних решења прописа РС који тангирају ову материју, а који за циљ имају стварање правног оквира који би потенцијалним инвеститорима пружио сигурност и утврдио опште прихватљива правила понашања.

2. Правни извори и начела инвестиционог законодавства у области енергетике у Србији

2.1. Правни извори

Правна начела инвестиционог законодавства у области енергетике у Србији црпе своју правну снагу из ратификованих међународних докумената и из одредаба националних прописа. Основни међународни правни документ ратификован од стране Скупштине РС, који уређују предметну материју јесте Уговор о оснивању енергетске заједнице¹⁴. Државе уговорнице су се обавезале да у циљу унапређења сигурности снабдевања јединственог регулаторног простора обезбеђивањем стабилног правног оквира неопходног за регион, у коме се могу развити везе са каспијским, северноафричким и блискоисточним резервама гаса и експлоатисати домаће резерве природног гаса, угља и хидроенергетски потенцијал развијају конкуренцију ширих размера на тржишту гаса и електричне енергије. Иако је примарни циљ установљење јединственог регулаторног простора за трговину гасом и електричном енергијом, индиректно, одредбе Уговора се односе на унапређење читавог енергетског сектора, укључујући и друге енергенте са ограничењем обавезног и константног побољшања стања животне средине. Уговор посебно инсистира на унапређењу енергетске ефикасности и на коришћењу обновљивих извора енергије.¹⁵ Идентична настојања видимо и у Закону о енергетици¹⁶. У намери да покаже озбиљност у области привлачења инвестиција, законодавац је обавезао првенствено надлежно министарство, али и целу Владу РС да далује у циљу повећања инвестиција у сектору енергетике

14 Op.cit.

15 Погледати преамбулу Уговора, Op.cit.

16 ("Сл. гласник РС" бр.57/2011)

(у складу са Стратегијом развоја¹⁷ и Програмом њеног остваривања¹⁸), и да о напретку на том пољу сачињава и презентује годишњи извештај¹⁹.

Извор права, који стављамо на прво место када су у питању страна улагања у Србији јесте Закон о страним улагањима²⁰ са подзаконским актима. Дајући опште гаранције инвеститорима не улази у конкретизацију могућих инвестиционих послова. Посебном предношћу усвојених решења може се сматрати могућност да се евентуални спорови могу решити пред неком од арбитража чије седиште није у РС²¹, што је у сагласности са одредбама Повеље о енергији²², коју Скупштина РС још увек није ратификовала.

Осим самог предмета регулација, на поједине прописе нас упућују и важећи извори права. Тако нас на Закон о концесијама, упућују члан 6. и члан 27. Закона о енергетици. Њиме се гарантују "права утврђена законом, уговором о концесији и уговором о финансирању пројекта, а страним лицима и права утврђена међународним уговорима о подстицању и заштити страних инвестиција које су закључили Савезна Република Југославија или Република Србија."²³ Веома је важно да системски закони за поједине области које нису директно везани за сектор енергетике, какав је Закон о планирању и изградњи²⁴, на пример, не садрже одредбе које су у колизији са одредбама прописа који се баве искључиво материјом из енергетске области. Оно што је такође веома уочљиво јесте да сви наведени прописи упућују на право и обавезу заштите животне средине, чиме се инвеститору јасно ставља до знања да ће потенцијална инвестиција морати да прође ригорозне захтеве по питању заштите земље, воде и ваздуха.

С обзиром да наше право није прихватило концепт искључивог специјалног законодавства²⁵, неоправдано би било таксативно набрајати све прописе који регулишу материју из области инвестиција, стога ћемо се трудити да у делу

17 Видети део 2. тачку 2.2. Одлуке о утврђивању стратегије развоја енергетике РС до 2015. године (»Сл. гласник РС«, бр.44/2005)

18 Видети тачку 3.3.3.7. Уредбе о утврђивању програма остваривања стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007. до 2012. године (»Сл. гласник РС«, бр. 17/2007, 73/2007, 99/2009 и 27/2010)

19 Видети: члан 7, 12, 52, и 159. Закона о енергетици *Op.cit.*

20 («Сл. лист СРЈ», бр. 3/2002 и 5/2003 и «Сл. лист СЦГ», бр. 1/2003 – Уставна повеља)

21 *Ibidem*, чл.17.

22 Видети члан 26.ст.3. Повеље о енергији *Op.cit.*

23 Видети члан 33.ст.1. («Sl. glasnik RS», бр. 55/2003)

24 («Сл. гласник РС», бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС и 24/2011)

25 О системима националних законодавстава у области страних инвестиција више видети у: Александар Љ. Ђирић, Радомир Ђуровић; **“Међународно трговинско право – посебни део”**, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2005. стр.322-323

овога рада који се бави карактеристикама законских решења споменемо и друге изворе које сматрамо најзначајним за уређење ове материје.

На послетку, као изворе права споменућемо и одлуке извршних власти поготово на нивоу локалних самоуправа којима се уређују услови и обезбеђује инфраструктура за нове инвестиције какви су на пример просторни планови, одлуке о утврђивању накнаде, односно ослобађању накнаде за коришћење грађевинског земљишта у циљу изградње енергетских индустријских постројења, и сл.

2.2. Начела

Осим основних правних начела који важе у међународном инвестиционом праву, а које је делом или у потпуности прихватило и право Републике Србије (начело правичног и једнаког третмана, начело заштите и сигурности, начело недискриминације, начело минималног третмана (објективна начела); начело најповлашћеније нације, начело националног третмана, начело повољнијег третмана (субјективна начела)²⁶), инвестиционе норме у области енергетике РС карактеришу и посебна начела, која се могу јавити и у другим областима, али која у области енергетике имају посебну садржину. Овом приликом навешћемо два таква начела која сматрамо круцијалним: начело проширења *acquis communautaire* и начело троструког обавезивања.

Начело проширења *acquis communautaire* подразумева обавезу државе да спроведе имплементацију релевантног *acquis communautaire* о енергетици, заштити животне средине, конкуренцији и обновљивим изворима енергије. Циљ је успостављање посебног регулаторног оквира који ће омогућити ефикасно функционисање заједничког енергетског тржишта земаља Европске уније и земаља Западног Балкана, укључујући и стварање јединственог механизма прекограничног преноса и/или транспорта енергије. Стварање енергетског тржишта без унутрашњих граница, укључујући координацију узајамне помоћи у случају озбиљних поремећаја у енергетским мрежама или спољних поремећаја, а које може обухватити и формирање заједничке спољне трговинске политике у енергетици.

Следеће специфично начело јесте начело троструког обавезивања које је општег карактера али ограниченог дејства. Ограниченог је дејства јер делује искључиво према државама чланицама енергетске заједнице. Општи карактер овог начела произилази из предмета обавезивања. Прво, примена овог начела подразумева обавезу државе да предузме све одговарајуће мере, било опште било појединачне, којима ће се обезбедити испуњење обавеза које произилазе из Уговора о оснивању енергетске заједнице. Друго, утврђена је и обавеза државе да омогући испуњење задатака Енергетске заједнице. И треће, одлука да се прихвати обавеза уздржавања од било каквих мера које би могле да угрозе

26 Ibidem стр.337-338

остварење циљева енергетске заједнице је донета самовољно и без притисака међународне заједнице.

Овом списку специфичних начела придружиће се и друга након развоја заједничког енергетског тржишта. Ту пре свега мислимо на начело апсолутне супремације заједничке инфраструктуре или скраћено, начело заштите "gas-ring" концепта²⁷, чији се прихват очекује у скорој будућности. Наиме, ово начело подразумева обавезивање државе да у случају истовремене угрожености енергетске мреже (услед природних непогода, терористичких напада, хаварија и сл), која користи искључиво за снабдевање домаћег тржишта и енергетске мреже која служи за снабдевање тржишта енергетске заједнице а уједно и домаћег тржишта предност у заштити има ова друга. Ово начело произилази из подељене одговорности за одржавање заједничких система без обзира на територији које земље уговорнице се налази.

3. Основне карактеристике усвојених решења

Поред општег режима који важи за улагаче на основу Закона о страним улагањима и Закона о девизном пословању²⁸, као основних закона за уређење права и обавеза страних улагача, инвестиције у области енергетике носе одређене специфичности, односно посебне карактеристике, те се поред општих норми инвестиционог законодавства, на односе настале поводом инвестиција у области енергетике примењују посебна правила.

Прва карактеристика произилази из односа државе према предмету инвестиције. С обзиром да се ради о стратешки важној области, држава има посебан интерес да планира, организује, прати и контролише инвестиције у тој области. Планови су средњерочни или дугорочни, зависно од усвојеног модела пројектовања кретања односа у вези са материјом која је у питању. Програм организације је увек краткорочан са пројекцијом до 5 година. Тако је Скупштина РС Одлуком о утврђивању стратегије развоја енергетике РС до 2015. године²⁹, "препоручила" Влади РС да сагласно Закону о енергетици усвоји основне циљеве нове енергетске политике, утврди приоритетне правце развоја у енергетским секторима и одобри програм доношења одговарајућих инструмената, којим се омогућује реализација кључних приоритета у раду, пословању и развоју целине енергетског система (у секторима производње и потрошње енергије) Србије. Основна премиса при избору циљева, утврђивању приоритета и одговарајућих инструмената, заснована је на политичком опредељењу земље за рационално усклађивање развоја енергетике са привредно-економским развојем земље и

27 Видети више у: *The Future of the Natural Gas Market in Southeast Europe*, World Bank Publications, 2010 - Business & Economics, стр.149.

28 («Сл. гласник РС», бр. 62/2006 и 31/2011)

29 («Сл. гласник РС», бр.44/2005)

њеном укључивању у европске интеграције. Ради остваривања промовисаних циљева енергетске политике и реализације приоритетних праваца стратегије, Одлуком се предлаже и динамика доношења одговарајућих инструмената, како би све укупне промене у енергетским делатностима биле остварене у сагласности са одговарајућим политичким, социо-економским, енергетским и еколошким опредељењима земље³⁰. Својим Програмом, РС је одредила и приоритете инвестирања у оквиру своје енергетске политике³¹. Програмом се обезбеђује услови на основу којих ће се вршити праћење и контрола инвестиција, коју Република Србија врши индиректно и то праћењем и контролом ефеката инвестиције у погледу: сигурности снабдевања тржишта енергентима (пре свега гасом и електричном енергијом), заштите животне средине, коришћења обновљивих извора енергије, енергетске ефикасности, и др.

Праћење и контролу инвестиције држава може да врши и директно и то на два начина. Прво, држава се може одлучити за примену система накнадне контроле, што подразумева да право за експлоатацију, односно коришћење природног богатства, добара у општој употреби и/или за обављање делатности од општег интереса, држава уступити концесионару уз накнаду и овластити инвеститора да по прибављеном одобрењу изгради, искоришћава и трансферише (В.О.Т. - Build operate and transfer) одређени објекат, постројење или погон, као и објекте инфраструктуре и комуникација у складу са законом³². Директна контрола проистиче из последице евентуалног раскида концесионог уговора, односно одузимања концесије, у ком случају би инвеститор био лишен права својине на објектима који су изграђени ради обављања концесионе делатности као и на уређајима, постројењима и другим средствима која су у функцији обављања концесионе делатности и то пре уговореног престанка концесионог предузећа³³, што није у његовом интересу јер може довести у питање исплативост извршене инвестиције. Разлоге на које држава може да се позове законодавац је дефинисао у виду опште форме³⁴ чиме је оставио велика овлашћења извршној власти управо у циљу обезбеђивања реалних инструмената за контролу стратешки важне инвестиције. Држава увек може прихватити

30 Видети преамбулу Одлуке, Ibidem

31 Видети Увод Уредбе о утврђивању програма остваривања стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007. до 2012. године, Op.cit.

32 Видети члан 5. Закона о страним улагањима, Op.cit.

33 Видети члан 42. Закона о концесијама, Op.cit.

34 Концесиони однос може престати одузимањем концесије актом који доноси концедент, у случају да концесионар не обавља концесиону делатност дуже од годину дана, не извршава уговором преузете обавезе, из разлога јавне безбедности, као и у случају да се обављањем концесионе делатности угрожава животна средина и здравље људи, а мере предвиђене посебним прописима нису довољне да се то спречи, на начин и под условима утврђеним уговором. Видети члан 41. Ibidem

принцип реалног праћења и контроле инвестиција. Овај концепт подразумева заједничке пословне подухвате државе, односно привредних друштава у јавној својини и страних инвеститора. У прилог успешности овог концепта у блиској будућности иду и решења новог Закона о јавној својини³⁵ који је на јасан и прецизан начин дао основе за дефинисање облика својине стратешких објеката из области енергетике као добара од општег интереса односно добара у општој употреби са посебним истицањем дистрибутивних мрежа³⁶, за разлику од претходно важећих Закона о средствима у својини Републике Србије³⁷ и Закона о имовини Савезне Републике Југославије.³⁸

Веома важна карактеристика тренутно важећих нормативних решења у домену инвестиција у области енергетике јесте деконцентрација правних правила с обзиром на стратегијом развоја и ратификованим међународним документима утврђене задатке и циљеве. У праву РС издваја се пет таквих деконцентрационих области: 1) прописи у вези стварања енергетске инфраструктуре, односно, стабилног регулаторног и тржишног оквира способног да привуче инвестиције у гасне мреже, производњу електричне енергије и преносне и дистрибутивне мреже; 2) прописи у вези заштите животне средине; 3) прописи у вези привлачења инвестиција у енергетска постројења која користе обновљиве изворе енергије; 4) прописи који гарантују отвореност тржишта сходно начелима права конкуренције; 5) прописи који гарантују слободу трговине и транзита енергетских ресурса. Немогуће је направити јасну границу између ових области и разврстати прописе на тај начин да представљају само једну а не више наведених подручја. Ипак, ради целисходнијег излагања материје, решења појединих прописа ћемо надаље образлагати с обзиром на претежно опредељење материје коју садрже.

Дакле, стварање инфраструктуре подразумева поштовање било општих било посебних техничких прописа и стандарда за изградњу објеката. Правни основ из кога се црпе правила за изградњу објеката јесте Закон о планирању и изградњи РС³⁹. Сходно одредбама закона, потенцијалним инвеститорима на располагању стоје подаци Централног регистра планских докумената, који су у електронском облику доступни путем итнернета. Овакво законско решење наводи на помисао да је претрага локације за изградњу релативно лак процес, који се може завршити у кратком временском периоду. Ипак у пракси, то је један од најтежих задатака инвеститора. Наиме, саставни делови планских докумената јесу правила уређења, правила грађења и графички део. Правила

35 ("Сл.гласник РС" бр.72/2011)

36 Видети члан 10. и 11. Ibidem

37 («Службени гласник РС», бр. 53/95, 3/96 - исправка, 54/96, 32/97 и 101/05 - др. закон)

38 («Службени лист СРЈ», бр. 41/93, 50/93 - др. закон, 24/94 - др. закон, 28/96 - др. закон, 30/96 и 30/00 - УС)

39 (Сл.гласник РС бр.72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС и 24/2011)

уређења садрже правила усмеравајућег карактерта за даљу планску разраду и за инвеститора су од мање важности у односу на правила грађења, из којих инвеститор може сазнати врсту и намену објеката који се могу градити у појединачним зонама под условима утврђеним планским документом, односно врсту и намену објеката чија је изградња забрањена у тим зонама; затим услове за парцелацију, препарцелацију и формирање грађевинске парцеле, као и минималну и максималну површину грађевинске парцеле; положај објеката у односу на регулацију и у односу на границе грађевинске парцеле; највећи дозвољени индекс заузетости или изграђености грађевинске парцеле; највећу дозвољену висину или спратност објеката; услове за изградњу других објеката на истој грађевинској парцели; као и услове и начин обезбеђивања приступа парцели и простора за паркирање возила⁴⁰. С обзиром да се правила грађења утврђују према месним приликама, да би се инвеститор детаљно упознао са свим важећим условима на више локација са територије Републике Србије, мора да изврши детаљне анализе за које су понекад потребни месеци. Законска могућност да се сагласно месним приликама решења из правила о грађењу разликују, негативно утичу на одлуку инвеститора да се већ на самом почетку одлучи за улагање. Инвеститор је изложен и додатним трошковима. Орган надлежан за издавање локацијске дозволе издаће заинтересованом инвеститору, у року од 8 дана од дана подношења захтева, информацију о локацији која садржи податке о могућностима и ограничењима градње на катастарској парцели, на основу планског документа. Уз захтев за издавање информације о локацији подноси се копија плана парцеле коју издаје надлежна служба Републичког геодетског завода. За рад управних ограна инвеститор је дужан да плати припадајуће таксе. То значи да је осим велике количине утрошеног времена, инвеститор принуђен да сноси трошкове да би добио информацију где и под којим условима може да инвестира. Сматрамо да су нове инвестиције позитивна појава коју треба да гаји свако друштво, и да сви морају да се потруде да све информације потенцијалним инвеститорима буду дате брзо и наравно, бесплатно.

Осим процедуре за добијање грађевинске дозволе, инвеститор ће морати да иницира поступак за добијање енергетске лиценце и енергетске дозволе како би могао да се бави енергетском делатношћу. "Енергетска дозвола за објекте за пренос и дистрибуцију електричне енергије напона 110 kV и више може се издати само енергетском субјекту који има лиценцу за обављање делатности преноса електричне енергије и управљања преносним системом, односно дистрибуције електричне енергије и управљања дистрибутивним системом"⁴¹. Лиценца за обављање енергетске делатности није неопходна за обављање енергетских делатности релативно мањег економског значаја, односно ако се обавља

40 Члан 31. Закона о планирању и изградњи, *Op.cit.*

41 Видети члан 27. Закона о енергетици ("Сл.гласник РС" бр.57/2011)

искључиво за своје потребе. Све делатности за које није неопходно добити лиценцу су таксативно наведене у закону⁴². Примера ради није неопходно имати лиценцу за производњу електричне енергије у објектима укупне одобрене снаге прикључка до 1 MW, производњу електричне енергије искључиво за сопствене потребе, производња биогорива до 1000т годишње, производњу биогорива за сопствене потребе, и сл.

На доношење одлуке о инвестиционим улагањима у сектор енергетике у Србији од круцијалне важности су планирани развој стандардизације у области заштите животне средине. Акционим планом за спровођење националне стратегије одрживог развоја за период од 2011. до 2017. године константовано је да Република Србија није велики емитер гасова са «ефектом стаклене баште», али да постоје значајне могућности да се ограничавањем емисија остваре користи које би се огледале не само у привлачењу значајних страних инвестиција по основу примене флексибилних механизма из Кјото протокола⁴³ већ би се тако смањила увозна зависност и ублажила спољнотрговинска неравнотежа. Приоритет је замена фосилних горива горивима из обновљивих извора, која су неутрална са аспекта емисија гасова са «ефектом стаклене баште». Држава такође очекује и подржава инвестиције у области пречишћавања отпадних вода и прераде чврстог отпада али услед висине потребних улагања, не може пројектовати прецизнију слику брзине остваривања постављених циљних вредности показатеља напретка у тим областима до 2017. године⁴⁴. Законом о заштити животне средине⁴⁵ држава обавезује инвеститоре да у обављању своје делатности обезбеде: рационално коришћење природних богатстава, урачунавање трошкова заштите животне средине у оквиру инвестиционих и производних трошкова, примену прописа, односно предузимање мера заштите животне средине, у складу са законом⁴⁶. Контролу обављања делатности држава врши претходно (издавањем дозвола) и накнадно (контролисањем рада и евентуалним утврђивањем прекршајне одговорности). Тако је, примера ради, за изградњу енергетског постројења које се бави производњом електричне и топлотне енергије из отпадних материја неопходно прибавити и дозволу за сакупљање, транспорт, складиштење, третман, односно одлагање отпада, у зависности од врсте третмана отпада у оквиру делатности којима инвеститор

42 Видети члан 20. Ibidem

43 Скупштина Републике Србије је Законом о потврђивању Кјото протокола уз Оквирну Конвенцију Уједињених Нација о промени климе («Сл. гласник РС - Међународни уговори», бр. 88/2007 и 38/2009 - др. закон) ратификовала Кјото протокол (Kyoto Protocol)

44 Видети наслов II Закључка о усвајању акционог плана за спровођење националне стратегије одрживог развоја за период од 2011. до 2017. године («Сл. гласник РС», бр. 62/2011)

45 («Сл.гласник РС» бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон и 43/2011 - одлука УС)

46 Видети члан 5. Ibidem

жели да се бави⁴⁷. Уколико је за такву врсту производње неопходно посебно коришћење воде, неопходна је и водна дозвола⁴⁸, која је и предуслов за добијање употребне дозволе за објекат⁴⁹. На послетку, инвеститору је за започињање обављања делатности неопходна и посебна дозвола за рад коју издаје орган надлежан за послове заштите животне средине у форми решења⁵⁰. Појава обавезивања потенцијалног инвеститора да прибави велики број одобрења и сагласности, од различитих органа управе, у теорији се назива “улична бирократија”⁵¹, односно “улични бирократизам”, и сигурно не иде у прилог степену повољности инвестиционе климе.

Посебан интерес за привлачење инвестиција у енергетском сектору, Република Србија изражава у делу експлоатације обновљивих извора енергије. Стога је у циљу олакшавања упознавања прописа у тој области, за потребе инвеститора, објавила званичну листу прописа релевантних за инвестиције у области енергетике које су у вези са директним коришћењем биомасе и других обновљивих извора енергије (ОИЕ)⁵². Уједно, на листи се налазе и прописи општег карактера који су релевантни и за инвестиције у другим областима у енергетском сектору.

Водећи пропис у области инвестиција везаних за коришћење ОИЕ јесте Уредба о мерама подстицаја за производњу електричне енергије коришћењем ОИЕ и комбинованом производњом електричне и топлотне енергије⁵³, којом се утврђују повластице, односно мере подстицаја инвеститорима са статусом повлашћеног произвођача. Повлашћени произвођач јесте произвођач који обавља делатност производње електричне енергије и који је актом надлежног органа стекао статус повлашћеног произвођача. Такав статус могу да стекну произвођачи који: 1) у процесу производње електричне енергије користе обновљиве изворе енергије или сепарисану фракцију комуналног отпада; 2) производе електричну енергију у електранама, које се у смислу закона којим се уређује област енергетике сматрају малим електранама; 3) истовремено

47 Видети члан 59. Закона о управљању отпадом (“Сл.гласник РС”, бр.36/2009 и 88/2010)

48 Ако се посебно коришћење вода врши по основу концесије онда право коришћења мора бити и у складу са уговором којим се уређује концесија. Видети члан 68. Закона о водама (“Сл.гласник РС” бр.30/2010)

49 Члан 127. *Ibidem*

50 Видети члан 56. Закона о заштити ваздуха (“Сл.гласник РС” бр.36/2009)

51 Michael Lipsky, “Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services”, Russell Sage Foundation, 2010 - Political Science, стр.3

52 Прилог бр.3. Закључка о усвајању акционог плана за биомасу од 2010. до 2012. године (“Сл.гласник РС” бр.56/2010)

53 (“Сл.гласник РС” 99/2009)

производе електричну и топлотну енергију, под условом да испуњавају критеријуме у погледу енергетске ефикасности⁵⁴.

Мере подстицаја које се гарантују повлашћеним произвођачима, обухватају откупне цене одређене према врсти електране у којој се производи електрична енергија коришћењем обновљивих извора енергије и према инсталисаној снази. С обзиром на врсту електране, прави се разлика између хидроелектрана, електрана на биомасу, електрана на биогаз, електрана на депонијски гас и гас из постројења за третман комуналних отпадних вода, електрана на ветар, електрана на енергију сунчевог зрачења, електрана на геотермалну енергију, електрана са комбинованом производњом на фосилна горива, електрана на отпад, и електрана са комбинованом производњом на природни гас. Свим повлашћеним произвођачима гарантује се откупна цена изражена у евро центима по киловат сату.

Инсталисана снага није меродавни критеријум искључиво за одређивање цене, већ и за извесна ограничења. Наиме, право на мере подстицаја за електричну енергију произведену у електранама које користе неакумулирану сунчеву енергију ограничава се на укупно инсталисану снагу у тим електранама до 5 MW, док је ограничење за електричну енергију произведену у електранама које користе ветар до 450 MW⁵⁵. На овај начин, држава не само да је предодредила своју наклоност према инвестицијама у области обновљивих извора енергије, већ је директно указала на облик и снагу електрана чији развој сматра приоритетним.

Приликом оцене инвестиционе климе, од изузетне је важности и степен отворености тржишта, односно количина примењених стандарда у домену права конкуренције на енергетском тржишту. Законом о енергетици, дато је овлашћење Влади РС да на предлог надлежног министарства, ствара услове за инвестирање у енергетски сектор Републике Србије и подстиче конкуренцију засновану на транспарентности и недискриминацији. Сам законодавац је, у циљу заштите конкуренције на тржишту, посебну пажњу посветио раздвајању оператора система и његовој независности⁵⁶. Наиме, оператор система који је део вертикално или хоризонтално интегрисаног предузећа⁵⁷, мора бити независан у

54 Видети члан 2. Уредбе о условима за стицање статуса повлашћеног произвођача електричне енергије и критеријумима за оцену испуњености тих услова («Сл. гласник РС», бр. 72/2009)

55 Видети члан 5. Уредбе о мерама подстицаја за производњу електричне енергије коришћењем ОИЕ и комбинованом производњом електричне и топлотне енергије, Оп.сit.

56 Оператор система је генерички назив за оператора преносног система електричне енергије, оператора дистрибутивног система електричне енергије, оператора транспортног система природног гаса, оператора дистрибутивног система природног гаса и оператора складишта природног гаса. Више видети у члану 2. Закона о енергетици, Оп.сit.

57 Израз предузеће је преузет из законског текста, и на основу закона не може се закључити да се ради искључиво о јавним предузећима јер приликом давања дефиниција

погледу правне форме, организације и доношења одлука од осталих активности које се не односе на управљање преносним, транспортним или дистрибутивном системом, односно складиштем природног гаса при чему се власништво над средствима преносног, транспортног или дистрибутивног система не мора одвојити од вертикално интегрисаног предузећа. Независност оператора система остварују се одвајањем органа управљања. Тако лица овлашћена за руковођење оператором система не могу учествовати у органима руковођења вертикално или хоризонтално интегрисаног предузећа, који су одговорни директно или индиректно за свакодневни рад у делатности производње, снабдевања и других оператора система. Надаље, лица надлежна за рад оператора система морају имати права и ефикасна средства за доношење одлука, независно од интегрисаног предузећа. Законом је такође утврђено да оператор система самостално одлучује о средствима потребним за управљање, одржавање и развој система, независно од вертикално интегрисаног предузећа⁵⁸. Није дозвољено међусобно субвенционисање субјеката који се баве делатностима чије су цене регулисане и оних субјеката који се баве делатностима чије су цене слободне, као и субвенционисање огранака унутар истог субјекта, ради омогућавања конкуренције и избегавања дискриминације корисника или група корисника система, било да се ради о вертикално или хоризонтално интегрисаном предузећу. Циљ гарантовања конкуренције на тржишту јесте достизање нивоа слободне трговине и слободног протока (транзита) енергије и енергената. Једини услов који законодавац намеће трговини и транзиту енергената јесте добијање лиценце за обављање енергетске делатности, о чему је већ било речи. Лиценцу издаје Агенција за енергетику која је регулаторно тело основано у циљу унапређивања и усмеравања развоја тржишта електричне енергије и природног гаса на принципима недискриминације и ефикасне конкуренције, кроз стварање стабилног регулаторног оквира, и за обављање других послова утврђених законом. Агенција је самостални правни субјект, функционално независан од било ког државног органа, као и од свих организација и лица који се баве енергетским делатностима⁵⁹. Оваквим решењем инвеститорима се шаље јасна порука да остваривост њихове инвестиције неће зависити од политичке воље појединаца, већ од стручног мишљења експерата.

Приступ систему је загарантован. Оператор система, као и енергетски субјект који обавља делатност транспорта нафте нафтоводима или транспорта деривата нафте продуктоводима је дужан да омогући корисницима система приступ систему по регулисаним ценама на принципу јавности и недискриминације. Приступ доводним гасоводима омогућава се на принципу

вертикално, односно хоризонтално повезаним предузећима, законодавац упућује на сва правна лица као могући облик организовања. Ibidem

58 Видети члан 15. Ibidem

59 Видети члан 36. Ibidem

јавности и недискриминације и није регулисан⁶⁰. Такође, транзит нафте уређен је на истим принципима, али за разлику од приступа систему који контролише оператор система, односно други енергетски субјект, јесте регулисан од стране Агенције. Енергетски субјект који обавља делатност транспорта нафте нафтоводом односно транспорт деривата нафте продуктоводом дужан је да омогући транзит нафте нафтоводом или транзит деривата нафте продуктоводом на принципу регулисаног приступа, недискриминације и јавности уз поштовање закључених међудржавних конвенција или уговора. Изузетно он може одбити приступ систему по захтеву за транзит нафте нафтоводима или транзит деривата нафте продуктоводом ако постоје техничко-технолошка ограничења, ако су капацитети нафтовода или продуктовода попуњени, или због преузетих уговорних обавеза и потрошње нафте или деривата нафте од стране купаца на територији Републике Србије⁶¹.

4. Закључак

Иако није ратификовала Повељу о енергији, Република Србија се укључила у активно стварање заједничког тржишта, додуше ограниченог круга земаља. Основ за такво настојање јесте стварање енергетске заједнице између Земаља ЕУ и земаља Западног Балкана.

Хармонизујући законска решења у области инвестиција у сектору енергетике са правом ЕУ, Република Србија поштује основна субјективна и објективна начела која познаје право страних инвестиција, али и специфична која применом у сектору енергетике добијају посебну садржину.

Усвојена законска решења су карактеристична по: 1) увођењу својеврсног принципа комплетног менаџмента инвестиција (држава планира, организује, прати и контролише инвестиције у области енергетике), и 2) деконцентрацији правних правила на деконцентрационе области, с обзиром на стратегијом развоја и ратификованим међународним документима утврђене задатке и циљеве.

Поједине државе⁶² у међународној заједници препознатљиве су као лидери у области инвестиција у сектору енергетике са завидним нивоом инвестиција у сектору обновљивих извора енергије. На тај начин обезбеђују своју независност и доминацију на тржишту нових енергетских вредности. Сматрамо да свој географски положај, ресурсе и повољне микроклиматске капацитете којима располаже, Србија може да искористи у истом правцу. Пожртвовани рад на усвајању међународних енергетских стандарда и развијање инвестиционог

60 Видети члан 122. Ibidem

61 Видети члан 168. Ibidem

62 Један од добрих примера јесте Данска која је тренутно највећи произвођач ветрогенератора на свету. Према подацима Данске агенције за енергију, у 2008. години, 18.9% укупно произведене енергије је добијено из ветрогенератора. Опширније погледати у: Danish Energy Statistics Report, доступан на: <http://www.ens.dk>, приступ извршен 21.8.2011. године

законодавства сврстаће Србију у ред земаља са повољном инвестиционом климом у тој области, што ће неминовно довести до привредног развоја. У прилогу овој тврдњи навешћемо две важне чињенице. Прво, приступањем енергетској заједници, Република Србија се обавезала на имплементацију прописа који важе у ЕУ. Потпуном имплементацијом, која подразумева и фазу спровођења закона, гарантоваће се идентични стандарди за инвестиције у сектору енергетике који важе у ЕУ, што ће драстично повећати атрактивност Србије за инвестиције у тој области.

Друго, потврђивањем Статута Међународне агенције за обновљиву енергију (IRENA⁶³)⁶⁴, Србија се и званично уписала у листу земаља које интензивно раде на: повећању енергетске сигурности, смањењу емисије гасова стаклене баште и ублажавању климатских промена, ублажавању недостатка енергије, активном подржавању одрживог развоја и на појачавању економског раста у области енергетике, што јој омогућава да размењује искуства са земљама чланицама, као и да промовише своје енергетске инвестиционе капацитете.

Резиме

Нови концепт инвестиционог законодавства Република Србија је међународној заједници најавила крајем XX века. Резултат новог приступа јесте стварање енергетске заједнице земаља европског региона. Циљ енергетске заједнице јесте успостављање посебног регулаторног оквира који ће омогућити ефикасно функционисање заједничког енергетског тржишта без унутрашњих граница, укључујући и стварање јединственог механизма прекограничног преноса и/или транспорта енергије, као и координацију узајамне помоћи у случају озбиљних поремећаја у енергетским мрежама. Ради остварења овог циља, неопходно је извршити хармонизацију прописа по угледу на *acquis communautaire*. Хармонизујући законска решења у области инвестиција у сектору енергетике, Република Србија поштује опште усвојена субјективна и објективна начела, затим она специфична, која применом у сектору енергетике добијају посебну садржину, али и најављује примену сасвим нових, као што је начело заштите "gas-ging" концепта. Усвојена законска решења даље карактеришу: 1) увођење својеврсног принципа комплетног менаџмента инвестиција (држава планира, организује, прати и контролише инвестиције у области енергетике), и 2) деконцентрација правних правила на деконцентрационе области, с обзиром на стратегијом развоја и ратификованим међународним документима утврђене задатке и циљеве. Овакав приступ треба да олакша процес хармонизације прописа, и да енергетско тржиште Србије учини атрактивнијим за нове инвестиције.

63 Оригинални назив на енглеском језику: International Renewable Energy Agency, погледати више на званичној web презентацији: <http://www.irena.org/home/index.aspx?mnu=hom>

64 ("Сл. гласник РС - Међународни уговори», бр. 105/2009)

Коришћена литература:

Александар Љ. Ђирић, Радомир Ђуровић; **“Међународно трговинско право – посебни део”**, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2005. стр.322-323

Andrei V. Belyi, **“Reciprocity as a factor of the energy investment regimes in the EU–Russia energy relations”**, Journal of World Energy Law & Business, 2009, Vol. 2, No. 2, стр.117-128

Jonathan Stern, **“The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006”**, Oil, Gas and Energy Law Journal, Vol. IV, Issue br.1, 2006. стр.1-17

Konoplyanik, Andrei; Wälde, Thomas; **“Energy Charter Treaty and its Role in International Energy”**, Journal Of Energy & Natural Resources Law, Vol 24 No 4 2006, стр.523-558

Michael Lipsky, **“Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services”**, Russell Sage Foundation, 2010 - Political Science, стр.3

Предраг Цветковић, **“Повеља о енергији као правни оквир инвестирања у сектор енергетике земаља Западног Балкана”**, Друштвена истраживања. – Зеница : Правни факултет, 2008. – Бр. 2 (2007), стр. 65-75

Simon Pirani, Jonathan Stern, Katja Yafimava, **“The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a comprehensive assessment”**, Oxford Institute for Energy Studies, February 2009. стр. 3-65

Срђан Голубовић, Предраг Цветковић, **Хармонизација регулаторног оквира енергетског сектора земаља Западног Балкана**, Балкан у процесу евроинтеграције : структурне промене и култура мира. – Ниш : Филозофски факултет, 2007. – Стр. 29-54

Stephen Krasner, **“Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”**, *International Organization* Vol. 36, No. 2, International Regimes, Spring, 1982, стр. 185-205

The Future of the Natural Gas Market in Southeast Europe, **World Bank Publications, 2010 - Business & Economics, стр.149.**

Коришћени прописи:

Energy Charter Treaty 1994.

Закон о енергетици (“Сл. гласник РС” бр.57/2011)

Одлука о утврђивању стратегије развоја енергетике РС до 2015. године («Сл. гласник РС», бр.44/2005)

Закон о страним улагањима («Сл. лист СРЈ», бр. 3/2002 и 5/2003 и «Сл. лист СЦГ», бр. 1/2003 – Уставна повеља)

Закон о концесијама (“Сл. гласник РС», бр. 55/2003)

Закон о планирању и изградњи («Сл. гласник РС», бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС и 24/2011)

Закон о девизном пословању («Сл. гласник РС», бр. 62/2006 и 31/2011)

Закон о јавној својини («Сл.гласник РС» бр.72/2011)

Закон о потврђивању Кјото протокола уз Оквирну Конвенцију Уједињених Нација о промени климе («Сл. гласник РС - Међународни уговори», бр. 88/2007 и 38/2009 - др. закон)

Закон о заштити животне средине («Сл.гласник РС» бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон и 43/2011 - одлука УС)

Закон о управљању отпадом («Сл.гласник РС», бр.36/2009 и 88/2010)

Закон о водама («Сл.гласник РС» бр.30/2010)

Закон о заштити ваздуха («Сл.гласник РС» бр.36/2009)

Закон о ратификацији Уговора о оснивању енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене мисије Уједињених Нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета Безбедности Уједињених Нација („Сл. Гласник РС“ бр. 62/2006)

Уредба о условима за стицање статуса повлашћеног произвођача електричне енергије и критеријумима за оцену испуњености тих услова («Сл. гласник РС», бр. 72/2009)

Уредба о мерама подстицаја за производњу електричне енергије коришћењем ОИЕ и комбинованом производњом електричне и топлотне енергије («Сл.гласник РС» 99/2009)

Уредба о утврђивању програма остваривања стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007. до 2012. године («Сл. гласник РС», бр. 17/2007, 73/2007, 99/2009 и 27/2010)

Одлука о утврђивању стратегије развоја енергетике РС до 2015. године («Сл. гласник РС», бр.44/2005)

Закључак о усвајању акционог плана за спровођење националне стратегије одрживог развоја за период од 2011. до 2017. године («Сл. гласник РС», бр. 62/2011)

Закључак о усвајању акционог плана за биомасу од 2010. до 2012. године («Сл.гласник РС» бр.56/2010)

Žarko Dimitrijević

Post-graduate student,

Faculty of Law, University of Niš

**THE LEGAL REGIME OF INVESTMENTS IN THE ENERGY SECTOR
IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

Summary

*The new concept of investment legislation in the Republic of Serbia was heralded to the international community at end of the 20th century. The result of the new approach to investment is the European Energy Community, which promotes regional cooperation between the EU and the counties of the South-Eastern Europe Countries. The goal of the Energy Community is to establish a common regulatory framework which will enable an efficient operation of the common energy market without internal borders by means of providing a common mechanism for transit and/or transport of energy across borders and coordinating mutual assistance in case of major disruptions in energy networks. In order to achieve this objective, it is necessary to harmonize the national legislations with the model of *acquis communautaire*. In the process of harmonizing legal solutions in the field of investments in energy sector, the Republic of Serbia observes the generally recognized subjective and objective foreign investment principles, as well as some principles used in other areas which have new contents when applied in the energy sector. Moreover, Serbia has promulgated the application of fairly new principles, such as the principle of protecting the “gas-ring” concept. The adopted legal solutions are further characterized by: a) the introduction of a principle of full investment management (where the state plans, organizes, monitors and controls all investments in the energy sector); and 2) the deconcentration of the normative frawork into subject-specific areas, particularly having in mind the goals and objectives laid down in the development strategy and the obligations assumed by the ratification of international agreements. Such an approach should facilitate the process of harmonization of legal rules and make the Serbian energy market more attractive for new investments.*

Key words: *energy community, investments, “gas-ring”concept*

