

C5 04

UGOVOR O OSNIVANJU ENERGETSKE ZAJEDNICE – OSNOVNE POSTAVKE I NOVE MOGUĆNOSTI ZA ENERGETSKI SEKTOR SRBIJE

P. Maksimović*

Agencija za energetiku Republike Srbije
Beograd, Srbija i Crna Gora

Kratak sadržaj

Transformacijom političkih sporazuma o stvaranju regionalnog tržišta energije jugoistočne Evrope (tzv. Atinskih memoranduma 2002. i 2003.) u pravno obavezujući ugovor, zemlje jugoistočne Evrope i Evropske zajednice su započele proces stvaranja Energetske zajednice (Energy Community), sa ciljem poboljšanja društvenog, ekonomskog i ekoloških standarda u regionu.

Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice proširen je i geografski opseg regionalnog povezivanja u odnosu na Atinske Memorandume- on se ne odnosi samo na zemlje jugoistočne Evrope, već i na zemlje Evropske Zajednice. Time je stvorena pravna i institucionalna osnova za razvoj panevropskog tržišta energijom i poboljšanje investicione klime u sektoru energetike. Formiranje regionalnog tržišta jugoistočne Evrope, kao dela Energetske zajednice, moglo bi kroz optimalno investiranje i korišćenje kapaciteta, ali i razvoj regionalnih mehanizama za privlačenje investicija, omogućiti sigurno snabdevanje energijom potrošača uz niže troškove nego što bi to bio slučaj kada bi svaka zemlja pojedinačno planirala zadovoljenje svoje prognozirane potrošnje.

Ključne reči

Atinski proces - Energetska zajednica - Panevropsko tržište energije - Regionalno tržište energije - Jugoistočna Evropa

* Petar Maksimović, Agencija za energetiku Republike Srbije, Terazije 5, 11000 Beograd, Srbija i Crna Gora.

1. UVOD

Stvaranje Energetske zajednice je proizašlo iz tzv. „Atinskog procesa“, kome je SR Jugoslavija pristupila potpisivanjem „Deklaracije o namerama o osnivanju konkurentnog regionalnog tržišta električne energije u jugoistočnoj Evropi¹“, i „Memoranduma o razumevanju o osnivanju konkurentnog regionalnog tržišta električne energije u JIE“ 23. maja 2001. godine.

Potpisivanjem „Memoranduma o razumevanju o regionalnom tržištu električne energije u JIE i njegovom uključivanju u unutrašnje tržište električne energije EU“ [2] na ministarskom sastanku u Atini 15. novembra 2002. godine, zemlje JIE su izrazile političku volju da sprovedu zakonske, institucionalne i strukturne promene, zasnovane na direktivi Evropske unije 96/92/EC, u cilju ostvarivanja kompatibilnosti nacionalnih tržišta električne energije u meri potrebnoj za uspostavljanje regionalnog tržišta električne energije u jugoistočnoj Evropi. Ovo, između ostalog, podrazumeva:

- usvajanje akcionog plana reformi, koji obuhvata dinamiku i način reforme cena (uvođenje koncepta opravdanih troškova), mere za zaštitu socijalno ugroženih potrošača, mere za smanjenje netehničkih gubitaka, mere za povećanje energetske efikasnosti i podsticanje razvoja obnovljivih izvora energije
- usvajanje pravila rada tržišta i pravila rada prenosnog sistema
- stvaranje nacionalnih institucija (državni organ nadležan za energetska politiku, regulatorno telo, operator prenosnog sistema, operatori distributivnog sistema)
- stvaranje regionalnih institucija (Ministarski savet, Stalna grupa na visokom nivou, Atinski forum)
- otvaranje tržišta električne energije (svi potrošači osim domaćinstava su kvalifikovani, tj. slobodni da biraju isporučioaca) do 2005. godine

Inovirana verzija Memoranduma (potpisana 8. decembra 2003. godine u Atini) uključuje i problematiku stvaranja regionalnog tržišta gasa, kao i zahteve Direktive EU o unutrašnjem tržištu električne energije 2003/54/EC i Direktive EU o unutrašnjem tržištu gasa 2003/55/EC. Memorandumom iz 2003. godine [3] obuhvaćena je i zaštita životne sredine, tj. direktive 85/337/EC (procena uticaja na životnu sredinu), 1999/32/EC (redukcija sadržaja sumpora u tečnim gorivima) i 2001/80/EC (velika ložišta).

Važno je napomenuti da Memorandumima iz 2002. i 2003. godine nisu pravno obavezujući, već izražavaju političku volju potpisnika.

Savet Evropske Unije je juna 2004. godine ovlastio Evropsku komisiju da započne pregovore u ime Evropske zajednice o sklapanju pravno obavezujućeg sporazuma između Evropske zajednice i zemalja jugoistočne Evrope o stvaranju Energetske zajednice, tj. panevropskog tržišta električne energije i gasa, kojim se nastavlja i osnažuje proces započet potpisivanjem Memoranduma o razumevanju iz 2002. i 2003. godine. Nacrt Ugovora je načinila Evropska komisija na osnovu Povelje kojom se osniva Evropska zajednica (Povelje iz Rima, Amsterdama i Nice) i direktiva Evropske unije koje se odnose na energetiku i zaštitu životne sredine. Tokom 2004. i 2005. godine održano je više rundi pregovora u toku kojih je usaglašena konačna verzija Ugovora [1]. godine. Ugovor o Energetskoj zajednici je potpisan 25. oktobra 2005. godine, i stupa na snagu nakon njegove ratifikacije od strane Evropske unije i šest potpisnica (do marta 2006. godine Ugovor su ratifikovali EU, Bugarska i UNMIK).

2. GLAVNE POSTAVKE UGOVORA

Osnovni zadaci Energetske zajednice su:

- Uspostavljanje stabilnog regulatornog i tržišnog okvira u jugoistočnoj Evropi i EU u cilju privlačenja investicija u sektore električne energije i prirodnog gasa, kako bi se omogućilo stabilno snabdevanje energijom, neophodno za ekonomski razvoj i socijalnu stabilnost;

¹ U daljem tekstu: JIE

- Stvaranje jedinstvenog pravnog okvira za trgovinu električnom energijom i gasom u jugoistočnoj Evropi i EU;
- Unapređenje sigurnosti snabdevanja obezbeđenjem stabilne investicione klime i jačanjem veza sa drugim regionima Evrope, Afrike i Azije;
- Poboljšanje stanja životne sredine, povećanje energetske efikasnosti i upotrebe obnovljivih izvora energije u regionu;
- Razvoj konkurentnog tržišta energije i korišćenje prednosti ekonomije obima.

2.1 Usklađivanje pravnog okvira JIE sa Acquis Communautaire EU

Kako je uslov za funkcionisanje panevropskog tržišta energije jedinstveni pravni okvir na svim teritorijama na kojima se primenjuje Ugovor (EU i JIE), potpisnice koje nisu članovi EU će usaglasiti svoje propise sa zahtevima direktiva EU koje se odnose na energetiku, konkurentnost tržišta, obnovljive izvore energije i zaštitu životne sredine (ukoliko to već nisu učinile, što je slučaj u većini zemalja regiona). Zemljama jugoistočne Evrope produženi su rokovi za implementaciju pojedinih direktiva². Pored toga, ugovor omogućava fleksibilnost i tamo gde rokovi nisu produženi, po podnošenju zahteva Ministarskom savetu.

2.2 Mehanizmi za prekograničnu trgovinu

Ugovorom se otvara mogućnost i za uspostavljanje čvršćih veza u sektoru energetike između zemalja potpisnica Atinskih memoranduma- zemalja JIE i Austrije, Italije, Slovenije, Mađarske i Grčke. Ovo se odnosi na stvaranje zajedničkih mehanizama za prekograničnu trgovinu energijom, koordinisanu alokaciju interkonektivnih kapaciteta, kao i eventualni zajednički dizajn tržišta energije, ali i mogućnost optimizacije izgradnje i korišćenja energetske postrojenja, kao i zajedničkih investicija zemalja regiona sa komplementarnim potrebama i resursima.

2.3 Stvaranje jedinstvenog tržišta energije

Deo Ugovora koji se odnosi na sve zemlje EU i jugoistočne Evrope omogućava stvaranje jedinstvenog panevropskog tržišta energije, odnosno puno i bezuslovno učešće zemalja Jugoistočne Evrope u unutrašnjem tržištu energije EU („panevropsko tržište energije“). Predviđeno je asimetrično otvaranje tržišta zemalja regiona i zemalja EU- u EU tržište mora biti 100% otvoreno do 2007. godine, a u regionu je 2008. godina rok za otvaranje tržišta za sve potrošače osim domaćinstava, a 2015. godina za potpuno otvaranje tržišta.

2.4 Institucije Energetske zajednice

Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice se osnivaju i regionalne institucije potrebne za funkcionisanje panevropskog tržišta energije- Ministarski savet, Stalna grupa na visokom nivou, Regulatorni odbor Energetske Zajednice, Forumi za električnu energiju i gas i Sekretarijat. Ovakva struktura preslikava institucije Evropske Zajednice (Savet ministara, Evropsku komisiju, Radnu grupu regulatora za električnu energiju i gas- ERGEG i Firentinski i Madridski forum), kojima su, uz uvažavanje principa subsidijarnosti i proporcionalnosti, poverene neke funkcije državne administracije.

Tako Ministarski savet i, pod određenim uslovima (ukoliko ih za to ovlasti Ministarski savet), Radna grupa na visokom Nivou i Regulatorni odbor Energetske zajednice, mogu da donose Mere, i to u vidu Odluka, koje su pravno obavezujuće za potpisnike, i Preporuka.

Važno je napomenuti da Regulatorni odbor može donositi Mere samo ukoliko joj to poveri Ministarski savet jednoglasnom odlukom predstavnika svih ugovornih strana, tako da je realno oče-

² Rok za implementaciju Direktiva 2003/54/ES (unutrašnje tržište električnom energijom) i 2003/55/ES (unutrašnje tržište prirodnog gasa), kao i Regulative 1228/2003 (prekogranična trgovina električnom energijom) je godinu dana nakon stupanja ugovora na snagu

kivati da će ovo telo imati uglavnom savetodavnu ulogu, imajući u vidu da je malo verovatno da će joj ministri dodeliti izvršne funkcije.

Evropska komisija i međunarodne finansijske institucije će obezbediti tehničku i finansijsku pomoć koja je potrebna da bi koncept Energetske zajednice bio uspešno implementiran, tako da je već obezbeđeno finansiranje za prve dve godine rada regionalnih institucija Energetske zajednice.

3. RAZLOZI ZA PRISTUPANJE ENERGETSKOJ ZAJEDNICI

3.1 Politički razlozi

Učešće naše zemlje u Atinskom procesu i formiranju Energetske zajednice je potpuno konzistentno sa strateškim opredeljenjem naše zemlje za priključenje EU, tj. implementacija pravnog okvira EU u naš pravni sistem je u toku (kroz procese Evropskog partnerstva i, uskoro, Stabilizacije i pridruživanja) bez obzira na najnoviji razvoj događaja vezan za Energetsku Zajednicu. Originalnost koncepta Energetske zajednice ogleda se u tome da se zamenom vertikalnog pristupa- priključenja pojedinačnih zemalja regiona Evropskoj uniji (koji može da traje dugi niz godina)- novim horizontalnim sektorskim pristupom, zemljama jugoistočne Evrope omogućuje da postanu deo jedinstvenog tržišta energije Evropske unije znatno pre formalnog priključenja. To predstavlja i jedinstvenu političku šansu za našu zemlju, jer kao što je Evropska zajednica za uglj i čelik prethodila Rimskoj povelji iz 1957. godine kojom je osnovana Evropska Ekonomska Zajednica, tako će i ugovor o energetske zajednici doprineti jačanju veza u regionu i bržoj ekonomskoj i političkoj integraciji zemalja jugoistočne Evrope u Evropsku Uniju.

3.2 Sigurnost snabdevanja i privlačenje investicija

Stvaranje panevropskog tržišta energije zasnovano na pravno obavezujućem ugovoru znatno doprinosi privlačenju stranih investicija u sektor. Postojanje tržišta od 500 miliona potrošača, u kome važe ista transparentna i nediskriminatorska pravila (uključujući i mehanizme zaštite prava učesnika na tržištu), smanjuje rizike poslovanja investitora, a time i cenu kapitala³. Ovo je od presudne važnosti za sigurnost snabdevanja potrošača, imajući u vidu da će naš region, ali i Evropska unija, u narednim godinama biti suočeni sa velikim teškoćama u snabdevanju energijom ukoliko značajna sredstva ne budu uložena u izgradnju novih i rehabilitaciju postojećih proizvodnih, prenosnih i transportnih kapaciteta.

Prema preliminarnim analizama Svetske banke [4], u regionu će do 2012. godine nedostajati 4,5 GW novih kapaciteta za proizvodnju električne energije, a daljih 3,7 GW će zahtevati rehabilitaciju. Prema rezultatima nedavno završene studije REBIS- GIS [5], do 2020. godine će u regionu biti neophodno izgraditi 15,5 GW novih proizvodnih objekata, kao i izvršiti revitalizaciju daljih 11,6 GW.

Evropska Unija ima strateški interes u stvaranju panevropskog tržišta energije, posebno imajući u vidu njihovu energetske zavisnost koja trenutno iznosi 50%, a ubrzo će dostići i celih 70%. Izgradnja novih gasovoda iz pravca Srednjeg istoka i kaspiskog regiona povoljno bi uticala na povećanje konkurencije i diversifikaciju izvora snabdevanja u EU. Podrška i učešće EU u ovom procesu omogućuje i bolju koordinaciju tehničke i finansijske pomoći i kredita međunarodnih finansijskih institucija i bilateralnih donatora. Već sada je jasno da će pristup fondovima međunarodnih finansijskih institucija (WB, CARDS, EBRD...) biti znatno olakšan potpisivanjem ugovora i pridržavanjem njegovih odrednica. Svetska banka i EBRD su već implementirale u svoju politiku podršku investicijama u energetske infrastrukturu u regionu, koje su samo u sektoru električne energije procenjene na preko 30 milijardi dolara⁴.

³ Naravno, ovo je potreban, ali ne i dovoljan uslov za privlačenje investicija u sektor energetike. Mehanizmi kojima će se osigurati zadovoljavajući povraćaj na investicije se moraju pažljivo osmisлити, kako na regionalnom, tako i na nacionalnom nivou, imajući u vidu njihov uticaj na nacionalne tarife

⁴ Investicije potrebne kako bi se u JIE dostigli standardi EU u snabdevanju električnom energijom do 2015. godine

3.3 Optimizacija investiranja na regionalnom nivou

Koordiniranim regionalnim pristupom investiranju u nove kapacitete i upravljanju postojećim, smanjuju se troškovi neophodni za zadovoljavanje prognozirane potrošnje. Iz pomenute studije RE-BIS- GIS [5] sledi da bi se u slučaju optimizacije investicija u proizvodne kapacitete na regionalnom nivou, potreba za novim proizvodnim kapacitetima smanjila sa 15,5 GW na 11 GW, čime bi se postigla ušteda u troškovima izgradnje i goriva od oko 3 milijarde evra. U cilju ostvarenja sinergije nacionalnih tržišta, koncept regionalnih tržišta električne energije uspostavljen je, ili se razvija, u Skandinaviji, Centralnoj Americi, Evropskoj Uniji i Indokini.

3.4 Funkcionisanje tržišnih mehanizama

Implementacija direktiva 2003/54/EC i 2003/55/EC kojima se liberalizuje tržište električne energije (uvođenje tržišne konkurencije u oblasti proizvodnje i snabdevanja), nema smisla ukoliko na tržištu ne postoji dovoljan broj „igrača“, čime se obezbeđuje funkcionisanje tržišnih mehanizama i onemogućava velikim kompanijama ispoljavanje tržišne moći (zloupotreba monopolskog položaja). Struktura većine nacionalnih elektroprivreda u regionu JIE je takva da se ovaj uslov ne može obezbediti na nacionalnom, već samo na regionalnom nivou (nemogućnost stvaranja slobodnog tržišta na nacionalnom nivou iz strukturnih ili političkih razloga je bio još jedan od razloga za formiranje Nord- Pool-a).

Postojanje regionalnog tržišta energijom omogućava i zemljama u kojima je veličina i struktura tržišta takva da je teško, ili čak nemoguće ostvariti konkurentno tržište na nacionalnom nivou (Crna Gora, Albanija, Makedonija i dr.), ili koje iz različitih razloga koncept „nacionalnog šampiona“ pretpostavljaju ograničenju udela pojedinačnih kompanija na tržištu, da koriste prednosti koje donosi konkurentno tržište (pritisak na smanjenje cena, mogućnost izbora snabdevača).

4. ZAVRŠNE NAPOMENE

Potpisivanjem prvog multilateralnog ugovora u JIE u Atini, Evropska unija i devet potpisnika iz JIE- Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Makedonija, Albanija, Rumunija, Bugarska i UNMIK su stvorili pravni okvir za integrisano tržište energije. Stupanjem na snagu ovog Ugovora, unutrašnje tržište energijom EU biće prošireno na Zapadni Balkan. Time će se dati podsticaj otvaranju nacionalnih tržišta, poboljšaće se investiciona klima i unaprediće se regulatorna kontrola u energetskom sektoru. Kao kratkoročni rezultati ove inicijative, očekuju se nove investicije ne samo u energetsku infrastrukturu, već i u prateće industrije (rudarstvo, elektromašinska industrija i dr.). Dugoročno, stabilizacija sektora energetike će, kroz doprinos privrednom rastu zemalja JIE, značajno pomoći makroekonomskom oporavku regiona.

Iako uvođenje regionalnog pristupa značajno olakšava sprovođenje Energetske politike Republike Srbije definisane Zakonom o energetici, treba naglasiti da Ugovor predstavlja samo jedan pravni okvir koji omogućava, ali ne i garantuje efikasan i efektivan rad tržišta energije u Srbiji kao dela zajedničkog evropskog tržišta. Željeni rezultati, tj. obezbeđivanje dugoročne sigurnosti snabdevanja potrošača u Republici Srbiji uz minimalne troškove, mogu se postići samo pažljivo isplaniranim i usklađenim redosledom poteza nadležnih institucija i industrije, imajući u vidu da samo jedan preskočeni korak (npr. tarifna reforma i uvođenje koncepta opravdanih troškova saglasno Zakonu o energetici, dostizanje zadovoljavajućeg stepena naplate i smanjenje gubitaka, strukturne promene u industriji itd.) može imati teške i dugoročne posledice ne samo za elektroprivredu i industriju nafte i gasa, već i za ekonomiju zemlje.

5. LITERATURA

- [1] „*Treaty Establishing the Energy Community*“, Initialized Version, May 2005
- [2] „*Memorandum o razumevanju o regionalnom tržištu električne energije u JIE i njegovom uključivanju u unutrašnje tržište električne energije EU*“, 15.11.2002.
- [3] „*Memorandum o razumevanju o regionalnom tržištu energije u JIE i njegovom uključivanju u unutrašnje tržište energije EU*“, 08.12.2003.
- [4] „*World Bank Framework for Development of Regional Energy Trade in South East Europe*“, David Kennedy, John Besant- Johnes, March 2004
- [5] „*Regional Balkans Infrastructure Study-Electricity (REBIS) and Generation Investment Study (GIS)*“, Pricewaterhouse Coopers LLP, 31.12.2004.

Abstract

By transposition of the political agreement on the establishment of the Regional Energy Market („Athens Memoranda“ 2002 and 2003) into a legally binding Treaty, the countries of South East Europe and the European Community started a process of establishing the Energy Community in order to improve the social, economic and environmental standards in the region.

With The Treaty Establishing the Energy Community the geographical scope of regional integration was extended comparing to the Athens Memoranda- it does not apply only to the countries of South East Europe, but also to the countries of the European Community. Thereby an institutional and legal framework was created, establishing a pan- European energy market, and enhancing the investment climate in the energy sector. Establishment of the South East Europe Energy Market, as a part of the Energy Community, could guarantee security of supply for the consumers with lower cost than it would be a case if every country plans covering the forecasted demand by itself.

Key words

Athens Process - Energy Community - Pan European energy market - South East Europe - Regional Energy Market