

# ENERGETSKA UNIJA I SIGURNOST OPSKRBE PRIRODNIM PLINOM

*Pregledni znanstveni rad*

UDK 341:620.9

339.9:620.9

339.923:061.1](4)EU

*Primljeno: 8. svibnja 2018.*

Orsat Miljenić\*

---

*Prirodni plin zadovoljava oko četvrtine potreba za energijom EU-a, pri čemu su mnoge države članice izravno ovisne o jednom vanjskom opskrbljivaču. Stoga pitanje sigurnosti opskrbe prirodnim plinom predstavlja jedno od ključnih pitanja europske energetske sigurnosti. EU se dosada ovim pitanjem bavio ponajprije kao problemom unutarnjeg energetskeg tržišta polazeći od pretpostavke da će razvoj tržišta pridonijeti poboljšanju sigurnosti opskrbe. Ta se postavka pokazala samo djelomično točnom, pa su stoga mnoge države članice EU-a promijenile pristup i posegnule za državnim intervencijama u rješavanju pitanja sigurnosti opskrbe, čime potencijalno ugrožavaju razvoj jedinstvenog energetskeg tržišta. Istovremeno i na razini EU-a rješenja predviđena Energetskom unijom predviđaju intervenciju javnog sektora, međutim čak ni takva rješenja ne jamče ostvarenje jednog od ciljeva Energetske unije – sigurnosti opskrbe prirodnim plinom za sve države članice. Rad analizira dosadašnja normativna rješenja i njihovu provedbu u praksi te upozorava na nedostatke i moguća poboljšanja u okviru Energetske unije.*

Ključne riječi: Energetska unija, sigurnost opskrbe prirodnim plinom, energetska sigurnost, europska energetska politika, načelo solidarnosti

---

## 1. UVOD

Problem sigurnosti opskrbe prirodnim plinom u EU-u posebno je izražen zbog toga što: (a) prirodni plin predstavlja gotovo četvrtinu energetskeg miksa EU-a; (b) oko trećina plina uvozi se iz Rusije, dakle od jednog dobavljača, i (c) za razliku od ugljena ili nafte, dostava plina u najvećoj mjeri ovisi o postojećoj infrastrukturi, ponajprije plinovodima.<sup>1</sup> Stoga svaki malo veći poremećaj u opskrbi plinom automatski izaziva zabrinutost za sigurnost opskrbe i pouzdanost ukupnog unutarnjeg energetskeg tržišta EU-a (u nastavku: UET).<sup>2</sup>

Unatoč očitj važnosti tog pitanja, EU se do posljednjih kriza s opskrbom prirodnim plinom nije njime sustavno bavio, već je polazio od postavke da će uvođenje slobodnog tržišta povećati sigurnost opskrbe, i to zato što se smatralo da su upravo tržišni

---

\* Dr. sc. Orsat Miljenić, odvjetnik i zastupnik u Hrvatskom saboru

<sup>1</sup> Tagliapietra, S.; Zachmann, G., Rethinking the Security of the European Union's Gas Supply, *Bruegel Policy Contribution*, br. 1, 2016, str. 2.

<sup>2</sup> Vidi opširnije u: Oyewunmi, T., Energy Security and Gas Supply Regulation in the European Union's Internal Market, *European networks law and regulation quarterly*, sv. 3, br. 3, 2015, str. 189.

mehanizmi najbolji za zadovoljavanje potreba energetske potražnje, a time za sigurnost opskrbe energijom.

Ta se teza nije pokazala u potpunosti točnom budući da tržišni mehanizmi ne daju do kraja odgovor na problem sigurnosti opskrbe. Tako je, s jedne strane, razdvajanje vlasničke strukture, iako je pogodovalo razvoju unutarnjeg tržišta, omogućilo istovremeno npr. ruskim investitorima, koji su ujedno i dobavljači plina, investiranje u europske distribucijske mreže, skladišta plina, i kroz to ojačavanje njihove pozicije.<sup>3</sup> S druge strane, tržišna logika ne opravdava investicije u infrastrukturu, koja je neophodna za sigurnost, a nije komercijalno isplativa.

Stoga su neke države EU-a počele ugrađivati određene korektive na nacionalnoj razini, kao npr. podržavljenje plinske infrastrukture, ili čak posebne zakone o tome tko mogu biti investitori u stratešku infrastrukturu.<sup>4</sup> Na razini EU-a dolazi do promjene paradigme i shvaćanja da se sigurnost opskrbe prirodnim plinom ne može u potpunosti ostvariti tržišnim mehanizmima, već da je potrebna i intervencija javnog sektora. Stoga se kao korektivi tržišnog pristupa uvode: a) financiranje neophodne infrastrukture, b) propisi o sigurnosti opskrbe i c) nadzor nad sklapanjem ugovora s trećim zemljama. Budući da se takve „netržišne“ mjere kose s temeljnim slobodama na kojima počiva EU, one su u više navrata bile predmet preispitivanja od strane Suda EU-a, koji ih je u pravilu podržao, ali uz strogo poštivanje načela razmjernosti.

Krunu dosadašnjeg razvoja EU-a, kao i perspektivu budućeg razvoja na području energije, pa tako i sigurnosti opskrbe prirodnim plinom, trebala bi predstavljati Energetska unija. Energetska unija kao jedan od svojih bitnih strateških ciljeva prepoznaje upravo ostvarivanje sigurnosti opskrbe energijom. O važnosti koja se u okviru toga pridaje upravo sigurnosti opskrbe prirodnim plinom govori i činjenica da je novi energetske zakonodavni paket u okviru Energetske unije posvećen pitanjima sigurnosti opskrbe prirodnim plinom.

Rad se bavi analizom dosadašnjeg odnosa EU-a prema sigurnosti opskrbe energijom, posebice prirodnim plinom, učincima te perspektivom daljnjeg razvoja. Pokazuje se kako je bio pogrešan početni stav EU-a o tome da se problem osiguranja sigurnosti opskrbe prirodnim plinom može riješiti deregulacijom i samo tržišnim mjerama te se analizira promjena stava prema jačanju intervencije javnog sektora u sigurnost opskrbe prirodnim plinom. Analiziraju se dosezi postojećeg pravog okvira te se upozorava na različite i suprotstavljene stavove zapadno- i istočnoeuropskih država članica o važnosti sigurnosti opskrbe prirodnim plinom. Također se upozorava na nedostatke koji proizlaze iz Ugovora

---

<sup>3</sup> Vidi opširnije u: Shaffer, B., Europe's Natural Gas Security of Supply: Policy Tools for Single-supplied States, *Energy Law Journal*, br. 36, 2015, str. 183.

<sup>4</sup> Npr. Litva je svojim zakonom postavila brojna ograničenja stranim investitorima, među ostalim i u energetske sektoru: Law on Enterprises and Facilities of Strategic Importance to National Security and Other Enterprises of Importance to Ensuring National Security. Dostupno na: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=fhhu5mp5n&documentId=5ebc4e02ca5811e5a141fec4d43d786&category=TAD>. Pristup 15. 2. 2018.

o funkcioniranju EU-a, koji onemogućuju uspostavu jedinstvene europske politike u odnosu na sigurnost opskrbe prirodnim plinom.

Tako se u prvom dijelu rada daje prikaz problema u opskrbi prirodnim plinom EU-a, dosadašnjeg razvoja europske politike i propisa u odnosu na sigurnost opskrbe energijom, i to od osnivačkih ugovora do Lisabonskog ugovora. Nakon toga posebno se analiziraju specifični legislativni paketi koji su se odnosili upravo na sigurnost opskrbe prirodnim plinom, a nastali su nakon krize u opskrbi 2009. god., pri čemu se daje prikaz i analiza prakse Suda EU-a u vezi s tim pitanjem. Slijedi prikaz nastanka Energetske unije, problema u odnosu na sigurnost opskrbe prirodnim plinom te donesenih rješenja (uredbi i odluka), koja se analiziraju te se daju prijedlozi *de lege ferenda*. Posebice se analizira načelo solidarnosti kao jedno od temeljnih načela na kojima EU gradi politiku i propise koji se odnose na sigurnost opskrbe prirodnim plinom. Upozorava se i na to da EU nije spreman napraviti odlučujući korak u smjeru sigurnosti opskrbe – zajednički nastup prema dobavljačima prirodnog plina, bez kojeg se ne može postići predviđeni cilj Energetske unije.

## **2. PROBLEMI S OPSKRBOM PRIRODNIM PLINOM I TRAŽENJE RJEŠENJA DO KRIZE 2009. GOD.**

Europska komisija predviđa u svojoj projekciji da će se potrošnja plina u EU-u do 2050. god. stabilizirati na sličnom udjelu koji ima i sada, dakle na oko 22 % u ukupnoj potrošnji energije u EU-u, s tim da predviđa da će sadašnje relativno niske cijene plina ostati na sadašnjoj razini do 2020. god. nakon čega će postupno rasti do 2050. god.<sup>5</sup> Dakle, prirodni će plin, s udjelom od gotovo jedne četvrtine, i dalje ostati jedan od tri najvažnija izvora energije EU-a. Pri tome je 2015. god. EU uvezio 69,1 % potrebnog prirodnog plina, od čega se najviše plina uvozi iz Rusije 37 %, Norveške 32,5 %, Alžira 11,1 % i Katara 7,7 %.<sup>6</sup> Prema procjenama Europske komisije, EU će 2030. god. uvoziti čak 72 % potrebnog prirodnog plina.<sup>7</sup>

Šest država članica ovisilo je o Rusiji kao jedinom vanjskom opskrbljivaču za cjelokupni uvoz plina, a tri za više od jedne četvrtine svojih ukupnih potreba za energijom.<sup>8</sup> Posebno su bile izložene Finska, Slovačka, Bugarska i tri baltičke države, a u nešto manjoj mjeri Austrija, Češka, Bugarska, Grčka, Mađarska i Rumunjska te tri države koje nisu članice EU-

---

<sup>5</sup> Europska komisija, *EU Reference Scenario 2016 Energy, transport and GHG emissions Trends to 2050*. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/ref2016\\_report\\_final-web.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/ref2016_report_final-web.pdf). Pristup 1. 2. 2018.

<sup>6</sup> Podaci prema: Europska komisija, *EU energy in figures, Statistical pocketbook 2017*. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pocketbook\\_energy\\_2017\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pocketbook_energy_2017_web.pdf). Pristup 1. 2. 2018.

<sup>7</sup> Europska komisija, *SWD(2014) 330 final/3, In-depth study of European Energy Security*, Dostupno na: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140528\\_energy\\_security\\_study.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140528_energy_security_study.pdf). Pristup 1. 2. 2018.

<sup>8</sup> Europska komisija, *Europska strategija energetske sigurnosti*, 2014. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>. Pristup 1. 2. 2018.

a, ali su članice Europske energetske zajednice<sup>9</sup> – Srbija, Bosna i Hercegovina i Makedonija.<sup>10</sup> Situacija se u međuvremenu promijenila pa je tako npr. u Litvi nakon izgradnje i stavljanja u funkciju plutajućeg terminala za ukapljeni prirodni plin (u nastavku: UPP) smanjen uvoz ruskog plina za gotovo 50 %, uz istovremeno smanjivanje ukupnih cijena<sup>11</sup> (iako je cijena UPP-a i dalje nešto viša, razbijanje monopola omogućilo je bolju pregovaračku poziciju u odnosu na Gazprom i snižavanje cijena za oko 20 %).<sup>12</sup>

Postoji više definicija sigurnosti opskrbe prirodnim plinom, pa je tako za neke autore ona „sposobnost države obavljati vitalne funkcije države u kratkoročnom i dugoročnom razdoblju i u slučaju prekida uobičajenih tijekova opskrbe plinom“,<sup>13</sup> za druge „situacija u kojoj država i/ili njeni građani i poslovni subjekti imaju pristup dovoljnim izvorima energije po razumnim cijenama u predvidivoj budućnosti, bez rizika velikih poremećaja u pružanju usluga“. <sup>14</sup> Međunarodna agencija za energiju energetska je sigurnost definirala kao „neprekinutu dostupnost energetske izvora po pristupačnim cijenama“,<sup>15</sup> dok je Europska komisija definirala kako sigurnost energetske opskrbe znači „neprekinutu fizičku dostupnost energetske proizvoda na tržištu po cijeni koja je pristupačna svim potrošačima“. <sup>16</sup>

Iz perspektive EU-a, temeljeno na njezinoj energetskej ovisnosti, energetska sigurnost, pa tako i ona u odnosu na prirodni plin, promatra se ponajprije iz kuta sigurnosti opskrbe,<sup>17</sup> iz čega proizlazi da koncepcija energetske sigurnosti EU-a počiva na sigurnosti opskrbe, odnosno „sposobnosti zadovoljavanja energetske potražnje“. <sup>18</sup> Energetska politika EU-a u odnosu na sigurnost opskrbe prirodnim plinom razvijala se i pod utjecajima kriza u

---

<sup>9</sup> Europska energetska zajednica međunarodna je organizacija čiji je osnovni cilj povezivanje Europske unije i susjednih zemalja u nastojanju stvaranja integriranog paneuropskog energetskeg tržišta, i to kroz širenje primjene pravila EU-a koja se odnose na unutarnje energetske tržište na sve zemlje članice. Osnovana je ugovorom iz 2005. i članice su joj, s jedne strane, EU, a s druge zemlje jugoistočne Europe i crnomorske regije: Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Gruzija, Moldavija, Crna Gora, Srbija i Ukrajina.

<sup>10</sup> Vidi opširnije u: Buchan, D., Europe's energy security- caught between short term needs and long term goals, *Oxford Energy Comment, The Oxford Institute for Energy Studies*, July 2014, str. 6. Dostupno na: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/07/Europes-energy-security-caught-between-short-term-needs-and-long-term-goals.pdf>. Pristup 1. 2. 2018.

<sup>11</sup> Paceviciute, I., Towards the Energy Union: The BEMIP and the Case of Lithuania, *Instituto Affari Internazionali, Working Papers 17/06*, 2017, str. 10. Dostupno na: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1706.pdf>. Pristup 1. 2. 2018.

<sup>12</sup> Europska komisija, *SWD(2016) 23 final, Commission Staff Working Document on an EU strategy for liquefied natural gas and gas storage*. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1\\_EN\\_autre\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v3.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_EN_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf). Pristup 1. 2. 2018.

<sup>13</sup> Shaffer, B., *op. cit.* u bilj. 3, str. 181.

<sup>14</sup> Barton, B.; Catherine, R.; Ronne, A.; Zillman, N. D., *Energy Security: Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2004, str. 5.

<sup>15</sup> International Energy Agency, What is energy security? Dostupno na: <https://www.iea.org/topics/energysecurity/whatisenergysecurity/>. Pristup 24. 3. 2018.

<sup>16</sup> Europska komisija, *Green Paper-Towards a European strategy for the security of energy supply*, 2000, Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:52000DC0769>. Pristup 24. 3. 2018.

<sup>17</sup> Leal-Arcas, R., How Governing International Trade in Energy Can Enhance EU Energy Security, *Renewable Energy Law and Policy Review*, sv. 6, br. 3, 2015, str. 207.

<sup>18</sup> Aalto, P.; Temel, K. D., European Energy Security: Natural Gas and the Integration Process, *Journal of Common Market Studies*, sv. 52, br. 4, 2014, str. 761.

opskrbi energijom i može se podijeliti na razdoblje do Lisabonskog ugovora, uključujući i promjene koje je donio Lisabonski ugovor, paket propisa koji se odnosio na sigurnost opskrbe prirodnim plinom nakon krize iz 2009. god., te paket koji se donosi u okviru Energetske unije, a posljedica je krize iz 2014. god.

## 2.1. Prvi pokušaji rješavanja problema opskrbe prirodnim plinom

Energija je bila jedna od središnjih točaka europskih integracija od samih njihovih početaka, i to kroz prve ugovore – Ugovor o europskoj zajednici za čelik i ugljen (pokrivao je gotovo 80 % tadašnjeg energetskeg tržišta budući da je tom postotku ugljen prevladavao u osiguranju energetske potreba zemalja osnivača Zajednice)<sup>19</sup> i Ugovor o europskoj zajednici za atomsku energiju, koji se odnosio na 100 % korištene atomske energije. Posebno je značajan čl. 3. Ugovora o europskoj zajednici za čelik i ugljen, koji je po prvi put uveo koncept „sigurnosti opskrbe“ u pravo Zajednice navodeći da je jedan od glavnih ciljeva Zajednice osiguranje „uredne opskrbe tržišta“. Time je po prvi put postavljena i pravna osnova za uređivanje sigurnosti opskrbe na razini EU-a. Unatoč tome, sve do kraja osamdesetih godina prošlog stoljeća europska energetska politika gotovo da nije postojala,<sup>20</sup> tako da se ta pravna osnova uopće nije koristila. U tom su razdoblju samo povremene krize, npr. naftna kriza iz 1973. i 1981. god., poticale Komisiju na pokušaje donošenja europske krizne politike u slučajevima energetske krize.

Od kasnih osamdesetih Komisija pokušava intenzivnije urediti pitanja energije na razini EU-a, i to ponajprije kroz uvođenje unutarnjeg energetskeg tržišta plina i električne energije.<sup>21</sup> Liberalizacija unutarnjeg energetskeg tržišta korištena je od strane Komisije i kao glavno sredstvo kojim bi se trebalo riješiti pitanje sigurnosti opskrbe energijom, uključujući i opskrbu prirodnim plinom.<sup>22</sup> Tako je 1988. god. Komisija izložila i radni materijal o unutarnjem energetskeg tržištu<sup>23</sup> u kojem se iznosi postavka o osiguranju opskrbe energijom kroz stvaranje unutarnjeg energetskeg tržišta.

Unija je od 90-ih godina prošlog stoljeća do 2009. god. (1996., 2003. i 2009. god.) usvojila tri paketa zakona kojima se regulira europski energetskeg sektor, pri čemu je naglasak stavljan ponajprije na liberalizaciju tržišta i poticanje tržišnog natjecanja, odnosno stvaranje jedinstvenog energetskeg tržišta. Pristup EU-a energetskeg politici tako se

---

<sup>19</sup> Andoura, S.; Hancher, L. i Vand der Woude, M., *Towards a European Energy Community: A Policy Proposal*, Notre Europe, 2010, str. 7. Dostupno na: <http://zachmann.be/wp-content/uploads/2014/07/europeanenergycommunity-andoura-hancher-vanderwoude-ne-march10.pdf>. Pristup 1. 2. 2018.

<sup>20</sup> Talus, K., *EU Energy Law and Policy, A Critical Account*, Oxford, Oxford University Press, 2013, str. 21.

<sup>21</sup> Energija je u ovome slijedila telekomunikacije, odnosno liberalizaciju i stvaranje jedinstvenog tržišta za telekomunikacijske usluge.

<sup>22</sup> Vidi opširnije u: Metais, R., *Ensuring Energy Security in Europe: The EU between a Market-based and a Geopolitical Approach*, *EU Diplomacy Paper*, 03/2013, *College of Europe*, str. 4. Dostupno na: [https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/edp\\_3\\_2013\\_metais.pdf?file=1&type=node&id=9265&force=](https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/edp_3_2013_metais.pdf?file=1&type=node&id=9265&force=). Pristup 15. 2. 2018.

<sup>23</sup> Europska komisija, *The internal energy market. Commission working document. COM (88) 238 final, 1988*. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51988DC0238&from=EN>. Pristup 1. 2. 2018.

uglavnom svodio na razvoj tržišta i institucija, tzv. *market and institutions approach*.<sup>24</sup> „Prvi energetska paket“ u odnosu na prirodni plin bila je Direktiva o zajedničkim pravilima za tržište prirodnog plina.<sup>25</sup> U „drugom energetska paketu“ to su bile Direktiva o zajedničkim pravilima za tržište prirodnog plina,<sup>26</sup> Direktiva o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe prirodnim plinom,<sup>27</sup> Uredba o uvjetima pristupa mrežama za transport prirodnog plina,<sup>28</sup> a „treći energetska paket“, koji je i sada na snazi, čine Direktiva o zajedničkim pravilima za tržište prirodnog plina,<sup>29</sup> Uredba o uvjetima pristupa mrežama za transport prirodnog plina<sup>30</sup> te Uredba o osnivanju Agencije za suradnju energetska regulatora.<sup>31</sup> „Treći energetska paket“, koji je i sada na snazi, donio je, među ostalim, nova pravila o učinkovitom razdvajanju djelatnosti proizvodnje i opskrbe, kao tržišno uređenih, od mrežnih djelatnosti, koje su i dalje regulirane, veću transparentnost, jače i šire ovlasti nacionalnih energetska regulatora te poboljšanje suradnje u prekograničnoj razmjeni i ulaganjima u energetska infrastrukturu.<sup>32</sup> Kako navodi Talus, prva dva paketa zakona mogu se smatrati mjerama usmjerenima na „liberalizaciju“ i „deregulaciju“, dok se treći paket i kasniji propisi mogu kvalificirati kao „reregulacija i iskorak prema povećanju upliva javnog sektora u energetska tržištu i odmak od tržišnih mehanizama prema režimu u kojem je uloga država i javnog sektora bitno povećana“.<sup>33</sup>

## 2.2. Lisabonski ugovor

Lisabonskim ugovorom u Ugovor o funkcioniranju Europske unije<sup>34</sup> po prvi su put dodane posebne odredbe o energetici (XXI., čl. 194.) te su kao glavni ciljevi energetska politike EU-a definirani uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta i očuvanje i unapređenje okoliša. Ti se ciljevi ostvaruju kroz sljedeće aktivnosti: (a) osiguranje funkcioniranja energetska tržišta; (b) osiguranje sigurnosti opskrbe energijom u Uniji; (c) promicanje

<sup>24</sup> Austvik, O. G., The Energy Union and security-of-gas supply, *Energy Policy*, br. 96, 2016, str. 376.

<sup>25</sup> Directive 98/30/EC of 22. 6. 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas, OJ L 204, 21. 7. 1998.

<sup>26</sup> Directive 2003/55/EC of 26. 6. 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC, OJ L 176, 15. 7. 2003.

<sup>27</sup> Directive 2004/67/EC of 26. 4. 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply, OJ L 127, 29. 4. 2004.

<sup>28</sup> Regulation No 1775/2005 of 28. 9. 2005 on conditions for access to the natural gas transmission networks. OJ L 289, 3. 11. 2005.

<sup>29</sup> Direktiva broj 2009/73 od 13. 7. 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ, SL L 211, 14. 8. 2009.

<sup>30</sup> Uredba br. 715/2009 od 13. 7. 2009. o uvjetima za pristup mreži za transport prirodnog plina i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1229/2003, SL L 211, 14. 8. 2009.

<sup>31</sup> Uredba br. 713/2009 od 13. 7. 2009. o osnivanju Agencije za suradnju energetska regulatora, SL L 211, 14. 8. 2009.

<sup>32</sup> Vidi opširnije u: Stupin, K., Stanje i perspektive energetska zakonodavstva Republike Hrvatske, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, sv. 52, br. 3, 2015, str. 624-625.

<sup>33</sup> Talus, K., Decades of EU energy policy: towards politically driven markets, *Journal of World Energy Law and Business*, sv. 10, br. 5, 2017, str. 381.

<sup>34</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL, C 202/1 od 7. 6. 2016.

energetске učinkovitosti i uštede energije te razvoja novih i obnovljivih oblika energije te (d) promicanje međupovezanosti energetskih mreža.

Tim se odredbama utvrđuje da za sigurnost opskrbe postoji podijeljena nadležnost između EU-a i država članica te da države članice zadržavaju samostalnost u odlučivanju i određivanju uvjeta za iskorištavanje svojih energetskih resursa, svoj izbor među različitim izvorima energije i opću strukturu svoje opskrbe energijom. Dakle, moglo bi se zaključiti da na području energije pitanje opskrbe energijom predstavlja pitanje javne sigurnosti.<sup>35</sup>

Uvodi se i načelo solidarnosti među državama na području energetike, međutim, koliko god su se te odredbe na prvi pogled činile povoljnima za realizaciju sigurnosti opskrbe temeljem solidarnosti među državama članicama, one u sebi sadrže i glavnu kočnicu, a to je pravo država da same određuju o svojim izvorima i strukturi opskrbe energijom. Time je ograničena mogućnost intervencije EU-a u dijelu koji se odnosi na zajednički nastup prema trećima i utvrđivanju jedinstvene energetske politike na razini EU-a, koja jedina može dovesti do uspostave stvarne sigurnosti opskrbe. Dakle, iako se energetska sigurnost po prvi put utvrđuje kao jedan od ciljeva EU-a, tijelima EU-a ne daju se nikakvi dodatni alati kako bi mogla raditi na uspostavi zajedničke politike EU-a u odnosu na energetska sigurnost.<sup>36</sup>

### 3. RJEŠENJA NAKON KRIZE 2009. GOD.

Sukobi između Ukrajine i Rusije oko cijena, opskrbe, transportnih naknada, podmirenja dugova, kao i ukupnih političkih odnosa počeli su se događati tijekom devedesetih i nastavili su se do danas. Ozbiljniji sukobi nastali su 2004. god i 2009. god., kada je u siječnju, zbog problema s transportom ruskog plina kroz Ukrajinu, 18 europskih zemalja ostalo bez ruskog plina. Te su krize potencirale i unutareuropsku podjelu zbog različitog gledanja na važnost energetske sigurnosti, posebice u odnosu na prirodni plin. Kako to navodi Austvik, „u srednjo- i istočnoeuropskim zemljama uobičajeno se smatra da energetska sigurnost treba biti prioritet zajedničke vanjske i sigurnosne politike kao geopolitičko pitanje, dok se u Zapadnoj Europi na to (pitanje energetske sigurnosti, op. a.) gleda više kao na pitanje unutarnjeg tržišta, na koje se uvelike i fokusirala energetska politika EU-a“.<sup>37</sup>

U tim okvirima, pokušavajući pronaći ravnotežu između tih suprotstavljenih stajališta te polazeći i dalje od postavke da je tržište najbolje rješenje za sigurnost opskrbe, na razini EU-a donesena su dva akta koja su se izravno bavila sigurnošću opskrbe prirodnim plinom i kojima se u izvjesnoj mjeri „korigiraju“ tržišni mehanizmi, odnosno priznaje se da oni

<sup>35</sup> Padrós, C., Cocciolo, E., Security of Energy Supply: When Could National Policy Take Precedence over European Law, *Energy Law Journal*, sv. 31, br. 1, 2010, str. 33.

<sup>36</sup> Vidi opširnije: Leal-Arcas, R., Filis, A., Conceptualizing EU Energy Security through an EU Constitutional Law Perspective, *Fordham International Law Journal*, sv. 36, 2013, str. 1252.

<sup>37</sup> Austvik Ole Gunnar, *op. cit.* u bilj. 26, str. 375.

sami po sebi nisu dovoljni.<sup>38</sup> Međutim, i ti mehanizmi staju na „pola“ puta, jer se njima ne uvodi jedinstvena europska politika u odnosu na prirodni plin. Pored njih, i Sud EU-a razvio je praksu koja se bavi upravo sigurnošću opskrbe, odnosno mogućnošću da države članice zbog sigurnosti opskrbe energentima (radilo se o nafti i električnoj energiji, ali su rješenja primjenjiva i na prirodni plin) ograniče neke slobode zajamčene Ugovorom.

### 3.1. Uredba o sigurnosti opskrbe plinom iz 2010. god.

Kriza u opskrbi prirodnim plinom iz 2009. god. pokazala je da su države članice EU-a različito reagirale, neke su imale pripremljene planove i reakcije, a neke su reagirale *ad hoc*, te je kriza posebice upozorila na nedostatak koordinacije između država.<sup>39</sup> Rezultat je bilo usvajanje Uredbe o sigurnosti opskrbe plinom 2010 god.,<sup>40</sup> prema kojoj je sigurnost opskrbe plinom zajednička odgovornost poduzeća za prirodni plin, država članica, poglavito njihovih nadležnih tijela, i Komisije u okviru djelokruga i nadležnosti svakog od njih.

U odnosu na Direktivu iz 2004.<sup>41</sup> god. Uredba je donijela sljedeće bitne promjene:

a) *Obvezu određivanja jednog nadležnog tijela na razini države članice koje će biti zaduženo za implementaciju Uredbe.* To je tijelo nadležno ne samo za donošenje planova i procjena na nacionalnoj razini već i za koordinaciju s drugim državama članicama.

b) *Uvođenje koncepta zaštićenog kupca, kriterija za stjecanje statusa i opsega zaštite.* Iz odredbi čl. 8.(1) i posebice čl. 2.(1) Uredbe, kojima se određuje jasna definicija zaštićenih kupaca, moglo bi se zaključiti kako je intencija bila uvesti tzv. punu harmonizaciju<sup>42</sup> prava zaštićenih kupaca na standard stalne opskrbe u ugovorima o opskrbi te kroz to smanjiti diskrecijsko pravo država članica u odlučivanju tko će biti, a tko ne zaštićeni kupac. Sud EU-a temeljem zahtjeva za prethodnom odlukom u predmetu *Eni SpA* svojom je Presudom od 20. prosinca 2017. god.<sup>43</sup> dao drugačiju interpretaciju stupnja diskrecije koju imaju države članice u definiranju zaštićenih kupaca. Tako, prema Presudi, države članice imaju ovlast proširiti prava zaštićenih kupaca i izvan onih koja su definirana u čl. 2.(1), a

<sup>38</sup> Vidi opširnije u: Gräper, F.; Webster, W., *Security of Supply, EU Energy Law*, 4th Ed, Jones, C. (ur), Claeys&Casteels, Deventer, Leuven, 2016, str. 670-671.

<sup>39</sup> Ciszewski, M.; Demur, G.; Gurba, B.; Liegmann, J.; Moser, S.; Samsel van Haasteren, A.; Sinobas, B., *Security of Gas Supply in the Energy Union: The Revised Security of Gas Supply Regulation and the Role of the Commission on Inter-Governmental Agreements*, *European Energy Journal*, sv. 7, br. 1, 2017, str. 15-16.

<sup>40</sup> Uredba (EU) br. 994/2010 od 20. 10. 2010. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2004/67/EZ, SL, L 295/1 od 12. 11. 2010.

<sup>41</sup> *Op. cit.* u bilj. 29.

<sup>42</sup> Puna harmonizacija jest načelo koje se koristi u pravu EU-a, a znači da države članice moraju primjenjivati pravila EU-a onako kako glase, dakle u konkretnom slučaju države članice ne bi mogle proširiti opseg subjekata koji spadaju u kategoriju zaštićenih kupaca izvan onih koji su kao takvi određeni Uredbom. O minimalnoj i punoj harmonizaciji vidi opširnije u: Devroe, W., *Limits of Differentiation in European Economic Law: Ne Bis in Idem and Minimum Versus Maximum Harmonisation*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, sv. 16, br. 2, 2009, str. 141-148.

<sup>43</sup> Predmet: C-226/16, *Eni SpA and Others v Premier Ministre and Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer*, Presuda od 20. 12. 2017. ECLI:EU:C:2017:1005.



temeljem čl. 8.(2) Uredbe, odnosno države članice imaju pravo proširiti krug osoba na koja se primjenjuju pravila o zaštićenim kupcima.<sup>44</sup> To je utvrđenje značajno jer se primjenjuje i na novu Uredbu o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom 2017/1938, koja u svojem čl. 6.(1) i 2.(6) sadržava istovjetne odredbe.

c) *Utvrdjivanje standarda sigurnosti opskrbe* – uvodi se tzv. N-1 standard - sposobnost tehničkog kapaciteta plinske infrastrukture da zadovolji ukupnu potražnju za plinom u izračunanom području u slučaju poremećaja najvećeg pojedinačnog plinskog infrastrukturnog objekta u danu iznimno visoke potražnje za plinom kakva se, prema statističkoj vjerojatnosti, javlja jedanput u 20 godina.<sup>45</sup> Uvodi se i obveza poduzećima za prirodni plin osiguranja opskrbe u slučaju nastupa takvih okolnosti. Jedna od mjera kojima poduzeća za prirodni plin osiguravaju ispunjavanje te obveze jest i skladištenje dovoljne količine prirodnog plina za slučaj krize. U odnosu na tu odredbu u praksi Europskog suda postavilo se pitanje moraju li plin skladištiti na nacionalnom području određene države članice ili to mogu raditi na razini EU-a. Sud je je temeljem zahtjeva za prethodnom odlukom u predmetu *Eni SpA* svojom Presudom od 20. prosinca 2017. god. utvrdio kako je ispravno tumačenje da to ne mora biti na nacionalnom području određene države članice, odnosno da „čl. 8. Uredbe treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se dobavljačima prirodnog plina propisuje da poštuju svoje obveze držanja zaliha plina kako bi se jamčila sigurnost opskrbe u slučaju krize nužno i isključivo putem infrastrukture koja se nalazi na nacionalnom području“.<sup>46</sup>

d) *Uvođenje obveze operatorima transportnih sustava (OTS) stvoriti uvjete da se na međudržavnim spojnim plinovodima omogući fizički protok plina u oba smjera*. Ovo se smatralo posebnom važnim budući da je uočeno da je u doba krize prirodnog plina u EU-u bilo dovoljno, ali se zbog infrastrukture koja je građena na način da plin ide od istoka prema zapadu nije mogao dostaviti ugroženim državama iz istočne i srednje Europe.

### 3.2. Odluka o međudržavnim ugovorima iz 2012. god.

Budući da je jedan od elementa na kojima se temeljila sigurnost opskrbe plinom i zahtjev da uvjeti isporuke plina iz trećih zemalja ne narušavaju tržišno natjecanje i budu u skladu s pravilima unutarnjeg tržišta, donesena je tzv. Odluka o međudržavnim ugovorima,<sup>47</sup> kojom je ustanovljen mehanizam za kontrolu *ex post* međudržavnih ugovora koje sklapaju države članice s trećim zemljama na području energetike. Odlukom se obvezuju države članice da takve ugovore dostave Komisiji, koja procjenjuje njihovu usklađenost s pravom

---

<sup>44</sup> *Ibid.* para. 40.

<sup>45</sup> *Op. cit.* bilj. 42. Prilog I.

<sup>46</sup> *Op. cit.* bilj. 45. para. 48.

<sup>47</sup> Odluka br. 994/2012/EU od 25. 12. 2012. o uspostavi mehanizma razmjene informacija s obzirom na međuvladine sporazume između država članica i trećih zemalja u području energetike, SL L 299/13 od 27. 12. 2012.

EU-a. Komisija međutim nema učinkovite mehanizme za poduzimanje bilo kakve akcije u slučaju neusklađenosti.

Praksa je pokazala da je izmjena takvih ugovora vrlo teška budući da ovisi o trećoj strani, tako da Komisija može poduzimati samo akcije protiv država članica ukoliko neki od tih ugovora krše pravo EU-a, ali malo može utjecati na same ugovore. Od usvajanja te Odluke do početka 2017. god. više od 120 međuvladinih ugovora notificirano je Komisiji, koja je za njih 17 izrazila sumnje da nisu usklađeni s pravom EU-a, uglavnom s Trećim energetske paketa (npr. vlasničko razdvajanje, pristup treće strane, tarifni sustavi i sl.) i s pravilima o zaštiti tržišnog natjecanja te je zatražila od država članica da ih izmijene, ali to se nije dogodilo ni u jednom slučaju.<sup>48</sup> Kako je to Komisija navela u Strategiji Energetske unije, praksa je pokazala da je izmjena takvih ugovora vrlo teška budući da su ugovorne strane već definirale svoje pozicije ugovorom, što stvara politički pritisak da se ne pristane ni na kakvu naknadnu izmjenu.<sup>49</sup>

### 3.3. Praksa Suda EU-a

Iako je Sud EU-a dao značajan doprinos razvoju unutarnjeg energetskeg tržišta i njegovoj liberalizaciji,<sup>50</sup> u svega se nekoliko predmeta bavio pitanjima sigurnosti opskrbe energijom, pri čemu su u pravilu bila suprotstavljena načela sigurnosti opskrbe s jedne strane, a s druge strane načela tržišnog natjecanja i slobode kretanja. Budući da u Ugovoru o funkcioniranju EU-a (u nastavku: UFEU) nema izričitog pozivanja na sigurnost opskrbe kao moguću iznimku od primjene načela slobodnog kretanja i tržišnog natjecanja, Sud je sigurnost opskrbe u praksi država članica ispitivao polazeći bilo od načela „javne sigurnosti“ (čl. 36., 52., 62. i 65.(1)(b) UFEU-u) bilo od načela „usluga od općeg gospodarskog interesa“ (čl. 106.(2) UFEU-u).

---

<sup>48</sup> Ciszewski *et al.*, *op. cit.* u bilj. 41. str. 37.

<sup>49</sup> Europska komisija, *Paket mjera za Energetsku uniju: Okvirna strategija za otpornu energetske uniju s naprednom klimatskom politikom*, 2015, str. 7. Dostupno na: [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0005.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF). Pristup 1. 2. 2018.

<sup>50</sup> Vidi opširnije: Penttinen, S. L., *The Role of the Court of Justice of the European Union in the energy market liberalization*, *Research Handbook on International Energy Law*, Talus, K. (ur.), Edward Edgar Publishing, Cheltenham, 2014, str. 241-271.

### 3.3.1. Javna sigurnost

Prvi predmet u kojem se Sud bavio sigurnošću opskrbe energijom jest predmet *Campus Oil*,<sup>51</sup> koji je, iako se bavio sigurnošću opskrbe naftom, primjenjiv i na pitanja opskrbe prirodnim plinom. Sud je utvrdio kako sigurnost opskrbe energijom (u konkretnom slučaju naftom) spada u pitanja javne sigurnosti sukladno odredbi čl. 36. tadašnjeg UEEZ-a, koji je istovjetan čl. 36. UFEU-a, budući da poremećaj opskrbe energetskim proizvodima može „ozbiljno ugroziti javnu sigurnost“.<sup>52</sup>

U predmetu *Komisija protiv Grčke*<sup>53</sup> Sud je, pozivom na predmet *Campus Oil*, ponovio kako se sigurnost opskrbe energijom može podvesti pod pitanja javne sigurnosti i temeljem toga države članice mogu ograničiti druge slobode koje jamči Ugovor.<sup>54</sup> Sud je međutim presudio da Grčka nije dokazala da se isti rezultat ne bi mogao ostvariti manje restriktivnim mjerama, dakle da nije udovoljila testu proporcionalnosti.<sup>55</sup>

Sud je i u drugom predmetu *Komisija protiv Grčke*,<sup>56</sup> punih deset godina poslije, ponovio stav iz predmeta *Campus Oil* o povezanosti sigurnosti opskrbe energijom i javne sigurnosti, međutim utvrdio je kako grčko opravdanje poduzetih mjera ne potpada pod razloge javne sigurnosti, već isključivo pod ekonomske razloge, koji ne mogu poslužiti kao opravdanje za ograničenje slobode kretanja robe.<sup>57</sup> Dakle isključio je ekonomske razloge kao razloge koji bi predstavljali pitanja javne sigurnosti.

S obzirom na duboke promjene koje su na razini zakonodavstva EU-a poduzete u posljednje vrijeme upravo na planu sigurnosti opskrbe energijom postaje upitno koliko je kod ograničenja slobode kretanja roba održiv poziv na razloge zaštite sigurnosti opskrbe. Tako je npr. neovisni odvjetnik u predmetu *Preussen Elektra*,<sup>58</sup> koji je zaključio kako je upitno mogu li se kod pitanja sigurnosti opskrbe države članice pozivati na čl. 36., odnosno na razloge javne sigurnosti, budući da „direktiva o električnoj energiji predviđa čitav niz mjera koje su potrebne za osiguranje opskrbe“.<sup>59</sup> Kako je Talus zaključio, razlozi javne sigurnosti mogu biti prihvatljivi samo u slučaju poštivanja strogih odredbi o proporcionalnosti i samo pod iznimnim okolnostima.<sup>60</sup> Takav je stav zauzeo i Sud u predmetu *Komisija protiv Italije*,<sup>61</sup> u kojem je Sud ponovio kako „cilj osiguranja opskrbe u slučaju krize... može predstavljati opravdanje za ograničenje temeljnih sloboda“.<sup>62</sup>

---

<sup>51</sup> Predmet: 72/83, *Campus Oil Limited and others v Minister for Industry and Energy and others*, Presuda od 10. 7. 1984. ECLI:EU:C:1984:256.

<sup>52</sup> *Ibid.* para. 34.

<sup>53</sup> Predmet: C-347/88, *Commission v Greece*, Presuda od 19. 12. 1990. ECLI:EU:C:1992:525.

<sup>54</sup> *Ibid.* para. 48.

<sup>55</sup> *Ibid.* para. 49. i 60.

<sup>56</sup> Predmet: C-398/98, *Commission v Greece*, Presuda od 25. 10. 2001. ECLI:EU:C:2001:565.

<sup>57</sup> *Ibid.* para. 29. i 30.

<sup>58</sup> Predmet: C-379/98, *PreussenElektra AG v Schleswag AG*, Mišljenje od 26. 10. 2000. ECLI:EU:C:2000:585.

<sup>59</sup> *Ibid.* para. 209.

<sup>60</sup> Talus, K., *op. cit.* u bilj. 22, str. 166.

<sup>61</sup> Predmet: C-326/07, *Komisija protiv Italije*, Presuda od 26. 10. 2009. ECLI:EU:C:2009:193.

<sup>62</sup> *Ibid.* para. 69.

Međutim i u tim slučajevima poziv na javnu politiku i javnu sigurnost može biti opravdan samo ako postoji „stvarna i dovoljno ozbiljna ugroza temeljnih interesa društva“.<sup>63</sup>

Pitanjem dopustivosti ograničenja slobode kretanja kapitala zbog razloga sigurnosti opskrbe energijom bavio se Sud i u predmetima tzv. zlatne dionice<sup>64</sup> te je u predmetu *Komisija protiv Belgije*<sup>65</sup> Sud definirao formulu prema kojoj država ima pravo blokirati odluke privatiziranog trgovačkog društva kako bi zajamčila sigurnost opskrbe energijom u slučaju krize ako su takve odluke: (i) podvrgnute strogim vremenskim ograničenjima; (ii) ograničene na pitanja vezana uz stratešku imovinu takva trgovačkog društva (mora biti zakonom definirana), i to samo u slučajevima kad bi mogli biti ugroženi ciljevi nacionalne energetske politike (moraju biti unaprijed definirani i objavljeni); (iii) mora biti obrazložena i (iv) mora biti podložna učinkovitoj sudskoj kontroli.<sup>66</sup> Ako su zadovoljeni ti kriteriji, takva mjera mora biti nediskriminirajuća, nediskrecijska i mora udovoljavati načelu proporcionalnosti.<sup>67</sup>

Kako se bude dalje razvijalo usklađivanje nacionalnih energetske zakonodavstva, može se očekivati da će ostajati sve manje prostora za korištenje sigurnosti opskrbe energijom kao razloga javne sigurnosti za zadiranja u neka od temeljnih sloboda.

### 3.3.2. Usluge od općeg gospodarskog interesa

Člankom 106.(2) UFEU-a određeno je da poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa mogu biti izuzeta od primjene pravila sadržanih u Ugovorima, i to u mjeri u kojoj primjena tih pravila ne sprečava obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene. Iz te odredbe proizlazi da bi osiguranje opskrbe energijom moglo predstavljati razlog predviđen kao iznimku od primjene pravila sadržanih u Ugovorima, pa tako i pravila o zaštiti tržišnog natjecanja.

Europski je sud to pitanje razmatrao u predmetu *Almelo*<sup>68</sup> te je zaključio kako obveza osiguranja neprekinute opskrbe energijom, koja je nametnuta distributeru, predstavlja

---

<sup>63</sup> *Ibid.* para. 70.

<sup>64</sup> U cijelom nizu predmeta (C-367/98, *Commission v Portugal*; C-483/99, *Commission v France*; C-503/99, *Commission v Belgium*; C-462/00, *Commission v Spain*; C-98/01, *Commission v Great Britain*; C-174/04, *Commission v Italy*; C-274/06, *Commission v Spain* i C-326/07, *Commission v Italy*) Sud se u biti bavio pitanjem može li država zadržati pravo veta na odluke koje donose privatizirana trgovačka društva, i ako može, pod kojim uvjetima. Jedan od razloga koje su države navodile kao opravdanje za ta ograničenja bila je upravo sigurnost opskrbe energijom. Sud je uglavnom zauzeo vrlo restriktivan stav naglašavajući uvjet proporcionalnosti mjere te je u svim slučajevima osim u belgijskom odbio prihvatiti ograničenja slobode kretanja kapitala temeljem razloga sigurnosti opskrbe energijom. Vidi opširnije u: Johnston, A. C., Block, G., *EU Energy Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, str. 243-244.

<sup>65</sup> Predmet: C-503/99, *Commission v Belgium*, Presuda od 4. 6. 2002. ECLI:EU:C:2002:328.

<sup>66</sup> *Ibid.* para. 49-51.

<sup>67</sup> Vidi opširnije u: Jurić, D., *Sudska praksa Europskog suda u pogledu primjene zlatnih dionica i njihove dopustivosti s obzirom na ostvarenje slobode kretanja kapitala*, I. dio, *Hrvatska pravna revija*, br. 10, 2009. str. 97-98.

<sup>68</sup> Predmet: C-393/92, *Municipality of Almelo and others v NV Energiebedrijf IJsselmij*, Presuda od 27. 4. 1994. ECLI:EU:C:1994:171.

uslugu od općeg gospodarskog interesa,<sup>69</sup> pa se stoga moraju dopustiti i ograničenja u mogućnosti tržišnog natjecanja drugim distributerima pod uvjetom da su ona neophodna kako bi omogućila izvršavanje usluge od općeg gospodarskog interesa.<sup>70</sup>

Direktiva o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina izričito je predvidjela mjere, ponajprije ekonomske poticaje, kojima bi se trgovačka društva koja pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa poticala na ostvarenje ciljeva sigurnosti opskrbe prirodnim plinom.<sup>71</sup> Takve bi mjere u pravilu predstavljale državnu potporu prema čl. 107. UFEU-a, međutim Sud je u predmetu *Altmark*<sup>72</sup> definirao niz kriterija<sup>73</sup> koji trebaju biti zadovoljeni kako takvi poticaji, odnosno naknade za pružanje usluge od općeg gospodarskog interesa, ne bi predstavljali državnu potporu. Taj se predmet odnosi na usluge od općeg gospodarskog interesa u sektoru transporta, međutim Komisija je u svojim odlukama primijenila te kriterije i na energetski sektor. Tako je u tzv. odluci *CADA*<sup>74</sup> Komisija primijenila kriterije postavljene u odluci u predmetu *Altmark* te je utvrdila kako su mjere koje je poduzela Irska usmjerene na osiguranje neprekinute isporuke električne energije, što pak predstavlja pružanje usluga od općeg gospodarskog značaja, te stoga ne predstavlja državnu potporu.<sup>75</sup> Temeljem kriterija iz predmeta *Altmark* Komisija je odlučivala u još dva predmeta<sup>76</sup> koja su se ticala pitanja sigurnosti opskrbe energijom u kontekstu pružanja usluga od općeg gospodarskog značaja.

Europski je sud u predmetu *Federutility*<sup>77</sup> potvrdio koncept sigurnosti opskrbe energijom, u ovom slučaju prirodnim plinom, kao dio usluge od općeg gospodarskog interesa na način da je utvrdio kako i sigurnost cijena prirodnog plina može predstavljati integralni dio pružanja usluge od općeg gospodarskog interesa i, prema tome, biti izuzeta od pravila o državnoj potpori.

---

<sup>69</sup> *Ibid.* para. 48.

<sup>70</sup> *Ibid.* para. 49.

<sup>71</sup> *Op. cit.* bilj. 27. čl. 3(7).

<sup>72</sup> Predmet: C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, Presuda od 24. 7. 2003. ECLI:EU:C:2003:415.

<sup>73</sup> Kriteriji su: a) da trgovačko društvo ima jasno definiranu obvezu pružanja javne usluge; b) okviri za izračun naknade moraju biti transparentni i zadani unaprijed; c) visina naknade ne smije biti veća od potrebne za naknadu troška nastalog zbog pružanja obvezne javne usluge; d) kada se ne koristi postupak javne nabave kod izbora trgovačkih društava koja će pružati javnu uslugu, onda se visina naknade mora utvrđivati temeljem troška koje bi imalo tipično trgovačko društvo koje pruža takvu uslugu (para. 89.-93. Presude).

<sup>74</sup> Predmet: N 475/2003 – Ireland, *Public Service Obligation in respect of new electricity generation capacity for security of supply*, Odluka od 16. 12. 2003. OJ, C 34, 7. 2. 2004.

<sup>75</sup> *Ibid.* para. 65.

<sup>76</sup> Predmet: C (2007) 4319, *State Aid awarded by Poland as part of Power Purchase Agreements and the state aid which Poland is planning to award concerning compensation for the voluntary termination of Power Purchase Agreements*, Odluka od 25. 9. 2007. OJ C 89 od 16. 3. 2015. i Predmet: C 41/05, *State aid awarded by Hungary through Power Purchase Agreements*, Odluka od 4. 6. 2008. OJ L 225, 27. 8. 2009.

<sup>77</sup> Predmet: C-265/08, *Federutility and Others v Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Presuda od 20. 4. 2010. ECLI:EU:C:2010:205.

#### 4. ENERGETSKA UNIJA

Druga je velika kriza nastupila nakon aneksije Krima i sukoba u Ukrajini, nakon čega je Europsko vijeće već u ožujku 2014. god. pozvalo Komisiju da „provede dubinsku analizu energetske sigurnosti EU-a i da do lipnja 2014. god. iznese sveobuhvatni plan za smanjenje energetske ovisnosti EU-a”.<sup>78</sup> Temeljem te analize izrađena je i usvojena 28. svibnja 2014. god. Europska strategija energetske sigurnosti (u nastavku teksta: ESES).<sup>79</sup> ESES se temeljio na načelu solidarnosti i predvidio je konkretne akcije za poboljšanje sigurnosti opskrbe prirodnim plinom.<sup>80</sup> Kao dio ESES-a, Komisija je tijekom srpnja i kolovoza 2014. god. poduzela i tzv. stresni test energetske sigurnosti, čije je rezultate predstavila u svojoj Komunikaciji o kratkoročnoj otpornosti europskog plinskog sustava.<sup>81</sup> U testu su ispitivane posljedice prekida transporta plina preko ukrajinskog pravca te prekid dostave ruskog plina Europi.<sup>82</sup> Test je pokazao visoku ugroženost testiranih država, posebice onih iz središnje i jugoistočne Europe te iz istočnobaltičke regije, a što je još važnije, test je upozorio na različitu razinu učinaka ovisno o tome bi li države reagirale samostalno i izolirano ili bi surađivale u takvoj krizi. Nije se ispitivao učinak takvih poremećaja na cijene plina i posljedice koje bi to imalo za gospodarstvo, ali se može očekivati da bi one bile vrlo velike te da bi mogle odvesti cijeli EU u recesiju.

##### 4.1. Različiti pristupi država članica i Tuskov prijedlog

U travnju 2014. god. tadašnji poljski premijer, sada predsjednik Europskog vijeća Donald Tusk kao odgovor na ukrajinsku krizu i nesigurnost opskrbe ruskim plinom predložio je stvaranje Energetske unije,<sup>83</sup> koja bi imala fokus na energetske sigurnosti. Ona bi uključivala i određene intervencionističke mjere, kao što su: a) zajedničko pregovaranje energetske ugovora s Rusijom; b) osiguranje opskrbe putem solidarnosti u slučaju

<sup>78</sup> European Council Conclusions, EUCO 7/1/14 od 21. ožujka 2014. Dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/media/29198/141749.pdf>. Pristup 1. 2. 2018.

<sup>79</sup> Europska komisija, *Europska strategija energetske sigurnosti, 2014*. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>. Pristup 1. 2. 2018.

<sup>80</sup> Mjere su: 1. hitne mjere usmjerene na povećanje kapaciteta EU-a za prevladavanje većih poremećaja tijekom zime 2014./2015.; 2. jačanje mehanizama za postupanje u slučaju izvanrednog događaja / mehanizama solidarnosti, uključujući koordinaciju procjena rizika i planova postupanja u kriznim situacijama te zaštita strateške infrastrukture; 3. smanjenje potražnje za energijom; 4. izgradnja potpuno integriranoga unutarnjeg tržišta koje dobro funkcionira; 5. povećanje proizvodnje energije u Europskoj uniji; 6. daljnji razvoj energetske tehnologije; 7. diversifikacija vanjske opskrbe i povezane infrastrukture; 8. poboljšanje koordinacije nacionalnih energetske politike i govorenje jedinstvenim glasom u vanjskoj energetske politici.

<sup>81</sup> Komisija EU, *COM(2014) 654 final, Communication on the short term resilience of the European gas system Preparedness for a possible disruption of supplies from the East during the fall and winter of 2014/2015*. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014\\_stresstests\\_com\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_stresstests_com_en_0.pdf). Pristup 1. 2. 2018.

<sup>82</sup> U testu su sudjelovale države članice EU-a, države članice Europske energetske zajednice, Turska i Švicarska.

<sup>83</sup> Tusk, Donald, A United Europe can end Russia's energy Strangehold, *Financial Times*, 21. 4. 2014, <https://www.ft.com/content/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0>. Pristup 1. 2. 2018.

nestašice; c) financiranje izgradnje energetske infrastrukture u izloženim zemljama od strane EU-a (75 %).

Taj je prijedlog ocrtavao pristup većine istočno- i srednjoeuropskih zemalja, kojima je na prvom mjestu bila briga oko energetske sigurnosti, posebice smanjenje ovisnosti o Rusiji. Za razliku od njih, većina zapadnoeuropskih zemalja ima drugačiji položaj, a time i interese u odnosu na europsku plinsku politiku. Važno je napomenuti da oko 80 % europske potražnje prirodnog plina dolazi iz zapadnoeuropskih zemalja (ponajprije Njemačke, UK, Italije, Francuske, Nizozemske, Španjolske i Belgije), njihova su plinska tržišta bitno razvijenija i puno su manje ovisna o ruskom plinu, a i njihovi ukupni politički i gospodarski odnosi s Rusijom bitno su različiti.<sup>84</sup> Stoga su i njihovi pogledi na europsku energetske politiku različiti, one na prvo mjesto stavljaju pristupačnu, dostupnu energiju, koja je orijentirana prema čuvanju okoliša i sprječavanju klimatskih promjena. Drugi, možda i veći europski problem u sigurnosti opskrbe plinom jest to što su mnoge države članice koje su ovisne o ruskom plinu ujedno i relativno mala tržišta, tako da se ne može očekivati da će tržišni mehanizmi biti učinkoviti u smislu dizanja razine sigurnosti.

Te su se razlike očitovale i u dokumentu kojim je Europska komisija predložila stvaranje Energetske unije, u kojem je odbijen i jedan od ključnih Tuskovih prijedloga – zajednički nastup EU-a u sklapanju ugovora o kupnji plina, i to iz razloga protivljenja nekih država članica, budući da bi se time „ugrozila liberalizacija plinskog tržišta“, te su inzistiranja na ideji da je uspostava europskog energetskeg tržišta najbolji način za jačanje pozicije prema vanjskim dobavljačima, i kroz to za jačanje sigurnosti opskrbe plinom,<sup>85</sup> s tim da su pristale na određene „netržišne“ korekcije.

Iako je problem sigurnosti opskrbe prirodnim plinom sve više prepoznat na razini EU-a,<sup>86</sup> ipak se EU odlučio za „polovični“ pristup sigurnosti opskrbe prirodnim plinom, odnosno odlučio je koristiti mehanizam solidarnosti (temeljen na načelu solidarnosti i jednakosti) samo u odnosu na solidarnost u krizi, a ne i na solidarnost u nabavi plina, odnosno stvaranju jedinstvene politike u nastupu prema trećim državama od kojih EU kupuje prirodni plin. Takvim pristupom EU je propustio napraviti odlučniji korak u osiguranju sigurnosti opskrbe prirodnim plinom, jer bi jedinstveni nastup ne samo omogućio bolje pozicioniranje EU-a u odnosu na treće zemlje kao dobavljače prirodnog plina već bi i osigurao jednakost kako među državama tako i među njihovim građanima, jer bi se plin nabavljao pod istim uvjetima.

---

<sup>84</sup> Austvik, Ole Gunnar, *op. cit.* u bilj. 26. str. 375.

<sup>85</sup> Npr. German non-paper on the „Energy Union“. Dostupno na: <https://drive.google.com/file/d/0Bzzk5QqezBERTFNQQ2ZjMVpBYUU/view?pli=1>. Pristup 15. 2. 2018.

<sup>86</sup> Oyewunmi, T., *Examining the Role of Regulation in Restructuring and Development of Gas Supply Markets in the United States and the European Union*, Houston journal of international law, sv. 40, br. 1, 2017, str. 296.

## 4.2. Osnivanje Energetske unije

Europska je komisija 25. veljače 2015. god. iznijela prijedlog osnivanja Energetske unije u svom dokumentu pod nazivom „Okvirna strategija za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom“.<sup>87</sup> Energetska unija temelji se na: sigurnosti opskrbe, održivosti i konkurentnosti. Kako bi se ti ciljevi postigli, fokus energetske unije na pet je komplementarnih dimenzija: energetske sigurnosti, solidarnosti i povjerenju; unutarnjem energetske tržištu; energetske učinkovitosti, kojom se pridonosi umjerenijoj potražnji za energentima; smanjenju emisija ugljika u gospodarstvu te istraživanju, inovacijama i konkurentnosti.

Više je razloga koji su doveli do takva prijedloga. S jedne je strane to logičan razvoj tretiranja pitanja energetike u EU-u, poglavito u svjetlu ukrajinske krize, a s druge je strane to posljedica događaja u EU-u koji su doveli do slabljenja integracijskih tijekova u EU-u i potrebe da se pronađe novo središnje mjesto oko kojeg će se jačati europska ideja. Dakle „nova“ je Komisija željela ponuditi europski projekt koji će obilježiti njezin mandat te koji će omogućiti zajednički rad svih država članica, i to u vrijeme kada se zbog čitavog niza drugih problema (izbjeglička kriza, euro, Grčka, jačanje antieuropskih stranaka u državama članicama) širi europski projekt dovodio u pitanje.<sup>88</sup>

## 5. „PLINSKI PAKET“ KAO TEMELJ SIGURNOSTI OPSKRBE PRIDODNIM PLINOM U OKVIRU ENERGETSKE UNIJE

U odnosu na sigurnost opskrbe prirodnim plinom Energetska je unija usmjerena, s jedne strane, na jačanje unutarnjeg energetske tržišta, i to na razini EU-a, a s druge strane na poboljšanje osiguranja opskrbe plinom, i to kroz pojačanu suradnju i solidarnost među državama članicama te traženje odgovora na izazove koji predstavljaju odnosi s vanjskim dobavljačima prirodnog plina.

Okvir za poboljšanje sigurnosti opskrbe prirodnim plinom temelji se na tri bitne sastavnice: Uredbi o smjernicama za transeuropsku energetska infrastrukturu, Uredbi o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom i Odluci o međuvladinim ugovorima.

### 5.1. Uredba o smjernicama za transeuropsku energetska infrastrukturu

Infrastrukturno, sigurnost opskrbe plinom u Energetskoj uniji temelji se na izgradnji plinovoda kojim će se dobivati prirodni plin iz središnje Azije, tzv. Južni koridor, izgradnji središta za ukapljeni plin na Mediteranu i srednjoistočnoj Europi, poboljšanju mreže i

---

<sup>87</sup> *Op. cit.* u bilj. 51.

<sup>88</sup> Keay, Malcolm; Buchan, David, *Europe's Energy Union: a problem of governance*, Oxford Energy Comment, The Oxford Institute for Energy Studies, November 2015, str. 2. Dostupno na: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/02/Europes-Energy-Union-a-problem-of-governance.pdf>. Pristup 15. 2. 2018.



kapaciteta skladišta plina i mogućnosti za povratni tok plina.<sup>89</sup> Uredba o smjernicama za transeuropsku energetska infrastrukturu<sup>90</sup> predviđa da je do 2020. u infrastrukturu za prijenos električne energije i plina od europskog značaja potrebno ulaganje od oko 200 milijardi eura. Ta Uredba, kao i Uredba o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe,<sup>91</sup> temelji se na čl. 170. UFEU-a, kojim se uređuje nadležnost Unije u uspostavi i razvoju transeuropskih mreža, među ostalim i na području energetike, te čl. 171. UFEU-a, kojim se određuju mjere radi ostvarenje cilja. Uredba<sup>92</sup> je značajna po tome što se njome identificira 12 prioritetnih područja i koridora u razvoju europske energetske strukture. Kako bi se oni izgradili, Komisija je definirala listu projekata od zajedničkog interesa, koja se periodično obnavlja. Projekti koji dođu na takvu listu imaju cijeli niz pogodnosti – od financiranja od strane EU-a, preko ubrzanog postupka dobivanja potrebnih dozvola, do mogućnosti izuzimanja od pravila o državnoj potpori.

Iz analize te Uredbe očito je kako je njezina svrha nadopuna tržišnih mehanizama, odnosno omogućavanje javnom sektoru (na razini EU-a i država članica) intervenciju u svrhu osiguranja sigurnosti opskrbe prirodnim plinom u slučajevima kada ne postoji komercijalni interes za gradnjom i razvojem određene plinske infrastrukture. EU se takvim pristupom u velikoj mjeri odmiče od načela prema kojem će tržište samostalno osigurati sigurnost opskrbe prirodnim plinom i omogućuje državni intervencionizam, u kojem „mnoge važne odluke donosi javni sektor umjesto tržišta i koje se temelje na političkim prioritetima umjesto na komercijalnim interesima“.<sup>93</sup>

## 5.2. Uredba o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe prirodnim plinom

Nova Uredba o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom<sup>94</sup> donesena je 25. listopada 2017. god. U svrhu pripreme Uredbe napravljena je i analiza implementacije Uredbe 994/2010,<sup>95</sup> organizirana je i javna rasprava od siječnja do travnja 2015. god. te procjena

---

<sup>89</sup> Siddi, M., *The EU's Energy Union: A Sustainable Path to Energy Security?*, *The International Spectator*, br. 51, sv. 1, 2016, str. 136.

<sup>90</sup> Uredba br. 347/2013 od 17. 4. 2013. o smjernicama za transeuropsku energetska infrastrukturu, SL, L 115/39 od 25. 4. 2013.

<sup>91</sup> Uredba br. 1316/2013 od 11. 12. 2013. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe, SL, L 348 od 20. 12. 2013.

<sup>92</sup> Uredbu nadopunjuje i Komunikacija Komisije o strategiji EU-a za ukapljeni prirodni plin i skladištenje plina, COM(2016) 49 final, Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0049&from=HR>. Pristup 1. 2. 2018.

<sup>93</sup> Talus, K., *op. cit.* u bilj. 35, str. 385.

<sup>94</sup> Uredba (EU) 2017/1938 od 25. 10. 2017. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom, SL, L 280/1 od 28. 10. 2017.

<sup>95</sup> Europska komisija *SWD(2014) 325 final, Commission Staff Working Document: Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/SWD%202014%20325%20Implementation%20of%20the%20Gas%20SoS%20Regulation%20en.pdf>. Pristup 1. 2. 2018.

učinaka propisa.<sup>96</sup> Uredba se temelji na načelu solidarnosti, regionalne suradnje i transparentnosti.

### 5.2.1. Načelo solidarnosti

Načelo solidarnosti<sup>97</sup> u Uredbi zamišljeno je da u slučaju ozbiljne krize, odnosno poremećaja u opskrbi plinom u nekoj državi članici, susjedne države pruže pomoć u osiguranju opskrbe plinom kućanstvima i osnovnim društvenim službama. Iako se solidarnost spominje više puta u UFEU-u i Ugovoru o EU-u, nigdje u temeljnim ugovorima nije definiran sadržaj tog pojma. Sud EU-a u predmetu *Slovačka i Mađarska protiv Vijeća*<sup>98</sup> utvrdio je kako načelo solidarnosti uspostavlja pravnu obvezu država članica djelovati u korist drugih država članica čak i kad to nije u njihovu interesu.<sup>99</sup> Sud nije uspostavio jedinstvenu praksu u pogledu pitanja predstavljaju li sve odredbe o solidarnosti koje se spominju u Ugovorima temelj za pravno obvezujuće obveze država. Tako je u pitanjima azila i migracije utvrdio kako ne postoji pravno obveza poštivanja načela solidarnosti od strane država članica.<sup>100</sup> Slično je utvrdio i u predmetima koji se tiču slobode kretanja osoba i nastana, npr. u predmetu *Pensionsversicherungsanstalt v Peter Brey*<sup>101</sup> te u predmetu *Pringle* kad je u pitanju europska monetarna unija, odnosno pomoć državama člancima u slučaju krize.<sup>102</sup>

Inače, načelo solidarnosti u kontekstu energije spominje se na dva mjesta u UFEU-u. Tako se u čl. 122.(1) propisuje da „Vijeće, na prijedlog Komisije, može u duhu solidarnosti među državama članicama odlučiti o mjerama primjerenima gospodarskim prilikama, osobito ako se pojave ozbiljne poteškoće u opskrbi određenim proizvodima, poglavito u području energetike“. U čl. 194.(1)(b) navodi se da je „cilj je energetske politike Unije u duhu solidarnosti među državama članicama osigurati“, među ostalim, i „sigurnost opskrbe energijom u Uniji“.

Čini se da postoji određena neusklađenost između tih dviju odredbi, pa je tako provedba ciljeva iz čl. 194(1), uključujući „sigurnost opskrbe energijom u Uniji“, izričito ograničena odredbom iz čl. 194(2), kojom se određuje da nijedna mjera ne može utjecati „na pravo države članice da utvrđuje uvjete za iskorištavanje svojih energetske resursa, svoj izbor

---

<sup>96</sup> Europska komisija *SWD(2016) 25 final, Commission Staff Working Document: Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Regulation 994/2010*. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1\\_EN\\_impact\\_assessment\\_part1\\_v7\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_EN_impact_assessment_part1_v7_0.pdf). Pristup 1. 2. 2018.

<sup>97</sup> Kako je to definirao Sud EU-a u predmetu br. 39/72 *Commission v Italy*, Presuda od 7. 2. 1973., para. 15, ECLI:EU:C:1973:13, načelo solidarnosti predstavlja temeljno načelo Zajednice. „Ova povreda obveze solidarnosti prihvaćene od strane država članica činjenicom njihova pristupanja Zajednici vrijeđa temelj pravnog poretka Zajednice“.

<sup>98</sup> Predmet: C-643/15, *Slovačka i Mađarska protiv Vijeća*, Presuda od 6. 9. 2017. ECLI:EU:C:2017:631.

<sup>99</sup> *Ibid.* para. 291.

<sup>100</sup> *Ibid.* para. 293.

<sup>101</sup> Predmet: C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt v Peter Brey*, Presuda od 19. 9. 2013., para. 72, ECLI:EU:C:2013:565.

<sup>102</sup> Predmet C-370/12, *Pringle v Ireland*, Presuda od 27. 11. 2012. para. 147. ECLI:EU:C:2012:756.

među različitim izvorima energije i opću strukturu svoje opskrbe energijom“. S druge strane, čl. 122. ne postavlja bilo kakva ograničenja, tako da preostaje vidjeti hoće li u praksi dolaziti do problema u tumačenju tih odredbi. Ispravno bi tumačenje moglo biti da se čl. 194. odnosi na slučajeve „redovnog“ postupanja i provedbe energetske politike Unije, dok se čl. 122. odnosi na krizne situacije u kojima ne vrijedi ograničenje iz čl. 194(2). Ipak, čini se da navođenje „energije“ u odnosu na „opskrbu“ stvara pravnu osnovu temeljem koje bi EU mogao intervenirati u slučaju poremećaja opskrbe, odnosno u slučaju krize, kako bi osigurao energetske sigurnost.<sup>103</sup> S obzirom na odredbe čl. 194., može se očekivati da će Sud, kao npr. i kod predmeta koji su se bavili EMU-om, zauzeti pragmatični pristup te da će odluka ovisiti dijelom i o dubini krize na koju će se odnositi i o njezinu mogućem utjecaju na budućnost EU-a. Pojam solidarnosti u opskrbi energijom odnosi se na dijeljenje rizika, to jest predstavlja dogovor između država „da će intervenirati na temelju reciprociteta ako jedna od njih doživi nepredvidljive poteškoće - jedna za sve, sve za jednu“.<sup>104</sup>

Uredba definira uvjete i način na koji se primjenjuje načelo solidarnosti u osiguranju opskrbe prirodnim plinom. Država članica može zatražiti od jedne ili druge države članice pomoć po načelu solidarnosti samo ako su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

- a) radi se o krajnjoj nuždi (u engleskom izvorniku koristi se izraz „*last resort*“)<sup>105</sup>
- b) država članica koja je zatražila solidarnost nije bila u mogućnosti pokriti deficit u opskrbi plinom svojim kupcima zaštićenima mehanizmom solidarnosti unatoč primjeni mjere proglašenja izvanrednog stanja
- c) država članica iscrpila je sve tržišne mjere i sve mjere predviđene u svojem interventnom planu
- d) uputila je izričit zahtjev Komisiji i nadležnim tijelima svih država članica od kojih traži pomoć te se obvezala državi članici koja pruža pomoć odmah platiti pravičnu naknadu.

Bitno je naglasiti da država članica koja se nađe suočena s krizom u opskrbi plinom ima pravo zatražiti pomoć od susjednih država članica, a ne i obvezu.

---

<sup>103</sup> Georgiou, A. N., EU Solidarity and the Russian Gas Deal with Greece: Blocking the Pipeline, *Manchester Journal of International Economic Law*, sv. 13, br. 3, 2016, str. 433.

<sup>104</sup> Talus, Kim, *op. cit.* u bilj. 22, str. 278.

<sup>105</sup> Ovdje je potrebno upozoriti na nedostatke službenog prijevoda Uredbe na hrvatski jezik. Naime u čl. 13. st. 3. navodi se da se „mjera solidarnosti poduzima u krajnjoj nuždi“. U verziji Uredbe na francuskom jeziku ta odredba glasi: „une mesure de solidarité est prise en dernier recours“, a na engleskom: „a solidarity measure shall be taken as a last resort“. S jedne strane izraz „krajnja nužda“ u hrvatskom pravnom jeziku tradicionalno označava jedan od razloga za isključenje protupravnosti u kaznenom pravu, međutim postao je uobičajen i u prijevodima propisa EU-a, npr. iz područja bankarstva, gdje se izraz „lender of last resort“ prevodi kao „zajmodavac u krajnjoj nuždi“. Međutim do sada se u području energetike nije koristio taj prijevod (npr. u Direktivi 2009/728EZ), u kojoj se izraz „supplier of last resort“ na hrvatskom prevodi kao „oprskrblijač zadnjeg izbora“. Čini se stoga da je prijevod pogrešan te da bi bolje bilo kada bi se koristio prijevod „mjera solidarnosti poduzima se kao kranja mjera ili kao zadnji izbor“.

Kod primjene pomoći po načelu solidarnosti važno je naglasiti dva elementa: prvi, da primjena tog sustava dolazi u obzir samo ako su prethodno iscrpljeni svi tržišni mehanizmi i ako su se pokazali kao nedovoljni, a drugi je da se solidarnost pruža na temelju pravične naknade.

Što se tiče isplate naknade, država koja je zatražila solidarnost mora odmah platiti pravičnu naknadu koja obuhvaća: (i) isporučeni plin; (ii) sve ostale relevantne i opravdane troškove; i (iii) obvezu isplate svih naknada koje proizlaze iz sudskih postupaka, arbitražnih postupaka ili sličnih postupaka i nagodbi te povezanih troškova takvih postupaka, koji uključuju državu članicu koja pruža solidarnost u odnosu na subjekte uključene u pružanje takve solidarnosti.

Uredba ne propisuje detaljno kako će države postupati u slučajevima solidarnosti, već predviđa da će to države članice urediti međusobnim ugovorima. Komisija je u veljači 2018. god. donijela pravno neobvezujuće preporuke za ključne elemente tehničkih, pravnih i financijskih aranžmana između država članica kojima trebaju urediti svoje odnose u slučaju pružanja solidarnosti.<sup>106</sup> Te preporuke ne obvezuju, ali bi ih države članice trebale uzeti „u najvećoj mogućoj mjeri u obzir“ prilikom sklapanja međusobnih aranžmana za postupanje po načelu solidarnosti. Što se tiče država od kojih se traži pomoć po načelu solidarnosti, odredbe su relativno „mekane“, tako da takva država postupa na način da nema apsolutnog standarda, odnosno ona postupa „u najvećoj mogućoj mjeri i ne stvarajući nesigurne situacije“ i poduzima potrebne mjere kako bi se osiguralo da se opskrba plinom kupaca koji nisu kupci zaštićeni mehanizmom solidarnosti na njezinu području smanji ili obustavi do potrebne mjere. Pri tome se također vodi načelom da se prvo moraju upotrijebiti sve tržišne mjere, a tek onda netržišne.

Odredbe o solidarnosti predstavljaju vrlo važan iskorak ne samo u povećanju sigurnosti opskrbe već i u stvaranju jedinstvene europske energetske politike. Po prvi se put uvodi pravo neke države članice pogođene krizom na traženje pomoći, kao i obveza drugih država članica na pružanje pomoći. Tom Uredbom načelo solidarnosti postaje primjenjivo i u praksi. Ipak, treba naglasiti da, prema dosadašnjim iskustvima, postoji vrlo malo izgleda da će doći do primjene solidarnosti kada je u pitanju opskrba prirodnim plinom. Naime, analize pokazuju da čak ni plinska kriza iz 2009. god. nije imala takve učinke da bi, prema kriterijima Uredbe, došla u obzir primjena odredbi o solidarnosti. Ipak, kada bi se primijenio hipotetski scenarij iz stresnog testa iz 2014. god. o potpunom prekidu isporuke ruskog plina tijekom šest mjeseci, neke od najteže pogođenih država članica udovoljavale bi kriterijima za traženje solidarnosti od drugih država članica.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Preporuka Komisije EU-a 2018/177 o elementima koje treba uključiti u tehničke, pravne i financijske aranžmane među državama članicama radi primjene mehanizma solidarnosti u skladu s člankom 13. Uredbe (EU) 2017/1938 Europskog parlamenta i Vijeća o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom, Sl, 2018, L 32/52, od 6. 2. 2018.

<sup>107</sup> Vidi opširnije u: Ciszewski *et. al.*, *op. cit.* u bilj. 41, str. 31.

### 5.2.2. Načelo regionalne suradnje

Iskustvo u dosadašnjim krizama, kao i u implementaciji Uredbe 994/2010, pokazalo je da sustav koji je uspostavljen tom Uredbom, prema kojem svaka država članica sama za sebe provodi procjenu rizika i izrađuje planove prevencije i reakcije, ne daje optimalne rezultate. To je potvrdio i stresni test iz 2014. god., iz kojeg je vidljivo da su posljedice poremećaja opskrbe prirodnim plinom bitno manje ako se aktiviraju regionalni mehanizmi suradnje. Iz Uredbe se može iščitati da Komisija te regionalne mehanizme suradnje vidi samo kao međufazu u kreiranju jedinstvene politike EU-a. Uredbom se tako predviđa osnivanje „skupina za rizik“, dakle to su skupine država članica koje surađuju radi povećanja sigurnosti opskrbe plinom te se u okviru tih skupina dogovaraju o odgovarajućim i djelotvornim prekograničnim mjerama svih država unutar pojedine skupine ili izvan skupina za rizik duž koridora za interventnu opskrbu.<sup>108</sup> Sastav tih skupina određen je Uredbom,<sup>109</sup> i to temeljem „glavnih transnacionalnih rizika“ za sigurnost opskrbe, ali ga je Komisija ovlaštena revidirati. Nadležna tijela svake države u pojedinoj skupini za rizik utvrđuju i zajedničku procjenu rizika na razini skupine te se ona dostavlja Komisiji. Plan prevencije i interventni plan svake države sadržavaju i regionalno poglavlje, koje zajednički izrađuju sve države u skupini za rizik. Uloga Komisije povećava se, pa je ona ovlaštena proglasiti izvanredno stanje na regionalnoj razini ili razini Unije, s tim što za to mora postojati prethodni zahtjev nekog nadležnog tijela države članice.

Unatoč uvođenju tih mehanizama regionalne suradnje, bitno je napomenuti da odgovornost za osiguranje opskrbe prirodnim plinom i dalje ostaje na državama člancima, s tim da Komisija ima vrlo ograničenu mogućnost intervencije. Regionalne skupine za rizik nemaju nikakva tijela ni mogućnost odlučivanja. U pozadini nastojanja Europske komisije u promociji regionalnog pristupa nalazi se i ideja prema kojoj je regionalizacija prvi korak u „europeizaciji“ energetike, odnosno stvaranju neke vrste energetske mini Schengena.<sup>110</sup> Prema njoj bi se poticala suradnja među susjedima, odnosno u regiji, i to ne samo na području sigurnosti opskrbe nego ponajprije na uspostavi zajedničkog regionalnog tržišta. Nakon stvaranja funkcionalnih regionalnih tržišta išlo bi se na stvaranje jedinstvenog europskog energetskeg prostora.

Iako je regionalna suradnja logična, ponajprije s tehničkog aspekta, ona u sebi krije i opasnost za europski pristup. Naime ako države članice svoju potrebu za sigurnosti opskrbe plinom riješe u okviru regije kojoj pripadaju i ako se te regije budu bitno

---

<sup>108</sup> Putovi opskrbe plinom Unije kojima se državama člancima pomaže da bolje ublaže učinke mogućih poremećaja u opskrbi ili infrastrukturi.

<sup>109</sup> Utvrđene su sljedeće skupine za rizik koje u sebi sadrže posebne podskupine prema dobavnim pravcima: 1) skupina za rizik za istočnu opskrbu plinom: Ukrajina (u ovoj je i RH), Bjelorusija, Baltičko more, Transbalkan i Sjeveroistok; 2) skupina za rizik za opskrbu plinom iz Sjevernog mora: Norveška, niskokalorični plin, Danska i UK; 3) skupina za rizik za opskrbu plinom iz sjeverne Afrike: Alžir (u ovoj je i RH) i Libija; 4) skupina za rizik za jugoistočnu opskrbu plinom: Južni plinski koridor (u ovoj je i RH) i istočno Sredozemlje.

<sup>110</sup> Vidi opširnije u: Leal-Arcas, R., Alemany Rios, J., i Grasso, C., The European Union and its energy security challenges: engagement through and with networks, *Contemporary Politics*, br. 21, sv. 3, 2015, str. 278.

međusobno razlikovale, države članice neće imati interes za razvojem zajedničke europske politike na području sigurnosti opskrbe prirodnim plinom.

### 5.2.3. Načelo transparentnost komercijalnih ugovora

Dugotrajni ugovori o isporuci plina predstavljaju i dalje najznačajniji segment plinskog tržišta EU-a. Takvi ugovori osiguravanju likvidnost, stabilnost opskrbe i u određenim slučajevima diversifikaciju i sigurnost opskrbe,<sup>111</sup> a mogu imati odlučujući utjecaj na plinsko tržište u pojedinoj zemlji, poglavito ako ima ograničene mogućnosti diversifikacije, odnosno ako je ovisna o jednom dobavljaču, i o njima u takvim slučajevima izravno ovisi sigurnost opskrbe plinom. Često su politizirani i sadrže odredbe koje nisu tržišne i odražavaju stvarnu pregovaračku poziciju stranaka. Karakteristika im je i da ih je teško mijenjati te da sporovi u pravilu završavaju pred međunarodnim arbitražama. Pored navedenog, u pravilu su i tajni, tako da su i Komisija i nacionalna tijela imali problema u njihovu pribavljanju, što je izazivalo daljnje probleme u procjeni rizika i pripremi odgovarajuće reakcije.<sup>112</sup> Komisija u sklopu svojih ovlasti može pribaviti sve ugovore kada postupa po pravilima o zaštiti tržišnog natjecanja, međutim tu se radi o situacijama u kojima se procjena takvih ugovora radi *ex-post*, dakle nije od koristi u svrhu postizanja veće sigurnosti opskrbe plinom. Stoga Uredba donosi stroža pravila koja se s jedne strane odnose na situacije kada je već proglašeno krizno stanje, ali s druge strane po prvi put i na situacije koje prethode, dakle opskrba je plinom ugrožena ili bi mogla biti ugrožena i obvezuje poduzeća za prirodni plin na dostavu cijelog niza podataka nacionalnim tijelima.

Pored navedenog, poduzeća za prirodni plin moraju dostaviti nadležnim nacionalnim tijelima i podatke o ugovorima o opskrbi plinom koji imaju prekograničnu dimenziju i trajanje dulje od godinu dana te ugovore kojima se osigurava 28 % ili više godišnje potrošnje plina u toj državi članici. Ako Komisija ili nadležno tijelo najteže pogođene države članice<sup>113</sup> smatra da bi se određenim ugovorom mogla narušiti sigurnost opskrbe plinom u državi članici, regiji ili Uniji, može zatražiti od poduzeća za plin dostavu takva ugovora (osim informacije o cijeni).

Jedan od problema s tim odredbama jest to što one ne sadrže nikakve sankcije za nepostupanje po njima, već se države članice obvezuju da propišu pravila o sankcijama do 2. svibnja 2019. god. Kada i ta pravila budu donesena, moći će se napraviti procjena toga imaju li Komisija i nadležna nacionalna tijela na raspolaganju mehanizam koji će im omogućiti dobivanje podataka koji su relevantni za procjenu situacije u vezi sa sigurnošću opskrbe plinom.

---

<sup>111</sup> Ciszewski *et al.*, *op. cit.* u bilj. 41. str. 31.

<sup>112</sup> *Ibid.* str. 32.

<sup>113</sup> Država članica u kojoj se odvija većina prodaje plina ugovorne stranke određenog ugovora ili u kojoj ta stranka ima najviše kupaca.

### 5.3. Prijedlog Odluke o međuvladinim ugovorima

U veljači 2016. god. Komisija je predložila izmjenu Odluke o međuvladinim ugovorima,<sup>114</sup> prema kojoj je najvažnija promjena u tome da bi postojala obavijest *ex ante*, a time i provjera takvih ugovora. Dakle, države članice trebale bi obavijestiti Komisiju o namjeri sklapanja ili izmjene ugovora s trećim državama. Što se tiče ugovora između trgovačkih društava, ne postoji obveza obavještanja komisije, ali je ona moguća na dobrovoljnoj bazi. Nakon obavijesti Komisija mora provesti procjenu *ex ante* o sukladnosti nacrtu ugovora ili izmjena ugovora s pravom EU-a, posebice u odnosu na odredbe koje se tiču unutarnjeg energetskog tržišta i tržišnog natjecanja, i o tome obavijestiti državu članicu. Države članice kod sklapanja/promjene takvih ugovora moraju u „najvećoj mjeri uzeti u obzir mišljenje Komisije“. Obveza se širi i na „neobvezujuće instrumente“, dakle države članice i takve dokumente moraju dostaviti Komisiji, koja radi analizu *ex-post* i o tome obavještava državu članicu.

Može se očekivati da će ta Odluka izazvati probleme s nekim državama članicama i sukobe s Komisijom, budući da se njome ulazi u pregovaračke mehanizme pojedinih država, što se do sada smatralo njihovom apsolutnom domenom.<sup>115</sup>

Načelo jednakosti i nediskriminacije, ali još više i načelo solidarnosti, govori u prilog zajedničkom nastupu svih članica EU-a prema trećima kod kupovine prirodnog plina. Samo se tako može postići bolja pregovaračka pozicija i samo se tako mogu zaštititi države članice iz istočne i središnje Europe ne samo od rizika vezanih uz sigurnost opskrbe nego i od različitih cijena koje nameće tržište. S druge strane, taj bi pristup značio slabljenje pozicija velikih zapadnih zemalja, ponajprije Njemačke, koja u samostalnom nastupu u pravilu dobiva povoljnije uvjete, a značio bi i odstupanje od tržišnog rješavanja problema cijena i sigurnosti opskrbe plinom. Naime ukoliko bi države pregovarale i tako određivale cijenu plina, onda bi to izravno utjecalo na trgovačka društva koja se bave plinom da odstupe od tržišnog natjecanja jer više ne bi mogla utjecati na cijene, a time i na svoje rezultate.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Europska komisija *COM(2016) 53 final, Prijedlog od 16. 2. 2016.* Dostupno na: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v12.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_EN_ACT_part1_v12.pdf). Pristup 15. 2. 2018.

<sup>115</sup> Siddi, M., *op. cit.* u bilj. 91, str. 140.

<sup>116</sup> Leal-Arcas, R., Rios Alemany, J., *The Creation of European Energy Union*, Queen Mary, University of London, School of Law Legal Studies Research Paper Series br. 206/2015, str. 44.

## **6. ZAKLJUČAK**

Postoji čitav niz razloga zašto će stvaranje Energetske unije, posebice na području sigurnosti opskrbe plinom, i dalje predstavljati izazov za EU s neizvjesnim ishodom. Tako istočno- i srednjoeuropske zemlje na tom području podupiru stvaranje nadnacionalne, europske politike, a kroz to i dijeljenje odgovornosti za sigurnost opskrbe prirodnim plinom. S druge strane, mnoge zapadnoeuropske zemlje smatraju da im nacionalni pristup daje prednost i otvara više mogućnosti za ostvarivanje energetske ciljeve. Pri tome je značajno da je razvijenost tržišta između država članica različita i nije izgledno da će se u dogledno vrijeme smanjiti. To je poseban problem u energetici, pa i u pitanjima prirodnog plina, gdje su u svrhu ostvarivanja sigurnosti, ali i unutarnjeg tržišta, potrebne velike investicije, koje nisu uvijek i ekonomski opravdane. Dakle, manje razvijena tržišta morat će se osloniti na neku vrstu javne/državne intervencije, dok se ona razvijenija mogu osloniti više na tržišne mehanizme. Tu se vidi i da se pojam solidarnosti različito poima, za ove zemlje to je solidarnost i u nastupu prema Rusiji, dok je za zapadne zemlje to ponajprije solidarnost kod opskrbe ugroženih potrošača.

Različiti ekonomski položaj država članica EU-a dovodi i do različitih pogleda na to čemu dati prvenstvo – razvoju i sigurnosti ili zaštiti okoliša i klimatskim promjenama. EU za sada pokušava to pitanje riješiti kombinacijom tržišnih i netržišnih mjera, s time da puno veći naglasak, zbog utjecaja zapadnoeuropskih zemalja, stavlja na tržišne mjere. To je posebno vidljivo kod nemogućnosti kreiranja zajedničke politike i nastupa u odnosu na treće zemlje od kojih EU kupuje prirodni plin. Tržište u pravilu nastoji ići prema opciji koja je najjeftinija i pri tome ne daje nužno odgovarajuće odgovore na problem sigurnosti, posebice diversifikacije. Npr. infrastruktura za ukapljeni plin tržišno je u pravilu neisplativa – terminali rade s oko 20 % isplativosti, a ukapljeni je plin i skuplji od onoga koji se dobiva kroz plinovode, dakle, ako se to prepusti samo tržištu, nije realno da će se povećavati sigurnost. Očito je stoga da je potrebna i intervencija netržišnim alatima kako bi se poboljšala sigurnost opskrbe prirodnim plinom.

Regionalni pristup, koji potiče Komisija kao korak prema stvaranju zajedničke europske energetske politike, može upravo na području sigurnosti opskrbe prirodnim plinom zbog njegove specifičnosti dovesti do razgradnje, a ne izgradnje zajedničke europske politike budući da stvara neku vrstu samovoljnih grupa koje neće imati interes za međusobnu suradnju.

Međutim, ako se to spusti na razinu država članica, dakle na način da one same investiraju u određenu infrastrukturu, povećava se rizik da će države nastojati „vratiti“ i zaštititi svoju investiciju na štetu privatnih investitora i tržišne utakmice. Istovremeno, Lisabonski ugovor izričito predviđa da su države članice samostalne u izboru svojeg „energetskog miksa“, čime je otežan cjeloviti pristup rješavanju pitanja sigurnosti opskrbe prirodnim plinom. S druge strane, i pitanje solidarnosti rezervirano je za krizne situacije, a ne za preventivno djelovanje, koje bi uključivalo i zajednički nastup prema trećim zemljama.



Sve to govori u prilog tezi da je Energetska unija s predviđenim mehanizmima samo djelomice u stanju realizirati sigurnost opskrbe plinom te da se u budućnosti mogu očekivati daljnje promjene koje bi trebale ići u smjeru zajedničkog nastupa prema trećima, kao i dizanje odlučivanja o nekim pitanjima (dijelom i energetskog miksa) na razinu EU-a, što sa sobom povlači i pitanje odgovornosti. Naime, uspješna politika na tom planu može biti samo ona koja na istoj razini ima i odlučivanje i odgovornost za takve odluke. Dakle, ukoliko bi se išlo za proširivanjem ovlasti EU-a, odnosno ovlasti Komisije, onda bi Komisija dobila i odgovornost za sigurnost opskrbe.

## **ENERGY UNION AND THE SECURITY OF THE NATURAL GAS SUPPLY**

The aim of the paper is to analyse solutions provided by the Energy Union regarding the security of the natural gas supply. Natural gas provides around one quarter of the EU energy needs; about 30% of natural gas is produced in the EU and the rest is imported. If we add to this the fact that many EU Member States are directly dependent on one foreign supplier, the issue of the security of the natural gas supply represents one of the key issues of EU energy security. So far, the EU has been dealing with this problem primarily as an issue of the internal energy market on the premise that market development will lead to improved security of supply. This premise is only partially correct because, for a number of reasons which are analysed in this paper, the market itself does not improve the security of supply. For this reason, many EU Member States have changed their approach and started with interventionist measures in order to find a solution for the security of supply. In so doing, they potentially jeopardise the development of the single energy market. The solutions provided by the Energy Union provide for public sector interventions, but, due to the different approaches between Eastern and Western European countries, they still do not provide an adequate answer, especially regarding the common European Approach to third countries. For this reason, the Energy Union will not be able to fulfil its goal of securing the supply of natural gas to all EU countries.

*Keywords: Energy Union, security of the natural gas supply, energy security, European energy policy, principle of solidarity*

**Orsat Miljenić**, Ph. D., attorney at law and member of the Croatian Parliament