

*Др Бранислава Лейошић Ковачевић
пomoћник генералног директора,
ЈП "Транснафта", Београд*

Уговор о енергетској повељи као инструмент за сигурност инвестиција у области енергетике

Резиме

Уговор о енергетској повељи је јединствен инструмент за остваривање међународне кооперације у области енергетике. Овај уговор је постао фактор сигурности инвестиција и инвестиција у енергетици држава чланица.

Процес настајања Уговора о енергетској повељи започео је као политички процес Енергетске повеље почев од 1990. године. Декларација о Енергетској повељи је потписана 1991. године, а Уговор о енергетској повељи је потписан 1994. године и 1998. године је ступио на снагу.

Као што се односи у области енергетике развијају и мењају, иако се и међународне активности везане за енергетику, иако и за Уговор о енергетској повељи стално развијају.

Активности везане за овај уговор одвијају се у посебним радним групама у областима: 1) инвестиција и решавања спорова у вези са инвестицијама, 2) транзиција и трговине и 3) енергетске ефикасности и заштите животне средине.

Република Србија још није потписала није ратификовала Уговор о енергетској повељи, као предуслов за сигурност инвестиција у области енергетике на територији државе, иако је започела процес приватизације у области енергетике и исказала политичку вољу за учешћем у процесима

изградње међународних нафтовода и гасовода, што ће да утиче на квалитет, сигурност и остваривање ових инвестиција.

Кључне речи: Уговор о енергетској повели, инвестиције, цевоводи, трговина енергијом, енергетске мреже

1. Увод

Правни односи у области енергетике су веома сложени и задиру у различите друштвене области као што су привреда, рударство, енергетика, заштита животне средине, саобраћај и др., али и у различите области права као што су: међународно привредно право, међународно приватно право, трговинско право, уставно право, управно право, саобраћајно право, арбитраже, право заштите животне средине, право конкуренције и др.

Енергенти, као и други природни ресурси нису равномерно распоређени на нашој планети, тако да је, у циљу задовољења потребе за енергијом неопходно да се енергенти превозе до места производње енергије, или да се енергија преноси са једног места на друго, преко територије различитих држава. Инвестиције у енергетском сектору, за експлоатацију руда, сирове нафте или природног гаса, или инвестиције у енергетске мреже за превоз електричне енергије, сирове нафте, гаса, или деривата нафте као природних монопола су веома велике и у њима веома често учествују инвеститори из различитих држава. Технологија експлоатације природних добара (угља, сирове нафте, природног гаса, водотокова и др.), производња енергије и енергената, њихов превоз и потрошња спадају у технологије које представљају велике загађиваче животне средине. Због тога су правни односи у области енергетике тесно везани за правне односе у области животне средине.

Као посебна област, у циљу коришћења енергије на начин да се са што мањом потрошњом енергије постигну што већи резултат а тима и смањи негативан ефекат *енергетског циклуса*¹⁾ на животну средину, развила се област енергетске ефикасности.

Коришћење енергије прожима сваку пору живота, привреде и одрживог развоја, а у условима глобализације све више у овим односима учествује страни елемент везан за превоз и трговину енергентима и енергијом. Поред страног елемента заштита животне средине и коришћење јавног добра, али и регулисање природних монопола и остваривање конкуренције, утичу на усложњавање ових односа. Енергетски извори су ограничени, а потреба за енергијом је све већа.

Почетком деведесетих година прошлог века сложеност односа везаних за енергетику и потреба за стварањем међународног политичког и правног инстру-

1. Енергетски циклус је укупност процеса и односа од експлоатације енергената, производње, прераде, складиштења, превоза, продаје и потрошње енергије и енергената.

мента за уређењем међународних правних односа у области енергетике Евроазије, довели су до процеса стварања Уговора о енергетској повељи.

2. Историјат

Међузависност између држава извозника и држава увозника енергије је узроковала остваривање кооперације између ових држава и преговоре око стварања ефикасног међународног правног оквира који би пружио више сигурности од билатералних уговора или неких неправних инструмената. Као резултат ових преговора 1991. године настала је Декларација о енергетској повељи (у даљем тексту: Повеља). Ова декларација представља израз политичких тежњи држава потписница за промоцију кооперације у области енергетике. У јуну 1991. године у Даблину, холандски председник владе Руд Луберс је предложио текст Енергетске повеље. У децембру 1994. године у Хагу је потписана Повеља у форми политичке декларације.

Рад на остваривању правно обавезујућег акта се наставио, те је у децембру 1994. године у Лисабону је потписан Уговор о енергетској повељи. Заједно са овим уговором потписан је и Протокол о енергетској ефикасности и одговарајућим аспектима животне средине (PEEREA), кроз који се изражава потреба за регулисањем остваривања ефикасног коришћења енергије и остваривања заштите животне средине од негативних утицаја *енергетског циклуса*.

Након што је Уговор о енергетској повељи ратификовало тридесет држава он је ступио на снагу априла 1998. године.

Исте године су усвојени Амандмани о трговини овог уговора, који су усаглашени са правилима Светске трговинске федерације.

У децембру 2004. године усвојен је Преглед Процеса енергетске, који представља скуп активности свих органа и тела основаних на основу Уговора о енергетској повељи и саме Повеље.

3. Садржај Уговора о енергетској повељи

Уговор о енергетској повељи (у даљем тексту: Уговор) је сложен документ који се састоји од основног текста и више анекса и два протокола.

Основни текст Уговора се састоји од Преамбуле и следећих делова: 1) Дефиниције и намера; 2) Трговина; 3) Промоција и заштита инвестиција; 4) Остале одредбе; 5) Решавање спорова; 6) Прелазне одредбе; 7) Структура и институције; 8) Завршне одредбе. Уговор има 50 чланова.

На основни текст Уговора усвојено је 14 анекса којима се ближе уређују поједине одредбе самог Уговора, али се уређује и област примене и изузеци од одредби Уговора у земљама чланицама.

Предмет Уговора је пет области: заштита и промоција страних инвестиција, заснована на начелу екстензивног националног третмана или на начелу најпов-

лашћеније нације (које је прихватљивије); слободна трговина енергетским материјалима, производима и енергетском опремом заснована на правилима Светске трговинске организације; слободан транзит енергије цевоводима и мрежама; смањење негативног ефекта енергетског циклуса на животну средину кроз побољшање енергетске ефикасности; и механизам решавања спорова типа: држава-држава и инвеститор-држава.

3. 1. Инвестиције

Основу Уговора чине одредбе о инвестицијама у област енергетике. Циљ ових одредби је да створе правни оквир за међународне инвестиције у области енергетике, којима ће се обезбедити правна сигурност и заштита потенцијалних инвеститора, чиме се остварује промоција инвестирања у област енергетике према великим међународним компанијама, фондовима, као и повољнијим кредитним аранжманима.

Заштита страних инвестиција заснована је на принципу недискриминације и смањењу некомерцијалних ризика. Уговор ствара јединствен правни оквир између потписница, који је заснован на познатим принципима (најповлашћеније нације, екстензивног националног третмана), и прихваћен од стране педесет једне државе. Заштита инвестиција обавезује потписнице на принцип недискриминације инвеститора из друге државе потписнице али и било које треће стране.

Одредбе уговора у области инвестиција постигле су да се оствари равнотежа у погледу приступа националним енергетским ресурсима, на начин да се поштује суверенитет државе домаћина, али да држава домаћин постави стабилне услове инвестирања за инвеститоре на принципима транспарентности, отворености и недискриминације.

Под инвестицијама се сматра конкретно улагање у енергетску активност, које се остварује било оснивањем привредног субјекта који ће обављати енергетске делатности, било инвестирањем у капитал привредног субјекта за обављање енергетске делатности, као и коришћење других финансијских инструмената којима се остварује улагање у област енергетике државе потписнице.

Одредбама овог дела се регулише: статус *кључног особља*, накнада штете, експропријација, трансфер инвестиција, суброгација и др.

3. 2. Трговина

Одредбе Уговора којима се уређује трговина енергетским материјалима, производима²⁾ и опремом засноване су на принципима Општег споразума о царинама и трговини (ГАТТ) и Светске трговинске организације (транспарентност, неди-

2. Енергетски материјали и производи су посебно регулисани у Анексу ЕМ Уговора, где је наведено који енергетски материјали и производи се подразумевају под: нуклеарном енергијом; угљем, природним гасом, нафтом и дериватима нафте, електричном енергијом; другом енергијом.

скриминација и прогресивна либерализација међународне трговине) и модификоване су Амандманом о трговини из априла 1998. године. Обзиром да неке државе потписнице нису чланице Светске трговинске организације (СТО)³⁾, одредбама овог Амандмана је остварено да се ове државе приближе режиму СТО у области трговине енергетским материјалима, продуктима и опреми.

Овим одредбама Уговора промовише се приступ светском тржишту под комерцијалним условима у циљу развоја отвореног и конкурентног тржишта за енергетске материјале и производе. Такође је утврђена забрана дерогирања одредби ГАТТ-а и одговарајућих трговачких инструмената и мера. Потписнице су се обавезале да ће предузети активности на уклањању тржишних баријера којима се омета конкуренција, на промоцији, приступу и трансферу технологије на комерцијалној и недискриминаторској основи и отварању тржишта капитала подржавањем протока капитала у финансијској трговини енергетским материјалима и производима.

3. 3. Транзит

У делу Уговора Трговина, транзит је уређен једним чланом. Овим чланом је регулисано да се у циљу остваривања доступности енергије, угљоводоника (нафта, гас и деривати нафте) и електричне енергије, државе преко чијих територија пролазе међународни цевоводи (нафтоводи, гасоводи, продуктоводи) и електроенергетски водови, омогућиће приступ енергетским мрежама на принципима недискриминације, без непотребних задржавања, рестрикција или трошкова, како би се остварио безбедан транспорт енергије од произвођача до потрошача.

У циљу остварења наведеног потписнице ће подржати кооперацију релевантних субјеката у погледу: 1) модернизације енергетских транспортних система (енергетских мрежа); 2) развоја услуге управљања енергетским транспортним системима; 3) мера за ублажавање ефеката прекида у снабдевању енергетским материјалима и производима; 4) подржавања интерконеције⁴⁾ између енергетских транспортних система.

У циљу остваривања транзита енергије мрежама, почетком 2000. године су започели преговори око Протокола о транзиту. Преговори још нису завршени. Предмет овог протокола је успостављање режима опште прихватљивог оперативног принципа којим се уређује транзит енергетским мрежама које прелазе најмање две државне границе, којим би се остварила сигурност и непрекидност овог транзита.

У циљу развијања прекограничних енергетских мрежа, развијен је Модел уговора за прекограничне цевоводе.

3. Азербејџан, Белорусија, Босна и Херцеговина, Киргизстан, Руска федерација, Таџикистан, Туркменистан, Украјина и Узбекистан до 01. јануара 2007. године нису постале чланице Светске трговинске организације.
4. Интерконеција – место повезивања енергетских мрежних система између различитих држава – прим. аут.

3. 4. Заштита животне средине и енергетска ефикасност

Уговором је утврђено да свака потписница треба да преузме неопходне мере како би смањила негативне ефекте *енергетског циклуса* на животну средину. Схватање неопходности заштите животне средине, од стране држава потписница Уговора, резултирао је Протоколом енергетске повеље о енергетској ефикасности и заштити животне средине (PEEREA). Овај Протокол је потписан 1994. године заједно са Уговором.

PEEREA регулише обавезе држава потписница у погледу остваривања енергетске ефикасности и сталног смањења негативних ефеката енергетског циклуса на животну средину.

Циљеви PEEREA су: 1) промоција енергетске ефикасности и одрживог развоја; 2) стварање оквира и услова који ће утицати на произвођаче и потрошаче да, колико год је то могуће, користе енергију на економичан, ефикасан и у погледу утицаја на животну средину "чист" начин, посебно кроз организовано и ефикасно тржиште енергије уз пуно обрачунавање еколошких трошкова и користи и 3) подржавање кооперације у области енергетске ефикасности.

У тексту PEEREA утврђени су основни политички принципи⁵⁾ остваривања овог акта, подстицаји за остваривање финансирања пројеката и промоције енергетски ефикасне технологије, развој домаћих програма, међународна кооперација, административни и правни инструменти, завршне одредбе.

У циљу примене PEEREA поједине потписнице⁶⁾ су усвојиле националну стратегију енергетске ефикасности.

3. 5. Решавање спорова

Уговором су утврђени механизми у случају спорова у вези са инвестицијама у области енергетике. Ове процедуре се односе на спорове инвеститор-држава, држава-држава, који имају за предмет примену Уговора између потписница.

Процедуре за решавање спорова који за предмет имају трговину енергијом су много конкретније, јер се примењују процедуре СТО.

Ове процедуре су веома значајне, јер се захваљујући њима, спорови о инвестицијама у области енергетике, где се увек ради о веома великим износима, ефикасно решене у поступку мирне или пред међународном арбитражом.

5. Чланом 3. PEEREA утврђени су основни политички принципи остваривања његових циљева: 1) ефикасно функционисање тржишта енергије кроз одговарајући законски и регулаторни оквир; 2) смањење препрека енергетској ефикасности кроз стимулисање инвестиција; 3) механизам финансирања иницијатива за остваривање енергетске ефикасности; 4) образовање и развој свести; 5) ширење и трансфер технологије; 6) транспарентност законског и регулаторног оквира.
6. Државе које су усвојиле Стратегију енергетске ефикасности су: Данска, Чешка Република, Словачка, Естонија, Молдавија, Литванија, Пољска, Мађарска, Турска, Бугарска и Румунија.

4. Чланство



Слика приказује државе потписнице и државе посматраче Процеса Енергетске повеље.

Уговор о енергетској повељи има педесет две потписнице.⁷⁾ Потписнице Уговора могу бити државе или међународне организације.⁸⁾ Једна од потписница Уговора је и Европска заједница, иако су све чланице Европске заједнице потписале Уговор.

Посматрачи процеса Енергетске повеље су државе⁹⁾ и међународне организације.¹⁰⁾ Држава посматрача има осамнаест, од којих је пет потписало Декларацију

7. Државе потписнице су: Албанија, Аустралија*, Азербејџан, Белорусија*, Белгија, БЈР Македонија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Велика Британија, Венецуела, Грузија, Грчка, Данска, Естонија, Европска заједница, Ирска, Исланд*, Италија, Јапан, Јерменија, Казахстан, Кипар, Киргизстан, Летонија, Литванија, Лихтенштајн, Луксембург, Малта, Мађарска, Молдавија, Монголија, Немачка, Норвешка*, Пољска, Португалија, Румунија, Руска Федерација*, Словачка, Словенија, Таџикистан, Турска, Туркменистан, Украјина, Узбекистан, Финска, Француска, Холандија, Хрватска, Чешка република, Шпанија, Шведска, Швајцарска. Ноте држава означених звездом су још у процедури.
8. Међународна организација је у Уговору названа *Regional Economic Integration Organization*, а значење овог термина је утврђено дефиницијама: међуржавна организација на коју ове државе преносе своје надлежности у одређеним областима које су регулисане овим Уговором, укључујући и надлежност доношења обавезујућих одлука у томе у складу са предметом.
9. Државе посматрачи су: Авганистан**, Алжир, Бахреин, Исламска Републике Иран, Канада**, Катар, Кувајт, Мароко, Народна Република Кина, Нигерија, Оман, Пакистан**, Република Кореја, Република Србија**, Саудијска Арабија, Сједињене Америчке државе**, Тунис, Уједињени Арапски Емирати. Државе означене са две звезде су потписале Декларацију о енергетској повељи 1991. године.

о енергетској повељи из 1991. године. Међународних организација посматрача има десет.

PEEREA има педесет две потписнице, али се ноте очекују још од пет држава. Потписнице PEEREA су исте као и код Уговора.

5. Органи

Уговором је утврђена структура и институције Енергетске повеље.

Орган управљања и доношења одлука у процесу Енергетске повеље је Конференција енергетске повеље (у даљем тексту: Конференција). Административни орган процеса је Секретаријат енергетске повеље (у даљем тексту: Секретаријат). Активности процеса Енергетске повеље се остварују кроз радне групе и комитете, као што су: 1) радна група за инвестиције; 2) радна група за трговину и транспорт и 3) радна група за енергетску ефикасност 4) комитет за правна питања; 5) комитет за буџетска питања.

Акта процеса су протоколи и декларације које доноси Конференција.

5.1. Конференција

Конференција је међувладина организација која управља и доноси одлуке у процесу Енергетске повеље. Све државе које су потписале или приступиле Уговору су чланице Конференције. Састанци Конференције периодично се заказују и ту се дискутује о политичким темама које се односе на кооперацију у области енергетике између потписница, прати се примена одредби Уговора и Протокола и разматрају се могући нови инструменти и пројекти у области енергетике. На седницама Конференције свака потписница има по једног представника. Поред редовних периодичних састанака, у прописаним случајевима могу се заказати и ванредне седнице.

Конференција даје званичан наслов преговорима, протоколима или декларацијама. Свака потписница може да учествује у свим преговорима. Држава или међународна организација не може постати потписница протокола или декларације ако није је већ или не постане истовремено потписница Уговора и Повеље. Протокол ће обавезивати потписнице његове и не може бити дерогиран правима и обавезама оних потписница Уговора и Повеље које нису чланице самог протокола. Протоколом се могу предвидети обавезе Конференције и Секретаријата, као и начин гласања који је предвиђен Уговором.

Уговором је прописана различита већина за доношење одлука из различитих области на седници Конференције.

Одлуком Конференције из 2004. године основан је Саветодавни панел индустрије. Циљ оснивања овог тела је остваривање везе са индустријом у области

10. Међународне организације посматрачи су: *ASEAN, EBRD, IEA, OECD, UN-ECE, WTO, World Bank, CIS Electric Power Council, BSEC, BASREC.*

енергетике, како би се вршила промоција и олакшавале инвестиције о овој области. Чланице овог тела су националне и мултинационалне компаније, али и индустријска удружења.¹¹⁾

5. 2. Секретаријат

Секретаријат је административни орган Процеса Енергетске повеље (у даљем тексту: Процес). Секретаријат се састоји од Генералног секретара и чланова запослених стручних лица.

Генерални секретар управља Секретаријатом и администрацијом Процеса. Бира га Конференција на период од пет година. Од 01. јануара 2006. године Генерални секретар је Андре Мерниер. Генерални секретар има заменика.

Секретаријат има следеће функције: 1) управља применом Уговора и Протокола; 2) организује и администрира Конференцију и радне групе; 3) пружа аналитичку подршку и савете Конференцији и пратећим телима у погледу разних аспеката Процеса; 4) представља Конференцију пред трећим лицима; 5) пружа подршку преговорима у Конференцији и процесима решавања спорова. Секретаријат има више организационих целина.

6. Активности

Активности Процеса остварују се кроз рад његових органа и тела.

У току постојања Процеса сачињени је више Упутстава о најбољој пракси реструктурирања тржишта енергије, сачињених у функцији практикума за помоћ економијама у транзицији. Ова упутства садрже практична искуства различитих земаља у области приватизације привредних субјеката у области енергетике и у успостављању регулаторних механизма за обезбеђење конкуренције у оквиру либерализованог тржишта енергије.

Друга област рада Процеса огледа се кроз студију о Регионалном тржишту енергије у Евроазији, у којој су идентификоване постојеће препреке правне, техничке и регулаторне природе у трговини електричном енергијом, са предлозима могућих начина превазилажења.

У оквиру Процеса је извршена анализа тржишта природног гаса Евроазије и могућности његовог развоја у светлу циљева и одредаба Уговора за остваривање отвореног и конкурентног тржишта. Ова анализа представља инструмент за усмеравање политичке дискусије потписница и стварање платформе за кооперацију у области инвестиција и трговине природним гасом.

11. Чланице Саветодавног панела индустрије су: *BP Europe, Eurogas, Eurelectric, OGP, CIS Electric Power Council, Shell EP International E. ON Rhurgas, Hellenic Petroleum, Statoil, TOTAL, Gas Transmission Operator GAZ-SYSTEM Ltd, Kazmunigaz, JOGMEC, BOTAS, Gazprom, SOCAR, Bulgargaz, Georgian Gas International Cooperation, BHP Billiton, Mitsubishi Corporation, Gas Infrastructure Europe, Union Fenosa, EG Aufenburg AG, RAO UESR, Osterreichische Elektrizitats-Wirtschafts AG (Verbund), NEC Ukrenergo, EBRD, ABN AMRO.*

Иако није специјално наглашена као тема, сачињена је студија о развоју ко-генерације¹²⁾ и даљинског грејања у Европи, као елемент реформи у области тржишта енергије у привредама у транзицији, о могућностима употребе технологије ко-генерације у циљу смањења гасова који производе ефекат *стаклене башиће*.¹³⁾

7. Значај

Значај Уговора огледа се у резултатима оствареним у Процесу. Уговор је створио правни оквир за рад органа и радних тела Процеса.

Потреба за великим инвестицијама у све сфере области енергетике узрокована је порастом глобалне тражње за енергијом. Ризици који прате посебно стране инвестиције у области енергетике утичу на несигурност инвестиција и на њихово поскупљење. Прекогранични транспорт енергије захтева јединствен правни оквир како би се безбедно и уједначено одвијао. Све наведено, може се остваривати у условима примене принципа одрживог развоја, заштите животне средине и енергетске ефикасности.

Јединствени правни оквир Уговора, који је у сталном развоју и чије околности се усмеравају и надзиру кроз Процес. Примена принципа: недискриминације, транспарентности, либерализације тржишта енергије, конкурентности, слободног приступа енергетским мрежама и других принципа утврђених Уговором, стварају сигурне услове за инвестиције, снабдевање енергијом и енергентима, а тиме и могућност задовољавања растућих потреба за енергијом.

Поред већег броја превазиђених и успешно решених спорова у области енергетике, овај правни оквир је био подршка мултинационалним пројектима изградње прекограничних ценовода као што су: нафтовод Баку-Тбилиси-Цејхан и гасовода Баку-Тбилиси Ерзурум.

Република Србија је једина држава, поред Републике Црне Горе, која није потписала нити ратификовала Уговор о енергетској повељи, који представља фактор сигурности инвестиција на њеној територији у области енергетике, а тиме и предуслов за развој целокупне привреде.

12. Ко-генерација је процес производње електричне енергије и топлотне енергије у истом постројењу – прим. аут.

13. Ефекат *стаклене башиће* је ефекат који производи угљен-диоксид и још неки гасови, који утичу на смањење озонског омотача и тима глобално загревање земљине коре, које нарушава постојеће климатске услове и производи негативне климатске промене – прим. аут.

Branislava Lepotić Kovačević, Ph.D.
Assistant General Manager,
Public enterprise "Transnafta", Belgrade

THE ENERGY CHARTER TREATY AS INVESTMENT SECURITY INSTRUMENT IN ENERGY SECTOR

Summary

The Energy Charter Treaty is a unique instrument for international co-operation in the energy sector. Treaty is increasingly a factor of investment and investors security in country parties.

Process of preparation of the Energy Charter Treaty started as political process Energy Charter from 1990. The Energy Charter Declaration has been signed in 1990 and the Energy Charter Treaty in 1991 and come into force in 1998.

Following continual development in energy sector relations, international activities related with the Energy Charter Treaty are in constant development.

Activities of the Energy Charter Treaty process are conducted through the Treaty working groups in different areas: 1) investments and dispute settlement, 2) transit and trade and 3) energy efficiency and related environmental aspects.

The Republic of Serbia has not signed and ratified the Energy Charter Treaty, as precondition for investment security in energy sector in its own territory, while the process of privatization in energy sector has been started and the political declaration for building international oil and gas pipelines has been signed, that could have consequences on quality, security and realization of such investments.

Key words: *Energy Charter Treaty, investments, pipelines, energy trade, energy grids.*