

др Бранислава ЛЕПОТИЋ КОВАЧЕВИЋ
ЈП Транснафта, Панчево

ДЕЛАТНОСТИ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА И ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО У ОБЛАСТИ ЕНЕРГЕТИКЕ У ПРОПИСИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Резиме

У овом раду ће се размајтрајти сличности и разлике у садржају између појма „услуга од општег интереса“ у Европској унији, и појма „делатности од општег интереса“ у Републици Србији. Обављање делатности од општег интереса у Републици Србији у области енергетике је регулисано бројним прописима, као што су Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, Закон о енергетици и др.

Јавно-приватно партнерство, које је од прошле године уређено посебним законом, је један од начина обављања делатности од општег интереса. Иако је овај начин стицања права на обављање ових делатности прилично усаглашен са принципима који се односе на „услуге од општег интереса“, усаглашавање је потребно сировести и на друге начине стицања овог права.

Кључне речи: делатности од општег интереса, услуга од општег интереса, јавно-приватно партнерство, концесије.

I Делатности од општег интереса

Појам „*services of general interest*“¹ и појам „*services of general economic interest*“² су предмет бројних аката у области Европске уније. Значај услуга од општег интереса потврђује и то да је посебан Протокол Лисабонског уговора посвећен о услугама од општег интереса. Већ само дефинисање да се ради о услугама, а не о свим делатностима указује на нешто другачије одређење овог појма него што је то појам „делатности од општег интереса“.

Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса утврђене су области у којима се обављају делатности од општег интереса. У области енергетике то су: производња, пренос и дистрибуција електричне енергије; производња, прерада, транспорт и дистрибуција нафте и природног и течног гаса; промет нафте и нафтних деривата, комуналне делатности и др.³ Овај закон је у област делатности од општег интереса уврстио поред услуга и производне делатности и трговину. Посебним законом се утврђују конкретне делатности од општег интереса.

Законом о енергетици⁴ нешто уже се утврђује област делатности од општег интереса, јер делатност производње електричне енергије не сматра делатношћу од општег интереса. Такође, у области трговине енергијом и енергентима само делатности јавног снабдевања електричном енергијом и јавног снабдевања природним гасом се сматрају делатностима од општег интереса, а делатност организовања тржишта електричне енергије је делатност од општег интереса.

1 Енгл. „*services of general interest*“ – „услуге о општег интереса“.

2 Енгл. „*services of general economic interest*“ – „услуге од општег економског интереса“.

3 Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса (*Службени гласник РС*, бр. 25/00, 25/02, 107/07 и 108/08), чл. 2.

Област комуналних делатности у области енергетике, која обухвата делатности производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом, неће бити обрађивана у овом раду, јер с обзиром да постоји низ специфичности самог Закона о комуналним делатностима (*Службени гласник РС*, бр. 88/11), анализа ове области може да буде предмет посебног рада.

4 У Закону о енергетици (*Службени гласник РС*, бр. 57/11), чл. 13, утврђено је које енергетске делатности су од општег интереса: 1) пренос електричне енергије и управљање преносним системом; 2) дистрибуција електричне енергије и управљање дистрибутивним системом; 3) јавно снабдевање електричном енергијом; 4) организовање тржишта електричне енергије; 5) производња деривата нафте; 6) транспорт нафте нафтоводима; 7) транспорт деривата нафте продуктоводима; 8) транспорт и управљање транспортним системом за природни гас; 9) складиштење и управљање складиштем природног гаса; 10) дистрибуција и управљање дистрибутивним системом за природни гас; 11) јавно снабдевање природним гасом.

Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса уређује се начин обављања ових делатности кроз одредбе о заштити општег интереса, на начин да Влада Републике Србије даје сагласност на акта јавних предузећа и привредних субјеката којима је поверено обављање делатности од општег интереса: на статут, тарифу – одлуку о ценама за обављање делатности или продају производа насталих обављањем делатности, као и на друге одлуке које се односе на обављање делатности од општег интереса, у складу са посебним законом и уговором којим је извршено поверавање делатности.⁵

Иако се ради о истим делатностима, овај Закон прави разлику између јавних предузећа и других предузећа када се ради о обављању делатности до општег интереса.⁶ Пошто су јавна предузећа у области енергетике основана од стране Владе, која иако именује директора, управни одбор и надзорни одбор у овим предузећима, директно управља њима путем давања сагласности и на давање гаранција, авала, јемства, залога и других средстава обезбеђења за послове који нису из оквира делатности од општег интереса, располагање имовином предузећа веће вредности (која је у непосредној функцији обављања делатности од општег интереса), акт о општим условима за испоруку производа и услуга, улагање капитала, статусне промене, акт о процени вредности државног капитала и исказивању тог капитала у акцијама као и на програм и одлуку о својинској трансформацији.⁷

Законом о енергетици детаљно се уређује обављање делатности од општег интереса у области енергетике. Поред опште регулације обављања делатности од општег интереса, утврђене Закон о јавним предузећима и обављању делатности до општег интереса, Законом о енергетици се уређује регулација ових делатности од стране Агенције за енергетику. На ову Агенцију ће, од октобра 2012. године, бити пренета обавеза регулације: цена услуга превоза електричне енергије, природног гаса, сирове нафте и деривата нафте енергетским мрежама и пратећих услуга, као и цена електричне енергије и природног гаса за домаћинства и мале купце – која је до тада у надлежности Владе.

Агенција за енергетику врши регулацију енергетских делатности од општег интереса⁸ на начин што: 1) доноси методологије за

5 Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, чл. 27 и 28.

6 Иако је у чл. 3 ст. 2 Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса прокламовано да „други облици предузећа, део предузећа и предузетник у обављању делатности од општег интереса имају исти положај као и јавно предузеће“, поједине одредбе чл. 27 овог Закона потврђују изузетак из наставка ове реченице „уколико одредбама овог закона није друкчије прописано“.

7 Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, чл. 27.

8 Закон о енергетици, чл. 46.

одређивање цена вршења делатности од општег интереса (које се односе на услуге, али и на цене робе – електричне енергије и природног гаса); 2) доноси правила о промени снабдевача и о праћењу техничких и комерцијалних показатеља и регулисању квалитета испоруке електричне енергије и природног гаса (што обухвата и квалитет услуге и робе); 3) издаје лиценце за обављање енергетских делатности; 4) доноси акт којим се утврђују критеријуми и мерила за одређивање накнаде за лиценце и утврђује висину накнаде; 5) утврђује цене системских услуга и цене електричне енергије и природног гаса за балансирање система (што је везано за квалитетно вршење услуга од општег интереса); 6) даје сагласност на правила о раду и вршењу услуге превоза енергије и енергената електроенергетским мрежама, гасоводима, нафтоводима и продуктоводима, као и складиштења природног гаса; 7) даје сагласност на планове развоја система за превоз електричне енергије и природног гаса; 8) даје сагласност на правила о раду тржишта и организованог тржишта електричне енергије; 9) даје сагласност на програм за обезбеђивање недискриминаторног понашања; 10) одобрава цене енергије и услуга од општег интереса; 11) решава у другостепеном управном поступку у предметима приступа и прикључења трећих лица на енергетске мреже за превоз електричне енергије, природног гаса, сирове нафте и деривата нафте; 12) даје мишљење по захтевима за изузеће од примене одредби о приступу треће стране систему (права на регулисани приступ систему). Ова агенција обавља и друге послове у складу са законом.

Начин обављања сваке појединачне делатности од општег интереса посебно је уређен. Утврђено је право приступа треће стране енергетским системима-мрежама за превоз електричне енергије, природног гаса, сирове нафте и деривата нафте и за складиштење природног гаса. То значи: 1) да свако треће лице има право да под једнаким, недискриминаторним условима користи ове мреже и да су та правила јавна (транспарентна); 2) да је цена унапред утврђена и објављена, једнака за све – под истим јавно објављеним условима; 3) да су унапред, као изузеци, утврђени случајеви када се може одбити право приступа овим услугама и 4) да је утврђено право одбијеног корисника да се жали другостепеном органу и тиме штити своје право приступа треће стране.

Када се ради о делатностима од општег интереса у области трговине робом (јавно снабдевања електричном енергијом и природним гасом), и организовања тржишта електричне енергије, у посебним одредбама законодавац није нагласио обавезу поштовања приступа треће стране, тј. сваког лица које испуњава прописане услове.

II Концесије као облик јавно-приватног партнерства за обављање делатности од општег интереса

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама везује обављање делатности од општег интереса за концесије. Концесија, у смислу овог Закона, јесте уговорно јавно-приватно партнерство са елементима концесије у коме је јавним уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, односно добра у општој употреби која су у јавној својини или обављања делатности од општег интереса, које надлежно јавно тело уступа домаћем или страном лицу, на одређено време, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног, односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије.

Такође је утврђено да се концесија може дати ради комерцијалног коришћења природног богатства, односно добра у општој употреби која су у јавној својини или обављања делатности од општег интереса у конкретно утврђеним областима. За овај рад је значајно да су то: 1) област за истраживања и експлоатације минералних сировина и других геолошких ресурса, 2) поједине делатности унутар заштићених подручја природе, као и за коришћење других заштићених природних богатстава и 3) у области енергетике.⁹

Концесиона накнада је битан елемент концесионог односа (јавно-приватног партнерства). Сходно одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, концесиона накнада је увек изражена у новцу. Она може бити фиксна и варијабилна (под условом да је и у овом другом случају јасно одредива). Висина концесионе накнаде одређује се у сваком конкретном случају и приход је буџета органа који је давалац концесије. Овим Законом је детаљно прописана садржина јавног уговора о додели концесије. Јавним уговором се детаљно утврђује обим и начин вршења делатности од општег интереса која је предмет концесије, али и расподела ризика између приватног и јавног партнера, захтеви квалитета обављања конкретне делатности и обим евентуалних искључивих права приватног партнера, разграничења између имовинских права у концесионом односу и друге веома значајне елементе предвиђене у циљу остваривања правне сигурности обе уговорне стране. Јавни уговор може да обухвати и више предмета концесије. Такође мора да добије сагласност надлежног државног органа, али и стручног тела за доделу концесије које проверава усклађеност јавног уговора са конкурсном документацијом.

⁹ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, чл. 10 и 11.

III Стицање права на обављање делатности од општег интереса

Стицања права на обављање делатности од општег интереса прописано је Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса и у Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама.

1. Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса

Оснивање јавног предузећа¹⁰ и поверавање уговором обављања делатности од општег интереса су начини стицања права на обављање делатности од општег интереса, сходно Закону о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса. Јавно предузеће самим оснивањем стиче право на обављање делатности за коју је основано.

Обављање делатности од општег интереса надлежни орган, (у овом случају Влада), може се уговором поверити сваком привредном субјекту: привредном друштву, односно другом облику предузећа, делу предузећа и предузетнику, у складу са законом којим се уређује њихов правни положај.

Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса прописано је да имаоци права на обављање делатности од општег интереса (јавна предузећа и други привредни субјекти) могу да отпочну обављање делатности од општег интереса, кад надлежни државни орган утврди да су испуњени услови за обављање те делатности у погледу: 1) техничке опремљености; 2) кадровске оспособљености; 3) заштите на раду; 4) заштите и унапређења животне средине; 5) других услова прописаних овим Законом и законом којим се уређује обављање делатности од општег интереса.

10 Ступањем на снагу Закона о јавној својини (*Службени гласник РС*, бр. 72/11) којим је стављен ван снаге Закон о средствима у својини Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 53/95, 3/96 – исправка, 54/96, 32/97 и 101/05 – др. закон) и одредбу сходно којој средства која јавног предузећа, обухватајући и средства која ће стећи су средства Републике Србије и јавно предузеће има само право коришћења ових средстава. Стављање ван снаге овакве одредбе постављен је основ могућности да јавна предузећа постану конкурентна на тржишту и стекну своју имовину. С друге стране енергетске мреже, сходно одредбама закона и даље остају јавној својини (Републике Србије), које само користи јавно предузеће или други привредни субјект који обавља енергетску делатност превоза енергије овим мрежама (осим изузетака). У раду се неће разматрати ова тема, јер она треба да буде предмет посебног рада – прим. аут.

За разлику од јавних предузећа која свој статус стичу оснивањем, привредни субјекти којима је поверено обављање делатности од општег интереса, могу да отпочну обављање делатности од општег интереса ако имају закључен уговор о поверавању права и обавеза у обављању делатности од општег интереса. Интересантно је указати да није прописано да акт о оснивању јавног предузећа треба да садржи права и обавезе у обављању делатности од општег интереса.¹¹

Потребно је указати да јавно предузеће или привредни субјект коме је поверено обављање делатности од општег интереса може поред делатности од општег интереса за чије је обављање основано или чије обављање му је поверено, да обавља и друге делатности (без обзира да ли се ради о делатностима од општег интереса или не). Битно је указати да је у том случају обавезно да води одвојене рачуне између самих делатности од општег интереса и делатности од општег интереса и других делатности уз надзор Агенције за енергетику – како би се обезбедило да не прелива средства из једне делатности у другу и на тај начин (евентуално) субвенционира неке од делатности.

Овде постоји и правна празнина, јер нигде нису утврђени случајеви или критеријуми на основу којих Република Србија: 1) утврђује да неће основати јавно предузеће, већ да ће обављање делатности од општег интереса поверити другом лицу, 2) утврђује процедуру избора других лица која могу обављати делатност од општег интереса, 3) врши процену вредности права на коришћење права на обављање делатности од општег интереса (којим располаже), 4) регулише начин утврђивања висине накнаде коју корисник овог права плаћа држави за његово коришћење.¹²

11 Одредба која утврђује да акт о оснивању јавног предузећа треба да садржи права и обавезе у обављању делатности од општег интереса – постојала је у основној верзији текста Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса (*Службени гласник РС*, бр. 25/00), чл. 5 – прим. аут.

Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, чл. 6, утврђено је да се „Јавно предузеће оснива и послује ради: 1) обезбеђивања трајног обављања делатности од општег интереса и уредног задовољавања потреба корисника производа и услуга; 2) развоја и унапређивања обављања делатности од општег интереса; 3) обезбеђивања техничко-технолошког и економског јединства система и усклађености његовог развоја; 4) стицања добити; 5) остваривања другог законом утврђеног интереса“. Ипак, нису утврђена конкретна права и обавезе овог привредног субјекта у овом Закону, а не постоји ни обавеза да се то утврди у акту о оснивању.

12 Бранислава Лепотић Ковачевић, „Јавна предузећа, обављање делатности од општег интереса и концесије у Републици Србији“, *Право и привреда*, бр. 5–8/2004, стр. 501.

2. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама

Одредбама Закона о јавно-приватно партнерству утврђено је да се право на обављање делатности од општег интереса може стећи уговором о концесији. Интересантно је да је круг субјеката који могу бити даваоци права на обављање делатности од општег интереса, у случају концесије проширен на јавна предузећа. Јавна предузећа, као и сви даваоци концесије имају право да самостално покрену поступак реализације пројекта јавно-приватног партнерства и да закључују јавне уговоре са свим правним или физичким лицима, као и да закључују споредне или повезане споразуме.¹³

Рок на који се закључује јавни уговор о концесији не може бити краћи од пет или дужи од педесет година (уколико посебним законом којим се уређује област концесије није другачије прописано).

Процедура у којој се додељује јавни уговор о концесији је веома сложена и утврђена Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама (осим када се ради о концесијама које имају претежно обележје концесије за јавне набавке). На остала јавно-приватна партнерства примењују се прописи о јавним набавкама. Прва фаза покретања поступка за реализацију пројекта јавно-приватног партнерства са елементима концесије има своје претходне радње: именовање стручног тима који има следеће обавезе: израда конкурсне документације, процена вредности концесије, израда студије оправданости за концесију. Ово стручно тело је именовано од стране јавног тела¹⁴ (будућег даваоца концесије), које тек на основу економских, финансијских, социјалних и других показатеља и процене утицаја концесионе делатности на животну средину припрема предлог за доношење концесионог акта. Усвојени концесиони акт је основ за објављивање јавног позива у „Службеном гласнику Републике Србије“ за достављања понуда за доделу концесије.

13 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, чл. 12 и 13.

14 Законом о јавно-приватном партнерству, чл. 4, тач. 7, утврђено је да је „јавно тело“: (1) државни орган, организација, установа и други директни или индиректни корисник буџетских средстава у смислу закона којим се уређује буџетски систем и буџет, као и организација за обавезно социјално осигурање; (2) јавно предузеће; (3) правно лице које обавља и делатност од општег интереса, уколико је испуњен неки од следећих услова: а) да више од половине чланова органа управљања тог правног лица чине представници јавног тела; б) да више од половине гласова у органу тог правног лица имају представници јавног тела; в) да јавно тело врши надзор над радом тог правног лица; г) да јавно тело поседује више од 50% акција, односно удела у том правном лицу; д) да се више од 50 % финансира из средстава јавног тела; и (4) правно лице основано од јавног тела, а које обавља и делатност од општег интереса и које испуњава најмање један од услова из тач. 7 подтач. 3 овог члана.

Након спровођења поступка јавног конкурса и анализа прикупљених понуда, давалац концесије доноси одлуку о избору најповољније понуде. У овој понуди се поред других битних елемената, утврђује и концесиона накнада.

Законом о јавно-приватно партнерству и концесијама предвиђена је обавеза, уколико концесионим актом није другачије утврђено, оснивања друштва за посебне намене – привредног друштва које може основати приватни, односно јавни партнер за потребе закључења јавног уговора, односно за потребе реализације пројекта јавно-приватног партнерства. Законом о концесијама,¹⁵ који је престао да важи ступањем на снагу овог закона, било је утврђена обавеза оснивања концесионог предузећа. Ова обавеза је била прописана због једноставнијег праћења улагања и трошкова саме концесионе делатности. У случају енергетских делатности од општег интереса, постоји обавеза финансијског раздвајања енергетских делатности, али би и за друге области где оваква обавеза још није прописана, доприносило транспарентности улагања и трошкова за пројекат јавно-приватног партнерства.

IV Услуге од општег (економског) интереса у прописима Европске уније

Услуге од општег интереса су услуге у општем интересу, утврђене од стране јавних власти и према предмету одређене обавезе јавне услуге. Оне укључују не-тржишне услуге (обавезно образовање, социјалну заштиту), обавезе државе (безбедност и правосуђе) и обавезе од општег економског интереса (енергетика и комуникације). Члан 106 Уговора о функционисању Европске уније (пређашњи члан 86)¹⁶ не примењује се на прве две категорије (не-тржишних услуга и државних обавеза).¹⁷

Услуге од општег економског интереса су комерцијалне услуге од општег економске користи, које органи јавне власти утврђују као одређене обавезе јавних услуга. Ове услуге се пре свега односе на транспорт, енергију и комуникационе услуге.¹⁸

Услуге од општег економског интереса и постављање основа за јединствено утврђивање значења овог појма и регулисање ових услуга је

15 Закон о концесијама (*Службени гласник РС*, бр. 55/03).

16 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 83/47, 30.3.2010.

17 Доступно на адреси: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/general_interest_services_en.htm, 20.3.2012.

18 Доступно на адреси: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/services_general_economic_interest_en.htm, 20.3.2012.

у фокусу интереса Европске уније. Због тога је Европска комисија донела политички документ Зелена књига о услугама од општег интереса.¹⁹ На основу расправа о овом документу Комисија је припремила документ назван Бела књига о услугама од општег интереса,²⁰ где је усагласила принципе за обављање делатности од општег интереса.

Општи принципи који се односе на обављање делатности од општег интереса су: 1) стварање ситуације за органе јавне власти да предузимају активности блиске грађанима; 2) достизање циљева јавне услуге у оквиру конкурентног отвореног тржишта; 3) обезбеђење повезивања и универзалног приступа; 4) остваривање високог степена квалитета, сигурности и безбедности; 5) обезбеђење потрошачких и корисничких права; 6) надзор и разматрање перформанси; 7) поштовање различитости услуга и прилика; 8) повећање транспарентности; 9) пружање правне сигурности.²¹

У прописима Европске уније који регулишу тржиште електричне енергије и природног гаса, ови принципи су уграђени врло прецизно и прилагођени обављању ових услуга од општег економског интереса. У овим прописима утврђена је обавеза уређења функционисања односа на тржишту електричне енергије и природног гаса уз примену принципа: транспарентности, обезбеђења сигурности снабдевања, конкуренције, приступа треће стране тржишту енергије и енергетским мрежама за превоз електричне енергије и природног гаса, недискриминације учесника на тржишту и заштите (рањивих-малих) потрошача, као и уз обавезу заштите животне средине, примену принципа енергетске ефикасности и коришћење обновљивих извора енергије.

У условима промовисања „контролисана“ либерализације, тј. постепеног отварања тржишта Европска унија је заједно са тим утврђивала мере за заштиту општег интереса, кроз концепт универзалних услуга са гарантованим приступом трећој страни, у свим економским, социјалним или географским ситуацијама, као услуге утврђеног квалитета и плативо доступне цене.²² Са овако постављеним циљем, није лако у пракси успо-

19 Green Paper on Services of General Interest, *COM(2003) 270 final*, Brussels, 21.5.2003.

20 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 12 May 2004 entitled „White Paper on services of general interest“, *COM (2004) 374 final*, Brussels, 12.5.2004.

21 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 12 May 2004 entitled „White Paper on services of general interest“, *COM(2004) 374 final*, Brussels, 12.5.2004.

22 Green Paper on Services of General Interest, *COM(2003) 270 final*, Brussels, 21.5.2003, стр 4.

ставити и одржати систем конкуренције и регулације услуга од општег економског интереса, које у области енергетике често врше компаније у државном власништву, а да не дође до ситуације појаве државне помоћи. Државна помоћ, сходно изворима права Европске уније може бити дозвољена и недозвољена. Као извор права дефинисању дозвољене државне помоћи користи се пресуда Европског суда правде од 24. јула 2003. године – Алтмарк, која утврђује четири услова који кумулативно морају бити испуњени.²³

Разматрајући начине за квалитетно обављање услуга од општег (економског) интереса, унутар Европске уније је закључено и уграђено у политичке документе и прописе, да је јавно-приватно партнерство решење за стварање финансијског подстицаја (прибављања средстава) за обављање ових услуга. Јавно-приватно партнерство доприноси: остваривању пројеката од општег интереса, поделу ризика и смањење трошкова инфраструктуре, које би уобичајено сносио јавни сектор, давање подршке одрживом развоју, иновацијама, истраживању и развоју кроз конкуренцију уз јасну финансијску подршку приватног сектора, проширење тржишта европских компанија уз учешће у прекограничним пројектима Европске уније.²⁴

V Закључна разматрања

Процес придруживања Европској унији, условљен је хармонизацијом прописа Републике Србије са прописима Европске уније и имплементацијом циљева прописа Европске уније у државном, друштвеном и привредном систему Републике Србије. Имплементација прописа Европске уније захтева разумевање појмова права Европске уније и њихову имплементацију на начин да се не нарушава правни систем Републике Србије, чиме се остварује правна сигурност и сигурност инвестиција.

23 Note of DG Energy & Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the Internal Market in Electricity And Natural Gas Public Service Obligations, 16.1.2004. – Четири услова који морају бити испуњени да би државна помоћ привредном субјекту била дозвољена: 1) компанија мора бити суштински одговорна за имплементацију одређених обавеза, које морају бити јасно дефинисане; 2) параметри за израчунавање трошкова морају бити претходно (унапред) утврђени на објективан и транспарентан начин; 3) ни под којим условима компензација не може бити већа од неопходне накнаде; 4) уколико избор компаније која извршава обавезу није изведена путем јавног тендера, накнада треба да буде одређена поређењем са трошковима које би имала добро управљања и адекватно опремљена компанија.

24 Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concession, COM(2004) 327 final, Brussels, 30.4.2004.

Начин регулисања „делатности од општег интереса“ у прописима Републике Србије и регулисање „услуга од општег (економског) интереса“ у прописима Европске уније – има на први поглед доста сличности. Ипак уочене разлике онемогућавају изједначавање ова два појма нити у погледу обима, садржине и начина стицања права на њихово обављање.

Делатности од општег интереса у области енергетике, поред услуга, обухватају и продају робе и организовање тржишта електричне енергије. Начин регулисања и регулација енергетских делатности од општег интереса, је усаглашен са основним принципима, који су утврђени у прописима Европске уније.

Начин стицања права на обављање делатности од општег интереса није утврђен на јединствен начин. Прибављање права на обављање делатности од општег интереса у случају јавног предузећа стиче се самим оснивањем, а у случају поверавања права на обављање ове делатности стиче се уговором без примене јавног тендера приликом избора привредног субјекта коме ће се поверити право на обављање конкретне делатности.

Право обављања делатности од општег интереса стечено поверавањем, за разлику од концесије није детаљно регулисано, па оставља места тумачењу – да је право на обављање делатности од општег интереса које се поверава уговором шире од концесије. Оно није обавезно временски ограничено и чини се да оно представља право обављања делатности на целој територији органа које располаже поверавањем самог права. Чини се да право на обављање делатности од општег интереса које поверава Република Србија не мора бити самим уговором којим се поверава обављање ових делатности просторно тачно утврђено, већ се оставља другим надлежним органима да, издајући појединачне дозволе (код оних делатности код којих је то неопходно), утврде место обављања делатности од општег интереса.²⁵

Стицање права на обављање делатности од општег интереса, требало би, кроз измене Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, усагласити са принципима утврђеним у Белој књизи о услугама од општег интереса. На тај начин ће се остварити и квалитетнија имплементација прописа Европске уније у области енергетике, јер Закон о енергетици као *lex specialis* не може у потпуности да регулише на посебан начин стицање права на обављање енергетских делатности од општег интереса, ван система права. Ипак, затечено стање може за неко време проузроковати појаву изузетка од примене општег правила, што не би требало да утиче на примену овог општег правила на будуће случајеве.

25 Б. Лепотић Ковачевић, *нав. чланак*, стр. 502.

Разматрајући наведено, у праву Републике Србије постоји три начина стицања права на обављање делатности од општег интереса: оснивање јавног предузећа, уговорно поверавање обављања делатности од општег интереса и концесије. У циљу усаглашавања са прописима Европске уније и међусобне хармонизације, ови начини би се могли свести на један – концесије. У том смислу, могло би се сматрати да је свако поверавање обављања делатности од општег интереса јавно-приватно партнерство, те да се на такве случајеве треба примењивати Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, јер би се на тај начин избегла дискриминација између оних лица која за исте делатности стичу ово право на основу добијене концесије и оних који то остварују на основу уговора о поверавању, али би се остварила би се обавезна примена тендерске процедуре, уместо да држава оснива јавно предузеће. Ипак, у истом броју „Службеног гласника РС“ где је објављен Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, објављен је и нови Закон о комуналним делатностима, у коме су потврђена правила да се за обављање комуналне делатности оснива јавно предузеће и да обављање ове делатности надлежни орган може директно поверити одлуком о начину обављања комуналне делатности, нешто суженом броју субјеката – цркви или верској заједници. Прелазне и завршне одредбе Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, уколико не би биле лаконске, као што јесу, могле би хармонизовати наведене прописе.

Branislava LEPOTIĆ KOVAČEVIĆ, PhD
JP Transnafta, Pančevo

ACTIVITIES OF GENERAL INTEREST AND PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP WITHIN ENERGY SECTOR IN THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

This paper analyzes similarities and distinction in the contents between the term “services of general economic interest” in the European Union and the term “activities of general interest” in the Republic of Serbia. Performing activities of general interest in the energy sector of the Republic of Serbia is regulated by number of legislation including The Law on Public Enterprises and Performing Activities of General Interest, The Law on Public Private Partnership and Concessions, The Energy Law, etc.

Public Private Partnership, regulated from last year by the special law, is one of the forms to perform activities of public interest. While this form to perform activities of general interest is mostly harmonized with principles applied to “services of general (economic) interest”, further harmonization is needed to improve other forms for obtaining of this right.

Key words: *activities of general interest, services of general (economic) interest, public private partnership, concessions.*