УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Исидора М. Николић Савин

ПРАВНИ АСПЕКТИ ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ ТРЖИШТА ЕЛЕКТРИЧНЕ ЕНЕРГИЈЕ

Докторска дисертација

Београд, 2026. године

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF LAW

Isidora M. Nikolić Savin

LEGAL ASPECTS OF THE LIBERALIZATION OF THE ELECTRIC ENERGY MARKET

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2026.

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор: др Душан Поповић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови Комисије:

- др Душан Поповић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду
- др Владимир Павић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду
- др Сандра Фишер Шобот, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду
- др Јелена Лепетић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Датум одбране:

ИЗЈАВЕ ЗАХВАЛНОСТИ

За моје маму и тату и на дар Матеји и Леди, уз бескрајну захвалност Павлу за подршку, бодрење, стрпљење и све оно што не стаје у изјаве захвалности.

ПРАВНИ АСПЕКТИ ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ ТРЖИШТА ЕЛЕКТРИЧНЕ ЕНЕРГИЈЕ

САЖЕТАК

Предмет ове докторске дисертације чине правни аспекти либерализације тржишта електричне енергије посматрани кроз интердисциплинарну анализу која обједињује право конкуренције и право енергетике. Предмет истраживања обухвата еволуцију природних монопола и монопсона у електроенергетском сектору, упоредноправну анализу регулаторних оквира у Европској унији, Сједињеним Америчким Државама и Републици Србији и идентификацију механизама за успостављање равнотеже између начела слободне тржишне конкуренције и специфичне потребе осигурања безбедности снабдевања и социјалног благостања.

Истраживање полази од историјске анализе формирања електроенергетске инфраструктуре крајем XIX и почетком XX века, када су огромни фиксни трошкови изградње електрана и преносних мрежа чинили монополски модел не само оправданим него и нужним. Природни монополи дефинисани су као тржишне структуре настале деловањем тржишних механизама услед баријера уласку у виду високих фиксних трошкова или економије обима. Дисертација доказује да постојање природног монопола не представља нарушавање конкуренције само по себи, те да такви монополи могу доприносити друштвеном благостању под условом постојања адекватног регулаторног оквира. Поред природних монопола, дисертација анализира и природне монопсоне у електроенергетском сектору, пре свега у области преноса, у којој оператор преносног система наступа као једини купац електричне енергије испоручене у мрежу.

Компаративна анализа регулаторних решења у ЕУ и САД открива да оба система деле стратешке циљеве конкурентног тржишта и сигурности снабдевања, уз значајне разлике у начину њиховог остваривања. Европска унија је изградила јединствено унутрашње тржиште кроз четири узастопна енергетска пакета, постепено уводећи рачуноводствено, правно, функционално и власничко раздвајање електроенергетских делатности. Истраживање је потврдило да либерализована тржишта у западноевропским државама бележе веће иновативне активности и бржу интеграцију обновљивих извора енергије, уз напомену да електроенергетски сектор није погодан за уређење искључиво тржишним механизмима. Сједињене Државе примењују приступ који је у поређењу са ЕУ у знатно већој мери децентрализован, са значајном аутономијом савезних држава, при чему пример Пенсилваније са преко стотину произвођача и 2,5 милиона потрошача који бирају сопственог снабдевача показује остваривe домете успешне либерализације. Насупрот томе, калифорнијска енергетска криза из 2001. године послужила је као илустративан пример катастрофалних последица погрешно дизајниране либерализације. Посебна пажња посвећена је анализи домаћег правног оквира, у коме су идентификоване четири кључне развојне линије: усаглашавање са правним тековинама ЕУ, смањење енергетског сиромаштва, увођење стварне конкуренције и диверсификација извора енергије. Иако је Србија формално усвојила бројне прописе ЕУ, спроведено истраживање показује да формална либерализација није довела до стварне конкуренције

на домаћем енергетском тржишту. Доминантна позиција државног предузећа „ЕПС" а.д, политички утицај на регулаторне одлуке, административно одређене цене испод тржишног нивоа и ограничени капацитети Агенције за енергетику као регулаторног тела идентификовани су као структурне препреке функционалном тржишту.

На основу спроведене анализе, дисертација формулише шест конкретних препорука *de lege ferenda*: јачање институционалне независности Агенције за енергетику, успостављање равнотеже између декарбонизације и сигурности снабдевања, диверсификација енергетских извора, увођење стварне конкуренције праћене отвореним приступом мрежи, развој система социјалне заштите угрожених потрошача и дугорочно разматрање улоге нуклеарне енергије у складу с новим Законом о енергетици из 2024. године. Све четири радне хипотезе потврђене су у потпуности, укључујући и ону да природни монополи нису нужно штетни по конкуренцију, те да технолошки напредак не укида него ствара нове облике природних монопола, што је пластично приказано на примеру дигиталних платформи. Главни закључак дисертације јесте да не постоји универзалан регулаторни модел примењив у свим системима, али да независност регулатора, транспарентност тржишта, недискриминаторан приступ мрежи, заштита осетљивих потрошача и опредељеност ка декарбонизацији представљају универзалне принципе без чије примене ниједан регулаторни систем не може бити ефикасан.

Кључне речи: право конкуренције, право енергетике, природни монопол, природни монопсон, тржиште електричне енергије, право Европске уније, право САД
Научна област: право
Ужа научна област: право конкуренције; право енергетике
УДК број:

LEGAL ASPECTS OF THE LIBERALIZATION OF THE ELECTRIC ENERGY MARKET

ABSTRACT

This doctoral dissertation examines the legal aspects of electricity market liberalisation through an interdisciplinary analysis integrating competition law and energy law. The subject of the research encompasses the evolution of natural monopolies and monopsonies in the electricity sector, a comparative legal analysis of regulatory frameworks in the European Union, the United States of America, and the Republic of Serbia, and the identification of mechanisms for establishing an appropriate balance between the principles of free market competition and the specific requirements of security of supply and social welfare.

The research proceeds from a historical analysis of the formation of electricity infrastructure in the late nineteenth and early twentieth centuries, when the substantial fixed costs of constructing power plants and transmission networks rendered the monopoly model not only justifiable but necessary. Natural monopolies are defined as market structures arising from the operation of market mechanisms owing to barriers to entry in the form of high fixed infrastructure costs or economies of scale. The dissertation demonstrates that the existence of a natural monopoly does not in itself constitute a distortion of competition, and that such monopolies may contribute to social welfare provided that an adequate regulatory framework is in place. Beyond natural monopolies, the dissertation also analyzes natural monopsonies in the electricity sector, most notably in the field of transmission, where the transmission system operator acts as the sole purchaser of electricity delivered to the network.

The comparative analysis of regulatory frameworks in the EU and the USA reveals that both systems share the strategic objectives of competitive markets and security of supply, while differing significantly in the manner in which those objectives are pursued. The European Union has constructed a single internal electricity market through four successive energy packages, progressively introducing accounting, legal, functional, and ownership unbundling of electricity activities. The research confirms that liberalised markets in Western European countries exhibit greater innovation activity and faster integration of renewable energy sources, while also establishing that the electricity sector is not amenable to governance by market mechanisms alone. The United States applies a considerably more decentralised approach than the EU, with substantial autonomy retained by individual states; the example of Pennsylvania, with over one hundred electricity producers and 2.5 million consumers actively selecting their own supplier, illustrates the achievable outcomes of successful liberalisation. The California energy crisis of 2001, by contrast, serves as an illustrative example of the catastrophic consequences of poorly designed liberalisation. Particular attention is devoted to the analysis of the domestic legal framework, within which four key lines of development are identified: alignment with the *acquis communautaire* of the European Union, reduction of energy poverty, introduction of effective competition, and diversification of energy sources. Although Serbia has formally transposed numerous EU legislative instruments, the research demonstrates that formal liberalisation has not translated into genuine competition on the domestic energy market. The dominant position of the state-owned enterprise EPS a.d, political influence over regulatory

decisions, administratively determined electricity prices set below market levels, and the limited institutional capacity of the Energy Agency as the sector regulator are identified as structural impediments to a functioning market.

On the basis of the analysis conducted, the dissertation formulates six concrete *de lege ferenda* recommendations: strengthening the institutional independence of the Energy Agency; establishing an appropriate balance between decarbonisation and security of supply; diversifying energy sources; introducing genuine competition accompanied by open and non-discriminatory network access; developing social protection mechanisms for vulnerable consumers; and giving long-term consideration to the role of nuclear energy in accordance with the Energy Act of 2024. All four working hypotheses are confirmed in full, including the proposition that natural monopolies are not necessarily detrimental to competition, and that technological progress does not eliminate but rather generates new forms of natural monopoly, as demonstrated by the paradigmatic example of digital platforms. The central conclusion of the dissertation is that no universal regulatory model exists that is applicable across all systems. Nonetheless, regulatory independence, market transparency, non-discriminatory network access, protection of vulnerable consumers, and a long-term commitment to decarbonisation represent universal principles without which no regulatory system can operate effectively.

Key words: Competition Law, Energy Law, natural monopoly, natural monopsony, electricity market, EU law, US Law
Scientific field: Law
Scientific subfield: Antitrust Law; Energy Law
UDC number:

САДРЖАЈ

САДРЖАЈ 1
УВОД 5
ПРВИ ДЕО 21
УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА ПРАВНОГ ОКВИРА ЗА ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТСКИ СЕКТОР У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, ЕУ И САД 21
Глава I 21
Право енергетике као грана права 21
1.1 Увод 21
1.2 Историјат права енергетике 25
1.3 Кључни актери и чиниоци у праву енергетике 28
1.4 Извори права енергетике 33
1.5 Закључак главе 37
Глава II 41
Друштвени контекст правног уређења електроенергетског сектора у Србији, ЕУ и САД 41
2.1 Увод 41
2.2 Еволуција прописа који се примењују у електроенергетском сектору 44
2.3 Република Србија 47
2.4 Европска унија 51
2.5 Сједињене Америчке Државе 56
2.6 Закључак главе 61
Глава III 65
Важећи прописи који се примењују у електроенергетском сектору у ЕУ, САД и Републици Србији 65
3.1 Увод 65
3.2 Правни оквир у ЕУ – *узорни модел* 67
3.3 Примарно законодавство 75
3.4 Секундарно законодавство 78
3.5 Правни оквир у САД – *узорни модел* 81
3.6 Савезни прописи 83
3.7 Комонвелт Пенсилванија као пример регулативе на нивоу појединачних држава 87
3.8 Правни оквир у Републици Србији – *de lege lata* 91

3.9 Закључак главе 101
ДРУГИ ДЕО 107
ПРИРОДНИ МОНОПОЛИ И МОНОПСОНИ КАО ИНИЦИЈАЛНИ ОБЛИК ОБАВЉАЊА ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТСКИХ ДЕЛАТНОСТИ 107
Глава IV 107
Појам и појавни облици природних монопола и монопсона 107
4.1 Увод 107
4.2 Појам природних монопола и монопсона 110
4.3 Друштвени фактори релевантни за настанак природних монопола и монопсона 114
4.4 Типични појавни облици природних монопола 117
4.3.1 Природни монополи у области пружања јавно-комуналних услуга и обављања делатности од јавног значаја 117
4.3.2 Природни монопол у области железничког и друмског превоза 119
4.3.3 Природни монополи на интернету (дигиталним платформама) 124
4.3.4 Природни монополи у фармацеутској индустрији 131
4.4 Типични појавни облици природних монопсона 135
4.4.1 Оператори система преноса електричне енергије 135
4.4.2 Градови који су настали у циљу опслуживања потреба одређених компанија *(*енг: *Company Towns)* 137
4.4.3 Усаглашене праксе послодаваца на тржишту рада 142
4.4.4 Природни монопсони у области онлајн трговине (случај компаније *Amazon*) 145
4.5 Закључак главе 149
Глава V 152
Правно уређење природних монопола и монопсона: историјат и развој 152
5.1 Увод 152
5.2 Сједињене Америчке Државе као колевка антимонополског законодавства 155
5.3 Одговор европских земаља на неопходност правног уређења монопола/монопсона 163
5.4 Сумарна анализа важећих прописа о природни монополима/монопсонима у европском (континенталном) и *common law* систему 166
5.5 Закључак главе 168
Глава VI 171
Разграничење природних монопола и монопсона од других сличних института 171

6.1 Увод 171
6.2 Законски и уговорни монополи 173
6.3 Патенти и друга искључива права интелектуалне својине 180
6.4 *De facto* монополи и монопсони 183
6.5 Закључак главе (*упоредни преглед природних монопола и других сличних института*) 185
Глава VII 189
Утицај развоја науке, технике и технологије на настанак нових облика природних и де факто монопола и монопсона 189
7.1 Увод 189
7.2 Нови облици природних монопола и монопсона у савремено доба 193
7.3 Злоупотреба политике цена и сузбијање иновација као негативне стране природних монопола 197
7.4 Закључак главе 201
ТРЕЋИ ДЕО 205
ПРАВО ЕНЕРГЕТИКЕ И ПРАВО КОНКУРЕНЦИЈЕ КАО ПРАВНИ ОКВИР ЗА УРЕЂЕЊЕ ЕНЕРГЕТСКИХ ДЕЛАТНОСТИ 205
Глава VIII 205
Особености правила о заштити конкуренције у електроенергетском сектору 205
8.1 Увод 205
8.2 Потреба увођења конкуренције (аргументи за и аргументи против) у делатности подложне монополизацији 207
8.3 ”Разбијање” природних монопола и монопсона - обавеза раздвајања енергетских делатности (*unbundling*) 210
8.4 Постојећи примери конкуренције у електроенергетском сектору 214
8.5 Закључак главе 216
Глава IX 219
Довођење у равнотежу начела слободне конкуренције и карактеристика електроенергетског сектора, у светлу потребе обезбеђивања његове дурогочне стабилности 219
9.1 Увод 219
9.2 Обезбеђење несметаног приступа енергетским услугама као људско право 225
9.3 Спречавање злоупотребе тржишне моћи 228
9.4 Успостављање правичне ценовне политике 231
9.5 Закључак главе 234

Глава X 237
Тенденције у развоју правног уређења електроенергетског сектора у Србији и препоруке за његово унапређење 237
10.1 Увод 237
10.2 Постојећи проблеми при правном уређивању електроенергетског сектора у Србији 241
10.3 Препоруке за планирање политике правног уређивања електроенергетског сектора у Србији и правни оквир у Републици Србији de lege ferenda 246
10.4 Закључак главе 253
ЗАКЉУЧАК 256
КОРИШЋЕНА ЛИТЕРАТУРА 265
1. Литература на српском језику (и језицима бивше СФРЈ): 265
3.9.1 Монографије, уџбеници, коментари и збирке судске праксе: 265
1.2 Чланци: 266
2. Литература на енглеском језику: 270
2.1 Монографије, уџбеници, зборници, приручници и студије: 270
2.2 Чланци и поглавља у књигама: 275
3. Литература на немачком језику: 282
3.1 Монографије, уџбеници, зборници, приручници и студије: 282
4. КОРИШЋЕНИ ПРАВНИ ИЗВОРИ: 283
А) Право Републике Србије 283
Б) Право Европске уније 284
В) Право САД 288
БИОГРАФИЈА АУТОРА 292
Изјава о ауторству 293
Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада 294
Изјава о коришћењу 295

УВОД

Правна заштита конкуренције у области енергетике, а посебно на тржишту електричне енергије, прешла је дуг пут од зачетака ове индустрије крајем XIX века до данас. У раним данима развоја тржишта електричне енергије, то тржиште је карактерисало постојање природних монопола. Производња, пренос и дистрибуција електричне енергије захтевали су значајна улагања у инфраструктуру, укључујући електране, преносне линије и дистрибутивне мреже, па се због високих трошкова и техничке сложености сматрало да је најефикасније да једна компанија управља електроенергетиком унутар једног региона, да би се избегло дуплирање инфраструктуре и постигла економија обима, у којој већи обим производње смањује просечну цену електричне енергије. Регулаторни органи, које су чиниле државна и локална управа, давали су право монопола овим компанијама, често у замену за строгу регулацију, која је подразумевала да ти органи контролишу цену и квалитет услуге, како не би дошло до злоупотребе монополског положаја.

Током времена, технолошки напредак у производњи електричне енергије и управљању електричном мрежом смањио је трошкове производње електричне енергије и омогућио флексибилније и децентрализоване методе производње, чиме је оправданост одржавања природних монопола опадала. На пример, развој гасних турбина и у модерно време обновљивих извора енергије (попут ветра и соларне енергије) учинили су да мање компаније могу ефикасно да производе електричну енергију и конкуришу великим електропривредним предузећима. Идеја да конкуренција може довести до нижих цена, бољих услуга и више иновација почела је да добија на значају, тако да су крајем XX века многе државе почеле да преиспитују модел природних монопола и под утицајем ширих трендова дерегулације и либерализације у другим индустријама, почеле да отварају тржиште електричне енергије за конкуренцију. Кључни циљеви били су повећање ефикасности, смањење трошкова и подстицање иновација. Тако се од спонтано образованог јединственог тржишта производње, преноса, дистрибуције и испоруке електричне енергије дошло до тога да у модерно доба постоји више тржишта у сектору електроенергетике, од којих су нека и даље подложна природним монополима, док су друга у потпуности либерализована, односно доступна различитим учесницима на тржишту под једнаким условима. Ова еволуција одвијала се током неколико деценија и представљала је значајну промену у начину на који се електрична енергија производи, дистрибуира и троши и подразумевала је спровођење промена не само у технологији, него и у правној регулацији релевантног тржишта. Темпо и обим либерализације тржишта електричне енергије варирали су широм света. Док су региони попут Европе и делова Сједињених Држава у потпуности прихватили либерализацију, други су задржали традиционалније моделе или усвојили хибридне приступе, балансирајући конкуренцију са регулацијом.

Иако је о монополу писао још Аристотел, појам природног монопола први пут је обрадио тек Томас Малтус почетком XIX века, а за њим Фредерик Бастиа нешто касније. Ауторство над овим термином се, међутим, углавном приписује Џону Стјуарту Милу, због тога што је он први дефинисао овај појам у модерном смислу, рекавши да су

природни они монополи ”који настају услед околности, а не закона”. Наиме, природни монополи и монопсони у оном смислу који ће бити предмет ове докторске дисертације постоје широм света тек мање од два века и описани су као делатности које имају својство монопола услед својих инхерентних својстава, а обухватају углавном железницу, путну инфраструктуру, канале, луке, мреже за наводњавање, телеграф, телефон, гасоводе, трамваје. Дакле, природни монополи у модерном смислу заправо су се појавили тек када је уведена државна економска регулација јавних служби.

Монопол се јавља када на релевантном географском тржишту постоји само један добављач релевантног производа, односно услуга. Као једини учесник на тржишту на страни понуде, монополиста има могућност и моћ да самостално формира цену својих производа или услуга и да одређује њихове доступне количине, не водећи притом посебно рачуна о њиховом квалитету. Услед тога, релевантно тржиште може постати неефикасно, јер се дати производ или услуга на њему могу нудити потрошачима по високој цени, у ограниченим количинама и уз упитан квалитет. Свакако је веома ретко да на тржишту постоји чист монопол, а много чешће је тржиште подељено између неколицине актера на страни понуде, што представља олигопол. Осим што је непожељна појава на тржишту, монополски положај је такође и прилично редак и успоставља се углавном по основу права интелектуалне својине, преузимањем конкурентских привредних друштава, присвајањем ретких ресурса, или прибављањем искључивих права од државе за обављање одређене делатности, или испоруке одређене робе на одређеном географском тржишту. Иако се на први поглед чини контрадикторним да монопол у одређеним областима успоставља или подржава држава, која обично настоји да спречи њихов настанак и злоупотребу, то се заправо доста често дешава када је неопходно да би се остварили циљеви економије опсега и обима (енгл. *economies of scale and scope*), са којом долазе нижи трошкови, а самим тим и погодности за потрошаче. Слично је и са монополима успостављеним по основу права интелектуалне својине, а посебно патента: њих држава штити јер тиме подстиче иновације. Сличне ефекте по конкуренцију на тржишту и његову ефикасност попут монопола, само полазећи са стране тражње, има монопсон, који постоји када на релевантном тржишту одређене робе или услуга постоји само један купац. Монопсони најчешће настају на два начина: (а) спајањем, припајањем и преузимањем привредних друштава, услед којих се смањује број учесника на тржишту и (б) усаглашеним понашањем учесника на тржишту, којим се фактички стварају олигопсони, а учесници на тржишту договарају о заједничком наступу и формирању цена. За разлику од монополисте, који ће за циљ имати повећање цене одређене робе или услуга на релевантном тржишту, монопсониста ће имати супротну намеру - да ту цену снизи у највећој могућој мери, будући да је једини учесник на тржишту на страни потражње.

Постоје одређене области индустрије и трговине у којима је постојање монопола и монопсона посебно непожељно. На пример, уколико би монопол или олигопол били злоупотребљени на тржишту основних животних намирница или енергената, то би имало разорне последице по друштво и захтевало би државну интервенцију, како би се спречио пад тржишта, односно омогућила равномерна доступност основних потрепштина свим потрошачима под истим условима. Будући да је енергија до те мере важна да се о праву на доступност енергије говори као о људском праву, у свим модерним правним

системима се посебна пажња посвећује заштити осетљивих група потрошача енергената. Наиме, енергија је у толикој мери неопходна свима и за све да стандард живота и право на адекватно и здраво становање који су прокламовани као основна права Општом декларацијом Уједињених нација о правима човека нису остварива без слободног приступа енергији. Баш због тог изузетног значаја које производња и трговина енергентима имају у формирању цене и доступности све остале робе и свих услуга, као и у остваривању трговинске размене и самом развоју одређеног друштва, државе су дуго, све до краја XX века енергетику сматрале превише важним сегментом индустрије да би управљање њоме било препуштено тржишним механизмима и уместо тога одабрале да за себе задрже монопол над тим гранама. Чак и данас, када је тржиште енергената у великом делу света либерализовано, друштва и државе су вољне да се одрекну потпуне тржишне ефикасности да би се обезбедило сигурно и несметано снабдевање енергентима, есенцијалним услугама и основним животним намирницама. Међутим, као што ће бити детаљно обрађено у овој докторској дисертацији, само успостављање монопола у одређеним областима на релевантном географском тржишту је не само дозвољено, него и пожељно, под условом да не постоје други облици нарушавања конкуренције. То је посебно случај у погледу природних монопола, који обично настају управо у делатностима од општег интереса, попут производње и дистрибуције енергената, телекомуникација и комуналних делатности, или у новије време у области интернет претрага и трговине и друштвених мрежа. Попут монопола, у модерно време су и монопсони најчешћи у делатностима које су од јавног значаја, посебно у трговини енергентима. Типичан пример монопсона јавља се широм света у области преноса електричне енергије и штавише се не сматра негативном појавом, него решењем које доприноси ефикасности тржишта и једино је целисходно, имајући у виду посебан значај који снабдевање електричном енергијом игра у савременом друштву. И у случају монопсона, држава путем економске регулације игра знатну улогу у детерминисању основних параметара по којима послује монопсониста. Такође, и овде су друштво и држава вољни да се одрекну потпуне тржишне ефикасности, да би се обезбедила сигурност испоруке зарад постизања социјалне сигурности.

Својевремено је без монопола и монопсона обављање појединих делатности практично било немогуће и замислити, као што је то био случај са делатностима у области рударства, енергетике, железничког и друмског транспорта и телекомуникација. За разлику од других сектора у којима постоје монополи, производња електричне енергије је првобитно имала углавном локални карактер, будући да су прве електране имале задатак да електричном струјом снабдевају појединачне градске квартове. Илустрације ради, само на територији Чикага је 1907. године постојало 45 компанија за производњу и испоруку електричне енергије. Тек са порастом потрошње електричне енергије увећавали су се капацитет електрана и подручја снабдевања, а самим тим и тржишна снага привредних субјеката у чијем су власништву оне биле. Како је изградња производних капацитета и инфраструктуре за производњу и дистрибуцију електричне енергије захтевала знатне инвестиције, улагачи у ову делатност по правилу су од регулаторних органа територије на којој су обављали делатност стицали правом загарантовани монополски положај, како би обезбедили повраћај инвестиције. Будући да је држава посебно заинтересована за доследно спровођење економске регулације, јер

су природни монополи углавном успостављени у делатностима од јавног интереса, држава је та која успоставља посебне органе за контролу регулације те врсте. Том приликом, регулаторни органи морају посебно водити рачуна да природни монопол, успостављен због веће ефикасности на тржишту, не доведе до супротног ефекта и не резултира повећањем трошкова, смањењем иновација и застарелом технологијом.

Имајући речено у виду, природни монопол се може дефинисати као врста монопола која настаје самим деловањем тржишних механизама и независно од воље учесника на релевантном тржишту, услед постојања баријера уласку на то тржиште у виду високих трошкова уласка у дату грану привреде или изласка из ње или због економије обима. Дакле, природни монополи бивају углавном успостављени на два начина: (а) фактичким баријерама уласка у одређену привредну грану који подразумевају огромне фиксне трошкове улагања у фиксну инфраструктуру која је неопходна за обављање одређене делатности, као што су специјална постројења, машине и опрема; или (б) услед тога што је производња великог обима много ефикаснија од производње у малим количинама, јер у складу са принципом економије обима у случају успостављања природног монопола просечни трошкови природног монополисте опадају, што се у крајњој линији рефлектује у повољнијим условима за потрошаче на релевантном тржишту. Природни монополиста у одређеној грани по правилу јесте и једини субјекат који обавља дату делатност, или обезбеђује одређени производ, односно пружа одређену услугу на датом географском тржишту. Међутим, просто постојање природног монопола не представља радњу нарушавања конкуренције *per se* и, штавише, може допринети друштвеном благостању и донети корист потрошачима на релевантном тржишту. Наиме, природни монопол и бива успостављен (”природним путем”) због тога што је целисходно да одређену делатност на појединoм релевантном тржишту обавља само један субјекат због несразмерних фиксних трошкова и ограничене потражње коју та делатност подразумева, а који доводе до релативно ниске економске ренте коју тај субјекат може да очекује приликом уласка у ту привредну област.

Типичан пример природног монопола у савременом друштву су субјекти који обављају пренос и дистрибуцију електричне енергије путем мрежа високог и ниског напона. Након што буду извршена огромна улагања у постројења за производњу и пренос електричне енергије, сви даљи трошкови њене дистрибуције постају практично занемарљиви, а што већи број потрошача буде прикључен на мрежу снабдевања, то ће бити нижи јединични трошкови испоруке електричне енергије. Обављање делатности попут ове захтева знатна улагања капитала и времена у изградњу капацитета и инфраструктуре за производњу, пренос, дистрибуцију и испоруку одређене робе, или услуга. То је првенствено био случај са експлоатацијом нафте и нафтних деривата, појединих руда, телекомуникационим и железничким услугама, а то је такође случај и са преносом и дистрибуцијом електричне енергије. Због тога у овим областима типично постоји природни монопол или монопсон. Ипак, не захтевају све електроенергетске делатности постојање монопола да би тржиште било ефикасно. Један од првих корака у либерализацији тржишта комуналних услуга, односно услуга од јавног значаја, тако је било раздвајање вертикално интегрисаних комуналних предузећа, међу којима су се нашли и електропривредни конгломерати. Овај процес је раздвојио производњу, пренос и дистрибуцију електричне енергије у засебне ентитете, тако да је производња отворена

за конкуренцију, док су пренос и дистрибуција често остали регулисани због својих природних монополских карактеристика. Либерализација је довела до стварања велепродајних тржишта електричне енергије, где су произвођачи електричне енергије могли да продају своје производе комуналним предузећима или великим потрошачима. У многим географским областима и малопродајна тржишта су отворена, а потрошачима је омогућено да бирају свог добављача електричне енергије, чиме се подстиче конкуренција међу добављачима. Како су тржишта либерализована, основана су независна регулаторна тела која су надзирала ново конкурентно окружење. Ови регулатори су осигурали фер приступ мрежи, пратили понашање на тржишту како би спречили злоупотребе, и одржавали стандарде поузданости, а уведени су и разни тржишни механизми како би се осигурало да понуда електричне енергије задовољава потражњу на ефикасан начин. Појава обновљивих извора енергије додатно је трансформисала тржишта електричне енергије, јер су ови, углавном децентрализовани, извори, захтевали нове тржишне структуре и технике управљања мрежом како би се осигурала поузданост снабдевања. Либерализација је такође унапредила положај потрошача, пружајући им могућност одабира од избора сопственог добављача електричне енергије до укључивања у управљање потрошњом, у којој могу прилагођавати своју потрошњу на основу ценовних сигнала.

Међутим, неопходно је напоменути да постоји и школа мишљења која овакво виђење природних монопола као нужности која настаје сама по себи, односно тзв. теорију природних монопола сматра фикцијом. По ауторима који припадају овој школи (као што су нпр. Милтон Фридман, припадник Чикашке школе економије, Гордон Талок, заговорник теорије јавног избора и Фридрих Хајек, припадник Аустријске школе економије), ниједан монопол не настаје природним путем и заправо никад није постојао никакав ”природни монопол” који заслужује да носи конотацију ”доброг монопола” (у смислу да све што је природно нужно мора бити и добро), него је реч о маркетиншкој акцији крупног капитала, којој свакако нема места у савременом, технолошки развијеном свету. Осим тога, тржиште робе и услуга за које је карактеристично постојање природних монопола и монопсона углавном је географски фрагментирано, услед ограниченог географског домета мреже преноса, односно дистрибуције робе или услуга (од којих је у овом смислу најтипичнија роба електрична енергија), што опет доводи до подвргавања двају или више повезаних мрежних система различитим јурисдикцијама. Тако је и фактички дошло до тога да на одређеном географском тржишту буду успостављени (природни) монополи, а не само услед намераваног повратa инвестиција. Због тога што не би било сврсисходно уводити конкуренцију у привредној грани где то не би било оправдано са становишта друштвеног благостања, неопходно је да држава утврди и доследно спроводи одређену политику којом би се то благостање заштитило у датој области на дуге стазе. Та политика којом се регулише пословање природних монопола назива се економском регулацијом и подразумева државно регулисање кључних параметара пословања природних монополиста, попут минималне количине, цене и квалитета релевантног производа, односно услуге и њихове обавезне испоруке. Спровођење економске регулације у одређеној области је такође нарочито важно како би се спречило нарушавање конкуренције након успостављања природног монопола, које само по себи не нарушава конкуренцију. То би посебно било случај када би природни

монополиста злоупотребљавао свој положај на тржишту наплаћивањем прекомерних цена, ограничењем доступних количина робе или услуга, или смањењем њиховог квалитета, као и у неретким случајевима када је одређена привредна делатност карактерисана постојањем природног олигопола, када би неколицина природних монополиста на релевантном тржишту могла стећи неоправдану предност на тржишту усаглашеном праксом, утврђивањем цена или другим радњама нарушавања конкуренције.

У великом броју јурисдикција овакви монополи и монопсони какви су описани у претходном тексту постоје и данас у истом обиму као и почетком XX века: један привредни субјекат, неретко у државном власништву, био је монополиста у целокупном ланцу производње и дистрибуције електричне струје – од угљенокопа, хидроцентрала и електрана до струјомера у домовима потрошача. Међутим, савремени трендови подразумевају либерализацију тржишта електричне енергије, које између осталог налаже раздвајање (енгл. *unbundling*) појединих делатности у енергетици, тако да различити субјекти обављају производњу, снабдевање, пренос и дистрибуцију енергетских производа. Производња електричне енергије спроводи се у електрани, која може користити угаљ, природни гас, енергију воде, нуклеарну енергију или обновљиве изворе енергије. Произведена енергија се, у случају либерализованог тржишта, ставља у промет, односно нуди потрошачима, по конкурентним ценама. Пренос електричне енергије обавља се путем мреже високог напона до расклопних постројења, од којих се надаље електрична енергија испоручује потрошачима нисконапонском мрежом. У случају неких других делатности, незадржив развој науке и технике довео је до обесмишљавања монопола и монопсона, као што је био случај са мрежом фиксне телефоније у вези са којом је развијена тзв. "Бел доктрина", која је рефлектована у одредбама савезног Бакстеровог закона у САД. Овај закон усвојен је у вези са једним од најзначајнијих предмета у праву конкуренције САД, вођеним на основу Шерманового закона. Реч је о подели компаније *AT&T* (правног следбеника "Белове телефонске компаније"). Беловом доктрином указано је на појаву да се монопол који постоји у некој високо регулисаној области индустрије може прелити и у делатности које не подлежу економској регулацији и да регулатор не може предузети ништа да то спречи, осим ако не наложи "стављање у карантин" монополистичког сегмента пословања његовим одвајањем у смислу власништва и контроле од сегмената пословања које се одвијају у немонополизованим делатностима (енгл. *quaranteening the monopoly*). Ипак, у већини држава САД монопол у електроенергетском систему није "стављен у карантин". Иако су прописима о заштити конкуренције монополисти спречени да намећу прекомерне цене и услове потрошачима, само постојање монопола представља препреку за улазак на тржиште других учесника. Тако се у праву САД све чешће поставља питање не само дозвољености, него и саме сврсисходности постојања природних монопола и монопсона у области елекроенергетике. Међутим, исти тај напредак науке и технологије који је у одређеним областима обесмислио монополе и монопсоне, истовремено је довео до стварања потпуно нових монопола и монопсона за које се може тврдити да су настали природним путем, нпр. у случају дигиталних платформи попут компанија *Гугл, Мета* и *Амазон* који у данашње време у потпуности диктирају будућност издаваштва, новинарства, музичке и филмске индустрије. ЕУ је због тога покушала да заузда неконкурентно понашање

технолошких компанија усвајањем два прописа 2020. године – Уредбе ЕУ о дигиталним услугама и Уредбе ЕУ о дигиталним тржиштима. Такође је у том смислу могуће говорити и о „природним“ монополима у области фармацеутске индустрије, будући да је током XX века дугогодишњи развој медикамената нове генерације подразумевао огромне фиксне трошкове по основу улагања у истраживање, развој, производњу и прибављање регулаторних одобрења, који у својој суштини представљају препреку уласка на тржиште за друге учеснике. Иако различити од природних монопола у напред описаном смислу, такође по сили закона, признавањем патента на основу поднете пријаве учесника на тржишту настају и законом дозвољени монополи по основу права интелектуалне својине. Ово је нарочито случај код патената, али и свих других права интелектуалне својине којима се штите иновације, као и оних права која настају успостављањем организација за колективно остваривање ауторских права.

Свуда у свету се последњих деценија одвија темељна ревизија регулативе у области енергетике, условљена не само технолошким, него и климатским променама, а које се називају ”енергетском транзицијом”. Ова транзиција не подразумева само замену фосилних горива и прелазак на обновљиве изворе енергије, него и промене у технологији производње, трансформације, дистрибуције и потрошње енергије. Република Србија се налази у процесу преговора за приступање ЕУ након што јој је у марту 2012. године Европски савет доделио статус кандидата и након што су одлуком Европског савета из јуна 2013. године започети приступни преговори. Постепеним усклађивањем националног правног оквира са правним тековинама Европске уније, Република Србија је спровела бројна усаглашавања законодавства у области климатских промена, животне средине и енергетике. Између осталог, обавезна је да пре приступања Европској унији испуни трећи критеријум из Копенхагена и усклади своје законодавство са правним тековинама ЕУ у облику у којем оне важе за све њене државе чланице у моменту њиховог приступања Европској унији, као и да се прилагоди правном, економском и друштвеном систему ЕУ. Међу 35 преговарачких поглавља, која су груписана у шест кластера и о којима се преговара одвојено, Србија је 2021. године отворила и Преговарачко поглавље 15 које се тиче енергетике и сврстано је у Преговарачки кластер ”Зелени договор и одржива повезаност”. Преговори су отворени у овој области и поред тога што је у Извештају Европске комисије о напретку Републике Србије у процесу придруживања Европској унији из маја 2019. оцењено да је Србија умерено припремљена за преговоре у оквиру овог Поглавља и да је у оквиру њега остварила ограничени напредак. Главне примедбе истакнуте у том смислу односиле су се на кашњење у реструктурирању предузећа у области енергетике, односно ”Електропривреде Србије” и ”Србијагаса”. У извештају о напретку из 2023. године интеграција (и декарбонизација) енергетског тржишта истакнута је као једна од приоритетних области за усклађивање са јединственим тржиштем ЕУ. Такође се наводи да је Република Србија дужна да усклади и имплементира Пакет интеграције електричне енергије који је усвојио Министарски савет Енергетске заједнице у децембру 2022. и да предузме и друге потребне мере ради успостављања интегрисаног тржишта електричне енергије. Република Србија је чланица Енергетске заједнице, регионалне платформе основане 2005. године са циљем интеграције енергетских тржишта југоисточне Европе у оквиру ЕУ по принципу ”интеграција без чланства”, која константно надгледа степен усклађености прописа и

праксе Републике Србије у области енергетике са правним тековинама ЕУ. То је заправо међународни уговор који обухвата више држава потписница, Европску комисију која га је потписала у име Европске уније, као и одређен број посматрача. Основна идеја уговора је да се одређени прописи Европске уније у области енергетике прошире на земље потписнице. То није нужно директно повезано са процесом њиховог приступања ЕУ, али може бити значајно у том контексту. Европска унија се прикључила овом уговору одлуком Савета из 2006. године. Циљеви њеног приступања били су стварање заједничког тржишта електричне енергије и природног гаса у југоисточној Европи, што би допринело стабилном регулаторном оквиру и привлачењу инвестиција. Такође, циљ је био да се побољша сигурност и поузданост снабдевања енергијом у земљама потписницама. Поред тога, уговор тежи смањењу негативног утицаја енергетике на животну средину, подстицању енергетске ефикасности и већој употреби обновљивих извора енергије. Он омогућава и приступ инструментима ЕУ за сигурност снабдевања енергијом. Према Редовном извештају о имплементацији Уговора о енергетској заједници за 2019. годину, Србија је у области електричне енергије остварила степен имплементације од 70% и примењује инструменте ЕУ прописане наведеним уговором. Према извештају за 2023. годину, Србија се показала као уговорна страна која је највише напредовала, захваљујући, између осталог, изменама Закона о енергетици које су створиле услове за раздвајање делатности оператора преносног система електричне енергије и гаса. Према извештају Енергетске заједнице за 2025. годину, Србија је прва уговорна страна која је усвојила свеобухватан скуп примарног и секундарног законодавства усмерен на потпуно транспоновање Пакета за интеграцију електричне енергије (*EIP*). Крајем новембра 2024. године Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о изменама и допунама Закона о енергетици, који је конкретизован путем шест уредби. Ове измене имале су за циљ потпуно усклађивање са правилима тржишта електричне енергије ЕУ (пакет „Чиста енергија“), и увођење правила за интеграцију и спајање тржишта (*market coupling*) које спроводе Секретаријат и Европска комисија од 22. октобра 2025. године. Такође, Република Србија је чланица Иницијативе за енергетско повезивање централне и југоисточне Европе (*CESEC*), организације која ради на убрзању интеграције тржишта гаса и електричне енергије у централно-источној и југоисточној Европи, заједно са свим осталим уговорним странама Енергетске заједнице и девет држава чланица Европске уније (Аустрија, Бугарска, Хрватска, Грчка, Мађарска, Италија, Румунија, Словачка и Словенија).

Правна регулатива САД и Комонвелта Пенсилванија (у даљем тексту: Пенсилванија) о електроенергетском сектору предмет је ове дисертације као добар пример дерегулације и економске регулације снабдевања електричном енергијом на различитим нивоима државне управе и локалне самоуправе. Најважнији закон који је донео значајне промене у регулаторном оквиру електроенергетске индустрије у САД је Закон о енергетској политици (*Energy Policy Act*) из 1992. године, који је између осталог увео мере за промовисање конкурентности на тржишту електричне енергије и дозволио формирање независних тржишта за електричну енергију, као што су организоване берзе електричне енергије. Такође, Одлука Савезне комисије за регулацију енергетике бр. 888 (*Federal Energy Regulatory Commission (FERC) Order No. 888*) из 1996. године допринела је додатној дерегулацији и либерализацији тржишта електричне енергије у САД,

нарочито у области приступа мрежи и конкурентности у трговини електричном енергијом. Комонвелт Пенсилванија је водећи снабдевач електричном енергијом источне обале САД, док истовремено спада међу 10 највећих потрошача електричне енергије на сваезном нивоу. Поред улоге великог потрошача, Пенсилванија је и трећи по величини произвођач електричне енергије у целокупним Сједињеним Државама. Овакав статус произвођача резултира тиме да неутрошене количине електричне енергије из Пенсилваније бивају извезене у друге савезне државе преко регионалне електромреже, што указује на важан улогу државе у обезбеђивању енергетских ресурса широм региона. 00Док је у САД већина савезних држава за себе задржала контролу над управљањем електроенергетским системима путем државних монопола контролишући производњу и дистрибуцију електричне енергије, Пенсилванија је већ скоро тридесет година једно од највећих дерегулисаних тржишта електричне енергије у САД, и добар је пример како је могуће организовати пословање електроенергетског сектора у одсуству природних монопола и монопсона. У Пенсилванији је државни монопол у производњи електричне енергије укинут још давне 1996. године, а иако он и даље постоји у области дистрибуције, потрошачи електричне енергије имају потпуну слободу избора произвођача електричне енергије и не зависе од цене коју формира јединствено електроенергетско предузеће. Због оваквог степена дерегулације, у Пенсилванији тренутно послује стотинак предузећа која потрошачима нуде различите електроенергетске производе и двадесетак компанија које купују на велико електричну енергију од произвођача и продају је крајњим потрошачима по повлашћеним ценама. Иако би се на први поглед могао стећи утисак да је електрична енергија роба униформних карактеристика, то заправо није тако. Потрошачима може бити веома важно приликом одабира снабдевача да ли електрична струја коју купују долази из обновљивих извора или настаје сагоревањем фосилних горива; колико траје уговор о испоруци са снабдевачем; да ли се генератор електричне енергије налази на територији Пенсилваније, или изван ње; да ли снабдевач наплаћује различите тарифе у зависности од тога у које доба се троши електрична енергија или не, итд. Све су то питања којима је потрошачима у Пенсилванији омогућено да се руководе приликом одабира снабдевача електричном енергијом. Тиме је успостављена здрава конкуренција на тржишту, а преко 2,5 милиона потрошача је стекло могућност да одабере по себе најповољнији план куповине електричне енергије, док је онима који то нису учинили и даље омогућено да им она буде испоручена преко јавног предузећа за електродистрибуцију.

Предмет ове дисертације је детаљна анализа традиционалног и општеприхваћеног третмана заштите конкуренције на тржиштима електричне енергије и њене еволуције од природних монопола и монопсона ка либерализације у савременом добу. Приликом израде дисертације такође ће се испитати како су у модерно време еволуирала правила заштите конкуренције установљена у XIX и XX веку ради ургентног регулисања монопола насталих у области енергетике природним путем, пре муњевитог развоја науке, технике и технологије почетком XXI века. Сходно томе, циљ дисертације је да анализира постојећи домаћи и међународни правни оквир заштите конкуренције на тржиштима електричне енергије; да опише и објасни еволуцију регулативе конкуренције на релевантним тржиштима од доминације природних монопола до њихове делимичне или потпуне либерализације; да идентификује проблеме и правне празнине у регулисању

конкуренције у електроенергетском сектору; да испита улогу регулаторних тела у сектору енергије, односно посебно у сектору електроенергетике; да допринесе академској и политичкој дискусији и предложи реформу постојеће правне регулативе; и да укаже на неопходност усаглашености домаћег правног система са међународним и секторским стандардима. У овој дисертацији ће бити анализиране и описане активности регулаторних тела на тржишту електричне енергије, која својим активностима неретко подједнако задиру и у јавни и приватни домен и каткад подразумевају брисање државних граница у одржавању конкурентности тржишта и остваривању енергетске политике и енергетске стратегије на посматраним тржиштима. Како би се постигао задати циљ дисертације и одговорило на постављена питања, претходно је потребно утврдити какав су третман природни монополи и монопсони имали пре отпочињања процеса либерализације одређених привредних сектора.

Ова дисертација заснована је на следеће четири радне хипотезе:

(1) Постојање природних монопола и монопсона није нужно неповољна појава по потрошаче у електроенергетском сектору;
(2) Постојање природних монопола не искључује нужно слободну конкуренцију на повезаним тржиштима у електроенергетском сектору;
(3) Напредак технике и технологије не само да не доводи нужно до укидања потребе за постојањем природних монопола и монопсона, него резултира стварањем нових;
(4) Либерализација електроенергетског сектора у Републици Србији није спроведена у свему у складу са обавезама које је преузела у процесу европских интеграција.

Хипотеза да постојање природних монопола и монопсона није нужно неповољна појава по потрошаче у електроенергетском сектору полази од тога да примена традиционалних прописа о заштити конкуренције може бити неадекватна у контексту природних монопола, а посебно у сектору електроенергетике, у коме је нужно обезбедити заштиту од злоупотребе тржишне снаге, правичну ценовну политику и несметан приступ енергији као људском праву. Уз обезбеђење транспарентности услова под којима је могуће набавити одређену робу или услуге, односно осигурати недискриминаторан приступ тој роби или услугама за све потрошаче, као и уз обезбеђење слободног приступа информацијама о њиховим ценама обавезним објављивањем тарифе пре него што она почне да се примењује, могуће је обезбедити погодност за потрошаче на релевантном тржишту и развој конкурентног тржишта. Поред тога, у већини земаља установљени су органи, установе или агенције којима се прати понашање учесника на релевантним тржиштима робе и услуга на којима је извесно постојање монопола, контролише се формирање и спровођење ценовне политике и осигурава правично и ефикасно управљање тржиштем. Ови органи прате и анализирају активности учесника на тржишту како би идентификовали потенцијалне злоупотребе монополског положаја и недозвољене праксе као што су договарање цена, ограничавање конкуренције или злоупотреба доминантног положаја, али и осигурали да тржиште функционише на начин који подстиче иновације и конкуренцију, као и да потрошачи имају праведан приступ услугама и роби. Поред тога, у неким земљама постоје и специјализоване јединице у оквиру ових органа које се фокусирају на конкретне секторе или типове тржишта, као што су телекомуникације, енергетика или финансије, где су

монополистички услови посебно сложени или чести. Ове јединице могу применити додатне мере надзора и регулације како би осигурале да тржиште остане конкурентно и да потрошачи буду адекватно заштићени од могућих злоупотреба.

Тржиште електричне енергије је специфично по томе што је на међународном нивоу још осамдесетих година прошлог века покренута широка иницијатива за његову дерегулацију и либерализацију, што је у великом броју земаља довело до оснаживања конкуренције на релевантним националним географским тржиштима. Тај процес дерегулације и либерализације имао је значајан утицај на начин на који се електрична енергија производи, транспортује и продаје и имао је за циљ да се створи конкурентније тржиште које ће омогућити потрошачима да имају више избора и приступ повољнијим ценама, као и да стимулише иновације у производњи и снабдевању електричном енергијом. У многим земљама, као што су САД и чланице ЕУ, реформе у електроенергетском сектору су довеле до значајних промена. На пример, у САД-у је проглашен Закон о енергетској политици (*Energy Policy Act*) из 1992*,* којим је извршена дерегулација електроенергетске индустрије и омогућила конкурентност на тржишту електричне енергије, што је обезбедило већу транспарентност цена, побољшање квалитета услуга и повећало инвестиције у обновљиве изворе енергије. Међутим, и без либерализације, на тржишту електричне енергије постојање монопола и монопсона није само по себи неповољна појава, због тога што они неретко представљају ефикасан механизам контролисања ценовне политике електроенергетских предузећа, што доводи до повећања доступности електричне енергије (као насушне потребе у модерном друштву) најширем кругу потрошача. Исто тако, иако се у теорији могу чути и гласови да монополисти обично престају да улажу у развој нових производа када немају конкуренте чијим активностима су приморани да парирају, постојање монопола у електроенергетском сектору није спречило константне и континуиране иновације производа и технологије кроз истраживање и развој, што за последицу опет има корист за потрошаче.

Друга хипотеза подразумева да постојање природних монопола не искључује нужно слободну конкуренцију на повезаним тржиштима у електроенергетском сектору. То је због тога што модерни прописи у области енергетике настоје да успоставе конкурентне услове на тржишту електричне енергије на неколико начина, што није једноставно, будући да је електроенергетски сектор једна од области у којима на основном тржишту конкуренције нема, док на са њим повезаним тржиштима постоји. У Европској унији је то у потпуности постигнуто раздвајањем делатности производње, снабдевања, преноса и дистрибуције електричне енергије, док је у Републици Србији спроведено делимично усаглашавање са одредбама ”Трећег енергетског пакета” доношењем Закона о енергетици из 2014. године. Такође, у Стратегији развоја енергетике у Републици Србији до 2030. године са пројекцијама до 2050. године, електроенергетски сектор је идентификован као носилац далеко најзначајнијих и највећих промена у односу на све друге области енергетике. Најзначајније промене предвиђене су у начину производње електричне енергије и структури производних капацитета, и то путем постепеног напуштања употребе фосилних горива и увођењем енергије Сунца и ветра у производни систем. Наиме, основно тржиште (тржиште производње електричне енергије) је такво да на њему не може бити конкуренције све док

се не појави супституте електричне енергије који јој је у довољној мери подударан у смислу цене и најважнијих карактеристика. Природни монополи на електроенергетским тржиштима нису настали као последица нарушавања конкуренције, него пре свега због тога што на тржишту за сада не постоји супституте којим би електрична енергија могла бити ефикасно замењена. Оног момента када се буде појавио производ који ће моћи да јој конкурише (својим карактеристикама, наменом и ценом), произвођачима и дистрибутерима тог новог производа биће омогућен слободан улаз на тржиште. Тако су, на пример, новим Законом о коришћењу обновљивих извора енергије створени услови за повећање броја тржишних учесника, подизање конкуренције и даљи развој тржишта енергије, јер је грађанима и правним лицима омогућено да производе електричну енергију за сопствену потрошњу и постану купци-произвођачи (енгл: *prosumers*) и уведене су аукције за доделу премија за градњу електрана на енергију ветра и Сунца.

Паралелно са тим, на повезаним тржиштима либерализацијом је донекле успостављена слободна конкуренција тако што су тржишни механизми уведени су област производње и снабдевање електричном енергијом, док је економска регулација задржана у делатностима преноса и дистрибуције електричне енергије - који уједно подразумевају постојање природних монопола. Савремени прописи осигуравају формирање цене електричне енергије на основу реалних економских параметара, као што су перформансе трговања, формирање референтне цене и ликвидност тржишта, како би се на тај начин обезбедила равномерна расподела ризика међу свим актерима (енг: *stakeholders*). Наиме, електрична енергија је специфична ”роба”, на чију цену утичу бројни фактори, од којих су проста понуда и тражња само један од важнијих таквих фактора, а поред којих знатан уплив имају политичке, економске и друштвене околности. Између осталог, у Републици Србији је као нарочита подршка развоју конкурентног и транспарентног тржишта требало да послужи увођење берзе електричне енергије („SEEPEX“ а.д. Београд), односно лиценцираног оператора за организовано тржиште електричне енергије, који за циљ има да обезбеди транспарентан и поуздан механизам формирања велепродајне цене на тржишту електричне енергије путем поклапања понуде и потражње по фер и транспарентној цени. Такође, у пракси трговања на тржишту електричне енергије су добро развијени финансијски деривати попут форварда, фјучерса, опција и свопова, којима се утиче на обим трговања на тржишту електричне енергије. Осим тога, Република Србија је установила и независно регулаторно тело - Агенцију за енергетику. чији је примарни задатак да развија и унапређује тржиште електричне енергије и природног гаса на принципима недискриминације и ефикасне конкуренције стварањем стабилног регулаторног оквира, а чији је задатак такође сертификација и лиценцирање оператора преносног/транспортног система, регулација цена и надзор над тржиштем енергије. Непрестане иновације у технологијама које се користе у електроенергетском сектору, као што су фотонапонски панели, ветротурбине и батеријски системи за складиштење енергије, могу значајно утицати на тренутни модел производње и преноса електричне енергије и довести до слабљења или чак потпуног укидања монопола који електроенергетска предузећа углавном имају на тржишту. Наиме, дистрибуцијом енергије кроз мале, децентрализоване изворе, традиционални модели у којима само једно предузеће управља мрежом могу постати неодрживи. Због тога је потребно развити нове регулаторне оквире и пословне моделе који ће омогућити

да се корист по потрошаче, односно друштво у целини, од повезаности мреже очувају и унапреде. То може подразумевати промене у начину на који се управља електроенергетском мрежом и организује дистрибуција електричне енергије, као и у начину управљања приступом тржишту за различите актере на тржишту, како би се омогућила равнотежа између иновација, ефикасности и користи које мрежа пружа локалној или широј друштвеној заједници.

Хипотеза да напредак технике и технологије не само да не доводи нужно до укидања потребе за постојањем природних монопола и монопсона, него резултира стварањем нових, произлази из чињенице да је већ од самих почетака развоја права конкуренције, које је настало првенствено ради регулисања монополизованог тржишта енергената у САД, долазило је до ”разводњавања” понуде и тражње за одређеном робом и услугама услед напретка науке, технике и технологије. Тако су се унутар исте области јавили нови облици робе и услуга, који су умањили потребу за до тада незаменљивима. На пример, на тржишту енергије различити енергенти почели су да конкуришу једни другима: нафта, нафтни деривати, природни гас и угаљ бивају у знатној мери потиснути упливом енергије из обновљивих извора, хидроенергије и нуклеарне енергије. Такође, различити модерни видови комуникације умањили су значај претходно постојећих, распрострањених услуга (телеграф је изгубио на значају због фиксне телефоније, фиксна телефонија због мобилне, а мобилна телефонија у све већој мери бива потиснута различитим видовима комуникације путем интернета). На крају, услед незадрживог развоја трговине и пословања на интернету, развили су се нови видови монопола и монопсона. Овај пут, међутим, настанак природног монопола, односно монопсона, није био условљен високим трошковима и дуготрајношћу изградње инфраструктуре, него другим чиниоцима. На пример, за технолошки џин Гугл (*Google*), а пре свега његову кључну платформу - *Google Search* углавном се сматра да поседује уобичајене карактеристике природног монопола. У најкраћем, *Google Search* на први поглед заиста функционише као природни монопол због значајних мрежних ефеката, економије обима, предности у смислу обима и квалитета података које обезбеђује и високих баријера за улазак, што заједно отежава другим компанијама да учествују у тржишној утакмици на једнаком нивоу. Томе је допринело неколико фактора: мрежни ефекти подразумевају да вредност услуге расте што је више људи користи, па тако што више корисника користи Гугл, то његови алгоритми постају бољи. Интеракције корисника (као што су кликови, време проведено на страницама итд.) пружају драгоцену повратну информацију која помаже тој компанији да унапреди резултате претраге. Као што је познато, економија обима се спроводи када трошак по јединици производа опада како се обим производње повећава, а Гугл је много улагао у инфраструктуру, која укључује огромне сервере и дата центре. Када се ова улагања расподеле на милијарде претрага, трошак сваке појединачне претраге постаје релативно низак, што истовремено значи да би се мањи конкуренти борили да постигну овакву ефикасност због високих капиталних трошкова потребних за изградњу и одржавање сличне инфраструктуре. Исто тако, Гугл обезбеђује предност у смислу квалитета и обима података тако што му количина корисничких података којом располаже омогућава да непрекидно унапређује своје алгоритме претраге и побољша корисничко искуство. Конкуренти без приступа сличним количинама података тешко могу развити алгоритме који су ефикасни као они које користи Гугл. У случају

претраживача, високе баријере уласку на тржиште подразумевају пре свега високе трошкове и сложеност развоја конкурентног претраживача, док стицање базе корисника довољно велике да би се искористили мрежни ефекти представља огроман изазов. Када се реченом дода и чињеница да Гугл има одличну репутацију као поуздан пружалац тражених услуга и да је основну услугу – претраживање интернета путем *Google Search* интегрисао са другим својим производима, као што су *Gmail*, *Google Maps* и *Google Drive*, то све заједно доводи до тога да ће корисници по природи ствари тежити да користе баш услуге које пружа Гугл, а не његови конкуренти, услед чега постаје јасно зашто се Гугл неретко сматра природним монополом али и илуструје како напредак технологије доводи до стварања нових природних монопола.

Радна хипотеза да либерализација електроенергетског сектора у Републици Србији није спроведена у свему у складу са обавезама које је преузела у процесу европских интеграција произлази из чињенице да је електроенергетско тржиште Републике Србије, иако формално отворено за конкуренцију, и даље под доминантним утицајем ЈП "ЕПС" и његових повезаних друштава, као и других привредних друштава у својини Републике Србије. У ЕУ и САД одавно су спроведени процеси либерализације тржишта електричне енергије, док је Република Србија прихватила обавезу усклађивања националне енергетске политике са смерницама енергетске политике ЕУ и тек усвајањем Закона о енергетици из 2011. започела је процес хармонизације области енергетике са одредбама Првог енергетског законодавног пакета ЕУ, да би га скоро привела крају усвајањем Закона о енергетици из 2014. и усклађивањем са Трећим енергетским пакетом ЕУ. До сада је спроведено правно и функционално раздвајање друштава за пренос, дистрибуцију и снабдевање електричном енергијом, али својинско раздвајање није, нити то дозвољавају тренутно важећи прописи о јавној својини и јавним предузећима. Приватизација енергетског сектора није један од захтева предвиђених прописима ЕУ, али чињеница је да се интереси Републике Србије и ти захтеви не подударају нужно у целости. Енергетска заједница (регионална платформа која је задужена за интеграцију енергетских тржишта југоисточне Европе у оквир ЕУ и надзор над усклађеношћу прописа и праксе у области енергетике са правним тековинама ЕУ) је у више наврата критиковала као неефикасне и неусклађене са смерницама ЕУ прописе Републике Србије којима се електрична енергија из алтернативних извора уводи у домаћи електроенергетски систем. Наиме, овим решењима је традиционално фаворизована производња електричне енергије у хидроелектранама или електранама на биомасу, док је систем аукција заснован на тржишним принципима тек недавно заменио шеме "фид-ин" (енг: *feed-in*) тарифа којима је стимулисана употреба обновљивих извора енергије.

У Србији се управљање електроенергетским сектором традиционално заснивало на централизованом доношењу одлука и јединственом политички контролисаном електроенергетском предузећу, као што је била пракса и у СФРЈ. Због тога економска и еколошка одрживост и здрава конкуренција нису никада спадале у превасходне интересе којима се воде актери који управљају радом електроенергетског предузећа које је временом раздвојено на више субјеката, у складу са европским стандардима. Тако, на пример, цене електричне енергије у Републици Србији регулише држава и она је за индивидуалне потрошаче постављена испод реалне тржишне цене, односно далеко је испод цене електричне енергије на европском тржишту. Наравно, цена енергената

уопште, па тако и електричне енергије, у свакој појединачној држави зависи од мноштва међузависних фактора. У Републици Србији углавном друштвено-политички разлози диктирају потребу за особеним уређењем енергетског сектора и доводе до дискрепанце између преузетих обавеза према ЕУ и реалних могућности на тржишту енергената. Међутим, одржавање социјалног мира субвенционисањем цене због ниске куповне моћи становништва није једини разлог ниже цене електричне енергије у Републици Србији. Пре свега, Србија се у великој мери ослања на угаљ за производњу електричне енергије, а он је јефтинији у поређењу са другим изворима као што су природни гас или обновљива енергија и Србија га има у релативном изобиљу. Такође, у Србији постоје велике хидроелектране, помоћу којих се генерише електрична струја по повољној цени. У суштини, електроенергетски систем Републике Србије почива на концепту који је успостављен у прошлом веку, а који подразумева угаљ и хидроенергију као примарне енергенте. У последњих 20 година домаћи лигнит је учествовао у производњи електричне енергије са 70%, а велике хидроелектране са 30%. То је омогућило снабдевање потрошача по ценама које су биле међу најнижим у Европи, али и делом испод економски потребног нивоа, што је успоравало модернизацију, трансформацију и укупан развој система. Изменама Закона о енергетици из 2023. године Република Србија је реформисала национални правни оквир у области енергетике и климатских промена и остварила потпунију хармонизацију са прописима Трећег енергетског пакета енергетског законодавства ЕУ и одређеним одредбама пакета ЕУ ”Чиста енергија за све Европљане”. Такође, Влада Републике Србије је 27. маја 2024. усвојила Интегрисани национални енергетски и климатски план Републике Србије за период до 2030. са пројекцијама до 2050, којим би требало да је отпочела нова фаза у развоју домаћег енергетског сектора, будући да је реч о документу који успоставља нову тзв. ”мапу пута” енергетске транзиције Србије. Такође, крајем јула 2024. године Министарство рударства и енергетике покренуло је јавну расправу о Нацрту стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2040. са пројекцијама до 2050. године, јер услови из 2015. године, када је формулисана претходна стратегија више нису исти, пре свега због глобалне ескалације геополитичких сукоба и рата у Украјини и Ирану. Међутим, потребно је предузети још много, да би се домаће тржиште електричне енергије у потпуности интегрисало у регулаторне и практичне оквире ЕУ. Тако су према Интегрисаном националном енергетском и климатском плану циљеви које је тек потребно остварити: интерконективност тржишта, побољшање конкурентности, јачање улоге потрошача на тржишту електричне енергије, дигитализација енергетског система, смањење енергетског сиромаштва и развој локалних енергетских заједница.

Предмет првог дела истраживања спроведеног током настанка ове докторске дисертације чини традиционални систем регулисања природних монопола, под којим се за потребе истраживања подразумева систем установљен пре муњевитог развоја науке, технике и технологије почетком XXI века. Тако први део дисертације тежи да утврди друштвени контекст у коме је настао и развио се традиционални појам природних монопола и монопсона, као и њихову улогу, карактеристике и појавне облике у појединим друштвено-економским делатностима. У овом делу анализира се историјат и развој регулативе природних монопола у правним системима релевантним за ову дисертацију, са циљем да се утврди типичан модел природног монопола у

традиционалном окружењу, како би се у наставку дисертације на основу њега испитала сврсисходност и одрживост постојања природних монопола у одабраној области. Такође је један део овог дела дисертације посвећен утицају развоја науке, технике и технологије на установљене норме права енергетике и права конкуренције, који неумитно доводи у питање одрживост и савременост постојеће регулативе природних монопола у области енергетике. У овом делу се такође обрађују и природни монополи и монопсони настали у модерно доба експанзијом трговинских делатности путем дигиталних платформи. У другом делу истраживања анализирају се и упоређују право енергетике, као релативно нова грана права, и право конкуренције, односно специфичности примене правила права конкуренције на тржиштима у области енергетике, а посебно у области електроенергетике. Ова анализа се усмерава на разматрање начина на који се правила конкуренције могу применити у контексту који укључује природне монополе, који су неизбежан део електроенергетског сектора. Такође, идентификују се и анализирају механизми и приступи који могу помоћи у постизању равнотеже између доследне примене начела права конкуренције и постојања природних монопола. Циљ је пронаћи начине како да се унапреди конкурентност на тржишту енергетике и електроенергетике, упркос томе што одређени аспекти ових тржишта имају карактеристике које одржавају природне монополе. Истраживање ће такође обухватити примере из праксе и упоредне анализе различитих регулаторних приступа у другим земљама, како би се дошло до препорука за унапређење регулативе и праксе у области права конкуренције у енергетском сектору. У трећем делу истраживања приказане су појединачне политике регулисања електроенергетског сектора у одабраним јурисдикцијама, и то кроз детаљну анализу друштвеног контекста који је довео до настанка природних монопола и/или монопсона у овим јурисдикцијама, као и кроз преглед важеће регулативе која се примењује на електроенергетски сектор у тим областима. Овај део истраживања има за циљ да прикаже различите приступе и политике које су усвојене у другим земљама ради управљања и регулисања електроенергетског сектора, с посебним освртом на аспекте који су довели до формирања природних монопола и монопсона. У њему ће бити упоредно приказано како различите регулаторне стратегије и механизми функционишу у пракси, и која је њихова ефикасност у постизању циљева у области конкурентности, одрживог развоја и безбедности снабдевања електричном енергијом. На крају, настојаће се да се из ове анализе изведу закључци који ће бити корисни за планирање и креирање политике развоја регулативе електроенергетског сектора у Републици Србији. Истраживање ће се посебно фокусирати на то како се налази и препоруке из анализе других јурисдикција могу применити у контексту Србије, која је део европске мреже преносних система електричне енергије, како би се препоручила регулаторна стратегија која ће омогућити ефикасно управљање електроенергетским сектором, уз уважавање специфичности домаћег тржишта и усклађивање са европским стандардима и праксама.

ПРВИ ДЕО
УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА ПРАВНОГ ОКВИРА ЗА ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТСКИ СЕКТОР У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, ЕУ И САД

Глава I

Право енергетике као грана права

1.1 Увод

Само право енергетике није дефинисало сопствени појам и још увек није јасно које би све дисциплине и коју материју оно требало да обухвата, који је његов *raison d'être*, односно да ли би оно уопште требало да постоји као посебна дисциплина у оквиру правне науке. Аутори који се њиме баве углавном постављају широку дефиницију права енергетике и према њима оно обухвата најразличитије врсте прописа чији предмет је везан за различите врсте извора енергије. Професор Ејдриен Бредбрук, један од пионира права енергетике, дао је међу првима дефиницију ове правне дисциплине. По његовом мишљењу, њу чини скуп прописа који "регулишу расподелу права и обавеза у вези са експлоатацијом свих енергетских ресурса између појединаца, између појединаца и владе, између влада и између држава"[1]. Он такође заговара став да не постоји јединствено право енергетике, него да уместо тога заправо постоји више права енергетике, односно посебно право за сваки извор енергије (енергетски ресурс), који у суштини и представљају предмет регулисања ове правне дисциплине[2]. Према овом ставу, дакле, право енергетике је могуће посматрати искључиво кроз појединачне поддисциплине које га чине, од којих се право нафте и гаса, право нуклеарне енергије, право обновљивих извора енергије и право тржишта електричне енергије и гаса сматрају основним[3]. Тако је било покушаја да се право енергетике подели на област нафте и гаса (*lex petrolea*) и рударства (*lex mineralia*), али водећи ауторитети у овој области снажно су критиковали такву поделу[4].

Проф. Бредбрук је такође у свом пионирском раду о праву енергетике „Право енергетике као академска дисциплина"[5] описао право енергетике као "…конгломерат обичаја, уговора, националних и регионалних закона, као и принципа међувладиних и невладиних међународних институција, који заједно регулишу различите аспекте производње, снабдевања, потрошње и трговине енергијом. Право енергетике обухвата мноштво правних питања која ће се разликовати у зависности од ресурса, али могу обухватати прописе који се односе на истраживање и развој, истраживања, производњу/генерацију, транспорт, инвестиције и финансирање, пословне и уговорне

---

[1] Adrian Bradbrook, "Energy Law as an Academic Discipline", Journal of Energy & Natural Resources Law, vol. 14, issue 2, стр. 193-217, 1996

2 Heffron Raphael James, Ronne Anita, Tomain Joseph P., Bradbrook Adrian, Talus Kim, *A Treatise for Energy Law, Journal of Wold Energy Law and Business, 11, pp. 34-48, 2018*.

3 Wawryk Alexandra, International Energy Law: An Emerging Academic Discipline in Law as Change: Engaging with the Life and Scholarship of Adrian Bradbrook, Adelaide University Press, 2014, https://www.jstor.org/stable/10.20851/j.ctt1sq5xcn.14

[4] Heffron et al. као горе, стр. 3.

5 Adrian Bradbrook, "Energy Law as an Academic Discipline", Journal of Energy & Natural Resources Law, vol. 14, issue 2, pp. стр. 193-217, 1996.

аранжмане, приступ тржишту, субвенције и опорезивање, трговину, решавање спорова, као и питања заштите животне средине и безбедности, да наведемо само нека. Право енергетике превазилази правне границе, обухватајући, на пример, аспекте уговора, грађанскоправних деликата, својинског права, уставног права, управног права, пореског права, еколошког права и права конкуренције…."[6] Такође пионири права енергетике, проф. Хефрон и проф. Талус у свом раду "Еволуција права енергетике" дефинишу ову грану права као "регулативу о правима и обавезама различитих заинтересованих страна у вези са енергијом у току целокупног животног циклуса енергије".[7] Они су такође става да је право енергетике приликом дефинисања могуће поделити на (а) право енергетике и енергетску политику и (б) право и политику енергетских ресурса, при чему је једна од кључних разлика међу њима то што се енергетска политика бави безбедношћу снабдевања, док се политика ресурса фокусира на сигурност потражње. У том смислу се енергетско право и политика баве тржиштима, безбедношћу и ефикасношћу снабдевања, и обухватају државну политику усмерену на обезбеђивање енергетских извора по што нижој цени, док се право и политика ресурса односе на стратегије које државе користе како би максимизирале приходе и обезбедиле сопствени суверенитет.

Такође, право енергетике могуће је посматрати као јединствен систем правила која се примењују на област енергетике у међународним оквирима, који чине не само општеприхваћени принципи, него у великој мери и тзв "меко право" (*soft law*)[8], или такође као јединствен систем права али који се простире на три нивоа: међународном, националном и локалном[9]. Осим тога, право енергетике може се дефинисати и као посебна област права која регулише односе одређене инструментима права енергетике уз поштовање принципа права енергетике, у које ступају енергетски субјекти обављајући енергетске делатности поводом објеката права енергетике[10]. Притом, под енергетским делатностима сматрају се привредне делатности у области енергетике које обављају привредни субјекти, а инструменти права енергетике су стратегија и политика развоја енергетике, регулатива, регулација, систем издавања дозвола, уговори и права субјеката права енергетике[11].

Какву год дефиницију права енергетике, међутим, да прихватимо, и без обзира на то да ли га посматрамо само као нормативни систем или као етаблирану правну дисциплину, јасно је да оно не може постојати самостално, већ искључиво у тесној вези са другим научним дисциплинама као што су економија, политика, екологија и техничке науке. Према проф. Хефрону, право енергетике и енергетска политика стоје у центру троугла[12] чија темена чине економија (финансије), екологија (ублажавање климатских

6 Бредбрук према Wawryk, стр. 228.
[7] Heffron Raphael James, Talus Kim, *The Evolution of Energy Law and Energy Jurisprudence: Insights for Energy Analysts and Researchers*. стр. 2.
8 Wawryk, стр. 232.
[9] Heffron Raphael J., Energy Law: An Introduction, SpringerBriefs in Law, стр. 3.
[10] Бранислава Лепотић Ковачевић, "Право енергетике као посебна област права", *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011, стр. 621. Ауторка на овом месту износи став да појам регулације обухвата не само регулативу (коју чини скуп прописа, односно формалних правних аката државних органа), него и …"пословне обичаје, упутства и друге радње државних органа, овлашћених тела, пословних или других удружења или организација којима се утиче на одређене појаве"
[11] *Ibid*., стр. 616.
[12] Ово се назива "троуглом енергетског права и политике" или "енергетском трилемом".

промена) и политика (енергетска безбедност), од којих свако од темена настоји да центар привуче себи, а делотворно и ефикасно право енергетике и енергетска политика биће они који успеју да доведу сва та три циља у равнотежу, како би обезбедили најповољнији исход по друштво[13].



Илустрација 1
Извор: RJ Heffron, Energy Law: An Introduction (Springer 2015).

Ово због тога што се право енергетике односи, између осталог, и на питања истраживања и развоја, експлоатације, производње, транспорта, финансирања, пословне и уговорне аранжмане, приступ тржишту, субвенције и опорезивање, трговину, решавање спорова, као и питања заштите животне средине и безбедности[14]. Осим тога, право енергетике се и у оквиру саме правне науке не може посматрати одвојено од других правних дисциплина: облигационог, пореског, уставног, управног, пореског, еколошког, и за сврхе овог рада најважнијег - права конкуренције. Посебно је јака испреплетеност права енергетике са еколошким правом и правом које регулише планирање и изградњу. Обе ове дисциплине тичу се политичког планирања и имају утицаја на локалне заједнице кроз инфраструктурне пројекте. Због тога није лако дефинисати да ли би ова грана права (ако прихватимо да постоји као таква) припадала јавном или приватном праву, и у којој мери. Регулација енергетике подведена је под бројне институте и принципе јавног и приватног права, односно поверена је не само унутрашњим правима држава, него је временом постала предмет инструмената међународног јавног права и права међународних организација. Упоредо са скоком потрошње енергената током XX века, почело је да се говори и о праву енергетике као посебној грани права. Томе у прилог иде и чињеница да се данас на правним факултетима широм света, који се додуше и даље могу избројати на прсте, право енергетике нуди као посебан курс[15]. Настава се одвија углавном у оквиру курикулума постдипломских студија, и то најчешће кроз програме који обједињују право енергетике

[13] Heffron, *ibid*., стр. 4.
[14] Wawryk, стр. 228.
[15] Нпр Универзитет Квин Мери у Лондону нуди програм мастер студија из права енергетике и климатских промена: https://www.qmul.ac.uk/postgraduate/taught/coursefinder/courses/energy-and-climate-change-law-llm/; Универзитет у Лестеру нуди мастер програм из међународног права енергетике: https://www.law.ac.uk/study/postgraduate/law/llm-international-energy-law/; Правни факултет Универзитета у Њујорку такође има мастер програм из права екологије и енергетике: https://www.law.nyu.edu/llmjsd/environmental, као и Правни факултет Тулејн универзитета: https://law.tulane.edu/content/llm-energy-environment. Правни факултети Универзитета Џорџ Вашингтон из Вашингтона, САД и Универзитета у Гронингену, Шведска, нуде заједнички организоване мастер програме који обједињују право енергетике и право екологије, односно право енергетике и климатско право: https://www.law.gwu.edu/llm-double-degree-program-energy-climate-law-and-energy-environmental-law.

и право животне средине, или у оквиру специјализација из области природних ресурса или климатског права које обухватају и енергетику. Ови програми обухватају теме као што су енергетска тржишта и регулација, право нафте и гаса, обновљиви извори енергије и климатска политика, међународно управљање у области енергетике. Ово је огроман напредак у односу на крај XX века, када су се курсеви права енергетике нудили само у Аустралији и Канади, које су земље у којима експлоатација енергетских ресурса представља значајну грану привреде[16]. Додуше, тада се право енергетике углавном концентрисало на издавање дозвола и концесија за истраживање и експлоатацију нафте, гаса и угља, које су касније попримале међународни карактер, због повезивања националних тржишта у интернационалне, чиме је почело да се ствара међународно право енергетике[17].

Питање правне природе и класификације права енергетике у систему права представља једно од теоријски најизазовнијих питања ове правне области. За разлику од традиционалних правних грана чија припадност јавном или приватном праву није спорна, право енергетике одликује се изузетном интердисциплинарношћу, које отежавају његово недвосмислено сврставање у неку од постојећих правних категорија. Према нашем мишљењу, право енергетике подједнако припада и приватном и јавном праву, и то како националном тако и међународном. Оваква квалификација произлази из саме природе енергетских делатности, које у себи неодвојиво обједињују елементе тржишног пословања и јавног интереса, аутономије воље и државне регулације, и националне и прекограничне димензије. Самим тим, право енергетике заправо представља скуп правила садржаних у пословним обичајима, уговорима, националним прописима и правилима међувладиних институција и енергетских компанија, а који заједно регулишу различите стадијуме експлоатације енергије. Право енергетике стога није монолитна правна грана у традиционалном смислу, него функционална правна дисциплина која своје правило проналази у различитим слојевима правног поретка и примењује их на скуп друштвених односа насталих у вези са енергијом.

Дакле, то је целокупна регулатива којом се прописују енергетска права и обавезе различитих актера (појединаца, привредних друштава, државних органа и самих држава) у вези са изворима енергије током целог животног циклуса енергије - од експлоатације, преко производње, коришћења и потрошње, па све до управљања отпадом[18]. Тај животни циклус енергије почиње истраживањем и утврђивањем лежишта примарних енергетских ресурса, наставља се кроз фазе експлоатације и производње, трансформације и транспорта, дистрибуције и снабдевања, потрошње и коначно управљања отпадом и рекултивације. Свака од ових фаза носи специфичне правне изазове: прва фаза покреће

---

[16] Bradbrook Adrian J, Energy Law as an Academic Discipline, Journal of Energy & Natural Resources Law, Volume 14, issue 2, pp. 193-217, 1996, према Барјактаревић, стр. 27.

[17] Б. Лепотић Ковачевић, „Појам права енергетике", *Право енергетике*, *зборник радова*, Београд 2005, 395-404.

[18] Приликом производње енергије неумитно настаје одређени отпад. Најопаснији је свакако нуклеарни отпад, али нису занемарљиве ни друге врсте отпада, које настају у огромним количинама. Ту пре свега спада угљен-диоксид, на чијем смањењу се врло упитан успех постиже увођењем "угљеничне таксе" и *CCS* (*Carbon Capture Storage*) технологије, док је веома тешко решити проблеме који настају напуштањем нафтних и гасних платформи у океанима и рудника угља. Међутим, углавном се управљање овом врстом отпада не сматра делом права енергетике, па се у овом раду нећемо даље бавити овом темом.

питања права на природне ресурсе и услова лиценцирања истраживачких активности; фаза производње и трансформације укључује регулацију техничке безбедности, права конкуренције и прописе о заштити животне средине; трговина и транзит енергената отвара питања регулације тржишта и прекограничних токова; снабдевање крајњих купаца отвара питање права потрошача и обавезности пружања јавних услуга; а фаза управљања отпадом, нарочито у случају нуклеарне енергије, отвара читав спектар питања из области еколошког права. Пословни обичаји имају посебан значај у оним сегментима енергетског сектора у којима је уговорна пракса претходила законодавној регулацији, или ју је чак и надишла, нарочито у области трговине енергентима на велепродајном нивоу и финансијских инструмената повезаних са енергетским тржиштима. Са друге стране, уговорна димензија права енергетике обухвата широк распон инструмената, од уговора о концесији и уговора о подели производње у нафтној и гасној индустрији до уговора о приступу мрежи, уговора о снабдевању и дугорочних уговора о куповини електричне енергије (тзв. *Power Purchase Agreements*), чијом се применом операционализују права и обавезе тржишних учесника у свакодневном пословању. Национални прописи чине окосницу права енергетике у свакој појединачној јурисдикцији, будући да државе задржавају суверено право над природним ресурсима на својим територијама и надлежност над уређењем услова под којима се ти ресурси могу експлоатисати. Ова регулатива обухвата прописе о енергетици, рударству и геолошким истраживањима, законе о заштити животне средине, прописе о безбедности и техничким стандардима, као и подзаконске акте којима се уређује рад регулаторних тела. Поред тога, правила међувладиних институција, попут оних у оквиру Европске уније, Енергетске заједнице или Светске трговинске организације, уносе наднационалну димензију у право енергетике и постављају оквир унутар кога национални законодавци обликују своје прописе. На тај начин, право енергетике у модерним интеграционим процесима постаје вишеслојни регулаторни поредак у коме се прожимају и надопуњују национална и наднационална правила.

Оваква концепција права енергетике, која обухвата читав животни циклус енергије и све категорије правних субјеката, нужно захтева методолошки плурализам. Због тога сматрамо да ниједна класична правна дисциплина, нити јавноправног, нити приватноправног карактера, није сама по себи довољна за потпуно сагледавање регулаторног феномена енергетике и да право енергетике треба да у савременој правној теорији буде концептуализована као самостална, функционална правна дисциплина, чији идентитет није одређен формалним извором норми, него предметом његове регулације, који чини енергија и свим правним односима који настају у вези са њом.

1.2 Историјат права енергетике

Енергија је већ преко једног века кључни покретач савремених економских система, јер представља основу индустријске производње, јавно-комуналних услуга и индивидуалне потрошње. Заправо је борба за ресурсе управљала глобалном политиком од постанка света. Превласт над изворима енергије кључна је за распоред снага у светским оквирима, због њих се одвајкада воде ратови, склапају мировни споразуми и државне територије прелазе из руке у руку. Једну од веома важних посебности

енергетике представља и чињеница да распоређеност извора енергије и тачака највеће потрошње енергије не стоје у међусобној сразмери у географском смислу, а притом су још и конвенционални, необновљиви извори енергије ограничени и исцрпиви. Наиме, државе које су најобдарениje изворима енергије (*energy-endowed countries*) нису истовремено и највећи потрошачи енергије. То омогућава овим земљама да остварују знатан профит извозећи вишак енергије и резултира успостављањем међународне трговине енергентима и енергијом, што је такође својевремено довело и до мућевитог развоја појединих крајева света који су до тада по развијености каскали за осталима. Међутим, ова неравномерна распоређеност извора енергије је исто тако током XX века довела и до највећих сукоба у историји човечанства. У корену I и II светског рата може се лако идентификовати борба за контролу производње угља и челика у Европи, док борба за фактичку контролу над изворима нафте на Блиском истоку до данашњег дана доводи до дестабилизације подручја у којима се ти извори налазе и нема наде да ће престати до потпуног исцрпљења тих извора, или њихове замене алтернативним изворима енергије.

Превласт над енергетским ресурсима посебно је добила на значају током индустријске револуције у XIX веку. Први прописи о експлоатацији угља, нафте и гаса, као и о регулацији изградње брана и коришћења водених ресурса датирају још из XIX века, док је регулатива о нуклеарној енергији почела да се развија током II светског рата[19]. Међутим, за разлику од међународних финансија и економије које су добиле свој правни оквир документима из Бретон Вудса, којима су образоване међународне организације попут Међународног монетарног фонда и Светске банке[20], односно здравствене заштите на светском нивоу о којој се стара нешто касније образована Светска здравствена организација, енергетика и право енергетике још нису дошли у такав стадијум развоја да би било образовано кровно међународно тело у оквиру кога би се суверено решавала питања из области енергетике на међународном нивоу. Ипак, ради уједначавања правила светске трговине, скоро одмах по завршетку II светског рата, у Хавани је одржана међународна конференција која је резултирала усвајањем Општег споразума о царинама и трговини (*General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*). Међутим, у то време главни енергенти још су били нафта и угаљ, а скоро ниједна од нафтом богатих земаља која је својим извозним капацитетима могла да утиче на размену на светском нивоу није била спремна да се прикључи међународном систему трговине. Због тога и није било много смисла инсистирати да се питање енергетике уврсти у *GATT*, па је ово питање искључено из његових одредаба, иако је о њему било речи у оквиру хаванске конференције. У међувремену је *GATT* у оквиру уругвајске рунде преговора институционализован и осавремењен, прераставши у Светску трговинску организацију -

19 Heffron Raphael James, Talus Kim, *The Evolution of Energy Law and Energy Jurisprudence: Insights for Energy Analysts and Researchers*.

20 Светска банка је међународна финансијска организација са седиштем у Вашингтону, САД, основана паралелно са Међународним монетарним фондом на конференцији у Бретон Вудсу непосредно по завршетку Другог светског рата, 1944. године, са циљем да се обезбеде средства државама-чланицама за финансирање њиховог економског развоја. У ужем смислу је чине Међународна банка за обнову и развој (*IBRD*) и Међународна асоцијација за развој (*IDA*), које заједно са Међународном финанијском корпорацијом (*IFC*), Мултилатералном агенцијом за гарантовање инвестиција (*MIGA*) и Међународним центром за решавање инвестиционих спорова (*ICSID*) чине Групу светске банке (*World Bank Group*).

СТО. Међутим, ни завршни акт Маракешке конференције, којим је основана СТО није садржао експлицитне одредбе о енергетици.

Дакле, развој енергетске регулативе у стопу је пратио експанзију коришћења фосилних горива преласком са њихове употребе у оквирима индивидуалних домаћинстава у индустријске оквире, и касније се проширио на нове изворе енергије са мањим угљеничним отиском. У модерно време, борба за чистију енергију постаје приоритет свих земаља света, услед неконтролисаног загађења животне средине до кога је довео енормни скок потрошње енергије добијене из фосилних горива. Такође, почетком XXI века, многе нафтом богате земље прикључиле су се Светској трговинској организацији. Кључан моменат за развој права енергетике унутар држава које поседују огромне депозите фосилних горива, и то првенствено на нивоу тржишта енергије у фази истраживања и производње (*upstream energy markets*), било је збацивање колонијалних власти и спречавање да се колонијализам у тим државама де факто перпетуира кроз нафтне компаније са седиштем у државама бивших колонијалних управа[21]. Паралелно са тим, и регулатива тржишта енергије у фази дистрибуције и продаје (*downstream energy markets*) такође је током времена еволуирала ка свом савременом облику, постепено се одвајајући од државне контроле и монопола, што је захтевало додатну регулативу. Након тога, интернационализација енергетског сектора, односно прекогранични промет енергијом, довела је до уплива међународног права у сектор енергетике.

Међутим, државе су почеле да посебан интерес посвећују енергетици тек са наступањем нафтне кризе 70-их година XX века. Тек тада су у оквиру државних управа европских земаља и појединих држава САД почела да се формирају посебна одељења која се баве енергетиком и уочен је значај међународног регулисања сектора енергетике, будући да је тек тада прекогранична трговина енергентима добила на значају. Услед тога, почело се са предузимањем првих активности на међународном нивоу, пре свега у оквиру Европске заједнице, Уједињених нација и Светске трговинске организације. Једно од специфичних обележја енергетике јесте и да се пренос, дистрибуција, испорука и продаја енергената врши углавном путем фиксне инфраструктуре - нафтоводима, гасоводима, топловодима, електроенергетским мрежама итд. То даље значи да је слобода промета енергената условљена постојањем одговарајуће инфраструктуре унутар појединих земаља и да међународна трговина енергентима каткад бива фактички ограничена због немогућности да се одређене транзитне земље присиле да изграде одређену инфраструктуру на својој територији. Поред тога, нафтом богате државе без изузетка примењују тзв. ”дуалну политику цена”, тако што различито наплаћују нафтне деривате корисницима на домаћем и иностраном тржишту. То нарочито има велики

[21] Све до шездесетих година XX века светске резерве нафте и гаса биле су претежно у рукама картела који је формирала неколицина интегрисаних међународних нафтних компанија које су се називале ”Седам сестара”, а чиниле су их: *Anglo-Iranian Oil Company* (данас *British Petroleum*); *Standard Oil Company of California, Gulf Oil* и *Texaco* (данас спојени у *Texaco*); *Standard Oil Company of New Jersey* и *Standard Oil Company of New York* (данас спојене у *Exxon Mobil*) и *Royal Dutch Schell*. У септембру 1960. године, Кувајт, Ирак, Иран, Венецуела и Саудијска Арабија су у Багдаду основали Организацију земаља извозница нафте (*OPEC*), који је контролисао више од четири петине светског извоза нафте, док је Либија прва отворено нарушила доминацију „Седам сестара“ када је у септембру 1969. године Моамер ел Гадафи извршио војни пуч. То је довело до нафтне кризе седамдесетих година у западним земљама, која је резултирала њиховом бољом организацијом и диверсификацијом извора енергије у циљу обезбеђења енергетске безбедности.

утицај на међународну трговину будући да је већина тих држава у последњих двадесетак година приступила Светској трговинској организацији која почива на принципу недискриминације. Ипак, чињеница да је светско енергетско тржиште заправо једна јединствена целина, која је најбољи репрезент глобализације на делу, резултирала је тиме да национални прописи различитих држава у области енергетике буду мање-више међусобно уједначени. Па ипак, Ејдриен Бредбрук, професор права енергетике на Универзитету у Аделејду, Аустралија, који је један од пионира и водећих ауторитета у области права енергетике, сматра да је будућност права енергетике веома неизвесна, јер су се до сада све предикције на рок дужи од 10 година показале нетачним[22].

1.3 Кључни актери и чиниоци у праву енергетике

Већ смо рекли да је професор Бредбрук дефинисао право енергетике права као скуп прописа који ”регулишу расподелу права и обавеза у вези са експлоатацијом свих енергетских ресурса између појединаца, између појединаца и извршне власти, између органа извршне власти и између држава”[23]. Ове актере др Лепотић Ковачевић назива субјектима права енергетике и под њима подразумева физичка и правна лица која су носиоци права и обавеза у области енергетике, док су његови објекти енергенти, енергија и енергетски објекти[24]. Из тога произлази да кључна улога у праву енергетике подједнако припада приватним актерима (физичким и правним лицима), државним органима и државама, али и супранационалним организацијама, као и у одређеној мери и невладиним организацијама. Поред Европске уније и Енергетске заједнице, чијој улози у регулацији права енергетике ће у овом раду бити посвећена посебна пажња, међународне организације од значаја за питања енергетике су још и Међународна агенција за атомску енергију (*IAEA*), Секретаријат и конференција Енергетске повеље, Програм развоја Уједињених нација (*UNDP*), Европска заједница за атомску енергију (*EUROATOM*), Организација за економску сарадњу и развој (*OECD*) и са њом повезана Међународна агенција за енергију (*IEA*), Организација земаља-извозница нафте (*OPEC*), Европска мрежа оператера преносних система (*ENTSO*-E), Међународна агенција за обновљиве изворе енергије (*IRENA*), Партнерство за обновљиву енергију и енергетску ефикасност (*REEP*) од којих свака има сопствена правила и прописе, док такође постоје и бројне регионалне организације које опет предвиђају одређена решења која су углавном усклађена са међународно прихваћеним принципима, али то и не морају нужно бити.

Међународна агенција за атомску енергију (*IAEA*) основана је 1957. године под окриљем система Уједињених нација са двоструким и наизглед противречним мандатом. С једне стране, то је било промовисање мирнодопске употребе нуклеарне енергије, а с друге, спречавање ширења нуклеарног оружја. У пракси, *IAEA* делује као централна техничка и регулаторна референтна тачка за државе чланице у области нуклеарне

[22] Bradbrook Adrian, *Energy and Law – Searching for New Directions* in *Imagining Law* University of Adelaide Press, 2016, https://www.jstor.org/stable/10.20851/j.ctt1sq5x0z.6?seq=1, 22.3.2025.
[23] Adrian Bradbrook, ”Energy Law as an Academic Discipline”, Journal of Energy & Natural Resources Law, vol. 14, issue 2, pp. 193-217, 1996, према Ваврик као горе, стр. 226.
[24] Бранислава Лепотић Ковачевић, ”Право енергетике као посебна област права”, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011, стр. 615.

безбедности, радијационе заштите, управљања нуклеарним отпадом и верификације нуклеарних активности. Агенција развија обавезујуће и необавезујуће стандарде нуклеарне безбедности, спроводи инспекцијске мисије и мисије процене безбедности у државама чланицама и администрира систем заштитних мера предвиђених Уговором о нешириењу нуклеарног оружја[25]. За државе које попут Републике Србије разматрају увођење или проширење нуклеарног енергетског програма (као што ће бити детаљно обрађено у наставку ове дисертације), технички и правни оквир *IAEA* представља неизбежну полазну тачку.

Секретаријат и конференција Енергетске повеље институционални су стубови Уговора о енергетској повељи (*Energy Charter Treaty*) из 1994. године, мултилатералног међународног споразума који успоставља правни оквир за прекограничне инвестиције, трговину и транзит у енергетском сектору. Уговор о енергетској повељи посебно је значајан по томе што инвеститорима из земаља потписница гарантује заштиту улагања у енергетску инфраструктуру других потписница, укључујући право на арбитражу против државе домаћина пред међународним арбитражним трибуналима. Иако је Европска унија покренула процес реформе Уговора, а неколико држава чланица га је напустило или најавило иступање из њега, овај документ и даље представља један од најзначајнијих међународноправних инструмената у области енергетике[26].

Програм развоја Уједињених нација (*UNDP*) нема искључиво мандат у области енергетике, али је питање приступа одрживим и поузданим изворима енергије дубоко уткано у његов шири задатак борбе против сиромаштва и остваривања циљева одрживог развоја. *UNDP* финансира и технички подржава пројекте развоја обновљивих извора енергије, унапређења енергетске ефикасности и омогућавања приступа енергији у земљама у развоју, нарочито у Африци и Азији. Кроз иницијативу ”Одржива енергија за све” (*Sustainable Energy for All*) и агенду Циљева одрживог развоја, посебно Циља 7 (приступачна и чиста енергија), *UNDP* настоји да повеже енергетску политику са ширим развојним приоритетима. У том смислу *UNDP* делује као катализатор трансфера технологија, изградње институционалних капацитета и мобилизације финансијских ресурса за енергетску транзицију у земљама са ниским и средњим дохотком.

Европска заједница за атомску енергију (EURATOM) основана је Римским уговором 1957. године, паралелно са оснивањем Европске економске заједнице, са циљем координације истраживања и развоја нуклеарне енергије у оквиру западноевропских држава. За разлику од осталих области европске интеграције, *EURATOM* је задржао засебан правни темељ и институционалну структуру, иако дели институције са Европском унијом. Надлежности *EURATOM*-а обухватају заједничка истраживања и развој нуклеарних технологија, успостављање заједничких стандарда

[25] Уговор о нешириењу нуклеарног наоружања потписан је 1. јула 1968. године, а ступио је на снагу 5. маја 1970. године. Србија је постала држава-страна овог Уговора Сукцесорском изјавом од 29. августа 2001. године.

[26] Један од најсликовитијих примера константне промене права енергетике је чињеница да су у току писања ове дисертације, јуна 2024. године, Европска унија и ЕУРАТОМ иступили из овог споразума. Разлог за то су бројне тужбе које су инвеститори у енергетске пројекте подносили против држава-чланица ЕУ које су обустављале те пројекте због неусклађености са климатским циљевима ЕУ, иако су у време издавања дозволе биле правно ваљане. Претходно је неколико држава-чланица већ иступило из овог уговора, а још неколицина је најавила своју намеру да то ускоро учини.

безбедности и заштите од зрачења, снабдевање нуклеарним горивом кроз механизам Агенције за снабдевање *EURATOM*-а, те надзор над употребом нуклеарних материјала. *EURATOM* такође закључује споразуме о нуклеарној сарадњи са трећим државама, чиме добија и спољнополитичку димензију. Иако концепт заједничке нуклеарне политике остаје политички осетљив, *EURATOM* оквир пружа кохерентан правни и технички контекст за државе чланице ЕУ са развијеним нуклеарним програмима.

Организација за економску сарадњу и развој (*OECD*) и са њом функционално повезана Међународна агенција за енергију (*IEA*) заједно чине кључни аналитички и политички оквир за енергетску политику развијених тржишних економија. OECD кроз своје анализе и препоруке поставља стандарде добре регулаторне праксе у енергетском сектору и подстиче структурне реформе у правцу конкурентних и одрживих тржишта. *IEA*, основана 1974. године као одговор на нафтну кризу, у почетку је имала примарни мандат координације стратешких резерви нафте и заштите земаља чланица од поремећаја у снабдевању. Временом је проширила своје деловање и данас представља водећи ауторитет за анализу енергетских тржишта, пројекције потражње и снабдевања, те стратешко праћење глобалне енергетске транзиције. Годишњи извештај *IEA* под насловом "Светски енергетски преглед" (*World Energy Outlook*) представља референтни документ за све актере у области енергетске политике. Упркос историјској фокусираности на земље *OECD*-а, *IEA* последњих година развија сарадњу са земљама у развоју, међу којима и са Кином, Индијом и Бразилом.

Организација земаља-извозница нафте (*OPEC*) основана је 1960. године са циљем координације и уједначавања нафтне политике земаља чланица и заштите њихових интереса у преговорима са мултинационалним нафтним компанијама. *OPEC* делује кроз механизам договорних ограничења производње нафте међу чланицама, чиме непосредно утиче на понуду на светском тржишту и, консеквентно, на формирање цена сирове нафте. Иако одлуке *OPEC* немају обавезујући карактер у класичном правном смислу, оне производе снажне тржишне ефекте и представљају значајан фактор геополитичке нестабилности у енергетском сектору. Шира коалиција *OPEC*+, која поред оснивачких држава укључује и Русију и друге значајне произвођаче нафте, додатно је ојачала способност ове групације да управља глобалном понудом нафте. За земље увознице нафте, укључујући Републику Србију, деловање *OPEC* директно утиче на трошкове увоза енергената и стратешко планирање енергетске независности.

Европска мрежа оператера преносних система за електричну енергију (*ENTSO-E*) представља организацију свих оператора преносних система електричне енергије у Европи, основану на основу Трећег енергетског пакета ЕУ из 2009. године. Мандат *ENTSO-E* обухвата техничку координацију рада међусобно повезаних европских преносних мрежа, развој методологија за прекогранично балансирање, израду Десетогодишњих планова развоја мреже (*TYNDP*) и допринос интеграцији обновљивих извора у европски енергетски систем. *ENTSO-E* такође учествује у изради мрежних кодекса и смерница које, након што их усвоји Европска комисија, постају обавезујуће секундарно законодавство Европске уније. На тај начин, техничка тела попут *ENTSO-E* добијају квазинормативну улогу у регулаторном систему ЕУ, што представља значајан пример функционалне интеграције мреже на наднационалном нивоу.

Међународна агенција за обновљиве изворе енергије (*IRENA*) основана је 2009. године са специфичним мандатом промовисања убрзане трансформације глобалног енергетског система ка обновљивим изворима. *IRENA* прикупља и анализира глобалне податке о капацитетима обновљивих извора, трошковима технологија и регулаторним оквирима, те на основу тих анализа развија стратешке препоруке за владе и регулаторе. Агенција такође пружа техничку помоћ земљама у развоју у обликовању националних политика за обновљиву енергију, укључујући израду аукцијских модела, тарифних механизама и системских решења за интеграцију варијабилних обновљивих извора у мрежу. Са седиштем у Абу Дабију, *IRENA* симболички демонстрира да промовисање обновљивих извора енергије превазилази западни политички контекст и представља глобалну развојну агенду.

Партнерство за обновљиву енергију и енергетску ефикасност (*REEEP*) је мање позната, али суштински значајна иницијатива настала на Самиту о одрживом развоју у Јоханесбургу 2002. године, са мандатом подршке имплементацији политика обновљиве енергије и енергетске ефикасности у земљама у развоју. *REEEP* делује кроз финансирање пројеката, изградњу капацитета и умрежавање актера, нарочито у земљама које немају довољно сопствених ресурса да самостално спроведу системске реформе у енергетском сектору.

Не треба заборавити ни међународне финансијске организације попут Светске банке и Међународног монетарног фонда, које играју кључну улогу у формулисању енергетских прописа и политика тако што кредитирају енергетске пројекте уз наметање одређених услова, што има посебну тежину на формулисање енергетских политика земаља у развоју[27]. Светска банка кредитира енергетске пројекте кроз различите финансијске инструменте, при чему одобравање средстава по правилу прати сет структурних услова везаних за реформу сектора, либерализацију тржишта, тарифну политику и управљање државним предузећима. Овај механизам условљавања дао је Светској банци, нарочито у деценијама након Хладног рата, огроман утицај на обликовање енергетских политика земаља у развоју и транзицији, укључујући и земље Западног Балкана. Међународни монетарни фонд, чији је примарни мандат макроекономска стабилизација, посредно утиче на енергетску политику кроз препоруке које се тичу укидања субвенција за фосилна горива, реформи јавних предузећа у енергетском сектору и фискалне одрживости енергетских политика.

Међу регионалним инструментима посебно место заузима Северноамерички споразум о слободној трговини (*NAFTA*) из 1994. године, закључен између Сједињених Америчких Држава, Канаде и Мексика, чија је значајна одлика то да се експлицитно примењује и на прекограничну трговину енергентима и са тим повезане инвестиције. *NAFTA* је поставила правни оквир за либерализацију енергетске трговине у Северној Америци, укључујући правила о заштити инвестиција, нетарифним препрекама трговини и механизмима решавања спорова. Након што је замењен споразумом између САД, Мексика и Канаде (*United States-Mexico-Canada Agreement - USMCA*) из 2020. године, овај оквир је суштински задржан уз одређене модификације, а енергетски сектор

[27] Wawryk, стр. 233.

нарочито у контексту трговине нафтом, гасом и електричном енергијом између три државе остао је једна од кључних области примене споразума.

Коначно, у савременом праву енергетике не смеју се занемарити невладине организације као што су *Greenpeace, Oxfam, WWF* и *Friends of the Earth*. Иако немају овлашћења да креирају правно обавезујуће инструменте, ове организације врше снажан притисак на националне владе и међународне институције, учествују у процесима јавних консултација, покрећу судске и арбитражне поступке, финансирају независна истраживања и обликују јавну расправу о енергетским питањима. Кроз механизме попут учешћа у својству *amicus curiae* у арбитражним поступцима по основу Уговора о енергетској повељи или активног лобирања у законодавним процедурама ЕУ, невладине организације су постале суштински актери у обликовању и примени међународног права енергетике, упркос томе што остају изван формалне регулаторне архитектуре. На овај начин ове организације неретко установљавају нове принципе које је неопходно увести у енергетски сектор, утичу на преговоре између енергетских субјеката, или креирају необавезујуће смернице, принципе и кодексе понашања, и учествују у решавању међународних спорова[28].

Поред међународних и супранационалних организација, државе су такође кључни доносиоци одлука у области енергетике, пре свега кроз своје врховне органе извршне власти (владе). Влада једне државе дефинише њену енергетску политику, као што је већ речено, углавном у складу са преузетим међународним обавезама, али и у зависности од расположивости финансијских средстава за њено спровођење и актуелних технолошких достигнућа. Такође, неретко енергетска политика зависи и од политичких програма политичких партија, друштвених околности и преференција и обећања датих бирачима у предизборном процесу[29]. Све то су чиниоци који утичу на формирање корпуса политика и аката у којима је садржано право енергетике.

Не треба заборавити ни субјекте који обезбеђују поштовање и спровођење правила успостављених у области енергетике на међународном нивоу решавајући спорове у овој области, који креирају тиме правну праксу у области права енергетике. Ту нарочит значај припада механизму за решавање спорова Уговора о енергетској повељи, мултилатералног споразума из 1998. који регулише заштиту инвестиција и купопродаје у сектору енергетике. Овај механизам (*Investor-State Dispute Settlement*) омогућава инвеститорима да покрену арбитражни поступак против држава домаћина уколико сматрају да су њихова права нарушена приликом улагања у енергетски сектор. Најчешће коришћене арбитражне институције у овом процесу су: *ICSID* (Међународни центар за решавање инвестиционих спорова Групе светске банке), *UNCITRAL* (Комисија УН за међународно трговинско право) и Стокхолмска привредна комора (*SCC*). Осим њих,

[28] Wawryk, стр. 233.

[29] Проф. Хефрон ову појаву илуструје заокретима у областима енергетске политике Немачке доласком на власт администрације Ангеле Меркел, која је промовисала употребу обновљивих извора енергије и затварање нуклеарних електрана после катастрофе у јапанској нуклеарној електрани Фукушима Даичи. Слично ограничење коришћења нуклеарне енергије се десило у Француској избором социјалиста Франсоа Олана. Такође, у Ирској, чији грађани су изразито против изградње нуклеарних електрана, потребно је да се овакав вид инвестиције у енергетику одобри на референдуму на коме мора да гласа сваки грађанин са правом гласа. Вид. Heffron Raphael J., Energy Law: An Introduction, SpringerBriefs in Law, Springer International Publishing AG Switzerland, Хам 2015, стр. 9.

значајни форуми за решавање спорова у области енергетике су такође и Генерална скупштина и Међународни суд правде Уједињених нација, Међународна привредна комора (*ICC*), Суд правде Европске уније (*ECJ*), али и специфични споразуми који не решавају спорове али по основу којих се подносе годишњи извештаји. На Генералној скупштини УН се разматрају енергетске политике и одлуке доносе двотрећинском већином, док Међународни суд правде решава спорове између држава-чланица и даје правна мишљења о постављеним питањима. Суд правде Европске уније, како се сада назива институција судске власти Европске уније која је током свог постојања мењала имена, доноси пресуде о питањима у вези са енергетиком унутар ЕУ. Специфични акти од значаја за спровођење права енергетике су такође и Иницијатива Светске банке за транспарентност екстрактивних индустрија (*Extractive Industries Transparency Initiative*), која налаже чланицама да обелодане колико плаћају државама у којима врше рударске активности за права по основу којих обављају своју делатност.

1.4 Извори права енергетике

Извори права енергетике су бројни, хетерогени и њихово поље примене зависи од тога у оквиру које инстанце су донети. Према овим критеријумима изворе права енергетике можемо поделити не само на међународне и националне, него им можемо додати и супранационалне и локалне. Такође, међународни и национални прописи о енергетици могу бити императивног или диспозитивног карактера (у ком случају се називају ”меким правом”). Због значаја који енергетика има на све области привредног живота, па и на саму нашу цивилизацију уопште, на међународном нивоу је постојало неколико покушаја уједначавања правила о трговини енергијом. Иницијално су се ови покушаји односили само на енергију насталу из исцрпивих извора (попут фосилних горива). Међутим, међународне активности у овом смислу убрзане су почетком овог века, услед рапидног погоршања глобалне еколошке ситуације, која захтева хитну реакцију у смислу промоције и коришћења енергије из обновљивих извора. Такође, до првих међународних енергетских споразума није дошло из каквих еколошких, нити алтруистичких побуда, које би промовисале идеју једнаке доступности енергије свима. Напротив, на делу је био углавном тзв. “еколошки империјализам”[30]. Тако је веома важан међународни документ, Споразум о енергетској повељи[31] закључен брзом реакцијом земаља европског запада на распад Совјетског Савеза. Наиме, будући сиромашне енергетским изворима у поређењу са земљама црноморског региона и централне Азије које су у тим историјски интересантном периоду стекле самосталност, земље запада морале су да брзо да реагују како би заштитиле своје инвестиције у енергетску инфраструктуру у новим самосталним државама насталим из бивших совјетских република. Ипак, на међународном нивоу (као што је углавном случај и на нивоу појединачних држава), још не постоји једно јединствено тело које би било задужено за кодификацију права енергетике, односно утврђивање прописа који би се примењивали на све аспекте производње, испоруке, преноса и потрошње енергије. Данас на стварање

[30] Musso Marta, Crouzet Guillemette, "Energy imperialism? Introduction to the special issue".
[31] Завршни акт Конференције о европској енергетској повељи – Изјава Европских Споразума о енергетској повељи, ”Сл. лист ЕУ” бр. L 380, 31. децембар 1994, стр. 3–23.

и развој права енергетике на међународном нивоу утичу бројне, међусобно неповезане међународне организације светског, континенталног и регионалног значаја[32], као и међународне конвенције и транснационалне мреже различитих организација које се баве енергетиком.

На основу тога, можемо рећи да постоје три извора међународног права енергетике: (а) традиционални извори, у које спадају међународни уговори, национални и локални прописи; (б) општи принципи права енергетике који се примењују у различитим државама, попут дерегулације тржишта електричне енергије, што чини сам предмет ове докторске дисертације; и (в) принципи "меког права", које чине необавезујуће смернице, резолуције, стандарди и модел-кодекси међународних тела и међувладиних организација[33]. Међународни уговори у области енергетике подразумевају велики број мултилатералних споразума у области заштите животне средине, а нарочито оне који се тичу климатских промена, од којих највећи значај имају акта усвојена под окриљем Уједињених нација, почев још од Декларације конференције Уједињених нација о човековој животној средини одржане 1972. у Стокхолму. Међу њима су свакако најважније Оквирна конвенција Уједињених нација о климатским променама из 1992. са Протоколом из Кјотоа из 1997, као и на основу ње закључен Париски споразум из 2015. године[34], а посебно значајне су још и Бечка конвенција о заштити озонског омотача из 1985, Монтреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач из 1987, Архуска конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правди у питањима животне средине из 1998, Конвенција из Еспа о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту из 1991 и Луганска конвенција о грађанској одговорности за штету насталу од активности опасних по животну средину из 1993. Циљ ових докумената је да се смање глобално загревање и емисија гасова који доводе до наступања ефекта стаклене баште, првенствено кроз развој нових технологија и употребу енергије добијене из алтернативних извора. Поред Уједињених нација, међународна организација која такође има значајну улогу у међународном сектору енергетике је Светска банка. Кредити које она даје државама у развоју неретко имају намену финансирања енергетских пројеката и инфраструктуре или иновација у националном праву енергетике, на основу чега има утицаја на формулисање одредаба прописа из те области. Ипак, треба имати у виду да се објективне могућности држава у заштити животне средине значајно разликују. Управо на тој неједнакости заснива се концепт одрживог развоја, који подразумева подједнако уважавање и еколошке и економске компоненте. За земље у развоју, међутим, усклађивање ова два циља често је веома тешко, ако не и неизводљиво, без финансијске и технолошке подршке развијених држава, које су уједно и највећи загађивачи. Због тога се ове земље чешће опредељују за економске приоритете у односу на еколошке[35]. На кратак рок, такав приступ доноси видљивије резултате, али је ову тенденцију тешко

[32] Бранислава Лепотић Ковачевић, "Право енергетике као посебна област права", *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011, стр. 613.
[33] Wawryk, 227.
[34] Целокупан текст ових докумената доступан је на вебсајту Секретаријата Оквирне конвенције Уједињених нација о климатским променама: https://unfccc.int (11. април 2021.).
[35] Барјактаревић, стр, 241.

обуздати без ”тврдог права” и делотворних институција, што у међународном праву не постоји[36].

Општи принципи права енергетике садржани су у енергетским политикама појединачних држава и бивају транспоновани у национално право, док регулација на супранационалном нивоу има посебну тежину у Европској унији и САД, у којима енергетску политику и законодавне циљеве формулишу Европска комисија, односно савезна Влада, не само за сопствена тржишта енергетике (које у 2024. у ЕУ обухвата 450 милиона, а у САД 340 милиона становника, према Еуростат и Бироу за попис становништва САД), него и за друге државе које се угледају на њихова решења. Национални и локални прописи углавном се доносе у складу са обавезама и роковима преузетим на међународном или супранационалном плану, пажљивим балансирањем политичких, економских и еколошких циљева, али и у складу са особеностима енергетског микса[37] који користи дата држава и енергетском политиком политичких актера који су на власти у датом моменту. Локални прописи су од посебног значаја јер постављају појединачне циљеве на локалном нивоу и тичу се углавном развоја локалне енергетске инфраструктуре. На пример, понекад трошкови изградње енергетске инфраструктуре могу спречавати даља улагања, ако је локалним прописима предвиђена обавеза инвеститора да изврши улагање у приступ електроенергетској мрежи.

И поред овакве разуђености извора и принципа права енергетике, водећи аутори у овој области Хефрон, Бредбрук, Талус, Рене и Томен кандидовали су у раду ”Трактат о праву енергетике”[38] следећих седам принципа права енергетике који раније нису званично формулисани ни на једном месту:

1. Принцип суверенитета над копненим и морским енергетским ресурсима;
2. Принцип приступа савременим енергетским услугама;
3. Принцип енергетске правде;
4. Принцип мудре, рационалне и одрживе употребе природних ресурса;
5. Принцип заштите животне средине, људског здравља и борбе против климатских промена;
6. Принцип енергетске безбедности и поузданости; и
7. Принцип отпорности.

Први принцип формулисан је након краха колонијалних система и престанка контроле нафтних компанија над изворима нафте и гаса у бившим колонијалним територијама и подразумева да је ”неотуђиво право сваке државе да слободно располаже својим природним богатствима и изворима у складу са сопственим националним интересима”, као што је експлицитно формулисано Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 1803 (XVII) из 1962. године, а касније и унето у Стокхолмску декларацију 1972. и Рио Декларацију из 1992. Данас одредбе о трајном националном суверенитету над природним ресурсима чине саставни део Устава већине земаља[39]. Други принцип формулисан је доста касно у извештајима појединих тела Уједињених

[36] Креча Миленко, ”Међународно јавно право”, Београд 2012.
[37] Енергетски микс представља укупне количине сваког извора енергије који се троши у датој држави.
[38] Heffron Raphael James, Ronne Anita, Tomain Joseph P., Bradbrook Adrian, Talus Kim, A Treatise for Energy Law, стр. 38.
[39] *Ibid*., стр. 40.

нација (пре свега *UNDP*), тек почетком XXI века, и подразумева да је за одрживи развој земаља у развоју неопходан слободан приступ модерним енергетским услугама. Појам енергетских услуга употребљен је намерно уместо термина ”енергија” због тога што друштвима у развоју није потребна енергија, која сама по себи нема никакву вредност, него промена начина живота коју омогућавају модерне енергетске услуге[40]. Овај принцип је данас од таквог значаја да је укључен у декларацију Генералне скупштине Уједињених нација под називом ”Трансформација нашег света: агенда одрживог развоја до 2030. године”[41]. Примера ради, енергија није ни поменута у тзв. ”миленијумским циљевима развоја” Уједињених нација само двадесетак година раније. О принципу енергетске правде биће више речи у овом раду у Глави IX, док принцип мудре, рационалне и одрживе употребе природних ресурса (који је одавно укључен у међународна акта) подразумева да се необновљиви извори енергије морају користити на такав начин да се избегне опасност од њиховог будућег исцрпљивања и да се осигура да користи од њиховог коришћења буду подељене међу целим човечанством (Стокхолмска декларација из 1972). Пети, еколошки принцип подразумева да регулатори морају радити на решавању проблема који су мултидисциплинарни, међугенерацијски и простиру се кроз мноштво правних система. Кључно за решавање проблема климатских промена је препознавање међусобне повезаности енергије и животне средине, као и штетних последица по људе које проистичу из игнорисања те повезаности. Шести принцип о енергетској безбедности и поузданости у самом је средишту свих националних и међународних правних извора и као такав се провлачи кроз овај рад на више места на којима је детаљно обрађен. Принцип отпорности посебно је важно поштовати у сектору електроенергетике, јер електрична енергија треба да буде доступна потрошачима на захтев (”*on demand*”), и поред тога што ју је могуће складишти само у релативно кратким роковима, док притом електроенергетски систем у сваком моменту мора бити избалансиран.

Поред декларација, стандарда и смерница међународних организација, о којима је већ било речи, такозвано ”меко право” у области енергетике обично обухвата различите препоруке и смернице са тзв. ”најбољом праксом” у управљању енергетским ресурсима, кодексе понашања који садрже етичке или техничке стандарде за учеснике у енергетском сектору и меморандуме о разумевању или сарадњи између различитих актера у сектору. Њих је неопходно узети у обзир приликом проучавања права енергетике због тога што иако није формално обавезујуће, оно неретко прераста у императивне одредбе националних или међународних прописа, или временом формира добре обичаје, усвојену пословну праксу и обликује националне енергетске политике. Ово је нарочито случај у еколошком праву, у коме инструменти меког права доводе до

[40] *Ibid*., стр. 41. Аутори на овом месту објашњавају да у традиционалне енергетске услуге спада нпр. ватра добијена сагоревањем биомасе у облику дрвета или стајњака, која се користи за кување и грејање, као и коришћење животиња за транспорт, док савремене енергетске услуге обезбеђују осветљење, хлађење, чисто кување и транспорт.

[41] Резолуција Генералне скупштине УН A/RES/70/1 „Трансформација нашег света: Агенда за одрживи развој до 2030. године“, усвојена 25. септембра 2015. године на 70. заседању Генералне скупштине УН, https://docs.un.org/en/a/res/70/1.

успостављања поверења и консензуса међу државама на међународном плану, да би потенцијално прерасли у правни оквир за решавање будућих енергетских проблема[42].

1.5 Закључак главе

Након разматрања различитих дефиниција и аспеката права енергетике, може се закључити да ова правна дисциплина представља комплексно и динамично подручје које обухвата елементе и приватног и јавног права и то како на националном, тако и на међународном нивоу. Њена повезаност са економијом, политиком и екологијом захтева мултидисциплинарни приступ ради постизања енергетске сигурности, ефикасности и одрживости. Потреба за регулацијом у области енергетике произлази из виталне улоге коју енергија има у свакодневном животу, индустријској производњи и развоју друштва у целини. Савремени изазови попут глобалних климатских промена, геополитичких тензија и растуће потражње за енергетским ресурсима наметнули су потребу за унапређењем правног оквира који регулише производњу, дистрибуцију и потрошњу енергије. У том контексту, право енергетике тежи да обезбеди равнотежу између економских интереса, заштите животне средине и социјалних потреба. Историјски развој права енергетике показује да је ова област уско повезана са технолошким напретком, међународним односима и економским и политичким интересима различитих актера. Почев од првих регулација у области експлоатације угља и нафте, па све до савремених прописа о обновљивим изворима енергије, право енергетике је еволуирало у складу са технолошким иновацијама и потребама друштва. Данас оно обухвата широк спектар прописа који уређују производњу, пренос, дистрибуцију и трговину енергијом, као и питања у вези са енергетском ефикасношћу и заштитом животне средине. На међународном плану, право енергетике игра кључну улогу у регулисању прекограничног транспорта енергената и енергије, заштити инвестиција у енергетском сектору и спречавању енергетских криза. У том контексту, значајну улогу имају међународне организације које постављају стандарде и промовишу сарадњу у области енергетске политике и регулативе. Примена међународних конвенција и уговора о енергетици доприноси стабилности и развоју глобалног енергетског тржишта. Право енергетике такође подразумева значајну улогу националних регулаторних тела, која осигуравају да енергетски субјекти поштују прописе и стандарде у погледу безбедности снабдевања, заштите потрошача и енергетске ефикасности. Регулаторне агенције имају одговорност да обезбеде фер конкуренцију на тржишту енергије, као и да штите интересе крајњих корисника, што је посебно важно у условима либерализације енергетског тржишта, где је неопходно осигурати да приватни интереси не угрозе јавни интерес и сигурност снабдевања. Такође, с обзиром на растући значај обновљивих извора енергије, право енергетике све више обухвата регулативу која подстиче развој и примену технологија за производњу чисте енергије. Дакле, у најкраћем, право енергетике представља комплексну правну дисциплину која за најшири циљ има очување енергетске безбедности, одрживи развој и заштиту животне средине. Његов даљи развој мора бити усмерен на проналажење иновативних решења која ће обезбедити ефикасно коришћење

[42] Bradbrook Adrian, *Energy and Law – Searching for New Directions* in *Imagining Law* University of Adelaide Press, 2016, стр. 15.

ресурса, смањити зависност од фосилних горива и унапредити сарадњу између држава у области енергетике.

Нема сумње да се право енергетике профилисало као посебна правна дисциплина, што је признато, између осталог, и тиме што је једна од најстаријих организација правника на свету, Друштво правних научника Велике Британије (*Society of Legal Scholars*), на својој годишњој конференцији одржаној 2017. године, додала право енергетике постојећим правним дисциплинама којих за сада има само 27. Оснивач и први руководилац секције наведеног друштва за право енергетике је проф. Рафаел Хефрон. Међутим, анализа права енергетике као гране права спроведена у овој глави показује да је реч о дисциплини која је у исти мах теоријски незрела и практично незаобилазна. Иако је по обиму регулисане материје постала једна од најшире постављених области савременог права, право енергетике и даље нема јединствену, општеприхваћену дефиницију, јасно утврђен предмет ни устаљено место у систему правних дисциплина. Управо та противречност између огромног практичног значаја енергетике и релативне теоријске неизграђености њене правне регулативе представља главну карактеристику ове области и полазну тачку за разумевање свих тема разматраних у овој дисертацији. Полазна тачка анализе јесте сам покушај дефинисања права енергетике. Из прегледа водећих ауторитета у овој области, пре свега Бредбрука, Хефрона и Талуса, произлази да не постоји јединствена, општеприхваћена дефиниција. Професор Бредбрук, један од пионира ове правне дисциплине, описао је право енергетике као конгломерат обичаја, уговора, националних и регионалних закона и принципа међувладиних и невладиних институција, чији је заједнички именитељ регулисање различитих аспеката производње, снабдевања, потрошње и трговине енергијом. Хефрон и Талус право енергетике одређују кроз животни циклус енергије, односно, као целовиту регулативу права и обавеза различитих заинтересованих страна у вези са енергијом у свим фазама тог циклуса. Наш став је да право енергетике подједнако припада приватном и јавном, националном и међународном праву, јер представља скуп правила садржаних у пословним обичајима, уговорима, националним прописима и правилима међувладиних институција, којима је заједнички именилац имају регулисање свих стадијума експлоатације енергије.

Међутим, питање да ли право енергетике постоји или треба да постоји као самостална правна дисциплина остаје, у суштини, отворено. Сам Бредбрук заговарао је став да не постоји јединствено право енергетике, него само скуп његових поддисциплина у виду права нафте и гаса, права нуклеарне енергије, права обновљивих извора и права тржишта електричне енергије и гаса. Насупрот томе, Хефрон и Талус нуде јединствену концепцијску поставку, у оквиру које разграничавају право енергетике и енергетску политику, с једне стране, и право и политику енергетских ресурса, с друге. Ова разлика није само терминолошка, будући да се право енергетике у ужем смислу бави безбедношћу снабдевања и тржишном ефикасношћу, док политика ресурса ставља акценат на суверенитет над изворима и максимизацију државних прихода. Без обзира на то које разграничење прихватимо, поуздано можемо да закључимо да право енергетике не може постојати ни бити примењивано самостално, него да оно нужно претпоставља сталну интеракцију са осталим гранама права, економијом, екологијом, политиком и техничким наукама. Историјски развој права енергетике потврђује ову испреплетеност различитих друштвених, па и техничких, наука. Правна регулација енергетских ресурса

прати токове привредног и цивилизацијског развоја: почела је са прописима о експлоатацији угља и нафте у XIX веку, а постепено се ширила на нове изворе енергије са мањим угљеничним отиском. Кључна прекретница настала је у периоду деколонизације, када су бивше колонијалне државе преузимале контролу над сопственим енергетским ресурсима, а нафтна криза 1970-их година коначно је приморала европске државе и Сједињене Америчке Државе да формирају посебна тела надлежна за питања енергетике и да међусобно ускладе своја национална законодавства. Упркос томе, на међународном нивоу и даље не постоји јединствена међународна организација надлежна за кодификацију права енергетике, за разлику од, на пример, поља финансија у коме немерљив значај имају Светска банка и Међународни монетарни фонд, или јавног здравља, које је поверено Светској здравственој организацији. Разлог за такав институционални дефицит лежи делимично у специфичности саме природе енергетике. Пренос, дистрибуција, испорука и продаја енергије врше се углавном путем фиксне инфраструктуре, па је слобода промета условљена техничким капацитетима транзитних земаља и постојећим инфраструктурним мрежама. Нафтом богате државе вековима примењују дуалну ценовну политику, разликујући домаћа и иностранa тржишта. Државе са највећим резервама необновљивих извора нису истовремено и највећи потрошачи, па је неравномерна расподела ресурса истовремено и генератор профита и извор сукоба, за шта нажалост имамо бројне примере не само у XX веку, него и у време настанка ове дисертације.

Анализа кључних актера права енергетике показује да ова дисциплина нема јединствен субјект регулисања. Приватна физичка и правна лица, државни органи, саме државе, супранационалне организације попут Европске уније и Енергетске заједнице, а затим и специјализоване међувладине институције попут Међународне агенције за атомску енергију, *IRENA* и *IEA* заједнички обликују нормативни простор права енергетике. Светска банка и Међународни монетарни фонд такође имају значајан посредни утицај, пошто кредитирањем енергетских пројеката у земљама у развоју постављају услове који непосредно утичу на садржину националних прописа из ове области. Невладине организације попут *Greenpeace*, *WWF* и *Friends of the Earth* такође учествују у дефинисању нових принципа, стварајући необавезујуће смернице и кодексе понашања, али и утичући на исход преговора и решавање спорова. Самим тим је круг актера права енергетике знатно шири него код традиционалних правних дисциплина, чиме се додатно усложњава задатак систематизације ове области.

Извори права енергетике подједнако су хетерогени. Истраживање спроведено у овој дисертацији је показало да их је могуће поделити на три групе: традиционалне изворе као што су међународни уговори и национални прописи; опште принципе права енергетике садржане у националним и регионалним политикама; и принципе такозваног меког права, које чине необавезујуће смернице, резолуције, стандарди и модел-закони. Ова трећа категорија посебно је значајна за динамику развоја права енергетике, пошто инструменти меког права неретко прерастају у императивне одредбе националних или међународних прописа, нарочито у области климатских промена и заштите животне средине, где консензус изграђен вишедеценијским дипломатским процесима постепено преузима облик обавезујућег права. Примери попут Оквирне конвенције о климатским променама, Кјото протокола и Париског споразума јасно илуструју овај еволутивни

процес. Посебан значај у разумевању система права енергетике имају принципи које су Хефрон, Бредбрук, Талус и сарадници систематизовали у свом „Трактату о праву енергетике". Тих седам принципа (суверенитет над енергетским ресурсима, приступ модерним енергетским услугама, енергетска правда, рационална употреба природних ресурса, еколошки принцип, енергетска безбедност и поузданост и принцип отпорности) представљају покушај да се из хетерогене масе прописа, пресуда и меког права извуче кохерентна нормативна подлога. Иако се ради о резултату академске кодификације без нормативне снаге, вредност овог систематизовања лежи у томе што омогућава упоредну анализу различитих регулаторних система и идентификацију заједничких вредносних претпоставки које право енергетике дели са другим гранама права. Принцип отпорности, на пример, директно је релевантан за тематику ове дисертације, у том смислу што електрична енергија мора бити доступна потрошачима у сваком тренутку, не може се дугорочно складиштити, а електроенергетски систем мора бити у сваком моменту избалансиран. Управо те техничке специфичности условљавају посебан регулаторни третман тржишта електричне енергије у поређењу с другим тржиштима.

Из свега наведеног произлазе три општа закључка који ће се провлачити кроз читаву дисертацију. Прво, право енергетике је нужно интердисциплинарна грана права и не може се разумети нити примењивати без упућивања на економску, еколошку, политичку и техничку димензију енергетске делатности. Приказани Хефронов модел троугла (у коме право енергетике и енергетска политика стоје у средишту тензије између економије, екологије и политике) пружа корисну аналитичку слику, будући да делотворно право енергетике мора успети да доведе у равнотежу сва три угла. Упркос растућем броју међународних инструмената и снажном регулаторном оквиру Европске уније, право енергетике и даље карактерише институционална фрагментираност и одсуство свеобухватног наднационалног кодификационог тела. Та фрагментираност ствара правне празнине и оставља поједина поља нерегулисаним, нарочито тако где се укрштају национални правни системи и прекогранични енергетски токови. То значи да је право енергетике веома живо и променљиво поље које непрекидно редефинишу технолошки развој, климатске кризе, геополитичке трансформације и промена енергетских миксова, тако да је очигледно тачан став професора Бредбрука да се било каква предвиђања у праву енергетике на рок дужи од десет година редовно показују као нетачна, што захтева да свака анализа у овом пољу буде константно подложна ревизији. Управо у том духу, ова глава поставља концептуалне темеље за разумевање правне регулације тржишта електричне енергије, које је у наставку дисертације анализирано у упоредноправном оквиру и примењено на конкретан случај Републике Србије.

Глава II

Друштвени контекст правног уређења електроенергетског сектора у Србији, ЕУ и САД

2.1 Увод

На самом почетку електрификације, тржишта електричне енергије су била микролокалног карактера, будући да су прве електране имале задатак да електричном струјом снабдевају појединачне градске квартове. Илустрације ради, само на територији Чикага је 1907. године постојало 45 компанија за производњу и испоруку електричне енергије. Тек са порастом потрошње електричне енергије увећавали су се капацитет електрана и подручја снабдевања, а самим тим и тржишна снага привредних субјеката у чијем су власништву оне биле. Тако се постепено, у већини правних система, дошло до тога да се индустрија електричне енергије повери јединственим, вертикално интегрисаним предузећима, која су била или у приватном или у државном власништву. Иначе, индустрија електричне енергије обухвата најмање четири привредне активности: производњу (генерацију), пренос, дистрибуцију и снабдевање електричном енергијом. Ове активности могу бити обједињене или раздвојене (*bundled or unbundled*) унутар једног тржишта и у зависности од тога за то тржиште можемо рећи да је засновано на монополу или да је конкурентно. Када су енергетске активности на тржишту обједињене постоји један снабдевач електричном енергијом који је најчешће једно јединствено (вертикално интегрисано) предузеће које обавља све наведене делатности и које је на том тржишту монополиста. Традиционално су у индустрији електричне енергије доминирали државни и локални монополи, уз регулисане цене, како би се подстакла економска ефикасност, али о монополским карактеристикама ове индустрије ће бити више речи у посебном поглављу ове дисертације. За потребе ове главе ћемо само рећи да су у електроенергетском сектору традиционално доминирали монополи, нарочито од подржављења овог сектора након Другог светског рата, када је овај тренд постао доминантан широм Европе и да је тако ова индустрија функционисала све до краја XX века, када је овај сектор на таласу опште дерегулације заједно са секторима транспорта, телекомуникација и других делатности од јавног интереса претрпео реформу у циљу либерализације. Основни декларативни циљ либерализације (другим речима: увођења конкуренције) на свим овим тржиштима било је повећање ефикасности електроенергетског сектора, пре свега ради повећања конкурентности привреде помоћу снижења цена, подизања квалитета услуга, а специфично код електричне енергије још и уједначавање цена између држава и могућност избора снабдевача за сваког купца. Пионир у реформи електроенергетског сектора био је Чиле, који је конкуренцију у производњу електричне енергије увео још почетком 1980-их. Аргентина је следила овај пример, па је 1992. године приватизовала неефикасан електроенергетски сектор који је био у државном власништву, поделивши га на производњу, пренос и дистрибуцију, уз увођење конкурентног тржишта производње, да би ова искуства последично убрзо била примењена и у другим земљама Јужне Америке. У Европи су прва отворена тржишта електричне енергије успостављена у скандинавским земљама и Великој Британији.

Електроенергетским секторима Европске уније и САД заједничко је то да су доживеле темељно реструктурирање седамдесетих година XX века. Све до тада, и у ЕУ и у САД на снази су били прећутни споразуми између извршне власти и комуналних предузећа којима су електроенергетске компаније, у замену за прилагођавање цена и доступност електричне енергије осетљивим политичким тренуцима, добиле право да послују као вертикално интегрисани монополи. Политичким актерима је ово, између осталог, одговарало и зато што су на овај начин могли да избегну одговорност за несташице у снабдевању услед погрешног утврђивања цена, унакрсног субвенционисања, стопе поврата капитала итд. Међутим, са великом нафтном кризом (и последичним погоршањем јавних финансија у већини западних земаља, а нарочито САД), дошло је до јачања свести о потреби развијања технолошки напредних алтернатива које би могле да замене монополски устројена предузећа. Такође, дотле је процес електрификације, гасификације у увођења фиксне телефоније у домаћинстава углавном био завршен, па је потреба за државним финансирањем великих почетних улагања постепено нестала, а са њом и аргументи у корист вертикално интегрисаних монопола и њихове способности да остваре економију обима. Друштвени контексти правног уређења електроенергетског сектора у Србији, ЕУ и САД значајно се међусобно разликују, али истовремено подразумевају довођење у равнотежу еколошких, економских и друштвених потреба. За Србију, као земљу која се налази на путу ка чланству у ЕУ, одговорно правно уређење које интегрише енергетске стандарде из ЕУ може бити кључ за будући развој и одрживост енергетског сектора, будући да се Србија и даље суочава са проблемима и спором модернизацијом у смислу приватизације (за коју је пре свега веома упитно да ли је уопште треба спровести, као што ће бити детаљније разрађено у наставку ове дисертације), либерализације тржишта и заштите животне средине. У Србији несумњиво постоји потреба за већим улагањима у обновљиве изворе енергије и побољшање енергетске ефикасности и тренутно важећи прописи о енергетици настоје да уведу савремена решења у том смислу, истовремено одржавајући енергетску сигурност и приступачност енергије за све грађане. Ово је, у суштини, најлакше постићи преузимањем постојећих решења из Европске уније, која је успела да постигне баланс између поштовања еколошких стандарда, подршке у развоју обновљивих извора и истовременог обезбеђивања приступа енергији по повољним ценама за потрошаче. У САД, регулација енергетског сектора је веома разнолика ако се пореде решења уведена на савезном нивоу и на нивоу државних власти, што има значајан утицај на животну средину, економску ефикасност и конкуренцију. Овакви различити приступи на нивоу појединачних држава зависе од локалног приступа решавању проблема климатских промена (што се рефлектује у ставу државне управе о неопходности увођења обновљивих извора), али и од пропорција енергетског сиромаштва у датој држави. Нпр. поједине државе САД имају економију базирану на рудницима угља, у којима би затварање рудника и прелазак на производњу електричне енергије искључиво из обновљивих извора значило довођење на руб пропасти значајног дела становништва. Ни ситуација у Србији у том погледу није у суштини ништа другачија. Због тога можемо угрубо рећи да су правни оквири Србије и ЕУ усмерени првенствено на постизање климатских циљева и смањење емисије CO_2, док САД имају различите циљеве

енергетских политика и регулације на федералном нивоу и на нивоу појединачних држава.

Електроенергетски сектор одувек је представљао јединствену тачку сусрета техничких достигнућа, економских интереса, политичких приоритета и друштвених потреба. Ниједна друга привредна грана не поседује у тој мери способност да истовремено буде покретач привредног развоја, инструмент социјалне политике, средство геополитичких надметања и предмет највишег степена правне регулације. Управо зато историјат правног уређења електроенергетских тржишта не може бити схваћен изван свог друштвеног контекста, а тај контекст се у трима јурисдикцијама које су предмет ове дисертације, Европској унији, Сједињеним Америчким Државама и Републици Србији, у знатној мери разликује, мада све три деле заједнички именилац у виду неопходности успостављања равнотеже између еколошких, економских и друштвених циљева. Полазна тачка за разумевање тог контекста јесте само порекло и развој тржишта електричне енергије. Као што је већ речено, на самом почетку електрификације, тржишта електричне енергије имала су изразито локалан карактер и тај мозаик малих, локалних тржишта постепено је уступао место великим, вертикално интегрисаним предузећима, и то из сасвим практичних разлога: порастом потрошње електричне енергије увећавали су се производни капацитети и подручја снабдевања, а самим тим и тржишна снага субјеката у чијем је власништву инфраструктура. Граница до које је обим производње обезбеђивао опадање јединичних трошкова чинила је постојање монопола економски рационалним решењем. Тако се у већини правних система, без обзира на то да ли је реч о приватном или државном власништву, дошло до тога да индустрија електричне енергије буде поверена јединственом, вертикално интегрисаном предузећу које обједињује све четири кључне делатности: производњу, пренос, дистрибуцију и снабдевање. Први разлог за то лежи у самом карактеру електричне енергије и поменутих делатности везаних за њен пренос и дистрибуцију. Кључна је чињеница да ове активности поседују различите правно-економске карактеристике, па тако производња и снабдевање начелно могу бити организовани на конкурентним основама, док пренос и дистрибуција, услед обележја природног монопола које имају због везаности за физичку инфраструктуру, неминовно задржавају монополске карактеристике. Постепено препознавање ове разлике представља суштину свих реформи у електроенергетском сектору и процесу његове либерализације и у Европској унији, и у Сједињеним Америчким Државама, и, са закашњењем, у Републици Србији.

Историјска позадина монополске организованости електроенергетских система је такође значајан сегмент за проучавање у области електроенергетике. Традиционалном доминацијом државних монопола у овом сектору није управљала само економска логика природних монопола, за коју су постојали снажни политички разлози. Прећутни споразуми између извршне власти и комуналних предузећа, карактеристични и за ЕУ и за САД у периоду пре ‘70-их година прошлог века омогућавали су појединачним државама да флексибилно управљају ценама и доступношћу електричне енергије у осетљивим политичким тренуцима, истовремено преносећи одговорност за несташице или погрешно одређивање цена на регулисана предузећа. У таквом систему, монополска организованост служила је не само ефикасности, него и политичкој стабилности.

Разумевање ове функције монопола у политичком систему кључно је за разумевање отпора реформама са којим су се суочили креатори политике и у Европи и у Америци. Овде је потребно идентификовати неколико преломних тачака у процесу реформи. Нафтна криза 1970-их означила је у оба разматрана система прву велику прекретницу, јер су током и услед ње откривене све рањивости постојећих система. Претерана зависност од фосилних горива убрзала је преиспитивање владајућих регулаторних парадигми. Сазревале су технолошке алтернативе, а приватни капитал показивао је спремност да уђе у сектор под одговарајућим условима. Сва три наведена фактора заједно (нафтна криза, окончање прве генерације електрификације и технолошки развој) чине неопходан контекстуални оквир за разумевање почетка либерализације.

Међутим, можда најважније питање јесте питање разлика у друштвеним контекстима трију разматраних јурисдикција, које у значајној мери одређују садржај и темпо правних реформи. Европска унија, настала у великој мери на енергетским темељима, будући да су се два од три оснивачка уговора односила на питања енергетике, приступила је либерализацији електроенергетских тржишта кроз постепени, наднационално координисани процес, чија је специфичност у томе да истовремено тежи тржишној ефикасности, климатским циљевима и социјалној кохезији. Сједињене Америчке Државе, са децентрализованим федералним устројством и дугом традицијом приватне иницијативе у јавним делатностима, кренуле су другачијим путем. Реформе су на савезном нивоу покренуте на основу закона и одлука регулаторних тела, а потом су у различитом обиму и темпу спроведене на нивоу појединих савезних држава, са резултатима који варирају од успешних (попут Пенсилваније) до катастрофалних (попут Калифорнијске кризе 2001). Република Србија, пак, носи посебан терет сопствене историје, који очигледно неизбежно прожима све сфере њеног постојања. Национализација и централизација у послератном периоду, дубока политичка криза 1990-их, почетак трансформације тек у 2000-им годинама, и снажан спољни подстрек у виду обавеза преузетих у процесу европских интеграција само су неки од фактора који су утицали на електроенергетски систем Србије. У Србији је друштвени контекст реформи обележен тензијом између нужности усаглашавања са европским стандардима, с једне стране, и пажљивог очувања социјалне стабилности у условима релативно ниских прихода становништва, с друге. Управо тај троугао који чине зрела и хармонизована ЕУ регулатива, хетерогеност и динамичност америчког тржишта и Србија као земља у наизглед вечној транзицији на путу ка чланству у ЕУ, не само да пружа увид у различите моделе правног уређења електроенергетских тржишта, него и открива унутрашње противречности реформских процеса, показујући да либерализација тржишта електричне енергије никада није само техничко-правни подухват, него и политичка одлука са далекосежним друштвеним последицама.

2.2 Еволуција прописа који се примењују у електроенергетском сектору

Као што је већ речено, због несумњиве стратешке важности енергетике, чињенице да су у овој области у већини држава традиционално доминирали државни монополи, али и због обавезе обезбеђења економске сигурности, као и због несумњиве стратешке важности енергетике за функционисање државе, стабилности привреде и обезбеђења

основних животних услова становништва, општеприхваћено становиште у правној теорији и пракси подразумевало је да енергетика, па самим тим и електроенергетски сектор, представљају тему коју је потребно регулисати у националним оквирима. Седамдесетих година XX века, које су обележиле глобалне нафтне кризе и драстичне промене на енергетском тржишту, дошло је до преиспитивања постојећих модела управљања енергетиком и њеног регулисања. Ове кризе су указале на рањивост постојећих система и претерану зависност од фосилних горива и убрзале настојања да се унапреде ефикасност, флексибилност и отвореност енергетског сектора. Управо у том периоду отпочиње процес реструктурирања електроенергетских система, тако да државе широм света започињу раздвајање великих, вертикално интегрисаних електроенергетских компанија на три засебне функције: производњу електричне енергије, пренос и дистрибуцију. Овај процес омогућио је увођење конкуренције, пре свега у сегменту производње и снабдевања, као и укључивање приватног сектора. У данашњим чланицама ЕУ и у САД, паралелно са овим реформама, успостављена је прекогранична трговина електричном енергијом, која је додатно подстакла потребу за уједначавањем регулативе, стандардизацијом техничких и безбедносних захтева, као и јасним правилима приступа енергетској инфраструктури, а започета је и приватизација тржишта електричне енергије и гаса, односно увођење конкуренције. Од прописа, принципа и правила који су формулисани да би пратили те промене настало је право енергетике ЕУ и САД, које представља скуп прописа, принципа и стандарда којима се регулише функционисање енергетског тржишта, промовише конкуренција и штити интерес потрошача.

Проф. Хефрон и проф. Талус мишљења су да је могуће идентификовати пет стадијума у развоју прописа о енергетици[43], које ћемо ми посматрати из угла сектора електроенергетике, а који подразумевају еволуцију правног оквира у складу са променама приоритета, проблема и напретка у регулисању енергетике током времена. Свака од ових фаза одражава доминантне друштвене, економске и еколошке приоритете одређеног историјског периода, као и специфичне проблеме са којима се енергетски сектор сусретао. То су:

- фаза приступа ресурсима,
- фаза управљања ресурсима,
- фаза либерализације тржишта,
- фаза одрживости и
- фаза енергетске правде.

Прва фаза се фокусира на регулисање права на приступ и експлоатацију енергетских ресурса. Карактеристична је за рани индустријски период и обухвата правне и политичке оквире који регулишу начин на који се приступа енергетским ресурсима и на који се они користе. У овом периоду, примарни циљеви права енергетике били су дефинисање власништва над енергетским ресурсима, успостављање правила за доделу дозвола и лиценци за истраживање и експлоатацију енергената и регулисање права коришћења природних ресурса као што су угаљ, нафта и природни гас. Примарни циљеви били су

[43] Heffron Raphael James, Talus Kim, *The Evolution of Energy Law and Energy Jurisprudence: Insights for Energy Analysts and Researchers*, Energy Research and Social Science, Elsevier, септембар 2016.

индустријализација, економски раст и подршка развоју националне инфраструктуре, како би се подржао економски развој. Правни оквир је углавном служио да заштити инвестиције и осигура стабилност у снабдевању енергијом, а држава је у овој фази имала доминантну улогу у заштити инвестиција, као и у осигурању стабилности и сигурности енергетског снабдевања. У фази управљања ресурсима, која прати развој индустрије и све већу експлоатацију ресурса, јавља се потреба за прецизнијом контролом и управљањем тим ресурсима. У овој фази уведени су оквири за регулисање стопе производње, екологије и безбедности. Развијају се регулативе које контролишу обим и начин производње и у процес експлоатације и производње енергије се инкорпорирају еколошки и безбедносни стандарди. Држава наставља да игра значајну улогу у овој индустрији, али се јављају и независна регулаторна тела. Ова фаза представља прелаз из чисто економске у комплекснију енергетску политику, која почиње да узима у обзир одрживост ресурса и заштиту животне средине. Фаза либерализације тржишта (која је и тема ове дисертације) обухватала је дерегулацију, конкуренцију и заштиту права потрошача. Тржишта енергије су отворена за приватне компаније, а монополистичке структуре су реформисане како би се побољшала ефикасност и правичност. Ова фаза почиње крајем XX века и обухвата увођење промена у виду дерегулације сектора путем уклањања државног монопола и увођења правила слободног тржишта, односно увођења конкуренције у сегменте производње и снабдевања електричном енергијом, као и заштите права потрошача и омогућавање избора добављача. У овој фази се развијају институције као што су регулатори тржишта у виду различитих агенција, уводи се обавеза раздвајања власништва (*unbundling*) између оператора система и субјеката који врше промет електричне енергије и јача се улога тржишта у формирању цена. Циљ ових промена је био да се повећа ефикасност, подстакну иновације и обезбеде фер и транспарентни услови за све учеснике. У фази одрживости дат је приоритет заштити животне средине, промоцији обновљивих извора енергије и ублажавању климатских промена. Како се јавна свест о климатским променама и загађењу животне средине повећава, регулатива се све више усмерава на смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште, подстицање употребе обновљивих извора енергије као што су сунце, ветар, хидроенергија и побољшање енергетске ефикасности у производњи, преносу и потрошњи енергије. Прописима се уводе мере попут подстицаја за обновљиве изворе, квота за смањење емисија, тржишта угљен-диоксида и обавезе енергетских компанија у погледу еколошке одговорности.

У фази енергетске правде, у којој се тренутно налазимо и која подразумева увођење најновијих концепата у еволуцију енергетских прописа траже се нови модели управљања и укључивања ширег друштвеног контекста у енергетску политику. То подразумева демократизацију одлучивања, појачану транспарентност и одговорност енергетских компанија. У овој фази циљ је да се обезбеди равноправан и правичан приступ енергији свим грађанима, без обзира на њихов социјални, економски или географски статус. Посебна пажња посвећује се маргинализованим и осетљивим групама као што су сиромашни слој становништва, старе особе, становници руралних подручја и уводе се механизми за заштиту потрошача од енергетског сиромаштва и обезбеђују се финансијски инструменти за енергетску трансформацију која неће искључити најугроженије грађане.

2.3 Република Србија

Иако индустријски недовољно развијена, Краљевина Србија сврставала се међу прве европске земље које су започеле процес електрификације. Међутим, тај развој и изградња постројења за производњу електричне енергије прекинути су избијањем Првог светског рата. Прва употреба електричне енергије за осветљење у Краљевини Србији догодила се у августу 1884. године у Војно-техничком заводу у Крагујевцу. Тај подухват остварен је у новоизграђеном погону за производњу муницијских чаура[44]. Поред тога, електрично осветљење постојало је и у текстилној фабрици браће Минх у Параћину, за коју постоје индиције да је у њој електрично осветљење уведено и раније, али се као поуздан податак узима 1889. година, док су већ до 1890. све фабричке и стамбене зграде у оквиру комплекса биле осветљене струјом, уз коришћење две динамо-машине. Међутим, електрификација стамбених делова насеља у већини градова није спроведена све до Првог светског рата, када су то учиниле окупационе аустроугарске власти, за своје потребе[45].

Значајан подстицај развоју производње електричне енергије у Србији дала је изградња електричне централе у Београду 1893. године и њено пуштање у рад. Идеја о осветљавању Београда, било електричним било гасним светлом, проистекла је из настојања краља Милана Обреновића, који је по ступању на престо настојао да престоницу преобрази из урбанистички и комунално запуштене вароши у модерни европски град на изузетно повољном географском положају. Да је увођење осветљења било важан корак у модернизацији Београда, показује и чињеница да је Стојан Новаковић, у то време министар просвете и црквених дела, у августу 1883. године послао о државном трошку на електричну изложбу у Беч Ђорђа Станојевића, професора експерименталне физике на Филозофском факултету Велике школе у Београду. Његов задатак био је да испита достигнућа Европе у примени електричне енергије, нарочито у осветљењу градова. У извештају од 24. новембра исте године, Станојевић је предложио увођење електричног осветљења у Србији, како за улице тако и за затворене просторе, наглашавајући да је оно економски исплативо, а чак и када је ценом упоредиво са гасним, има предност због бољих хигијенских услова[46]. Иако се може чути да је прва електрична расвета у Србији уведена у Београду 1884. године, када је електрично осветљење постављено на Главној железничкој станици, као и да је 1889. године, у београдској кафани „Хамбург" у Доњем граду први пут уведено електрично осветљење у један угоститељски објекат, о томе не постоје никакви научно проверљиви подаци[47]. У цитираном раду, А. Спасојевић наводи да Димитрије Ц. Ђорђевић у „Београдским општинским новинама" за 1939. годину, број 1–2, стр. 45–47, износи одређене податке у

[44] Спасојевић Александар Кале, "Пионирски период електрификације Србије (1884-1914.), "Гласник Историјског архива Ваљево" бр. 37, 2003, стр. 59-75.
[45] *Ibidem*, стр. 60.
[46] *Ibidem*, стр. 61. У свом извештају, поднетом министру дана 24. XI 1883. године, Ђорђе Станојевић саопштава: „Електричну светлост треба да узмемо за наше осветљење, па било за осветљење улица варошких, било за осветљење затворених простора. Сви наведени примери о ценама гасне енергије и електричне светлости показују да електрична светлост кошта јефтиније; некад више, некад мање. Рецимо да нас кошта толико исто као и гасно осветљење, па опет треба да усвојимо електрично, јер је на његовој страни хигијена."
[47] *Ibidem*, стр. 59.

вези са овим догађајем, али како у том приказу нема прецизног временског одређења, ни накнадно додата 1880. година не може се поуздано узети као почетак примене електричне енергије у Србији. Примена електричне енергије у Војводини започела је исте године када је електрификован Београд (1893.), и то у једном млину у Старој Пазови. У наредном периоду, до 1914. године, електрификација градова, вароши и села у Војводини одвијала се много интензивније него у Србији и током тог времена електрично осветљење добили су сви већи градови. Овај развој је прекинут избијањем Првог светског рата, али је настављен у међуратном периоду, када је Војводина достигла највиши степен електрификације у Краљевини Југославији. Према подацима из 1914. године, у Србији је електрификовано 20 насеља (0,47%), док је у Војводини тај број износио 14 насеља, што је чинило 9,7% укупног броја насеља[48].

У овом периоду електрична енергија је била у зачетку и сматрана је локалном комуналном делатношћу, па можемо са великом дозом вероватноће претпоставити да је ова област била регулисана разним општинским прописима и одлукама, као и општим одредбама Српског грађанског законика из 1844. године. Наиме, општине су давале дозволе за електрично осветљење и изградњу првих електрана, а приватним лицима или предузећима даване су концесије за изградњу и експлоатацију електричне расвете и трамваја, што се могло подвести под одговарајуће одредбе овог системског прописа. У периоду између два светска рата енергетски сектор је углавном био у приватним рукама, али је држава почела да доноси регулативу за управљање електроенергетским системом, док је оснивање јавних електропривредних предузећа било тек у зачетку. После Другог светског рата електроенергетски сектор је национализован и централизован. Основано је вертикално интегрисано Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ (ЕПС), које је управљало производњом, преносом и дистрибуцијом електричне енергије. У овом периоду донети су важни закони који су регулисали планску изградњу хидроелектрана и термоелектрана, као и развој електроенергетске мреже широм земље. Електрификација је, заједно са индустријализацијом, представљала један од кључних стубова развоја социјалистичке привреде и као таква је унета у Први петогодишњи план из 1947. године, правни акт којим је у ФНР Југославију уведена централно-планска привреда[49]. Изградња енергетског система била је неопходан услов за развој индустрије и важан фактор модернизације друштва, јер је електрична енергија мењала начин рада у колективу и утицала на свакодневни живот људи. После распада СФРЈ и увођења вишестраначког система, Србија је започела процес реструктурирања енергетског сектора. Иако је ЕПС остао у државном власништву, почели су први кораци ка увођењу тржишних принципа. Међутим, економске санкције и ратови током 1990-их довели су до стагнације у развоју енергетике и тек са усвајањем Закона о енергетици из 2004. године Србија је почела да усклађује свој енергетски сектор са правним оквиром Европске уније. Кључне реформе предвиђене овим законом подразумевале су либерализацију тржишта електричне енергије и природног гаса, раздвајање делатности производње, преноса и дистрибуције

[48] *Ibidem*, стр. 72.

[49] Илић Саша, ”Електропривреда социјалистичке Југославије: извори за економско-историјско изучавање, с освртом на доступну литературу” у зборнику ”Изазови изучавања економске историје у Србији” који су уредили Алексић Весна, Матковић Александар, Миљковић Марко, Центар за економску историју, Институт економских наука у Београду, 2020, стр. 112.

енергије, оснивање Агенције за енергетику Србије (AEPC) као независног регулаторног тела, подстицање обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности. Зато сматрамо да можемо закључити да право енергетике у Србији има дугу историју, која прати развој енергетског сектора и његову трансформацију кроз различите друштвено-економске системе.

Данас су у правном систему Републике Србије енергетски институти регулисани истовремено законима, подзаконским актима, општим актима и условима пословања енергетских субјеката као и судском праксом, док правна наука која је у овој области у повоју, чини тек прве кораке у премошћавању правних празнина које се неумитно јављају у пракси. Разноврсност и неконзистентност регулације у области енергетике није, дакле, својствена само међународном плану. Притом, иако у праву Републике Србије постоји посебан Закон о енергетици[50], као кровни закон којим се регулише област енергетике, бројна питања поверена су законима који регулишу друге секторе попут екологије, рударства, јавних предузећа, планирања и изградње, водопривреде, пољопривредно земљиште, јавно-приватна партнерства, комуналне делатности, итд.

Енергетска зависност Србије у поређењу са већином европских држава није велика, али је знатна у сектору нафте, нафтних деривата и природног гаса[51]. Ипак, у складу са обавезама које је Република Србија преузела потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању[52] сви њени национални прописи морају бити усклађени са правним тековинама Европске уније, па тако и прописи о енергетици. За нашу земљу је такође значајна Енергетска заједница, регионална платформа основана 2005. године са циљем интеграције енергетских тржишта југоисточне Европе у оквир Европске уније, по принципу ”интеграција без чланства”. Поред Републике Србије и Европске уније, ова платформа има још седам пуноправних чланица из југоисточне Европе и четири посматрача (Норвешка и земље црноморског региона). У складу са Уговором о оснивању Енергетске заједнице, Република Србија је успостављање регионалног тржишта енергије поставила као један од својих приоритета. Ово тржиште би требало да се интегрише у енергетско тржиште Европске уније и да омогући више инвестиција у овај сектор и допринесе његовом развоју. Иако су кључни захтеви Преобликоване директиве о унутрашњем тржишту електричне енергије[53] инкорпорирани у национални правни оквир Републике Србије, пуна и делотворна примена ових прописа и даље је условљена усвајањем одговарајућег секундарног законодавства. У том контексту, оператор преносног система ”Електромрежа Србије” а.д. (”ЕМС” а.д.) је спровео јавну расправу о нацрту тржишног кодекса, чији је циљ усклађивање правила набавке балансних услуга са новим нормативним оквиром. Ипак, важећи оквир тржишта балансирања још увек није у потпуности усклађен са релевантним правилима ЕУ.

---

[50] Закон о енергетици (”Службени гласник РС” бр. 145/2014, 95/2018, 40/2021, 35/2023, 62/2023, 94/2024).

[51] Полазне основе плана развоја енергетске инфраструктуре и мера енергетске ефикасности за период до 2028. са пројекцијама до 2030. године, страна 3.

[52] Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ("Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 83/2008).

[53] Директива (ЕУ) 2019/944 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и измени Директиве 2012/27/EU, „Сл. лист ЕУ“ бр. L 158, 14. јун 2019, стр. 125-199

Такође, електроенергетски сектор у Србији чини значајан инструмент економске политике, средство социјалне стабилности и важан фактор у међународним односима. Наиме, наша државна управа користи енергетски сектор као инструмент социјалне стабилности, што се огледа у регулисаним ценама, субвенцијама за угрожене групе и политичком утицају на енергетску политику. Према Годишњем извештају о имплементацији Енергетске заједнице за 2025. годину, иако се набавка балансне енергије у Републици Србији спроводи на тржишној основи, цену балансног капацитета за 2025. годину утврђује унапред регулаторно тело, тј. Агенција за енергетику Републике Србије, што представља одступање од принципа потпуно тржишно заснованог формирања цена[54]. Поред тога, прописани су ценовни лимити за експлицитне понуде балансне енергије, укључујући и посебне, строжије лимите који се примењују на доминантног пружаоца балансних услуга. Међутим, све релевантне регулативе ЕУ формално су транспоноване у правни поредак Србије[55].

Као што смо већ приказали, уопштено говорећи, циљ дерегулације тржишта електричне енергије је успостављање конкурентног тржишта са довољним бројем потрошача како би се елиминисала тржишна моћ компанија да одређују цене на нивоу који је знатно виши од трошкова производње. Међутим, у земљама у развоју и земљама у транзицији (међу које по већини примењивих параметара спада и Србија) цене услуга од јавног интереса, као што је електрична енергија, често се постављају испод трошкова производње како би се очувао постојећи животни стандард грађана, који је и даље на ниском нивоу. Због тога у овим државама није могуће у потпуности спровести дерегулацију цена електричне енергије, нити омогућити њихово формирање у складу са тржишним механизмима понуде и тражње, јер би то довело до повећања рачуна за електричну енергију у домаћинствима. Тако су и у Србији цене електричне енергије за домаћинства дуго биле испод тржишног нивоа, што је резултат државне политике усмерене на социјалну заштиту становништва и довело је до финансијских губитака привредног друштва за управљање електропривредом Србије (некадашњег ЈП ”ЕПС”, који је 2023. године променило правну форму у затворено акционарско друштво). Цену електричне енергије на домаћем тржишту, иначе, формално одређује Агенција за енергетику Републике Србије[56] као регулаторно тело, али можемо претпоставити да се њене одлуке доносе под снажним утицајем извршне власти, која настоји да спречи социјалне тензије, као што је то случај и у свим другим земљама[57].

---

[54] Годишњи извештај о имплементацији Уговора о енергетској заједници за 2025. годину, Енергетска заједница, Беч, 2025, стр. 145 https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.energy-community.org/dam/jcr:ee52fae5-11ae-49f5-b731-3f82f9178e73/ECS_IR2025.pdf&ved=2ahUKEwjPu8b_9d6TAxW16wIHHfgVKukQFnoECAwQAQ&usg=AOvVaw3tKcnm2pD_pvcJ0_TOToPk (8.4.2026.).

[55] *Ibidem*.

[56] Агенција за енергетику Републике Србије: https://www.aers.rs.

[57] Статус и независност Агенције за енергетику Републике Србије (AEPC) уређени су Законом о енергетици, који је усвојен 2004. године, а последњи пут измењен у новембру 2024. године. Агенција није потчињена ниједној другој институцији и одговара Народној скупштини, којој подноси годишње извештаје. Правни оквир њене независности у великој мери је усклађен са прописима Енергетске заједнице. Чланове Савета AEPC-а, укључујући председника, бира Народна скупштина на мандате који трају између пет и седам година. Агенција самостално доноси одлуке и ниједан други државни орган их

2.4 Европска унија

Европска унија настала је пре свега на енергетским основама, имајући у виду да су се два од три њена оснивачка уговора односила на питања енергетике[58]. Након што је иницијално била рудиментарно регулисана одредбама Оснивачких уговора о заједничком тржишту и заштити животне средине, данашња регулатива Европске уније о праву енергетике није концентрисана у једном правном акту, него је распоређена у бројним прописима примарног и секундарног законодавства усвојених у оквиру различитих "Енергетских пакета". Од самог настанка Европских заједница, а посебно њиховог спајања у Европску унију, прописи и смернице у области енергетике прогресивно су мењани како би се пратио технолошки напредак и обезбедио што виши степен транспарентности и конкурентности тржишта, али и стварање јединственог тржишта електричне енергије унутар уније. Пре тога су постојале велике разлике у погледу организације и структуре власништва у електроенергетском сектору појединачних земаља. Тако су, на пример, Француска, Грчка, Турска, Италија и Португалија национализовале своје монополе за производњу и пренос електричне енергије; у Аустрији, Холандији и Немачкој су ти монополи припадали регионалним предузећима (или друштвима у мешовитом власништву); док је у Белгији, Данској и Шпанији производња углавном била у приватном власништву[59]. Реструктурирање унутрашњих тржишта електричне енергије и гаса у Европској унији углавном је било поткрепљено директивама и уредбама, с обзиром на појаву прекограничне трговине енергијом између њених чланица, а крајњи циљ тог реструктурирања је било развијање јединствене енергетске индустрије на нивоу целе Уније.[60] Главни иницијални задатак на том путу била је либерализација националних електроенергетских сектора, односно разбијање државних монопола и обезбеђивање да носиоци природних монопола (у области преноса и дистрибуције) пруже недискриминаторан приступ конкурентима под разумним условима. Као што је већ речено, све до пред сам крај XX века тржишта електричне енергије већине држава-чланица карактерисало је постојање вертикално интегрисаних електропривредних предузећа, која су практично имала монопол у овој грани индустрије. На пример, још 1985. године у 19 од 24 земље-чланице ОЕБС-а, електроенергетски сектор био је под потпуном контролом државе[61]. Само у неколицини држава - Белгији, Немачкој и Шпанији приватни сектор играо је значајну улогу у управљању електроенергетским предузећима, док су у Немачкој федералне јединице биле већински власници тих предузећа. За разлику од тога, у скандинавским земљама су власници енергетских предузећа биле углавном јединице локалне самоуправе у

не може поништити, осим у случају издавања дозвола, где надлежно министарство делује као другостепени орган.

[58] Уговор о оснивању европске заједнице за угаљ и челик потписан 1951. у Паризу (престао да важи 2002. године) и Уговор оснивању Европске заједнице за атомску енергију потписан 1957. у Риму, заједно са Уговором о оснивању Европске економске заједнице (потписаним такође 1957. у Риму) чине оснивачке уговоре Европске уније, којима су постављене основе за њено функционисање и структуру.

[59] Томинов Иван, Либерализација тржишта електричне енергије – испуњава ли очекивања? *Енергија 57*, бр. 57-3/2008), стр. 271.

[60] Wawryk, 229.

[61] Chick Martin, *The power of networks: defining the boundaries of the natural monopoly network and the implications for the restructuring of electricity supply industries*, стр. 90.

заједници са државом. Норвешка и Шведска су дуго задржале овакав мешовити систем власништва, док је у Данској електроенергетска делатност била организована око система комбиноване производње топлоте и електричне енергије на нивоу градова, уз одређену сарадњу у регионалним преносним системима. У Норвешкој је постојало више од 200 комуналних електроенергетских предузећа, приватна предузећа, као и општинске компаније за производњу и дистрибуцију електричне енергије, док је мрежа високог напона (*Statnett*) углавном била у државном власништву[62]. *Statnett* је био одговоран за управљање главном мрежом, али су делове те мреже поседовала друга предузећа (углавном регионалне мрежне компаније) и издавала их у закуп *Statnett*-у. На овај начин Норвешка је омогућила директну конкуренцију, при чему су приватни произвођачи енергије преузели водећу улогу, док су општинске компаније углавном остајале у оквирима својих локалних надлежности и биле мање склоне улагању ван њих. Међутим, општинске компаније су најчешће имале локалне концесије и нису се заправо надметале на отвореном тржишту нити међусобно, нити са приватним компанијама. Услед либерализације електроенергетског тржишта Норвешке, нешто касније је на скандинавском тржишту извршен изузетан заокрет у регулацији тржишта електричне енергије тако што су раније националне границе напуштене у корист заједничког скандинавског тржишта, које данас обухвата Норвешку, Шведску, Данску, Финску и балтичке земље и представља један од најразвијенијих и најинтегрисанијих модела регионалне сарадње у области енергетике. Један од кључних корака у овом процесу било је успостављање *Nord Pool*-а, прве међународне берзе електричне енергије. Интеграција скандинавског тржишта довела је до напуштања традиционалних монополских структура у енергетском сектору и увођења тржишних механизама за одређивање цена. Захваљујући доброј повезаности преносних мрежа и заједничкој берзи, енергија се данас на Скандинавском полуострву купује и продаје у реалном времену, што омогућава бољу сигурност снабдевања и оптимално коришћење обновљивих извора, посебно хидроелектрана, које доминирају у Норвешкој и Шведској и омогућава и боље комбиновање извора енергије.

Схватање да је Европској унији потребно заједничко унутрашње енергетско тржиште развило се још крајем 1980-их и у бројним радним документима ЕУ је било јасно изражено које карактеристике оно треба да има: да буде конкурентно, заједничко и способно за брзу адаптацију на промене. Такође, позитивна искуства либерализације енергетског тржишта у САД током 1970-их и у Великој Британији почетком 1980-их убедило је континенталну Европу да либерализација може донети позитивне економске резултате, а традиционално тумачење снабдевања енергијом као обавезе државе замењено је схватањем енергије као робе. А ако је енергија роба, на њу је требало да се примењују правила конкуренције[63]. На том путу требало је превазићи не само отпор влада држава-чланица укидању државних монопола на производњу, дистрибуцију и

62 Иако није чланица ЕУ, Норвешка је део Европског економског простора (ЕЕА), што значи да примењују многе законе и правила ЕУ, укључујући и она која се односе на унутрашње тржиште енергије. На овом месту помињемо Норвешку као одличан пример дерегулације првобитног националног електроенергетског система, која је довела до формирања заједничког тржишта у овој регији, што је даље омогућило већу ефикасност, боље коришћење расположивих ресурса и повећану конкурентност.

63 Ispolinov Alexei, Dvenadtsatova Tatiana, *The Creation of a Common Energy Market; A Quiet Revolution with Far-Reaching Consequences*, стр. 78-91.

испоруку електричне енергије, него и правну и технолошку фрагментираност, односно међусобну различитост њихових електропривредних система. Због тога је либерализација тржишта електричне енергије ЕУ ишла постепено, корак по корак, како би сви технолошки и политички проблеми били целовито и благовремено решени.

Либерализација тржишта електричне енергије у државама-чланицама Европске уније конкретно је започета Директивом 96/92/ЕК из 1997. године[64] (тзв. "Прва енергетска директива", односно "Први енергетски пакет"), која је поставила заједничка правила за либерализацију националних тржишта електричне енергије и представљала је први корак ка стварању јединственог тржишта електричне енергије ЕУ. Мото регулације уведене овом директивом био је "што више конкуренције, што мање регулације"[65]. Директивом су обавезане државе чланице да омогуће постепено отварање тржишта како би се побољшала конкуренција и да постепено дозволе независним произвођачима и снабдевачима приступ тржишту, као и да без одлагања спроведу раздвајање делатности (*unbundling*) и омогуће приступ преносним и дистрибутивним мрежама независним произвођачима. Истовремено су дефинисана три модела либерализације помоћу којих почев од 19. фебруара 1999. године најмање 25% тржишта у свакој држави чланици треба да постане конкурентно, уз постепени раст тог процента на 28% од 2000. и 33% од 2003. године. Три понуђена модела либерализације били су (а) модел јединственог купца, у коме би држава (или државно регулаторно тело) куповала сву произведену електричну енергију и продавала је потрошачима; (б) модел приступа трећих страна након преговора, у коме су независни произвођачи могли директно да преговарају о приступу мрежи; и (в) регулисани приступ по коме су утврђене транспарентне фиксне тарифе за приступ мрежи. На почетку спровођења ове Директиве није било драматичних резултата, државе су биле скептичне према уведеним решењима, а од свих држава-чланица, једино је Мађарска усвојила чист модел јединственог купца. Италија га је усвојила само у одређеној мери, док су остале државе-чланице углавном оптирале за регулисани приступ трећих страна[66]. Оно што је широко било прихваћено и спроведено у свим чланицама јесте увођење одвојеног књиговодства за различите делатности унутар вертикално интегрисаних предузећа и раздвајање ових послова на нивоу управљања (још не на нивоу власништва). Ипак, пошто је државама-чланицама остављена значајна слобода у обликовању националних енергетских регулативе, дошло је до неконзистентне и некоординисане имплементације одредаба Прве енергетске директиве у државама-чланицама.

Стога је у новембру 2002. године усвојена "Друга енергетска директива", односно "Други енергетски пакет" којим је настављена либерализација енергетског сектора[67]. Њиме су утврђена правила даљег раздвајања делатности некадашњих природних монопола, укинута је или умањена њихова хоризонтална концентрације, разрађене су

[64] Директива (ЕК) бр. 96/92/ЕК Европског парламента и Савета од 9. децембра 1996. која се тиче општих правила о унутрашњем тржишту електричне енергије, Сл. лист ЕУ бр. L 27, 30. јануар 1997.
[65] Ispolinov, Dvenadtsatova, стр. 81.
[66] Chick Martin, стр. 98.
[67] Директива 2003/54/ЕК Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. која се тиче општих правила за унутрашње тржиште електричне енергије којом се опозива Директива 96/92/ЕК, *Сл. лист ЕУ* бр. L 176, 15. јул 2003.

одредбе о конкуренцији у велепродајном и малопродајном снабдевању енергијом[68], праћење мрежа преноса и дистрибуције и управљање приступом трећих страна енергетској инфраструктури. Што се тиче раздвајања, установљена су два минимална захтева: правно раздвајање мрежа за пренос енергије од мрежа за снабдевање крајњих потрошача и оснивање националне регулаторне агенције у свакој држави. Рокови за завршетак усклађивања са одредбама Директиве били су краћи него у Првом енергетском пакету: 1. јул 2004. године је био рок за усклађивање малопродајних тржишта, а 1. јул 2007. за велепродајна тржишта. Европска комисија је контролним испитивањем спровођења Другог енергетског пакета, односно свеобухватном анализом стања на тржиштима енергије држава-чланица током 2005. године утврдила да спровођење реформи није ни близу крају и да у већини њих постоји монополизација енергетских сектора, недовољна ликвидности тржишта, слаба интеграција између енергетских тржишта земаља чланица, недостатак транспарентности и неадекватно раздвајање енергетских мрежа и снабдевања[69]. Ипак, и поред тога, председништво Савета ЕУ је на својој седници одржаној септембра 2007. године усвојило амбициозан план назван ”20-20-20”, који је имао за циљ смањење емисије CO_2 за 20%, повећање удела обновљивих извора у укупном енергетском миксу ЕУ на 20% и повећање енергетске ефикасности за 20% до 2020. године[70].

На основу плана ”20-20-20”, Европска комисија је сачинила и усвојила ”Трећи енергетски пакет”, који је ступио на снагу 2009. године и кога су чиниле две Директиве и три Уредбе[71]. Трећи енергетски пакет имао је за циљ даље либерализовање тржишта енергије и гаса у ЕУ и јачање међусобне повезаности националних тржишта како би се осигурала интеграција енергетског тржишта између земаља чланица у једно јединствено тржиште ЕУ. Нове одредбе у односу на Други енергетски пакет подразумевале су спровођење раздвајања снабдевања и производње енергије од управљања енергетском мрежом; већу независност регулаторних тела енергетског тржишта; поделу надлежности између националних регулаторних агенција и развој сарадње међу њима, као и доношење одлука о транснационалним питањима; бољу координацију рада између предузећа за пренос енергије ради ефикасније прекограничне трговине; повећану транспарентност у раду енергетског тржишта и заштите потрошача; једнак приступ складиштима гаса и

[68] Велепродаја подразумева продају електричне енергије коју врше електране тзв. великим потрошачима и снабдевачима (који врше даљу продају електричне енергије на мало).
[69] Ispolinov, Dvenadtsatova, стр. 83.
[70] Вид. Закључке председништва Савета ЕУ са седнице одржане 7-9. марта 2007. године: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7224-2007-REV-1/en/pdf.
[71] Директива (ЕК) бр. 2009/72/ЕК Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. која се тиче општих правила о унутрашњем тржишту електричне енергије и којом се опозива Директива 2003/54/ЕК, *Сл. лист ЕУ* бр. *L 211,* 14. август 2009; Директива (ЕК) бр. 2009/72/ЕК Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. која се тиче општих правила о унутрашњем тржишту електричне енергије и којом се опозива Директива 2003/54/ЕК, *Сл. лист ЕУ* бр. *L 211,* 14. август 2009; Уредба (ЕС) 713/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. о оснивању Агенције за сарадњу енергетских регулатора, *Сл. лист ЕУ* бр. L 211, 14. август 2009; Уредба (ЕЗ) No 714/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. о условима за приступ мрежи за прекограничну размену електричне енергије и стављање ван снаге Уредбе (ЕЗ) 1228/2003. *Сл. лист ЕУ* бр. L 211/15, 13. јул 2009; Уредба (ЕС) 715/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. о условима за приступ мрежи за пренос природног гаса и стављање ван снаге Уредбе (ЕЗ) 1775/2005. *Сл. лист ЕУ* бр. L 211, 14. август 2009.

постројењима за производњу и снабдевање течним природним гасом; строгу контролу над директном или индиректном државном помоћи, која би могла учинити конкуренцију на заједничком енергетском тржишту бесмисленом. Међу државама-чланицама су решења Трећег енергетског пакета наишле на различит пријем и нису га све спровеле у једнакој мери. Рецимо, Немачка и Француска постојано су се противиле разбијању државног монопола и раздвајању делатности у области енергетике, због стратешког, економског и политичког значаја који енергетика има за државу. Поред тога, технолошки напредак и децентрализација производње електричне енергије, као и циљ који је ЕУ поставила у складу са Париским споразумом о клими из 2015. године, да до 2030. године смањи емисије CO_2 за најмање 40% у односу на ниво из 1990. године захтевали су нова регулаторна решења. Зато је Европска комисија новембра 2016. године представила нови пакет мера који подразумева ревизију директива о обновљивим изворима енергије, енергетској ефикасности, управљању енергетском унијом и нова правила за функционисање тржишта електричне енергије.

Четврти енергетски пакет Европске уније, познат и као "чиста енергија за све Европљане", представља сет од осам законодавних мера (четири Директиве и четири Уредбе)[72] усвојених са циљем да се убрза транзиција ка чистој енергији, повећа енергетска ефикасност и ојача тржиште електричне енергије у ЕУ. Ове мере су усмерене на постизање климатских циљева до 2030. године и на обезбеђивање сигурне, конкурентне и приступачне енергије за све грађане. Главни циљеви Четвртог енергетског пакета су повећање удела обновљивих извора енергије, тако да најмање 32% финалне потрошње енергије у ЕУ до 2030. године долази из обновљивих извора; повећање енергетске ефикасности, тако да потрошња енергије буде смањена за 32,5% до 2030. године; јачање тржишта електричне енергије, тако да буде обезбеђена већа конкуренција и могућност активнијег учешћа потрошача на тржишту; и смањење емисија CO_2 подржавањем мера за декарбонизацију енергетског сектора и убрзан прелазак на чисту енергију. Према Извештају о стању енергетске уније за 2024. годину[73], Европска унија је остварила значајан напредак у имплементацији овог пакета. До прве половине 2024. године, обновљиви извори енергије су чинили 50% производње електричне енергије у ЕУ, при чему је енергија ветра претекла гас и постала други највећи извор

[72] Директива (ЕУ) 2018/2001 Европског парламента и Савета о промоцији употребе енергије из обновљивих извора од 11. децембра 2018. године, *Сл. лист ЕУ* бр. L 328/82, 21. децембар 2018; Директива (ЕУ) 2018/2002 Европског парламента и Савета од 11. децембра 2018. године о измени Директиве 2012/27/EU о енергетској ефикасности, *Сл. лист ЕУ* бр. L 328/210, 21. децембар 2018; Директива (ЕУ) 2019/944 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и измени Директиве 2012/27/EU, *Сл. лист ЕУ* бр. L 158, 14. јун 2019; Директива (ЕУ) 2019/1937 Европског парламента и Савета о заштити лица која пријављују повреде права Уније (директива о узбуњивачима) од 23. октобра 2019. године, *Сл. лист ЕУ* бр. L 305/17, 26. новембар 2019; Уредба (ЕУ) 2018/1999 Европског парламента и Савета од 11. децембра 2018. о управљању Енергетском унијом и акцијама за климу, *Сл. лист ЕУ* бр. L 328/1, 21. децембар 2019; Уредба (ЕУ) 2019/941 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о спремности на ризике у сектору електричне енергије и стављању ван снаге Директиве 2005/89/ЕС *Сл. лист ЕУ* бр. L 158, 14. јун 2019; Уредба (ЕУ) 2019/942 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о оснивању Агенције за сарадњу енергетских регулатора, *Сл. лист ЕУ* бр. L 158, 14. јун 2019; Уредба (ЕУ) 2019/943 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о унутрашњем тржишту електричне енергије, *Сл. лист ЕУ* бр. L 158, 14. јун 2019.

[73] State of the Energy Union Report 2024, COM/2024/404, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0404&qid=1739370086578

електричне енергије, одмах иза нуклеарне енергије. Потрошња примарне енергије у ЕУ је наставила тренд опадања, смањивши се за 4,1% у 2022. години. Ипак, потребно је додатно појачати напоре у области енергетске ефикасности како би се испунио циљ смањења финалне потрошње енергије за 11,7% до 2030. године. Упркос овим позитивним резултатима, извештај наглашава потребу за решавањем проблема везаних за високе цене енергије, што је кључно за побољшање конкурентности индустрије ЕУ и убрзање инвестиција у интегрисане инфраструктурне мреже, неопходне за електрификацију европске економије.

2.5 Сједињене Америчке Државе

У Сједињеним Америчким Државама постоји дуга традиција економске регулације предузећа која пружају јавне услуге и зато сматрамо да се може рећи да САД нису само колевка антимонополског законодавства, него и економске регулације[74]. Међутим, електроенергетски систем САД се од самог почетка у знатној мери разликовао од остатка света, јер је његова организација нетипична у поређењу са преовлађујућим решењем по коме електроенергетским системима доминирају вертикално интегрисана предузећа у државном, односно јавном власништву. Правни оквир енергетике у САД кодификован је на савезном нивоу у неколико наслова (тј. одељака) Законика Сједињених Америчких Држава (*United States Code*)[75]. То су одељци 7, 10, 12, 15, 16, 19, 26, 31, 42, 43 и 50 и у неке од њих су разврстани сви закони који се помињу у овом раду. Поред њих, материја енергетике такође је регулисана на савезном нивоу и уредбама и одлукама разних органа, департмана и агенција, које су обједињене у Кодекс федералних уредби (*Code of Federal Regulations*), а извор права такође представљају и одлуке Врховног суда САД, као и одлуке судова на нивоу савезних држава..

Први пропис на савезном нивоу САД којим је регулисано искључиво питање енергетике био је Савезни закон о хидроенергији (*Federal Water Power Act*) из 1920. године[76], којим је установљена Савезна комисија за енергетику као контролно тело искључиво надлежно за питања из ове области. Ово је основни пропис на савезном нивоу САД којим се уређују индустрија електричне енергије, и он је са бројим изменама и данас на снази. Пре усвајања овог закона, сва питања у области енергетике, укључујући нпр. захтеве за издавање дозвола за изградњу хидроцентрала, изношена су непосредно пред Конгрес. Овај пропис преименован је 1930. године у Савезни закон о енергетици (*Federal Power Act*), а усвајањем Закона о јавно-комуналним холдинг компанијама (*Public Utility Holding Company Act - PUHCA* 1935)[77] његово поље примене проширено је тако да се

[74] Како је већ раније објашњено у овом раду, економска регулација означава политику којом се регулише пословање природних монопола и подразумева државно регулисање кључних параметара пословања природних монополиста.

[75] "Законик Сједињених Америчких Држава" је кодификација општих закона Сједињених Америчких Држава подељених по областима које регулишу на 53 наслова. Кодекс објављује Канцеларија за ревизију закона Представничког дома САД. Први пут је објављен 1926. године, наредно главно издање било је објављено 1934. године, а након тога главна издања су објављивана на сваких шест година. Између издања, сваке године се објављују допуне који садрже најновије информације.

[76] *Federal Water Power Act (FWPA) of 1920*, 16 USC §791-828(c) (1920), преименован у *Federal Power Act (FPA)* 1935. године.

[77] Public Utility Holding Company Act of 1935 (PUHCA 1935), 15 U.S.C.A. §79 et seq (1935).

односи и на тржиште електричне енергије. Овај пропис остао је на снази у неизмењеном облику све до 1977. године, када је усвојен Закон о организацији министарства енергетике, којим је, између осталог, Савезна комисија за енергетику (*Federal Power Commission*) преименована у Савезну регулаторну комисију за енергетику (*Federal Energy Regulation Commission - FERC*). Ову комисију чини пет чланова које именује председник САД на мандат од пет година, уз одобрење Сената. Ради обезбеђења непристрасности, само три члана комисије могу бити из исте политичке партије. Ово обезбеђује формалну независност комисије, али и политичку одговорност у креирању енергетске политике. Комисија има широка овлашћења над преносом електричне енергије, природног гаса и нафте између савезних држава; издаје одобрења за изградњу и рад енергетске инфраструктуре као што су гасоводи, терминали за течни нафтни гас и хидроелектране; утврђује тарифе и услове приступа мрежама преноса како би се спречила дискриминација и злоупотреба тржишне моћи, а такође и врши надзор над велепродајним тржиштима електричне енергије и гаса и спроводи прописе против манипулација и преваре на тржишту у циљу очувања поузданости електроенергетског система. Међутим, иако има значајан утицај на структуру и функционисање енергетског сектора, надлежност комисије се не протеже на малопродајне цене електричне енергије, које регулишу појединачне савезне државе.

Савезни закон о енергетици мењан је током времена неколико пута, углавном већ путем низа закона који су одражавали развој енергетског сектора. Законом о заштити потрошача електричне енергије из 1986. године обезбеђена је посебна заштита потрошача ове врсте производа и услуга. Затим је 1992. године донет Закон о енергетској политици (*Energy Policy Act - EPA*)[78] којим је покренут процес либерализације тржишта електричне енергије и који је омогућио новим произвођачима електричне енергије приступ постојећим преносним мрежама, али и отворио врата за шпекулације финансијским дериватима у вези са електричном енергијом у до тада невиђеном обиму. Наиме, не треба занемарити чињеницу да је у корист доношења овог закона и на њему заснованих подзаконских аката, између осталих, снажно лобирала данас озлоглашена компанија ”Енрон”, чија потоња пропаст је била толиких размера да је издрмала целокупан економски систем САД и довела до реформе прописа у области тржишта капитала, финансијског извештавања, ревизије и корпоративног права[79]. У складу са овим законом, а настојећи да још више ослаби монопол комуналних предузећа, *FERC* је 1996. године донела Одлуку број 888[80], која је предвиђала још строже обавезе за комунална предузећа у смислу отварања преносних мрежа за независне произвођаче и увођења конкуренције на тржиште велепродаје електричне енергије. Примарни резултат

[78] The Energy Policy Act of 1992 (EPAct 1992), 42 U.S.C. §13201 (1992).

[79] Дерегулација је омогућила ”Енрону”, компанији која се бавила трговином енергијом и финансијским дериватима, да постане једна од најмоћнијих корпорација на свету, али је такође директно довела и до њеног пада. ”Енронов” пословни модел је био у потпуности заснован на третирању електричне енергије као било које друге уобичајене шпекулативне робе након што је укинута регулација тржишта. Међутим, када су савезни регулатори поново регулисали тржиште у Калифорнији у јуну 2001. године (о чему ће бити речи касније у овом раду), ”Енронов” пословни модел је пропао и компанија је банкротирала, повлачећи са собом хиљаде запослених, акционара, али и до тада недодирљивих рачуноводствених кућа и адвоката.

[80] *FERC Order No. 888 of 1996*, Docket Nos. RM95–8–000 and RM94–7– 001; Order No. 888. Иако би дослован превод наслова овог документа био ”наредба”, сматрамо да је употреба термина ”одлука” прикладнија духу српског језика и савременој номотехници, па ће тај термин бити коришћен даље у овом раду.

ове Одлуке било је то што су многе савезне државе биле приморане да дерегулишу своја тржишта, јер би у противном њихови регулисани монополисти били истиснути са тржишта због конкуренције која је долазила из других држава, а које су имале приступ мрежама преноса. Након тога, у децембру 1999. године, *FERC* је донела Одлуку број 2000 којом се налаже оснивање регионалних организација за пренос електричне енергије, које би требало да замене државну контролу и управљање преносном мрежом. Закон о енергетској политици (*Energy Policy Act - EPA*) из 1992. године замењен је новим Законом о енергетској политици из 2005. године о коме ће више речи бити касније у овом раду[81]. Поред скандала са пропашћу компаније "Енрон" (и тзв. "dot.com" скандала) његово доношење било је, између осталог, иницирано и колапсом електроенергетског система на источној обали САД дана 14. августа 2003. године, који је скренуо пажњу на неопходност боље регулације и координације између државних и федералних агенција у енергетској индустрији и доношење нових правила и стандарда за модернизацију и надоградњу старе енергетске инфраструктуре САД[82]. Овим законом су значајно проширена овлашћења регулатора, посебно у области надзора над тржиштем и спречавања манипулација, и уведени су стандарди поузданости електроенергетског система. Након тога, уследиле су мање, али и даље важне измене, као што су оне из 2013. године у области хидроенергетике и из 2018. године у оквиру инфраструктурних закона. У најновијем периоду постоје иницијативе за даље измене, посебно у контексту енергетске безбедности и стабилности мреже, али оне још увек нису довеле до свеобухватне реформе закона, који и даље представља основни правни оквир за регулисање електроенергетског сектора у САД.

Иначе, због несинхронизованости регулације на нивоу савезних држава, као и неусаглашености техничко-технолошких система за производњу електричне енергије међу савезним државама, реструктурирање[83] електроенергетског сектора у САД почело је знатно касније него у Европи. Ипак, први кораци у том правцу учињени су 1980-их година, омогућавањем независним предузетницима да конкуришу једни другима приликом снабдевања јавних комуналних предузећа електричном енергијом доношењем савезног Закона о политици регулисања јавно-комуналних услуга (*PURPA*) 1978. године[84]. Основна мотивација за доношење овог прописа било је подстицање енергетске ефикасности и независности електроенергетског система САД од фосилних горива из

[81] The Energy Policy Act of 2005 (EPAct 2005), 42 USC §15801 (2005).

[82] Нестанак струје у САД 14. августа 2003. године био је један од највећих крахова енергетске мреже у историји САД, који је погодио више од 50 милиона људи у САД и Канади. Колапс је трајао од неколико сати до чак два дана у неким областима и имао је огромне економске и друштвене последице, а био је проузрокован лошим планирањем и недостатком координације и надзора у управљањем електроенергетском мрежом. На европском тлу, по обиму штете, последицама и узроцима који су до њега довели, упоредив догађај представљао је један од највећих прекида у снабдевању електричном енергијом у Европи у последњих неколико деценија. До њега је дошло 28. априла 2025. године, када су без електричне енергије остале цела Шпанија и Андора, као и делови Португалије и јужне Француске. Овај догађај проузроковао је значајне економске губитке и указао на високу осетљивост савремених електроенергетских система на истовремене техничке поремећаје. Резултати спроведене истраге довели су до предлагања мера усмерених на повећање стабилности и отпорности електроенергетске мреже.

[83] Дерегулација енергетских тржишта се у САД назива реструктурирањем, јер је реформа била тако темељна да нова конкурентна тржишта имају више федералних прописа него што су имала тржишта под економском регулацијом.

[84] The Public Utility Regulatory Policies Act of 1978 (A), 16 USC §2601.

иностранства (као одговор на велику нафтну кризу из 1970-их) кроз ширу употребу технологије когенерације и стварање тржишта електричне енергије произведене из обновљивих извора. Дакле, испрва нису постојали планови да се суштински реструктурира сектор електричне енергије и створи независни конкурентни сектор производње[85]. Међутим, испоставило се да су ефекти овог закона били значајно различити од онога што је било намеравано када је он усвојен и да је *PURPA* довео до стварања независног сектора производње електричне енергије и конкурентног тржишта. Према овом закону, јавно-комунална предузећа су била обавезна да купују струју од независних произвођача електричне енергије који испуне одређене услове и за то се квалификују (што су били углавном мали генератори или електране на обновљиве изворе енергије) по цени која одговара „избегнутом трошку" јавно-комуналног предузећа. Штавише, овај закон омогућио је тим квалификованим произвођачима да буду изузети од примене одредаба Закона о јавно-комуналним холдинг компанијама (*PUHCA*) из 1935. године, што је даље довело до прилива приватних компанија у област производње електричне енергије и тога да је струја произведена из тих извора 1990-их чинила 10% укупне производње електричне енергије у САД[86]. Међутим, многе савезне државе су поставиле веома високе лимите тих избегнутих трошкова, који су били знатно већи од стварних уштеда које би јавно-комунална предузећа остварила и услед тога су масовно закључивани неповољни дугорочни уговори о купопродаји електричне енергије, на основу којих ће настати тзв. "залутали трошкови", који ће бити објашњени у даљем тексту, а који су у неким државама довели до енормно високих цена. Истовремено са омасовљењем неекономичних *PURPA* уговора, изградња нуклеарних електрана показала се у САД као лоша инвестиција, махом због несрећа и непредвиђених трошкова приликом изградње и раста трошкова за безбедност, одржавање и одлагање нуклеарног отпада. И поред тога што су ове електране биле неисплативе, потрошачи су и даље морали да сносе трошкове њихове изградње и пословања, због раније закључених уговора између савезних држава и јавно-комуналних предузећа. Све у свему, у овом периоду су потрошачи у појединим државама САД плаћали електричну енергију далеко више него што би био случај да су изграђене и пуштене у рад нове термоелектране на гас или угаљ. Са друге стране, оне државе које нису улагале у нуклеарну енергију и које су биле опрезније у смислу закључења дугорочних уговора по *PURPA* моделу, задржале су релативно ниске цене струје. Овај контраст је вероватно био главни покретач реструктурирања електроенергетског сектора у Сједињеним Државама.

Нова енергетска стратегија САД представљена је за време мандата председника Џорџа Буша млађег, који је једном приликом приметио: …„*Данас је наш електроенергетски систем скоро исто толико неуређен као што су били наши аутопутеви пре 80 година. Поделили смо нашу земљу на десетине локалних тржишта електричне енергије, која су несистематично повезана једна с другима"*…[87] Повезивање електроенергетских система САД високонапонском мрежом започело је тек 2002.

[85] Joskow Paul L, *Deregulation and Regulatory Reform in the U.S. Electric Power Sector*, MIT Center for Energy and Environmental Policy Research, 2000, стр. 18.
[86] *Ibidem*, стр. 18.
[87] Цитирано према: Томинов Иван, Либерализација тржишта електричне енергије – испуњава ли очекивања? *Енергија 57*, бр. 57-3/2008), стр. 280.

године, односно након енергетске кризе у Калифорнији. Калифорнија је међу првима спровела реформу и либерализацију интерног тржишта електричне енергије, али је убрзо дошло до развоја догађаја који је ишао на руку критичарима либерализације, који су били става да су либерализована тржишта електричне енергије неодржива ако нису пажљиво осмишљена и регулисана, односно да лоше спроведена дерегулација може бити штетно решење које је горе од регулисаног система. Наиме, Калифорнија је либерализовала своје тржиште електричне енергије још 1996. као прва од свих савезних држава, првенствено са циљем смањења релативно високих цена електричне енергије, насталих између осталог и због "залуталих трошкова" (*stranded costs*) које су генерисале претходно регулисане компаније у приватном власништву, тј. високих трошкова који су настали по основу поменутих уговора закључених у складу са *PURPA*). Да би ови трошкови били надокнађени, цена електричне енергије је замрзнута и увећана за таксу на име "преласка на конкуренцију" (*competition transition charge*), али када су ти трошкови покривени и цена више није била ограничена, потрошачи су се суочили са веома високим ценама на велепродајном тржишту. У децембру 2000. цене електричне енергије у Калифорнији су достигле ниво десет пута већи од уобичајеног, што је довело до тога да почетком 2001. главна јавна електродистрибутивна компанија *PG&E* поднесе захтев за заштиту од банкрота по основу тзв. "Поглавља 11" и до поремећаја на тржишту електричне енергије целог америчког северозапада, који чини јединствено велепродајно тржиште. Разлоге за наступање оваквих последица чинио је сплет лошег планирања потрошње, недовољног улагања у производне капацитете због спорова око трошкова и безбедности нуклеарних електрана и деловања еколошких активиста. Такође, Калифорнијска комисија за јавно-комуналне услуге (*California Public Utilities Commission - CPUC*)[88] није желела да дозволи у том моменту недавно раздвојеним дистрибутивним компанијама да закључују уговоре о заштити од ризика (*хеџинг*) и ограничила је коначну малопродајну цену електричне енергије. Ово непромишљено ограничавање цене довело је до тога да су произвођачи електричне енергије радије извозили струју у суседне државе него да је продају у Калифорнији, док су независни произвођачи одбијали да снабдевају локалну мрежу из страха да неће бити плаћени. Поновљене интервенције гувернера државе, које су подразумевале претње национализацијом, увођење ценовних лимита и регулаторних баријера и планираних искључења струје (*rolling blackouts*) додатно су погоршале ситуацију, спречавајући инвестиције у нове производне капацитете и доводећи до хаотичног закључења дугорочних уговора о набавци електричне енергије по изузетно

[88] *California Public Utilities Commission (CPUC)* је независно регулаторно тело у оквиру савезне државе Калифорније које има кључну улогу у надзору и регулисању јавно-комуналних услуга. Њена надлежност обухвата електроенергетске компаније, снабдеваче природним гасом, телекомуникационе операторе, водоводне системе, као и одређене видове превоза, са циљем да се обезбеде поуздане, безбедне и приступачне услуге за потрошаче. *CPUC* доноси одлуке о тарифама и ценама на малопродајном нивоу, одобрава инвестиције у инфраструктуру и спроводи политику заштите животне средине, која обухвата и подстицање обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности. Комисија такође има значајну улогу у спровођењу климатске политике Калифорније, јер поставља циљеве и правила за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште у енергетском сектору. За разлику од *Federal Energy Regulatory Commission (FERC)*, која регулише велепродајна тржишта и међудржавни пренос, *CPUC* се бави пре свега малопродајним тржиштем и локалним услугама, што значи да директно утиче на рачуне које крајњи корисници плаћају. На челу комисије налази се пет комесара које именује гувернер Калифорније, а њене одлуке имају велики утицај на енергетску политику једне од највећих економија у свету.

високим ценама[89]. Након тога, САД су започеле темељну реформу електроенергетске индустрије - тзв. ”реструктурирање”, са циљем повећања ефикасности и смањења цене електричне енергије. Прописи о реструктурирању спроведени су у половини савезних држава, а предводиле су их Калифорнија, Пенсилванија, Њу Џерзи и Мериленд. Наравно, после поменутог лошег искуства, регулација је у Калифорнији ипак морала бити уведена макар у одређеној мери. На пример, више од половине произвођача електричне енергије у Калифорнији означено је као ”*must run*” објекат, што је подразумевало да су дужни су да раде у одређеним периодима током године када су кључни за функционисање целокупног државног, тј. привредног система. Због тога што имају огромну тржишну моћ, цена услуга које пружају ове компаније морале су да буду регулисане. Такође, на нивоу појединих метропола које имају огромне потребу за енергијом, попут Сан Франциска и Њујорка, цене електричне енергије су регулисане, како поједине енергетске компаније не би стекле енормну тржишну моћ у време максималне потрошње. Ова два града називају се ”џеповима потрошње”[90] јер су зависни не само од електричне енергије увезене са суседних подручја, већ и од неколико локалних електрана, чија је производња неопходна за одржавање стабилности електроенергетске мреже. Проблем је у томе што су могућности увоза ограничене капацитетом преносних линија, јер када нека преносна линија достигне свој максимални капацитет, даљи увоз електричне енергије постаје немогућ, а исти проблем се јавља и унутар самих електроенергетских мрежа, у којима поједина подручја могу постати изолована у тренутку када се преносне линије у том подручју загуше.

Иначе, реструктурирање електроенергетског сектора и даље није спроведено широм САД. У потпуности су либерализована тржишта најразвијенијих савезних држава на Источној обали (Пенсилванија, Њујорк, Њу Џерзи, Конектикат, Масачусетс, Род Ајленд, Мериленд), уз додатак Охаја, Илиноиса и делимично Тексаса. Преостале државе, односно крајњи амерички запад, средњи запад и југ и даље имају вертикално интегрисане електроенергетске компаније и у њима потрошачи немају могућност избора снабдевача, а цене регулишу државне регулаторне агенције, као што ће бити детаљније објашњено у следећој глави ове дисертације.

2.6 Закључак главе

Истраживање спроведено у овој глави потврдило је да се правно уређење електроенергетског сектора не може разумети изван свог друштвеног и историјског контекста. Три јурисдикције које су предмет поређења - Европска унија, Сједињене Америчке Државе и Република Србија, прошле су у великој мери кроз различите историјске околности приликом уређивања овог сектора, условљене њиховом различитом политичком организацијом, различитом динамиком привредног развоја и различитим степеном изложености спољним притисцима. Ипак, паралелна анализа ових система открива да међу њима постоји низ сличних образаца, резултата и закључака, али

[89] Овај енергетски фијаско довео је до првог опозива гувернера путем референдума у историји Калифорније, што је био тек други опозив у историји САД. Иначе, опозваног гувернера Греја Дејвиса, након одржаних избора, заменио је глумац Арнолд Шварценегер.

[90] Borenstein Severin, Bushnell James, *Electricity Restructuring: Deregulation or Reregulation?* Regulation, The Cato Review of Business and Government 23, 2000, стр. 51,

и важних разлика, чије је систематизовање кључно за разумевање предмета ове дисертације у целини. У свим трима разматраним јурисдикцијама, монопол у производњи, преносу и дистрибуцији електричне енергије није настао случајно нити је представљао пуку последицу политичке воље владајућих елита. Он је израстао из стварних и у датом историјском тренутку оправданих економских разлога попут огромних фиксних трошкова изградње инфраструктуре, изразите економије обима у производњи, техничке немогућности изградње паралелних мрежа и потребе за стабилном и сигурном испоруком енергије у условима раног процеса индустријализације. Управо ова генеза представља разлог за различит регулаторни третман енергетике у односу на друге привредне гране. Електроенергетски монопол је, за разлику од штетних тржишних монопола који често потичу из стратешке агресивности и нелојалне конкуренције актера на тржишту, представљао рационалан одговор тржишта на сопствене структурне карактеристике. То је основни аргумент у прилог становишта да право конкуренције не може бити примењивано на електроенергетски сектор без узимања у обзир специфичности тог сектора.

Надаље, у овој глави је доказано да до либерализације електроенергетских тржишта нигде није дошло искључиво услед тога што су се релевантни актери на тржишту и у политици водили несумњивим предностима конкурентних тржишта. Напротив, у свим случајевима конкретни спољни шокови или унутрашња противречности постојећих система играли су кључну улогу у покретању реформских процеса. У Европи и САД то је пре свега нафтна криза 1970-их, а у САД додатно и растући контраст између савезних држава с ниским и енормно високим ценама електричне енергије. У ЕУ је кључну улогу одиграо и политички пројекат јединственог унутрашњег тржишта, у оквиру кога је електроенергетика схваћена не само као привредна грана него и као симбол интеграционе амбиције. У Србији је одлучујући спољни подстрек дала перспектива европских интеграција, у оквиру које су обавезе из Споразума о стабилизацији и придруживању и чланства у Енергетској заједници постале главни мотор правних реформи. Уочених пет стадијума еволуције енергетских прописа (фаза приступа ресурсима, фаза управљања ресурсима, фаза либерализације тржишта, фаза одрживости и фаза енергетске правде) показују да либерализација тржишта електричне енергије не представља линеарни прогрес ка резултатима који су нужно ефикаснији. Калифорнијска криза из 2001. године у том погледу представља незаобилазну историјску опомену. У тој савезној државни САД цене су порасле десетоструко у року од неколико месеци, водећа електродистрибутивна компанија је поднела захтев за заштиту од банкрота, а читав систем снабдевања електричном енергијом на северозападу САД је претрпео озбиљне поремећаје. Ово искуство проузроковано комбинацијом лошег планирања, недовољних улагања у производне капацитете, погрешног ограничавања цена и хаотичне политичке интервенције недвосмислено доказује да дерегулација без пажљиво конципираног регулаторног оквира може имати резултате горе од регулисаног монопола. Насупрот томе, искуство Пенсилваније, где је монопол у производњи укинут 1996. и где сада послује стотинак снабдевача, показује да добро замишљена и дисциплиновано спроведена либерализација може донети значајне погодности за потрошаче. Кључна разлика није у томе да ли је тржиште либерализовано, него у томе колико је квалитетно конципиран и колико независно функционише регулаторни оквир.

Неопходно је, међутим, указати на специфичности европског пута либерализације. Прогресивна изградња заједничког унутрашњег тржишта електричне енергије кроз четири енергетска пакета, од скромног почетка у виду Директиве 96/92/ЕК до амбициозног Четвртог енергетског пакета, представља сложен и поучан пример постепене изградње наднационалног регулаторног оквира. Тај процес одликује неколико карактеристика од којих је прва свакако постепеност спровођења. Свака фаза либерализације оставила је значајан маневарски простор националним државама, признајући да политичка и техничка реалност не дозвољава наметање јединственог модела у кратком временском оквиру. Од рачуноводственог раздвајања у Првом пакету, преко правног и функционалног раздвајања у Другом, до власничког раздвајања у Трећем, ЕУ је корак по корак изграђивала структурне услове за увођење стварне конкуренције. До данас је, захваљујући плану „20-20-20" и Зеленом договору, ЕУ успела да интегрише декарбонизацију у само срце регулаторног оквира тржишта електричне енергије, чинећи их њиховим нераздвојним чиниоцем. До прве половине 2024. године обновљиви извори су чинили 50% производње електричне енергије у ЕУ, што је резултат који није лако достићи, посебно Републици Србији. Србија је у периоду после Другог светског рата развила централизован, вертикално интегрисан државни електроенергетски систем, чија је ефикасност, поузданост и финансијска одрживост умногоме одређена политичким, а не тржишним критеријумима. Санкције и ратови током 1990-их блокирали су реструктурирање и модернизацију сектора у периоду у коме су западноевропске земље убрзано спроводиле реформе. Тек Законом о енергетици из 2004. и потом законима из 2014. и 2024. године Србија је почела да систематски усклађује своје законодавство са захтевима ЕУ. Да је тај процес у великој мери формалног карактера, док суштинска трансформација тржишта знатно заостаје за легислативним оквиром, јасно произлази из чињенице да ”Електропривреда Србије” а.д. (у државном власништву) и даље доминира тржиштем, да регулисане цене и даље служе превасходно политичким циљевима очувања социјалног мира, те да независност Агенције за енергетику остаје ограничена. Међутим, друштвени контекст тих ограничења није занемарљив јер у земљи у којој значајан део домаћинстава живи на граници енергетског сиромаштва, брзо и безрезервно прихватање тржишних цена наспрам гарантоване доступности електричне енергије не може бити регулаторна опција. Независно од степена либерализације и модела регулације, све три посматране јурисдикције суочавају се са заједничким проблемом постизања енергетске правде, чије решење подразумева обезбеђивање правичног и равноправног приступа енергији свим грађанима, независно од њиховог социјалног, економског или географског статуса. У ЕУ се то огледа кроз механизме заштите осетљивих потрошача уграђене у Четврти енергетски пакет, у САД кроз регулацију на нивоу појединих локалних тржишта, а у Србији кроз замрзавање цена и административно одређивање тарифа испод тржишних нивоа. У сва три случаја, међутим, постизање енергетске правде није случајан нуспроизвод ефикасне регулације. Ово је важно за разумевање граница либерализације, јер је потпуна тржишна ефикасност у сектору електроенергетике социјално неприхватљива тамо где нема ваљаних механизама заштите угрожених потрошача.

Имајући у виду све наведено, може се закључити да не постоји универзалан оптималан модел правног уређења електроенергетских тржишта. Иза сваке регулаторне

одлуке о степену либерализације, облику раздвајања, обиму регулаторних надлежности и механизмима заштите потрошача стоји конкретан друштвени контекст, који одсликава специфичан однос снага између државе и тржишта, специфичну историју монополске регулације, али и специфичне политичке приоритете актуелних власти. Управо зато се препоруке *de lege ferenda* за Србију, које ће бити формулисане у завршном делу ове дисертације, заснивају на томе да није ни могуће, ни целисходно просто пресликати решења прихваћена у ЕУ, него је потребно извршити критичку синтезу искустава трију посматраних система, и прилагодити их специфичним потребама и ограничењима домаћег правног и друштвеног амбијента. Србија се, као земља у транзицији и кандидат за чланство у ЕУ, налази у специфичној позицији. Регулаторни оквир Србије постепено се усклађује са стандардима ЕУ, али се мора бавити и друштвеним и економским проблемима који су својствени земљама у развоју. Енергетски сектор у Србији има снажан социјални карактер јер држава користи контролу цена, субвенције и регулисан приступ енергији како би заштитила најугроженије грађане и одржала друштвену стабилност. Истовремено, Србија тежи да створи тржишне механизме и подстакне приватне инвестиције, али је овај процес ограничен економским капацитетом, политичком контролом и споријом модернизацијом инфраструктуре. Додатни фактор је регионална сарадња кроз Енергетску заједницу, која поставља стандарде и подстиче интеграцију тржишта енергије југоисточне Европе са ЕУ, али имплементација ових стандарда још увек захтева усвајање секундарног законодавства и усаглашавање са европским моделом либерализације. Иако се Србија, ЕУ и САД разликују по степену либерализације, доминацији државног или приватног сектора, технолошком развоју и фокусима енергетске политике, истовремено деле потребу за интеграцијом економских, социјалних и еколошких циљева. У том смислу, енергетска политика и регулатива представљају инструмент креирања друштвене равнотеже, где се економска ефикасност, одрживост и приступачност енергије морају балансирати са социјалним потребама и климатским обавезама.

Глава III

Важећи прописи који се примењују у електроенергетском сектору у ЕУ, САД и Републици Србији

3.1 Увод

Европска унија и Сједињене Америчке Државе представљају два референтна модела за упоредну правну анализу у области енергетике, а нарочито у контексту електроенергетског сектора. Постоји више разлога због којих се управо ова два система често користе као полазиште за компаративна истраживања. Оба система карактерише висок степен правне уређености, институционалне комплексности и динамичан процес прилагођавања глобалним изазовима, као што су енергетска транзиција, климатске промене и технолошке иновације. Уједно, и право Европске уније и право САД имају снажан утицај на правне системе бројних других држава, нарочито оних које су у процесу дерегулације електроенергетског сектора, попут Републике Србије.

Међутим, пре него што је дерегулисано Енергетским пакетима ЕУ, тржиште електричне енергије у Европи је углавном било у рукама централне, или локалних власти, након што је из политичких и стратешких разлога национализовано непосредно по завршетку Другог светског рата, када су под утицајем социјално-политичких и безбедносних разлога, многе европске државе национализовале производњу, пренос и дистрибуцију електричне енергије. Та национализација је довела до формирања великих, државних и вертикално интегрисаних енергетских компанија које су имале монопол над целокупним електроенергетским системом у оквиру своје територије. Те компаније су истовремено производиле, преносиле и дистрибуирале електричну енергију, што је дуго био стандардни модел управљања у државама које данас чине Европску унију. То је, међутим, довело и до тога да се електроенергетски системи појединачних држава развију неуједначено, у различитим технолошким, економским и организационим правцима. Тако су се, до почетка процеса енергетске интеграције у оквиру Европске уније, државе-чланице значајно разликовале по питањима као што су структура и власништво енергетских компанија, степен развијености инфраструктуре, ниво отворености тржишта и цена електричне енергије. Разлике су биле посебно изражене између западноевропских и источноевропских земаља. Западне земље су често биле технолошки напредније и раније су почеле са реформама, док су земље источне Европе имале застарелу инфраструктуру и централизоване монополске моделе. У Европској унији је идеја о формирању заједничког енергетског тржишта почела да добија обрисе крајем деведесетих година прошлог века, када су усвојени први Енергетски пакети. Они су поставили основе за правну и економску либерализацију тржишта електричне енергије и гаса. Прво је уведена обавеза раздвајања појединих делатности (производње, преноса и дистрибуције) да би се временом приступило и пуној либерализацији тржишта снабдевања, уз формирање независних регулаторних тела и оператора система. Посебно значајну прекретницу представља Четврти енергетски пакет, познат као „Пакет за чисту

енергију за све Европљане", усвојен 2019. године, којим се акценат ставља на декарбонизацију, енергетску ефикасност и активно учешће потрошача.

С друге стране, у Сједињеним Америчким Државама регулисање електроенергетског сектора почива на знатно другачијим темељима него у Европској унији. Иако не постоји јединствен федерални закон који би на нивоу целе земље на свеобухватан начин уређивао тржиште електричне енергије, правни оквир у овој области изграђен је кроз низ савезних прописа и одлука регулаторних тела, уз широку аутономију коју уживају појединачне савезне државе у уређивању сопствених енергетских тржишта. Кључну улогу на савезном нивоу игра Савезна регулаторна комисија за енергетику (*Federal Energy Regulatory Commission - FERC*), независно тело основано 1977. године, које је наследило надлежности некадашње Савезне комисије за енергетику (*Federal Power Commission*). *FERC* регулише међудржавну трговину електричном енергијом, велепродајне цене и приступ преносним системима, са обавезом да осигура да те цене буду „праведне и разумне". У остваривању ових циљева, *FERC* подстиче конкурентност путем регионалних организација за управљање преносним системима, пре свега независних системских оператора (*Independent System Operators - ISO*) и регионалних преносних организација (*Regional Transmission Organizations - RTO*), које координишу рад преносних мрежа и управљају велепродајним тржиштима електричне енергије у различитим деловима земље. Међу њима посебно место заузима *PJM Interconnection*, која покрива значајан део североистока Сједињених Држава и представља једно од највећих и најразвијенијих велепродајних тржишта електричне енергије у свету. Амерички модел регулације је по својој природи знатно мање централизован од европског. Уставна подела надлежности између савезне владе и савезних држава налаже да *FERC* нема надлежност над малопродајним ценама електричне енергије нити над снабдевањем крајњих потрошача, будући да та питања остају у искључивој надлежности регулаторних комисија на нивоу сваке појединe савезне државе. Последица тога је да се модел тржишта, степен либерализације, ценовна политика и обавезе снабдевача значајно разликују од државе до државе. Тако, на пример, неке државе попут Тексаса и Пенсилваније имају потпуно либерализована малопродајна тржишта, док друге, попут Флориде или Алабаме и даље функционишу на основу традиционалног модела регулисаних монопола. Та хетерогеност представља и предност и слабост америчког система тако што с једне стране омогућава прилагођавање специфичним условима и потребама сваке државе, а с друге отежава спровођење јединствене националне енергетске политике, нарочито у погледу климатских циљева и интеграције обновљивих извора енергије. Ипак, упркос том структурном ограничењу, Сједињене Америчке Државе су познате по снажном подстицању иновација у енергетском сектору, унапређењу тржишних механизама и брзој технолошкој модернизацији. Развој паметних мрежа, дигитализација управљања електроенергетским системом, напредни системи за складиштење енергије и интеграција дистрибуиране производње из обновљивих извора представљају области у којима САД предњаче на глобалном нивоу. Томе у прилог иде и чињеница да је амерички систем историјски почивао на снажној улози приватног сектора и тржишних подстицаја, што је стварало плодно тле за технолошке иновације и нове пословне моделе у енергетици. Закон о енергетици из 2020. године, као најновији свеобухватни пропис у овој области, додатно је ставио нагласак на истраживање чистих

технологија, модернизацију електроенергетске мреже и унапређење инфраструктуре за складиштење енергије, потврђујући тако усмереност америчке енергетске политике ка декарбонизацији и технолошком напретку, иако са нешто другачијим темпом и инструментима него у Европској унији.

Република Србија, као држава у процесу економске и институционалне транзиције и кандидат за чланство у Европској унији од 2004. године активно учествује у реформама енергетског сектора кроз чланство у Енергетској заједници, организацији која има за циљ да прошири енергетско тржиште Европске уније на земље југоисточне Европе и обезбеди усклађивање њихових правних и регулаторних оквира са правним тековинама ЕУ. У том контексту је Србија преузела бројне обавезе које подразумевају дубоке структурне реформе у енергетском сектору. Један од кључних елемената тих реформи јесте либерализација тржишта енергије, која подразумева постепено увођење конкуренције у производњи и снабдевању електричном енергијом и гасом. То значи да крајњи потрошачи временом добијају могућност да бирају свог снабдевача, што доводи до повећања ефикасности и потенцијалног снижавања цена. Такође, значајна обавеза односи се на такозвано „раздвајање делатности“ (*unbundling*) унутар енергетских предузећа, као што је ”Електропривреда Србије” а.д. Овај процес подразумева организационо и функционално раздвајање производње, преноса и дистрибуције електричне енергије, како би се спречио монопол и омогућили равноправни услови за све учеснике на тржишту. Још један важан сегмент реформе јесте оснивање и јачање независних регулаторних тела. У Србији ту улогу има Агенција за енергетику која је задужена за надзор тржишта, одобравање тарифа, издавање лиценци и заштиту интереса потрошача. Независност овог тела је кључна за обезбеђивање транспарентности и фер услова пословања. Поред тога, Србија је усвојила адекватне законе и подзаконске акте у области енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије у складу са европским директивама. То подразумева подстицање коришћења енергије из обновљивих извора као што су ветар, сунце и биомаса, као и мере за смањење потрошње енергије у индустрији, саобраћају и домаћинствима. Све ове реформе представљају део ширег процеса европских интеграција и имају за циљ стварање одрживог, конкурентног и ефикасног енергетског система у Србији, који ће бити у потпуности интегрисан у јединствено европско енергетско тржиште.

3.2 Правни оквир у ЕУ – *узорни модел*

Европска унија има велики значај за регулисање сектора енергетике, не само због тога што је израсла, између осталог, и из Европске заједнице за угаљ и челик, првенствено установљене ради спречавања будућих сукоба на тлу Европе око природних ресурса, него и зато што је глобални лидер у развоју права енергетике. Енергетика је од самог почетка једна од кључних области европских интеграција. Потреба за заједничким, наднационалним уређењем јавила се пре свега због неопходности координације производње угља и челика између Немачке и Француске почетком 1950-их. Први важан корак био је Уговор о Европској заједници за угаљ и челик из 1951. године, који су

потписале Француска, Немачка, Италија, Белгија, Луксембург и Холандија[91]. Његов циљ био је да подстакну економски развој, запошљавање и животни стандард кроз стварање заједничког тржишта у сектору угља и челика, обезбеђивање стабилног снабдевања, једнаког приступа тржишту, контролу цена и унапређење производње. На основу овог уговора убрзо су отворена заједничка тржишта за угаљ, гвоздену руду и челик. Године 1957. потписан је Уговор о Еуратому[92], којим је уређена сарадња у области атомске енергије. Њиме су укинуте царине и ограничења у трговини нуклеарним материјалима и омогућено слободно кретање стручњака. Истовремено је потписан и Уговор о Европској економској заједници[93], који је имао шири економски значај, али се делимично односио и на енергетику кроз развој заједничког тржишта. Нафтна криза 1973. године је указала на потребу за јачом координацијом у енергетској политици, што је довело до израде заједничке стратегије. Значајан корак направљен је Јединственим европским актом 1986. године[94], који је проширио надлежности Европске економске заједнице и у њих укључио области попут заштите животне средине и технолошког развоја, важне за енергетику. Европска комисија је својим радним документом под називом "Унутрашње енергетско тржиште" из 1988. предложила стварање унутрашњег енергетског тржишта и постепену либерализацију сектора[95]. Ове идеје су почеле да бивају спроведене у дело 1990-их доношењем директива о транспарентности цена и транзиту гаса и електричне енергије, чиме су успостављена јединствена правила и ојачано заједничко тржиште. Уговором из Мастрихта из 1992. године[96] додатно је развијена енергетска политика и уведена су правила о трансевропским мрежама, као и заштити потрошача. Овај уговор је поставио темеље за заједничку енергетску политику ЕУ. Каснији уговори из Амстердама[97] и Нице[98] нису донели значајне промене у овој области. Међутим, Уговор о функционисању Европске уније из 2009. године представља важну прекретницу, јер је први пут енергетику издвојио као посебну област деловања ЕУ. Он утврђује подељену надлежност између Уније и држава чланица и дефинише главне циљеве: функционисање тржишта, сигурност снабдевања, енергетску ефикасност, развој обновљивих извора и повезивање мрежа.

Из овога следи да право енергетике Европске уније представља скуп норми које доносе институције Европских заједница, односно право настало у оквиру Европске заједнице, Европске заједнице за угаљ и челик и Европске заједнице за атомску енергију,

---

[91] Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик (*Treaty establishing the European Coal and Steel Community*), Париз, 18.04.1951, ступио на снагу 23.7.1952, CELEX: 11951K

[92] Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (*Treaty Establishing the European Atomic Energy Community - Euratom*), Рим, 25.3.1957, ступио на снагу 01.01.1958, CELEX: 11957A.

[93] Уговор о оснивању Европске економске заједнице (*Treaty Establishing the European Economic Community*), Рим, 25.3.1957, ступио на снагу 1.1.1958, CELEX: 11957E.

[94] Јединствени европски акт (*Single European Act*), Луксембург 17.2.1986, ступио на снагу 1.7.1987, "Сл. лист ЕЗ" бр. L 169/1 od 29.6.1987.

[95] European Commission Working Document, *The Internal Energy market*, COM(88) 238 final, Brussels 1988.URL: http://aei.pitt.edu/4037/1/4037.pdf., 13.08.2013.

[96] Уговор о Европској унији, (*Treaty on European Union*) (Уговор из Мастрихта), *Сл. лист ЕЗ,* бр. C 191/1 од 29.7.1992.

[97] Уговор из Амстердама о измени Уговора о Европској унији, уговора о оснивању Европских заједница и одређених сродних аката, *Службени лист ЕЗ,* бр. C 340, од 10.11.1997.

98 Уговор из Нице о измени Уговора о Европској унији, уговора о оснивању Европских заједница и одређених сродних аката, *Службени лист ЕЗ,* бр. C 80 од 10.3.2001.

па се правни поредак Уније у овој области може посматрати као резултат интеграције правних система ових трију заједница у јединствен систем[99]. Ово је тако делом због живих активности Европске комисије, а делом због аутономије држава-чланица да развијају сопствене прописе о енергетици, а свакако и због фокуса на повећању транспарентности и конкуренције у енергетском сектору, као и на новим иницијативама које ће несумњиво следити и друге државе, као што је на пример остварење економске средине са ниским нивоом емисије угљеника. Право Европске уније је прилично специфично јер је, за разлику од традиционалних унутрашњих правних система појединачних држава који уређује односе између физичких и правних лица у оквиру граница те државе, као и међународног права које регулише односе субјеката на глобалном нивоу, развој права Европске уније, које обухвата односе између појединаца, правних лица и држава у оквиру јединственог тржишта, довео до успостављања три упоредна правна система[100]. Најшири оквир за регулисање електроенергетског сектора у Европској унији постављен је Уговором о Европској унији[101] (а пре њега Оснивачким уговорима из Париза и Рима), односно њиховим општим одредбама о слободи кретања и контроли антимонополском понашања и постепено је развијан низом посебних Директива које се односе на тржишта електричне енергије, почев од Директиве о тржишту електричне енергије из 1996. године, која је касније замењена новом директивом из 2003. године у оквиру другог и трећег законодавног пакета за унутрашње тржиште електричне енергије у ЕУ. Поред њих, постоје и различите Уредбе које регулишу приступ електроенергетским мрежама, као и бројне Директиве и Уредбе које регулишу друга питања, попут безбедности снабдевања електричном енергијом. Примена права енергетике ЕУ простире се и ван граница њених држава чланица, тако што се већина прописа о енергетици примењује и у земљама Европског економског простора (*EEA*)[102]. Такође, Уговором о Енергетској заједници из 2006. године створено је унутрашње тржиште електричне енергије и природног гаса између 27 држава чланица ЕУ и седам европских држава и територија (Србије, Босне и Херцеговине, Косова*, Северне Македоније, Црне Горе, Албаније, Молдавије, Грузије и Украјине), које заједно чине Енергетску заједницу. Приступањем Грузије, Енергетска заједница је додатно проширила свој утицај на регион Кавказа, што је значајан корак ка интеграцији

[99] Барјактаревић Драгана, "Усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније у области енергетике и заштите животне средине", докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 2018, стр. 5.

[100] Радован Д. Вукадиновић, Право европске уније, Крагујевац 2006, 66-82.

[101] Уговор о Европској унији, (*Treaty on European Union*) (Уговор из Мастрихта), *Сл. лист ЕЗ,* бр. С 191/1 од 29.7.1992.

[102] Европски економски простор (*European Economic Area* - ЕЕА) је настао међународним споразумом који омогућава земљама које нису чланице Европске уније да учествују у јединственом европском тржишту, уз прихватање већег дела правила ЕУ. У оквиру Европске уније, ЕЕА обезбеђује слободно кретање робе, услуга, капитала и људи између свих држава чланица. Поред свих земаља Европске уније, у ЕЕА учествују и три државе из Европског удружења слободне трговине (*EFTA*): Исланд, Норвешка и Лихтенштајн, док Швајцарска није део овог простора већ има посебне билатералне споразуме са ЕУ. Иако земље ЕЕА имају приступ унутрашњем тржишту слично као чланице ЕУ, оне не учествују у доношењу прописа Европске уније, али су обавезне да примењују велики део њих који се односе на функционисање тржишта.

* Име Косова се у актима и извештајима Енергетске заједнице помиње са уобичајеном "звездицом", која сигнализира да се оно третира као самостална територија, али да се тиме не заузима никакав став о његовом статусу, у складу са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244 и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

енергетских тржишта широм Европе и суседних подручја. Једна од кључних обавеза уговорних страна је примена дела законодавства ЕУ, односно правних тековина Европске уније (*acquis communautaire*), у областима енергетике, заштите животне средине, конкуренције и обновљивих извора енергије, као и осигурање усклађености са одређеним техничким стандардима и развој адекватног регулаторног оквира у складу са тим законодавством. Иначе, Србија се обавезала да своје законодавство у области заштите животне средине усклади са правним тековинама Европске уније103 закључењем Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом. Поред наведеног, ЕУ неформално може да утиче на енергетске политике у појединим државама помоћу различитих програма пружања техничке и развојне помоћи, као што је то чинила деценијама путем програма *Tacis* у земљама бившег СССР[104], *Phare*[105] у земљама Источне Европе које су у међувремену постале чланице ЕУ и *Synergy*[106,] а што је заправо представљало пилот пројекат за интеграцију енергетских тржишта у другим регионима[107].

Тренутни правни оквир сектора електроенергетике ЕУ развијен је у складу са главним политичким циљевима Уније, како би се обезбедило сигурно, конкурентно и одрживо снабдевање електричном енергијом и ови циљеви унети су и у примарно и у

---

[103] Лилић Стеван, Дреновак - Ивановић Мирјана, "Еколошко право", Београд 2014, стр. 13.

[104] Програм *TACIS* (скраћеница од „Техничка помоћ Заједници независних држава" - *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*), се спроводио од 1991. до 2006. године и био је програм стране помоћи и техничке подршке који је спроводила Европска комисија како би помогла чланицама Заједнице независних држава (као и Монголији) у њиховој транзицији ка демократским тржишно оријентисаним економијама. *TACIS* је укључивао и компоненту која се бавила нуклеарном безбедношћу, која је након 2006. године замењена Инструментом за сарадњу у области нуклеарне безбедности. Програм *TACIS* је пружао бесповратну техничку помоћ за 12 земаља Источне Европе и Централне Азије (Јерменија, Азербејџан, Белорусија, Грузија, Казахстан, Киргистан, Молдавија, Русија, Таџикистан, Туркменистан, Украјина и Узбекистан). Монголија је такође била обухваћена *TACIS* програмом од 1991. до 2003. године.

[105] *Phare* програм је био један од кључних инструмената Европске уније за помоћ земљама Централне и Источне Европе у процесу припреме за чланство у ЕУ. Покренут је крајем 1980-их, у почетку да помогне Пољској и Мађарској у економској транзицији после пада социјализма, а затим је проширен на више земаља региона. Основна идеја програма била је да се тим државама помогне да изграде модерне институције, ојачају јавну управу и ускладе своје законе и економију са *acquis communautaire*. Поред институционалне подршке, програм је финансирао и пројекте који су се односили на развој привреде, инфраструктуре и обуку кадрова. Временом је *Phare* постао главни део шире стратегије проширења ЕУ, посебно након што су земље Централне и Источне Европе званично позване да се припремају за чланство. Средства су се давала углавном као бесповратна помоћ, а пројекти су често укључивали и сарадњу са међународним институцијама попут Светске банке и Европске инвестиционе банке. Како се процес проширења одвијао, програм је постепено мењан и допуњаван другим инструментима (као што су *ISPA* и *SAPARD*), који су преузели специфичне области попут инфраструктуре и пољопривреде. Када су земље које су га користиле постале чланице ЕУ, *Phare* је постепено укинут.

[106] *SYNERGY* програм *(IC-SYNERGY-0)* је био програм Европске уније усмерен на међународну сарадњу у области енергетике, који је настао као одговор на енергетске кризе 1970-их и потребу да се ојача сарадња са земљама у развоју. Његов главни циљ био је да помогне нечланицама ЕУ, посебно земљама у развоју у Азији, Латинској Америци, Медитерану, као и у Источној Европи и бившем Совјетском Савезу, да унапреде своје енергетске системе. То је чињено кроз техничку помоћ, обуке, анализе енергетских тржишта и подстицање сарадње и преноса европског знања и технологија. Програм је био допуна другим енергетским иницијативама ЕУ (као што су *PHARE* и *TACIS*), али се фокусирао искључиво на енергетику и није био ограничен на један регион, већ је обухватао различите делове света. Временом је *SYNERGY* почео више да се бави земљама у транзицији, као и подршком у примени европске енергетске политике, развоју институција и повезивању енергетских мрежа између држава. Овај програм данас није више активан, него је замењен другим механизмима ЕУ као што су *Horizon*, *IPA* и разни други регионални и енергетски инструменти финансирања.

[107] Wawryk, 245.

секундарно законодавство. Данас право енергетике ЕУ подразумева довођење у равнотежу поштовање циљева и принципа права конкуренције, уз обезбеђивање енергетске безбедности и заштиту животне средине. Енергетским сектором се бави неколико органа Европске уније. Први од њих је Одељење за енергетику Европске комисије (Генерална дирекција), које формулише ново право енергетике и енергетску политику, а у том процесу учествују и Европски парламент, Европска агенција за сарадњу енергетских регулатора и Еуратом. Најновији циљ ЕУ у области енергетике представља постизање климатских циљева уз истовремено јачање конкурентности и обезбеђивање енергетске сигурности. Тренутно важећи оквир за чисту енергију у Европској унији углавном је дефинисан пакетом мера "Спремни за 55" (*Fit for 55*), који је усвојен 2023. године[108]. Овај свеобухватни сет политика има за циљ смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште у ЕУ за 55% до 2030. године и обухвата мере за подршку обновљивим изворима енергије, побољшање енергетске ефикасности и увођење механизама као што је Механизам за прилагођавање угљеника на границама (*Carbon Border Adjustment Mechanism*) ради регулисања емисија из увоза. Овај пакет је део шире стратегије ЕУ постизања климатске неутралности до 2050. године (тзв. „*European Green Deal*"). Програм *Fit for 55* подразумева увођење више законских измена које обухватају енергетику, транспорт, индустрију и опорезивање енергената. Главне од тих мера укључују проширење и пооштравање система трговине емисијама увођење посебног система за транспорт и зграде, строжије стандарде за емисије аутомобила и забрану нових бензинских и дизел возила у будућности, већи удео обновљивих извора енергије и увођење механизма за карбонску границу за увоз изван ЕУ. Надовезујући се на овај темељ, Европска комисија је 26. фебруара 2025. представила "Пакет за чисту индустрију" (*Clean Industrial Deal*)[109], иницијативу са фокусом на декарбонизацију највећих загађивача у Европи и подстицање сектора чистих технологија. Овај пакет представља стратешки план Европске уније који има за циљ да ојача конкурентност европске индустрије и убрза њену декарбонизацију, односно прелазак на климатски неутралну производњу. План је представљен као одговор на високе цене енергије, јаку глобалну конкуренцију и потребу да Европа задржи индустријску базу док истовремено испуњава климатске циљеве. У његовој суштина налази се намера да се „зелена транзиција" претвори у економску предност. Због тога овај план предвиђа мере за смањење трошкова енергије за индустрију, убрзавање изградње обновљивих извора и јачање електроенергетске мреже, као и боље повезивање енергетског тржишта унутар ЕУ. Посебан фокус је на енергетски интензивним секторима производње челика и цемента и хемијске индустрије, који имају највеће трошкове преласка на чисте технологије, али и на развој „*clean-tech*" индустрије која треба да буде носилац будућег раста. Поред енергетике, Пакет за чисту индустрију обухвата и улагања у циркуларну економију, односно ефикасније коришћење сировина, рециклажу и смањење зависности од увоза критичних материјала. Такође се предвиђају значајна финансијска средства од преко 100 милијарди евра кроз различите фондове и инструменте за подршку чистој

[108] Пакет мера "Спремни за 55" (*Fit for 55*): https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fit-for-55/
[109] Пакет за чисту индустрију (*Clean Industrial Deal*), https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_en.

индустрији, уз поједностављење државних помоћи и регулативе како би се инвестиције брже одобравале. На глобалном нивоу, Пакет за чисту индустрију укључује и трговинске и климатске мере као што је угљенична царина (*CBAM*), са циљем да се европска индустрија заштити од нелојалне конкуренције. Истог дана као и овај план, представљен је и "Акциони план за приступачну енергију" (*Affordable Energy Action Plan*)[110]. Овај план има за циљ смањење трошкова енергије за грађане и предузећа, комплетирање Енергетске уније, привлачење инвестиција и обезбеђење приправности за наступање потенцијалне енергетске кризе. Међу осам кључних праваца деловања, посебан нагласак стављен је на смањење трошкова електричне енергије тако да постане приступачнија. План полази од чињенице да су цене енергије у ЕУ високе због зависности од увоза фосилних горива, неефикасности у електроенергетском систему и високих мрежних и пореских трошкова. Због тога је овим планом предвиђен низ мера: снижавање рачуна за струју кроз реформу мрежних накнада и пореза, смањење трошкова производње електричне енергије кроз брже дозволе за енергетске пројекте и бољу интеграцију обновљивих извора, као и унапређење тржишта гаса како би цене биле стабилније и транспарентније. Посебан део плана односи се на јачање унутрашњег енергетског тржишта ЕУ путем бољег повезивања електроенергетских мрежа између држава, развој дугорочних уговора о снабдевању електричном енергијом, као и подстицање инвестиција у нову инфраструктуру. Поред тога, план предвиђа већу енергетску ефикасност, развој складиштења енергије и бољу заштиту потрошача у условима могућих кризних скокова цена.

Што се тиче својинског модела који се примењује на електропривредна предузећа у државама-чланицама ЕУ, можемо констатовати да не постоји униформност и да је модел власништва разнолик и да обухвата државне, приватне и мешовите моделе. У Француској је, на пример, електропривредна компаније "ЕДФ" (*Électricité de France*) у искључивом власништву државе[111]; у италијанском "ЕНЕЛ"-у (*Ente Nazionale per l'Energia Elettrica*) је држава највећи појединачни акционар[112], док су енергетски сектори Немачке и Велике Британије углавном приватизовани. У Немачкој сектор електричне енергије има мешовиту структуру власништва, у којој учествују приватне корпорације, општинска јавно-комунална предузећа (*Stadtwerke*) као и грађани, док надзор над целим системом спроводе федералне институције, пре свега Савезна агенција за мреже (*Bundesnetzagentur*) и Савезно министарство привреде и климатско деловање (*Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*)[113]. Преносна мрежа је у рукама четири

---

[110] Акциони план за приступачну енергију (*Affordable Energy Action Plan*), https://energy.ec.europa.eu/publications/action-plan-affordable-energy-unlocking-true-value-our-energy-union-secure-affordable-efficient-and_en.

[111] Структура капитала ЕДФ на дан 16.4.2026: https://www.edf.fr/groupe-edf/espaces-dedies/investisseurs/informations-reglementees/structure-du-capital.

[112] Према финансијским извештајима ЕНЕЛ-а за 2025. годину, највећи појединачни акционар овог друштва је Министарство привреде и финансија Републике Италије, са 23,6% акцијског капитала: https://financialreports.eu/filings/enel/governance-information/2026/34422572/?utm_source=chatgpt.com.

[113] На вебсајту немачког Савезног министарства привреде и климатског деловања могу се пронаћи детаљни подаци о електроенергетском сектору Немачке:
https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/EN/Dossier/electricity-market-of-the-future.html.
Такође, вебсајт www.SMARD.de приказује кључне податке о тржишту електричне енергије у Немачкој и одређене статистике за Европу у скоро реалном времену. Корисници могу да приступе овом сајту и

главна оператора, док су дистрибутивне мреже веома фрагментиране и обухватају преко 10.000 локалних мрежа које су углавном у власништву општина или регионалних комуналних предузећа. У производњи електричне енергије доминирају велике приватне компаније, али је сектор обновљивих извора енергије у значајној мери у власништву грађана, пољопривредника и енергетских задруга. До 2016. године у Немачкој је постојало око 1.700 енергетских заједница, од којих је око 55% организовано као задруге (*Genossenschaften*), а око 37% као друштва са ограниченом одговорношћу, што додатно наглашава децентрализован и друштвено ангажован карактер немачког енергетског система[114]. Иако више није у саставу Европске уније, Велику Британију вреди поменути на овом месту, јер је њен електроенергетски систем у великој мери приватизован и организован кроз регулисани тржишни модел, при чему су мреже и инфраструктура у власништву различитих компанија које послују као регулисани монополи под надзором државног регулатора. Зато се Велика Британија сматра ”лабораторијом либерализације”[115]. Преносном мрежом управљају три оператора, док је дистрибутивна мрежа подељена између шест регионалних компанија, али су све оне у приватном власништву или власништву институционалних инвеститора, укључујући стране фондове и корпорације. Држава нема директно власништво над већим делом електроенергетског система, већ контролу врши кроз регулаторни оквир и ценовне механизме. Поред мрежа, и производња и снабдевање електричном енергијом углавном су у рукама приватних компанија, док се државно власништво јавља само у ограниченом облику кроз нове институције и инвестиционе иницијативе, као што је државни инвестициони фонд за енергетику (*Great British Energy*), али он нема доминантну улогу у укупној структури сектора[116].

У Европској унији свака држава чланица има специфичан приступ уређењу власништва и управљања својим енергетским сектором, што је резултат различитих историјских, економских и политичких фактора. Међутим, последњих година, нарочито од наступања прве енергетске кризе 2021–2022. уочава се јасан тренд повећања државне улоге и интервенције у енергетском сектору, који се у стручној литератури често описује као „повратак државе“ или „заокрет у енергетској безбедности“[117]. Овај тренд не значи

комбинују податке о производњи, потрошњи, велепродајним ценама, увозу и извозу, као и балансној енергији, кроз различите временске периоде.

[114] Ackerman Thomas, Baumgart Max, Winkler Daniela, Europaisches Energierecht, Nomos Verlagsgesellschaft, Баден Баден 2023.

[115] Durach, Wolfgang, Die Einführung kompetitiver Strukturen auf den Energiemärkten: Die Bedeutung des Europäischen Wettbewerbsrechts für die Liberalisierung der Wirtschafts- u.Steuerrecht) (German Edition), Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Франкфурт 1996.

[116] Детаљни подаци о електроенергетском систему Велике Британије наведени су у извештају о енергетици за 2025. годину Министарства за енергетску безбедност и нулте нето емисије: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/688890c3a11f859994409132/UK_Energy_in_Brief_2025.pdf.

[117] Вид. на пример извештај Међународне агенције за енергетику за 2024. годину: https://www.iea.org/reports/state-of-energy-policy-2024/key-findings у коме се описује талас нових енергетских политика након 2022.године и наглашава појава појачане државне интервенције због енергетске безбедности. Такође, Међународни монетарни фонд указује на масовне фискалне интервенције,субвенције и контролу цена као глобални феномен и привремени „повратак државе“ у енергетику у свом радном документу о овој теми из 2023. године: https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2023/08/04/not-all-energy-transitions-are-alike-disentangling-the-effects-of-demand-and-supply-side-536913.

нужно класичну национализацију, већ пре свега појачану регулацију, финансијску подршку и стратешко учешће државе у функционисању енергетских тржишта. Државе су почев од овог периода почеле да уводе широк спектар мера, укључујући субвенције, контролу цена, реформе тржишта и повећана улагања у енергетску инфраструктуру, са циљем да се обезбеди стабилно и приступачно снабдевање енергијом. У центру свих ових интервенција, пре свега, стоји идеја да се европско енергетско тржиште одвоји од Русије и њених извора енергије. У оквиру ове стратегије Европске уније, овај процес је формализован кроз планове као што је нпр. *REPowerEU*, који имају за циљ диверсификацију извора снабдевања, убрзано повећање удела обновљивих извора енергије, проширење увоза течног природног гаса из других региона и смањење укупне потрошње фосилних горива[118]. *REPowerEU* је стратешки план Европске уније који је покренут 2022. године као одговор на енергетску кризу и поремећаје настале након руске инвазије на Украјину. Његов главни циљ је да се убрзано смањи зависност ЕУ од руске нафте, гаса и угља, уз истовремено јачање енергетске безбедности и убрзавање преласка на чисту енергију. План се заснива на три кључна правца: штедња енергије, диверсификација извора снабдевања и бржи развој обновљивих извора енергије. У оквиру мере за штедњу енергије, државе чланице су подстакнуте да смање потрошњу, повећају енергетску ефикасност у зградама и индустрији и смање укупну зависност од гаса. У делу који се односи на диверсификацију, план подстиче ширење увоза енергената из других региона света, развој инфраструктуре за пренос и складиштење течног нафтног гаса и боље заједничко планирање снабдевања међу државама чланицама како би се смањио ризик од несташица. Трећи стуб је убрзано улагање у обновљиве изворе енергије, као што су соларна и ветроенергија, уз јачање електроенергетских мрежа и нових технологија попут водоника. *REPowerEU* се надовезује на већ постојеће климатске циљеве Европске уније и представља део ширег процеса енергетске транзиције, са крајњим циљем да се истовремено обезбеди енергетска независност, стабилно снабдевање и смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште. Истовремено, ЕУ улаже у јачање енергетске инфраструктуре, интерконекције међу државама чланицама и складиштење гаса како би се повећала отпорност система. У том смислу посебно је наглашена улога Европске уније и појединачних држава у јачању енергетске безбедности и убрзању енергетске транзиције, што је довело до трајнијег повећања утицаја супранационалних и националних регулатора у сектору. Такође, у данашње време је приметан тренд повећаног учешћа грађана у енергетском сектору кроз оснивање енергетских заједница, које омогућавају грађанима да колективно инвестирају у пројекте обновљивих извора енергије и доприносу одрживости енергетског система. Спровођење плана *REPowerEU* је резултирало значајним напретком у процесу смањења зависности Европске уније од руских извора енергије. Према подацима Европске комисије за 2025. годину, удео руског гаса у увозу ЕУ пао је са око 45% у 2021. на приближно 13-19% у периоду 2024-2025, док је увоз руске нафте смањен са око 27% на мање од 3%, а увоз угља потпуно обустављен[119]. Истовремено, дошло је до убрзања енергетске транзиције,

[118] Појединости стратешког плана Европске уније под називом *REPowerEU* могу се погледати на: https://commission.europa.eu/topics/energy/repowereu_en.

[119] https://energy.ec.europa.eu/news/repowereu-3-years-commission-takes-stock-progress-phase-out-russian-fossil-fuels-2025-05-16_en.

при чему око 47% електричне енергије у ЕУ сада долази из обновљивих извора, уз значајно повећање капацитета ветра и соларне енергије и брже издавање дозвола за нове пројекте. Потрошња природног гаса у ЕУ је такође смањена за око 17% у односу на ниво пре кризе, док су системи складиштења и заједничке набавке допринели већој стабилности снабдевања. Ипак, процес још није у потпуности завршен, јер се и даље увози ограничена количина руског гаса, због чега је Европска унија усвојила планове за постепено потпуно укидање преосталог увоза до краја деценије, односно до 2027-2028. године[120].

3.3 Примарно законодавство

Примарно законодавство има највиши правни ауторитет у оквиру права Европске уније и обухвата основна документа и принципе који представљају темељ њеног правног система и дефинишу институционалну структуру Уније, њене надлежности и основна правила функционисања. Ту пре свега спадају Оснивачки уговори (Уговор из Рима из 1957. године, Уговор из Мастрихта из 1992. године, Уговор из Амстердама из 1997. године, Уговор из Лисабона из 2007. године)[121], затим уговори о приступању нових чланица, али и општи принципи права уније које формулише и развија Суд правде Европске уније. Оснивачким уговорима Европске заједнице енергетика није била издвојена као посебна, самостална политика, већ је регулисана индиректно, пре свега кроз одредбе које се односе на функционисање заједничког унутрашњег тржишта и политику заштите животне средине. То значи да је развој енергетског сектора у раној фази европских интеграција био уграђен у опште економске слободе које подразумевају слободно кретање робе, услуга, капитала и конкуренције, што је омогућило постепену либерализацију тржишта енергије и уклањање националних баријера. Истовремено, питања енергетске политике су се све више повезивала са циљевима заштите животне средине, посебно кроз мере усмерене на смањење загађења, енергетску ефикасност и развој чистијих извора енергије. Тек касније, са развојем европских интеграција и изменама у оснивачким уговорима, енергетика добија јасније институционално и правно утемељење као посебна област политика Европске уније, али су њени корени остали у оквиру унутрашњег тржишта и еколошке регулативе. Настојање Европске комисије да се што пре постигне виши степен уједначавања циљева држава-чланица у погледу успостављања јединства европског енергетског тржишта изражено је први пут у њеном Радном документу из 1988. године, под називом ”Унутрашње енергетско тржиште”[122],

---

[120] https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ending-russian-energy-imports/.

[121] Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик (Париски уговор) из 1951, CELEX: 11951K; Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (Римски уговор) из 1957, CELEX: 11957A. Уговор о оснивању Европске економске заједнице (*Treaty Establishing the European Economic Community*), (Римски уговор) из 1957, CELEX: 11957E; Јединствени европски акт из 1986, *Сл. лист ЕЗ*, бр. L 169/1 од 29. јуна 1987; Уговор о Европској унији (Уговор из Мастрихта), *Сл. лист ЕЗ*, бр. C 191/1 од 29. јула 1992; Уговор о измени Уговора о Европској унији, уговора о оснивању Европских заједница и одређених сродних аката. (Уговор из Амстердама), *Сл. лист ЕЗ* бр. C 340 од 10. новембра 1997; Уговор о измени Уговора о Европској унији, уговора о оснивању Европских заједница и одређених сродних аката (Уговор из Нице), *Сл. лист ЕЗ*, бр. C 80 од 10. марта 2001; Уговор из Лисабона којим се мења Уговор о Европској унији и Уговор о оснивању Европске заједнице, *Сл. лист ЕУ* бр. C 306 од 17. децембра 2007.

[122] Радни документ Европске комисије ”*The Internal Energy Market*” COM(88) 238 final, Brussels 1988, http://aei.pitt.edu/4037/.

који се између осталог бавио и неопходношћу постепене либерализације енергетског сектора у државама-чланицама, а као стратешки циљ од највеће важности поставио стварање унутрашњег енергетског тржишта које ће бити засновано на принципима поштовања конкуренције и солидарности[123]. Међутим, тек су Уговором из Лисабона уведене експлицитне одредбе о солидарности држава-чланица у областима снабдевања енергијом и заједничкој енергетској политици Европске уније додавањем Поглавља XX, односно члана 176A[124] (који по новој нумерацији уведеној Уговором о функционисању ЕУ носе ознаку XXI, односно 194)[125].

Циљеви либерализације енергетског тржишта постављени овим документом постепено су реализовани у годинама које су уследиле[126]. У прво време тек појединачним директивама које су се тицале прекограничног преноса електричне енергије и гаса, као што је нпр. Директива 90/377/ЕЕЗ од 29. јуна 1990[127], док је најважнији корак у том смислу предузет Уговором из Мастрихта (Уговором о оснивању Европске уније) из 1992, који је први Оснивачки уговор који је садржао експлицитне одредбе о енергетици. У члану 3 овог уговора који наводи области делатности Европске уније енергетика је наведена као једна од њих, а у његовом XII поглављу енергетска инфраструктура и повезивање наведени су као један сегмент "трансевропске мреже, док је промовисан и слободан приступ националним мрежама и заштита потрошача"[128]. На основу Уговора из Мастрихта, Европска комисија је 1995. године усвојила тзв. "Белу књигу" којом је поставила темеље развоја заједничке енергетске политике која се, између осталог, заснива на слободној конкуренцији[129]. Ово је кључни документ Европске комисије који

---

[123] *Ibidem,* страна 11, тачке 33 и 35: «*These general considerations whose relevance to energy is increasing because of its strategic role, [...] fully justify the necessity for Europe to bring about a genuine single market in the energy sector*." и *[...] "*which give the Commission its own powers to ensure competition is respected and solidarity is implemented *[...].*

[124] Уговор из Лисабона, Сл. лист ЕУ бр. C 306, 17. децембар 2007, члан 176A.

[125] Консолидоване верзије Уговора о оснивању Европске уније и Уговора о функционисању Европске уније, *Сл. лист ЕУ* бр. *C 326,* 26, октобар 2012, *P. 0001 – 0390.* Члан 194 УФЕУ гласи: "*1. У контексту успостављања и функционисања унутрашњег тржишта и с обзиром на потребу да се очува и унапређује животна средина, енергетска политика Уније усмерена је на то да се, у духу солидарности између држава чланица: (а) обезбеди функционисање енергетског тржишта; (б) обезбеди сигурност снабдевања енергијом у Унији;(в) подстиче енергетска ефикасност и уштеда енергије, као и развој нових и обновљивих облика енергије и (г) подстиче интерконекција енергетских мрежа.*

2. Не доводећи у питање примену осталих одредаба Уговора, Европски парламент и Савет, у складу са редовним законодавним поступком, утврђују мере неопходне за остваривање циљева из става 1. Такве мере се усвајају након консултовања са Економским и социјалним комитетом и Комитетом региона.

Такве мере не утичу на право неке државе чланице да утврди услове за експлоатацију својих енергетских ресурса, на њен избор између различитих извора енергије, као ни на општу структуру њеног снабдевања енергијом, не доводећи у питање члан 192. став 2. тачка в).

3. Одступајући од става 2, Савет, у складу са посебним законодавним поступком, једногласно и након консултовања са Европским парламентом, утврђује мере наведене у том ставу, ако су оне претежно фискалне природе."

[126] Нешић Бранимир, "*Настанак и развој права Европске уније у области енергетике*", *Страни правни живот,* 2016*,* бр. 2, 231-241.

[127] Директива Савета бр. 90/377/ЕЕС од 29. јуна 1990 која се тиче комунитарног поступка унапређења транспарентности цена гаса и електричне енергије према индустријским крајњим корисницима, Сл. лист ЕУ бр. L 185, 17. јул 1990.

[128] Уговор о оснивању Европске уније (Мастрихт), *Сл. лист ЕУ* бр. C 191, 29. јул 1992.

[129] Commission of The European Communities, *White Paper – An Energy Policy for the European Union*, Brussels, 13.12.1995, COM(1995) 682 final, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bc335af2-4ed1-4690-8a0d-797613dbd5f0/language-en (12.11.2020.).

поставља основе модерне заједничке енергетске политике ЕУ и касније либерализације енергетског тржишта и развоја данашње енергетске политике Европске уније. Полазна тачка документа је стање енергетског сектора у Европи у том периоду, који је био снажно фрагментиран по националним линијама, са доминацијом државних или полудржавних монопола у електроенергетици и гасу, ограниченом конкуренцијом и слабим прекограничним повезивањем тржишта. Европска комисија у том контексту закључује да такав систем не омогућава довољну ефикасност, нити развој јединственог унутрашњег тржишта, које је већ у другим секторима било централни циљ интеграције. Основна идеја Беле књиге је да се енергетика постепено трансформише из скупа националних система у јединствено европско енергетско тржиште. То подразумева уклањање правних и економских баријера између држава чланица, омогућавање слободног протока електричне енергије и гаса и постепено увођење конкуренције у области које су дотад биле резервисане за монополе. Иако се термин „раздвајање делатности“ још не користи у савременој форми, суштина тог концепта је већ присутна у документу, јер се јасно наговештава потреба да се производња енергије одвоји од преносних мрежа и дистрибуције како би се омогућио фер приступ тржишту за нове учеснике. Документ истовремено дефинише три основна циља енергетске политике Европске уније. Први је сигурност снабдевања, што подразумева смањење зависности од увоза енергената, диверсификацију извора и стабилност енергетског система. Други је економска конкурентност, односно стварање услова за ниже цене енергије и ефикасније функционисање привреде. Трећи циљ је заштита животне средине, што обухвата смањење загађења, побољшање енергетске ефикасности и постепени прелазак на чистије изворе енергије. Ова три циља се у документу појављују као међусобно повезан оквир који треба да балансира економске и еколошке интересе. Важан део Беле књиге односи се на изградњу унутрашњег енергетског тржишта. Комисија наглашава да без интеграције националних тржишта не може доћи до стварне конкуренције, па се зато инсистира на уклањању техничких и регулаторних препрека и на развоју прекограничне трговине енергијом. У том контексту посебно се истиче значај инфраструктуре, односно електроенергетских и гасних интерконекција, јер без физичког повезивања мрежа не може постојати јединствено тржиште. Поред тога, документ посвећује значајну пажњу енергетској ефикасности, посматрајући је као средство за смањење потрошње, повећање конкурентности и смањење зависности од увоза. Енергетска политика се тако први пут јасно повезује са ширим економским и развојним циљевима Европске уније. У погледу улоге појединачних држава-чланица, Бела књига не предвиђа њихово потпуно повлачење из сектора, већ трансформацију њихове улоге. Држава остаје важан регулатор који поставља правила и надзире тржиште, док се тржишни механизми уводе као главни инструмент расподеле ресурса. На тај начин се постепено формира модел „регулисане конкуренције“, који ће касније постати основа европског енергетског права. У ширем историјском смислу, овај документ има велики значај јер поставља концептуалне темеље каснијих реформи енергетског сектора у Европској унији. Он најављује процес либерализације који ће бити спроведен кроз касније законодавне пакете, и истовремено учвршћује идеју да енергетика више није искључиво национално питање, већ део заједничког европског пројекта који комбинује тржишну интеграцију, регулаторни надзор и еколошку одговорност.

Уз три основна циља прописа ЕУ у области електроенергетике (сигурно, конкурентно и одрживо снабдевање електричном енергијом), један од такође кључних циљева представља успостављање либерализованог унутрашњег тржишта електричне енергије. У највећој мери, производња електричне енергије у ЕУ заснована је на конвенционалним изворима енергије која се испоручује прикљученим потрошачима, што је препознато у законодавству ЕУ тако што су његовим одредбама уведене одређене обавезе и одговорности свим актерима дуж овог ланца снабдевања "одозго-надоле" (*top-down*), а које чине произвођачи, оператори преносног система, оператори дистрибутивног система, снабдевачи и потрошачи. Додељујући специфичне улоге и задатке појединачним актерима на овај начин, законодавство Европске уније о електроенергетици настојало је од самог почетка да олакша стварање конкурентног тржишта за производњу и снабдевање, а да истовремено заштити потрошаче у оквиру либерализованог тржишта електричне енергије. Приликом либерализације електроенергетског сектора, која је подразумевала разбијање вертикално интегрисаних комуналних предузећа која су контролисале читав ланац снабдевања, правни оквир је постепено раздвојио тржишне активности производње и снабдевања од управљања преносним и дистрибутивним системима. Током процеса либерализације улога потрошача такође се променила. Они више нису били везани за своје локално електропривредно предузеће, већ су добили могућност да слободно бирају међу различитим снабдевачима. Међутим, либерализовано тржиште је такође захтевало увођење заштитног оквира за потрошаче, који се сматрају слабијим учесницима на тржишту већ самим тим што зависе од поузданог снабдевања електричном енергијом. Зато Директива о електричној енергији из 2009. године[130] у члану 3 предвиђа могућност да државе чланице уведу обавезе јавних услуга и мере за заштиту потрошача. Након тога, ова директива успоставља обавезу за операторе дистрибутивног система да прикључе потрошаче и право потрошача да их електричном енергијом снабдева изабрана компанија.

3.4 Секундарно законодавство

Секундарно законодавство представља конкретне мере и правне акте које институције ЕУ доносе на основу овлашћења која су им дата примарним законодавством, који су у суштини инструмент конкретизације у пракси политика и одлуке Европске уније. Ови акти конкретизују и спроводе правила утврђена оснивачким уговорима. То су: Уредбе, које имају општу примену, директно су обавезујуће у свим државама чланицама и не захтевају додатно усвајање у националним законима; Директиве, које су обавезујуће у смислу циља који треба постићи, али чији начин инкорпорације у своја законодавства државе чланице саме одређују; Одлуке органа Уније, које су обавезујуће за субјекте којима су упућене (појединачне државе, привредна друштва или појединце); и препоруке и мишљења, које нису правно обавезујуће, већ служе као смернице за државе чланице или друге актере у релевантној области.

[130] Директива (ЕК) бр. 2009/72/ЕК Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. која се тиче општих правила о унутрашњем тржишту електричне енергије и којом се опозива Директива 2003/54/ЕК, *Сл. лист ЕУ* бр. *L 211,* 14. август 2009.

Будући да Уговор из Амстердама и Уговор из Нице не садрже никакве експлицитне одредбе о енергетици, у Европској унији транзиција тржишта електричне енергије са монополистичких на тржишне принципе несумњиво и иреверзибилно је спроведена заправо тек "Првим енергетским пакетом"[131] донетим на основу Уговора из Лисабона. У то време, већина електроенергетских тржишта у свету била је монополизована[132] и у државним рукама, док је Европски парламент нашао основ у Оснивачким уговорима да донесе прописе о либерализацији тржишта гаса и електричне енергије и њиховом постепеном отварању за слободну конкуренцију, остављајући државама-чланицама рок за имплементацију (у области електричне енергије) до 1998. године. Међутим, "Први енергетски пакет" није експлицитно предвидео механизам контроле спровођења раздвајања, односно њиме је предвиђено само раздвајање управљања и рачуноводствене евиденције сектора преноса и дистрибуције од остатка предузећа. Наиме, раздвајање делатности унутар интегрисаног предузећа предуслов је за спровођење либерализације, јер се на тај начин може прецизно израчунати колики су трошкови везани за сваку од делатности, као и тарифа за коришћење мреже. Принципи слободне конкуренције у области енергетике потврђени су "Другим енергетским пакетом", у оквиру кога је тржишту електричне енергије посвећена Директива 2003/54/ЕК Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. која се тиче општих правила за унутрашње тржиште електричне енергије којом се опозива Директива 96/92/ЕК[133]. Овом Директивом пооштрене су обавезе држава-чланица у погледу раздвајања, а уз њу су такође усвојене уредбе са обавезујућим смерницама за олакшање прекограничне конкуренције[134]. Међутим, услед тога што су на заједничком тржишту преостале бројне препреке за спровођење циљева и принципа утврђених "Другим енергетским пакетом", Европска комисија је средином 2005. године покренула поступак секторске анализе на тржишту електричне енергије и гаса, на основу које је усвојила и објавила Коначни извештај о секторској анализи[135]. Како наводе Виш и Бејли, Комисија је овом приликом утврдила да енергетско тржиште не функционише како треба[136]. У овом извештају, спровођење раздвајање на тржишту електричне енергије идентификовано је као један од недовољно испуњених циљева који ће у будућности бити један од приоритета, а предлози Комисије у том смислу наведени су у прилогу Коначног извештаја под називом "Перспективе унутрашњег тржишта гаса и електричне енергије"[137]. Укратко, "Другим

[131] Директива (ЕК) бр. 96/92/ЕК Европског парламента и Савета од 9. децембра 1996. која се тиче општих правила о унутрашњем тржишту електричне енергије, Сл. лист ЕУ бр. L 27, 30. јануар 1997, стр. 20-29.
[132] Fact Sheets on the European Union by European Parliament – Internal Energy Market, трећи пасус: "*Achievements*, *A) Liberalisation of gas and electricity markets"*
[133] Директива 2003/54/ЕК Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. која се тиче општих правила за унутрашње тржиште електричне енергије којом се опозива Директива 96/92/ЕК, Сл. лист ЕУ бр. L 176, 15. јул 2003, стр. 37-56.
[134] Нпр. Уредба (ЕК) бр. 1228/2003 Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. о условима приступа мрежи прекограничног преноса електричне енергије (OJ L 176, 15.7.2003, p. 1-10).
[135] *Communication from the Commission Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation* (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report) {SEC(2006) 1724}, Brussels, 10.1.2007 COM(2006) 851 final; https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0851:FIN:EN:PDF (12.11.2020.).
[136] Whish Richard, Bailey David, 2012, *Competition Law*, 7th Edition, Oxford: Oxford University Press, стр. 989.
[137] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 January 2007 entitled "Prospects for the internal gas and electricity market" [COM(2006) 841 final - Not published in the Official Journal], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al27075 (12.11.2020.).

енергетским пакетом" уведено је раздвајање посебних правних лица за поједине енергетске делатности унутар вертикално интегрисаних енергетских предузећа и њихова независност у одлучивању. Такође, овом "Другом електроенергетском директивом" били су предвиђени одређени изузеци од обавезног раздвајања, којима се омогућавало изузеће малих предузећа за дистрибуцију електричне енергије (који обухватају мање од 100.000 корисника или "мале изоловане системе") од обавезе раздвајања, уколико би им она наметала непропорционалан финансијски и административни терет[138].

"Трећи енергетски пакет ЕУ" ступио је на снагу септембра 2009. године, а уведен је Директивом (ЕК) бр. 2009/72/ЕК Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. која се тиче општих правила о унутрашњем тржишту електричне енергије и којом се опозива Директива 2003/54/ЕК[139]. "Трећи енергетски пакет" предвидео је исте обавезе у погледу правног и фукционалног раздвајања као и "Други енергетски пакет", уз увођење службе за надзор спровођења тих обавеза, односно сертификацију коју спроводе национални регулаторни органи. Раздвајање у смислу промене носиоца права својине и даље не представља обавезу.

Ова Директива престала је да важи 31.12.2020. године, када је ступила на снагу Директива (ЕУ) 2019/944 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и измени Директиве 2012/27/EU[140], која је део Енергетског пакета "Чиста енергија за све Европљане" из 2015. године, који обухвата осам легислативних аката. Ова "Преобликована електроенергетска директива" (*Recast Electricity Directive*)[141], која је ступила на снагу 1. јануара 2021. године изричито поставља раздвајање као једну од основних премиса и кључних правила за функционисање електроенергетског тржишта на недискриминаторним и конкурентним основама, с тим што она фокус пребацује на раздвајање власништва над преносном мрежом и њену независност од свих интереса у вези са производњом и снабдевањем, као и на потпуну независност оператора дистрибутивног система у смислу правне форме, организације и одлучивања, које види као једини начин решавања инхерентног сукоба интереса и обезбеђења сигурности снабдевања[142]. Осим што задржава сва решења предвиђена "Трећим енергетским пакетом", нова Директива препоручује да самосталност дистрибуције и раздвајање управљања преносном мрежом од делатности производње и снабдевања буде спроведено не само широм Европске уније, него да буде проширено и на енергетске субјекте ван ње, при чему би регулаторна тела требало да буду овлашћена да не сертификују операторе система преноса који не испуњавају захтеве у погледу раздвајања. У погледу раздвајања субјеката за дистрибуцију, Преобликована директива задржава такође сва решења предвиђена "Трећим енергетским

---

[138] члан 26, став 4 "Друге електроенергетске директиве".

[139] Директива (ЕК) бр. 2009/72/ЕК Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. која се тиче општих правила о унутрашњем тржишту електричне енергије и којом се опозива Директива 2003/54/ЕК *Сл. лист ЕУ* бр. *L 211,* 14. август 2009, стр. 55-93).

[140] Директива (ЕУ) 2019/944 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и измени Директиве 2012/27/EU, „Сл. лист ЕУ" бр. L 158, 14. јун 2019, стр. 125-199.

[141] *Council of European Energy Regulators Status Review on TSO and DSO Unbundling*, Ref: C18-LAC-02-08, 14. јун 2019. стр. 44, тачка 4.1, https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/f69775aa-613c-78a5-4d96-8fd57e6b77d4 (5.11.2020.).

[142] *Ibidem*, тачка 68 Преамбуле.

пакетом", али и уводи нека нова у вези са својином над постројењима за складиштење енергије, новим технологијама и новоустановљеним "Грађанским енергетским заједницама"[143]. Поред изузетака предвиђених претходним Електроенергетским Директивама, Преобликована Директива уводи и дозвољеност привременог одступања од апсолутне обавезе раздвајања у случајевима тзв. "хибридних *офшор* постројења" (којима се електрична енергија генерисана у ветропарковима на отвореном мору преноси до копнене мреже).

У сваком случају, очигледно је да је европски идеал, који се ослања на то да се потенцијално конкурентна тржишта, попут производње и снабдевања електричном енергијом, могу препустити искључиво надлежностима антимонополских тела, супротстављен очигледној потреби за, у неким случајевима, интервенционистичком регулативом како би се осигурало задовољавајуће функционисање велепродајног тржишта[144]. Већина европских регулатора нема овлашћења попут Савезне комисије за регулацију енергетике (*FERC*) у САД, о којој ће бити речи нешто касније, а која може да интервенише у производњи и велепродајним тржиштима ако цене постану „неразумне и неправедне", што би било у супротности за прописима о енергетици САД.

3.5 Правни оквир у САД – *узорни модел*

У данашње време правно уређење електропривреде САД је комплексно, јер обухвата комбинацију федералне и државне контроле, а модел регулације значајно варира од државе до државе, будући да либерализација није спроведена у свим савезним државама и да се карактеристике њихових система међусобно разликују у техничко-технолошком смислу. Унутар САД постоје три регионалне синхронизоване електроенергетске мреже, осам тзв. "савета за електроенергетску поузданост", око 140 оператера контролних подручја и хиљаде посебних органа задужених за инжењерске, економске, еколошке и просторне регулативе[145]. И сама електропривреда САД је изузетно компликована и диверсификована, јер обухвата хиљаде јавних, приватних и задружних енергетских компанија, хиљаде независних произвођача електричне енергије, и стотине хиљада домаћинстава и привредних субјеката са фотонапонским системима за производњу електричне енергије на лицу места. Такође, оно што је специфично за САД, у којима је електрификација започета са уласком у XX век, јесте да према својинској структури дистрибутери електричне енергије могу да се сврстају у три групе: (а) предузећа у јавној својини, (б) предузећа у приватној својини и (в) задруге. Предузећа у јавној својини су непрофитна друштва у својини грађана, којима управља одређени орган локалне самоуправе (град, држава или орган савезне власти) кроз управне одборе или савете. Предузећа у приватној својини су привредна друштва (дакле, субјекти који обављају привредну делатност ради стицања добити), чије пословање надзиру државне комисије и на крају Савезна регулаторна комисија за енергетику (*Federal Energy*

[143] Члан 2(11) "Преобликоване електроенергетске директиве".
[144] Newbery David M, *Regulatory challenges to European electricity liberalization*, стр. 16.
[145] Macey Josh, Welton Shelley, Wiseman Hannah, *Grid Reliability in the Electric Era*, University of Chicago Law School, Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics, No. 992, 2023, https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1125&context=law_and_economics_wp, 16.4.2024.

Regulatory Commission - FERC). Према подацима Управе САД за информације о енергетици Министарства енергетике САД, око 75% становништва САД снабдева се електричном енергијом од тих приватних друштава[146], која су углавном велике корпорације које се финансирају издавањем акција и обвезница. Електроенергетске задруге су непрофитне организације, које произлазе из Закона о електрификацији руралних подручја из 1936. године[147] донетог у оквиру програма "Њу дил" председника Френклина Делано Рузвелта[148], када је само једна десетина домаћинстава у руралним подручјима САД имала струју. Овим законом уведени су федерални зајмови који су давани задругама и локалним заједницама за изградњу електричне инфраструктуре. И данас ове задруге опскрбљују електричном енергијом рурална подручја САД, и њима управљају изабрани управни одбори.

Основна разлика између савезне и државне регулативе у САД огледа се у томе што се савезни прописи баве најважнијим питањима попут енергетске политике, међудржавне трговине на велико, преноса и инфраструктуре, док се на нивоу савезних држава регулише тржиште електричне енергије и одлучује који се извори енергије подстичу, будући да не располажу све државе истим природним ресурсима[149]. Ово је у складу са Уставом САД, који прописује да савезна држава може да задире у приватну економску делатност само када је реч о међудржавној трговини[150]. На локалном нивоу се доносе одлуке о изградњи електроенергетских постројења и њиховом утицају на животну средину. Амерички модел регулације електроенергетских услуга се генерално сматра оличењем независне регулације, која подразумева постојање специјализованих регулаторних институција и добро успостављен правни оквир, у коме неретко судови (посебно Врховни суд САД) играју значајну улогу. САД су сматрале раздвајање делатности унутар електроенергетског сектора путем увођења конкуренције начином смањења цена у државама са високим ценама електричне енергије. Комбинација конкуренције и опадајућих трошкова производње електричне енергије путем нових технологија (попут гасних турбина са комбинованим циклусом) омогућила је прелазак са ”регулације засноване на повраћају инвестиција, која је загледана у прошлост, на тржишно формирање цена које је усмерено ка будућности”[151].

---

[146] Управа САД за информације о енергетици: www.eia.gov.

[147] Rural Electrification Act of 1936, Pub. L. No. 74–605, 49 Stat. 1363 (1936), codified as amended at 7 U.S.C. § 901 et seq

[148] “Њу дил” (*New Deal*) је био скуп економских и социјалних програма које је увео амерички председник Френклин Делано Рузвелт током 1930-их година, у време Велике депресије. Његов основни циљ био је да помогне опоравку привреде САД, смањи масовну незапосленост и реформише финансијски систем како би се спречиле сличне кризе у будућности. У оквиру Њу дила држава је први пут у већој мери преузела активну улогу у економији. Организовани су велики јавни радови, као што су изградња путева, мостова и брана, чиме су запошљаване стотине хиљада људи. Такође су уведене различите мере за стабилизацију банака и берзе, као и програми социјалне помоћи за сиромашне и незапослене, што је касније довело до развоја система социјалног осигурања у САД.

[149] Heffron Raphael J., Energy Law: An Introduction, SpringerBriefs in Law, стр. 57.

[150] Ово правило не стоји дословно у Уставу САД, али произлази из клаузуле о међудржавној трговини (*Commerce Clause*) из члана I, одељак 8, клаузула 3 Устава САД, која је интерпретирана неколицином пресуда Врховног суда САД тако да значи да федерална власт може да интервенише у приватном сектору само када постоји веза са међудржавном економијом.

[151] Joskow Paul L, Noll Roger G, *The Bell Doctrine: Applications in Telecommunications, Electricity, and Other Network Industries,* стр. 1249-1315.

САД су аутаркичне и аутономне у производњи електричне енергије, као и у снабдевању гасом и угљем, што савезној влади омогућава да на централизован начин управља сектором електроенергетике путем једне установе - Савезне комисије за регулисање енергетике - *FERC*, која има широка овлашћења у складу са Савезним законом о електричној енергији из 1935. године[152]. Појединачне државе САД располажу делегираним регулаторним надлежностима, али *FERC* има законску обавезу да осигура да велепродајне цене буду „праведне и разумне“, при чему је дужна да претпостави да је тржишно одређивање цена „праведно и разумно” све док је конкурентно. Ово даје *FERC*-у значајна овлашћења да интервенише у случају да либерализација не донесе задовољавајуће резултате. Овакав повољан институционални, политички и правни оквир, који обједињује дугогодишњу правну праксу у управљању приватним комуналним предузећима, као и развијено управно право и доследно поштовање приватне својине и уставних ограничења, довео је до тога да електроенергетско тржиште буде либерализовано прво у свету, чак и уз (условно речено) у одређеној мери ”суспендовање” прописа о заштити конкуренције у сектору електроенергетике. Наиме, Министарство енергетике је усвојило 2000. године став да „антимонополски закони не забрањују само поседовање монополске моћи ако је она резултат вештине, случаја или претходног регулаторног режима [...] Антимонополске мере стога нису добро прилагођене за решавање проблема тржишне моћи у електроенергетској индустрији који проистичу из постојећег високог степена концентрације у производњи електричне енергије”[153].

3.6 Савезни прописи

Иако је и у САД индустрију електричне енергије карактерисало постојање регулисаних монопола са вертикалном интеграцијом, као и у већини других земаља, хоризонтална интеграција није била толико развијена, јер су та предузећа била изузетно бројна, и била су углавном у приватној својини (такозвани ”*Investor-Owned Utilities*”), при чему су снабдевала потрошаче електричном енергијом у одређеним географским подручјима у којима су имала *de facto* монопол. Такође, поред оваквих јавних предузећа у својини инвеститора, у САД одувек постоје бројна неинтегрисана (или делимично интегрисана) предузећа у јавној или задружној својини, која купују електричну енергију од различитих произвођача и продаваца електричне енергије, користећи преносне мреже околних јавних предузећа у својини инвеститора, као и велика општинска комунална предузећа (нпр. *Los Angeles Department of Water and Power*). Ова различита предузећа су укључена у једну од 140 ”контролних зона” које управљају трима мрежама на које је подељен електроенергетски систем САД. Наиме, електроенергетски систем САД (заједно са деловима Канаде и северног Мексика) састоји се од три велике, међусобно физички одвојене мреже наизменичне струје (које су међусобно повезане ради размене и синхронизације протока електричне енергије): (а) Источне интерконекције (*Eastern Interconnection*), која покрива већи део источних и

[152] *Federal Water Power Act (FWPA) of 1920*, 16 USC §791-828(c) (1920), преименован у *Federal Power Act (FPA)* 1935. године
[153] Наведено према: Newbery David M, *Regulatory challenges to European electricity liberalization*, стр. 6.

централних САД, источно од Стеновитих планина, као и суседне делове Канаде осим Квебека, (б) Западне интерконекције (*Western Interconnection*), која обухвата регионе САД западно од Стеновитих планина и суседне делове Канаде, и (в) Савет за електричну поузданост Тексаса (*Electric Reliability Council of Texas - ERCOT*), која покрива већину Тексаса. Међутим, као што је већ речено, ниједна од ове три мреже није под физичком контролом једног органа, него постоји више од 140 засебних „контролних зона" које управљају овим мрежама, а хиљаде поменутих неинтегрисаних или делимично интегрисаних општинских и задружних дистрибутивних предузећа обично су укључене у једну од ових појединачних контролних зона и ослањају се на оператора те зоне да им испоручи електричну енергију. Одговорност за балансирање електромреже континенталних САД (заједно са скоро целом Канадом и делом Мексика) подељена је између осам области за планирање поузданости, које контролише Северноамерички савет за електроенергетску поузданост (*North American Electric Reliability Council - NERC*). NERC је поред FERC једна од најважнијих, али је истовремено најмање анализирана[154] институција у америчком систему. Настала је 1968. након великог *blackout*-а 1965. године, када је скоро цео североисток САД остао без струје. Идеја је била да се индустрија сама организује како би спречила сличне системске кварове. У почетку је *NERC* био добровољна, индустријска саморегулаторна организација. Електропривреде су саме договарале техничка правила поузданости, размену података и координацију рада мреже. Тај модел је дуго функционисао јер је сектор био стабилан, вертикално интегрисан и технички релативно хомоген. Промена долази почетком 2000-их, када САД уводе либерализацију и конкуренцију на тржишту електричне енергије. После новог великог прекида у снабдевању 2003. године држава закључује да саморегулација више није довољна. Зато Закон о енергетској политици (*Energy Policy Act - EPA*)[155] даје *NERC*-у формални статус Организације за поузданост испоруке електричне енергије (*Electric Reliability Organization*), а *FERC* постаје њен надзорни орган на савезном нивоу. У пракси, *NERC* остаје технички стручна организација која пише правила, док *FERC* има правну и извршну власт. Овај однос се често описује као комбинација техничке саморегулације и државног надзора. У одређеном смислу, може се направити паралела између *NERC* и *ENTSO-E* као његовог европског еквивалента, али уз велике ограде. *ENTSO-E* није регулаторно тело као *NERC*, већ је удружење европских оператора преносних система и његова улога је да координира рад мрежа, развија техничке кодексе и планира развој европске електроенергетске мреже. Дакле, *NERC* је у САД хибридна институција која комбинује саморегулацију индустрије и федерални надзор, док је *ENTSO-E* у Европској унији више координационо-техничка мрежа у оквиру јаког правног оквира ЕУ и националних оператора.

Због тога што 47 савезних држава има међусобно повезане мреже преноса (дакле, све државе сем Аљаске, Хаваја и дела Тексаса који покрива *ERCOT*), цене и стандарде услуга за велепродају и пренос електричне енергије одређује комисија установљена на

[154] Macey Josh, Welton Shelley, Wiseman Hannah, *Grid Reliability in the Electric Era*, University of Chicago Law School, Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics, No. 992, 2023, https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1125&context=law_and_economics_wp, 16.4.2024.

[155] The Energy Policy Act of 1992 (EPAct 1992), 42 U.S.C. §13201 (1992).

савезном нивоу. Ипак, све савезне државе имају сопствена регулаторна тела, која су независна од других извршних органа и у свом раду воде поступке који су слични судским и који стварају прецеденте. Према Закону о електричној енергији (*Federal Power Act*) из 1935. године, Савезна регулаторна комисија за енергетику (*FERC*) (која се у време усвајања овог закона, па све до усвајања Закона о организацији министарства енергетике из 1977. године још називала Савезном комисијом за енергетику) дели надлежности са савезним државама, али је она овлашћена само да регулише цене велепродаје електричне енергије (када је реч о продаји између произвођача и дистрибутера) и међудржавне услуге преноса које обезбеђују власници преносних система трећим лицима. То у пракси значи да *FERC* нема надлежност над продајом електричне енергије крајњим потрошачима, нити над унутрашњим трансферима енергије у оквиру једне вертикално интегрисане компаније, који су у надлежности савезних држава, те да је примарна регулаторна надлежност над инвестицијама у електроенергетски сектор, оперативним трошковима и ценама које плаћају крајњи корисници била и остала у рукама појединачних савезних држава, а не федералне владе[156].

Реструктурирање енергетског сектора у САД је процес који је спроведен у више фаза и трајао је неколико деценија, а као што је већ речено у овом раду реформа сектора је била тако темељна да се у оквиру ње спроведена дерегулација енергетских тржишта САД назива реструктурирањем. Током реформе на федералном нивоу је донето више прописа којим се уређују нова конкурентна тржишта него што их је било на тржишту под економском регулацијом, а њен циљ је био да се подстакне конкуренција у привредној грани којом су традиционално доминирала вертикално интегрисана јавна или привредна предузећа за обављање комуналних делатности, која су заправо били регулисани природни монополи. Регулација ових монопола поверена је комисијама за јавно-комуналне услуге на нивоу појединачних савезних држава, које су под надзором Савезне комисије за регулацију енергетике (*FERC*). Руководиоци ових комисија су углавном постављена лица, која именује гувернер (или ређе законодавни орган) дате државе, док се у 10 држава бирају непосредно на изборима. Цену електричне енергије раније су одређивале саме електропривредне компаније, на основу својих трошкова и прописаног (регулисаног) приноса на улагање и овакав систем снабдевања електричном енергијом (као, уосталом и другим комуналним услугама) је дуго био најцелисходнији, све док није дошло до мушевитог развоја технологије и пораста потражње за електричном енергијом, који су га учинили неефикасним у економском смислу. Почетне реформе у сектору електроенергетике у САД извршене су усвајањем Закона о политици регулисања јавно-комуналних услуга (*PURPA*) 1978. године, који је наметнуо обавезу куповања електричне енергије од тзв. ”квалификованих постројења” (*qualified facilities*), која су често подразумевала мала, независна производна постројења са погоном на обновљиве ресурсе или когенерацију. Тиме је овај закон практично помогао разбијању монопола у производњи тако што је на тржиште увео независне произвођаче електричне енергије, а произвео је и неочекивани ефекат тиме што је довео до стварања конкурентнијег тржишта за производњу електричне енергије и подстакао технолошки напредак у когенерацији и употреби обновљивих извора енергије. До 1990-их постало је

[156] Joskow Paul L, *Deregulation and Regulatory Reform in the U.S. Electric Power Sector*, стр. 9.

јасно да модел регулисаних монопола није ефикасан и да конкуренција може смањити трошкове и побољшати услугу, па је Законом о енергетској политици из 1992. године[157] даље подстакнута дерегулација омогућавањем стварања велепродајних тржишта електричне енергије, а поједине савезне државе почеле су да разматрају могућност реструктурирања својих енергетских сектора како би омогућиле конкуренцију и у области малопродаје. Модел који су савезне државе примењивале од самих почетака реформе сектора подразумевао је одвајање производње од преноса и дистрибуције електричне енергије, што је омогућило потрошачима да изаберу своје добављаче електричне енергије, док су пренос и дистрибуција остали регулисани као природни монополи. Калифорнија, Пенсилванија и Тексас биле су међу првим савезним државама које су увеле конкуренцију у област малопродаје електричне енергије. Међутим, у појединим државама, попут Мериленда или Илиноиса, дерегулација је спроведена напросто тако што је производња електричне енергије пренета на нерегулисана повезана лица некадашњег вертикално интегрисаног електропривредног предузећа[158].

Следећи савезни пропис којим се значајно мењају енергетски прописи и политика САД је Закон о енергетској политици из 2005. године[159]. Њиме су Савезној комисији за регулацију енергетике (*FERC*) поверена додатна овлашћења (између осталог и надзор над поузданошћу електроенергетског система САД после великих несташица струје из августа 2003. године), измењени су Закон о енергетској политици из 1992. године и Закон о политици регулисања јавно-комуналних услуга из 1978. године (*PURPA*), а престао је да важи Закон о јавно-комуналним холдинг компанијама из 1935. године и замењен је новим Законом о јавно-комуналним холдинг компанијама из 2005. године (*PUHCA 2005*)[160]. Законом *PUHCA 2005* одузете су надлежности Комисије за хартије од вредности над холдинг компанијама које обављају јавно-комуналне делатности и поверене су Савезној комисији за регулацију енергетике, поједностављене су формалности у погледу корпоративног управљања тим предузећима, олакшана су њихова прекогранична спајања, припајања и преузимања и подстакнуте су инвестиције у обнављање преносне мреже и обновљиве изворе енергије. Међутим, овим законом су такође укинута ограничења из старог закона у погледу могућности спајања, припајања и преузимања комуналних предузећа, као и ограничења у погледу учешћа инвестиционих банака, нафтних компанија и других привредних друштава у капиталу комуналних предузећа. Логично, из овога је уследио талас статусних промена на електроенергетском тржишту САД, што је додатно закомпликовало већ постојећи недостатак адекватне конкуренције на велепродајним тржиштима електричне енергије. Зато бројне организације за заштиту потрошача истичу као изразито негативну страну овог закона то што је дошло до поновног успостављања монопола у сектору електроенергетике ширењем великих енергетских корпорација и реконцентрацијом тржишта[161]. Они сматрају да је екстензивна дерегулација уведена овим законом довела до поновне монополизације

[157] The Energy Policy Act of 1992 (EPAct 1992), 42 U.S.C. §13201 (1992).
[158] Вид. нпр. о раздвајању делатности у *Constellation Energy* у Мериленду и *Exelon* у Илиноису.
[159] The Energy Policy Act of 2005 (EPAct 2005), 42 USC §15801 (2005).
[160] *Public Utility Holding Company Act of 2005*, Pub. L. No. 109-58, §§ 1261–1277, 119 Stat. 594, 974–985 (2005).
161 Вид. нпр. ставове организација за заштиту потрошача *Public Citizen* на: www.citizen.org и Националног центра за заштиту потрошача на: www.nclc.org.

енергетског сектора уклањањем важних регулаторних баријера, што је даље резултирало мањим бројем предузећа на енергетским тржиштима и слабљењем конкуренције. Оваквим поновним консолидовањем енергетског тржишта, по њиховом мишљењу, може доћи до пораста цена и смањења квалитета енергетских производа и услуга, јер (као што ће бити више речи у наставку овог рада) велики играчи на тржишту, монополисти, нису мотивисани да воде рачуна о социјалној димензији ценовне политике, иновације у сектору енергетике могу бити успорене због тога што ти исти немотивисани монополисти поново доминирају инфраструктуром, а регулаторне агенције имају мање могућности да санкционишу евентуално превисоке цене или лошу услугу ако се суочавају са компликованим корпоративним структурама великих играча.

Најновији пропис у области енергетике САД је Закон о енергетици из 2020. године[162], који је први свеобухватни пропис донет у овој области након више од деценије. Он је заправо део великог омнибус закона о консолидованим буџетским средствима (*Consolidated Appropriations Act*), којим Конгрес САД доноси одлуку о финансирању за више федералних агенција, програма и иницијатива у једном пакету, обично на годишњем нивоу. Овакви прописи често садрже и друге законодавне одредбе које бивају унете у њих као део договора о финансирању, као што је био случај и са овим Законом о енергетици, који је био садржан у Дивизији З поменутог омнибус закона. Њиме није укинут Закон о енергетској политици из 2005. године ни у једном делу, већ су циљеви енергетске политике промењени у складу са новим захтевима, односно климатским променама и декарбонизацијом. Кључне одредбе овог закона тичу се истраживања чистих технологија за производњу енергије, модернизације електроенергетске мреже, унапређење енергетске ефикасности зграда, управљање угљен-диоксидом и унапређења инфраструктуре за складиштење енергије.

3.7 Комонвелт Пенсилванија као пример регулативе на нивоу појединачних држава

Пенсилванија има један од најразноврснијих енергетских портфеља у САД, али је истовремено била једна од првих држава која је прихватила слободну конкуренцију у сектору малопродаје електричне енергије, исто као што је међу првима прешла на природни гас и обновљиве изворе енергије иако је историјски била позната по производњи угља. Прелазак на различите изворе енергије, уз дерегулацију и реструктурирање енергетског тржишта довео је до тога да усвајањем Закона о избору потрошача и конкуренцији у производњи електричне енергије из 1996. године[163] Пенсилванија преузме водећу улогу у САД у реструктурирању тржишта електричне енергије. Овим законом је укинут дотадашњи модел регулације по коме су електроенергетске компаније имале монопол над свим аспектима испоруке електричне енергије, од производње до дистрибуције и снабдевања. Њиме је уведена обавеза раздвајања услуга производње електричне енергије од њеног преноса и дистрибуције, а потрошачима је, без обзира на то да ли се ради о домаћинствима или предузећима,

[162] *The Energy Act of 2020,* Pub. L. No. 116-260, div. Z, 134 Stat. 2418 (2020).
[163] *Pennsylvania Electricity Generation Customer Choice and Competition Act* of December 3, 1996 (P.L.802, No.138)

омогућено да самостално изаберу од ког добављача желе да купују електричну енергију. Локална предузећа за дистрибуцију електричне енергије су остала надлежна за испоруку електричне енергије путем постојеће инфраструктуре, али су овим законом укинута ексклузивна права традиционалних електроенергетских компанија, чиме се отворило тржиште за нове конкуренте и потенцијално ниже цене. Надзор над функционисањем тржишта поверен је Комисији Пенсилваније за јавне услуге (*Pennsylvania Public Utility Commission*), која има задатак да обезбеди фер услове, прати цене и спречава могуће злоупотребе на тржишту. Посебна пажња посвећена је заштити потрошача: предвиђени су механизми за транспарентност понуда, спречавање манипулација ценама и пружање информација потрошачима како би могли да доносе одлуке засноване на информацијама које су за то довољне. Међутим, задатак Комисије је такође био да омогући неометану транзицију тржишта, па је тако њој поверено у надлежност да одобрава конкретне планове реструктурирања које су подносиле електроенергетске компаније у процесу транзиције ка конкурентном тржишту, а који су обухватали укидање старих тарифа и увођење нових, надокнаде за губитке у том процесу (*stranded costs*), као и временски распоред отварања тржишта.

Увођење овог закона подстакло је конкуренцију и иновације у енергетском сектору Пенсилваније. Ипак, у годинама које су уследиле након усвајања овог закона, показало се да тржиште електричне енергије захтева стални надзор и прилагођавање регулативе како би се избегле нестабилности цена и обезбедила поуздана и приступачна испорука електричне енергије. Тако је 1999. године, Комисија за јавне услуге Пенсилваније донела скуп правила и одлука које су произашле из спровођења овог закона, да би олакшала развој конкуренције у сектору производње и на малопродајном тржишту електричне енергије[164]. Пре свега је установљен поступак лиценцирања за нове, конкурентне добављаче електричне енергије, што је подразумевало да је свака компанија која је желела да продаје струју потрошачима морала да добије дозволу од Комисије. Такође су уведена правила која су наметала обавезу добављачима да на транспарентан начин објављују цене, уговорне обавезе, накнаде за раскид уговора, као и све друге релевантне информације, а све у циљу подстицања транспарентности и заштите потрошача. Такође, као додатна мера заштите права потрошача уведени су механизми за подношење жалби и решавање спорова и правила која штите потрошаче од неовлашћеног пребацивања на друге добављаче (тзв. *slamming*) и од неовлашћене наплате (тзв. *cramming*)[165]. Између осталог, уведен је концепт ”*Default Service Provider*”, односно утврђено је која компаније остаје обавезна да испоручује електричну енергију потрошачима који се не определе за другог добављача, а Комисија је дефинисала како се тај одређује и под којим условима функционише овај концепт. Док је производња електричне енергије либерализована, дистрибуција и пренос су остали регулисани, али

[164] Вид. Годишњи извештај Комисије за јавне услуге Пенсилваније за године 1999. и 2000, https://www.puc.pa.gov/general/publications_reports/pdf/99-00PUC_Ann_Report.pdf&ved=2ahUKEwihwvnQq_OTAxXhKBAIHTsXKnoQFnoECBoQAQ&usg=AOvVaw2UvhbtAx0cwA-4ynZ3no_X.

[165] Pa. Code Tit. 52, Pt. I, Subpt. C, Ch. 64 - Standards and Billing Practices For Residential Telecommunications Service, Subchapter B - Payment and Billing Standards.

је Комисија донела техничке прописе и тарифе којима се уређују однос између добављача и локалних компанија за дистрибуцију.

И поред озбиљне пажње која је посвећена постепености транзиције ка либералном тржишту и широком дијапазону надлежности које су поверене Комисији Пенсилваније за јавне услуге, прве године малопродајне конкуренције у Пенсилванији обележене су нестабилношћу цена електричне енергије. У почетку су неки потрошачи имали користи од нижих цена, али су временом цене флуктуирале због динамике велепродајног тржишта, промена цена горива и природних ограничења конкуренције у сектору производње електричне енергије[166]. У стабилизацији тржишта Пенсилваније и његовој интеграцији у шири електроенергетски систем велику улогу је одиграла регионална организација за пренос (*Regional Transmission Organization*) која опслужује већи део североистока САД, укључујући Пенсилванију. У овом случају надлежна организација била је *PJM Interconnection*, која представља једну од највећих и најразвијенијих регионалних организација за пренос у САД. Седиште ове организације је у Вели Форџу у Пенсилванији, а назив означава првобитне три савезне државе које је ова организација покривала (Пенсилванија, Њу Џерзи, Мериленд). Она управља преносном мрежом високог напона и координира велепродајно тржиште електричне енергије на подручју које обухвата у целости или делимично територије 13 савезних држава на североистоку САД, као и градско подручје Вашингтона (Дистрикт Колумбија)[167]. Њен рад је од кључне важности за функционисање тржишта електричне енергије и стабилност снабдевања у читавом региону, јер она координира проток електричне енергије, одржава стабилност система и обезбеђује поуздано снабдевање свих крајњих корисника. Захваљујући овом систему, електрична енергија се може преносити из подручја са вишком производње у подручја с повећаном потражњом, чиме се повећава ефикасност читавог енергетског сектора. Ова организација је била кључна у интеграцији велепродајних тржишта електричне енергије, што је подразумевало стварање услова за фер, транспарентну и ефикасну трговину електричном енергијом између произвођача, добављача и потрошача и успостављање тржишних правила, надзора над учесницима и осигуравањем да цене одражавају реалне трошкове и потребе система.

Данас тржиште електричне енергије у Пенсилванији представља хибрид конкуренције у сектору малопродаје и регулисаних услуга преноса и дистрибуције, који су и даље регулисани монополи. Главне компаније за комуналне услуге, које пружају услуге преноса и дистрибуције су *PECO Energy*, *PPL Electric Utilities*, *Duquesne Light* и *Met-Ed*, али потрошачи су слободни да бирају добављаче електричне енергије из широког спектра конкурентних добављача у држави[168]. У стварности, иако потрошачи могу да бирају своје добављаче електричне енергије, многи и даље добијају услугу од подразумеваног, тј. традиционалног локалног комуналног предузећа, које је обавезно да пружа услугу по регулисаној цени. Према извештају Комисије за јавне услуге

[166] Извештај Радне групе Министарства правде за конкуренцију на тржишту електричне енергије поднет Конгресу и Сенату САД 5. априла 2007. године, стр. 135, https://www.energy.gov/oe/articles/report-congress-competition-wholesale-and-retail-markets-electric-energy, 30.1.2023.

[167] Званична интернет страница *PJM Interconnection*, https://www.pjm.com.

[168] На платформи https://www.papowerswitch.com грађанима је омогућено да упореде понуде различитих снабдевача електричном енергијом, да виде тарифе и услове уговора и изаберу снабдевача према својим преференцијама (нпр. јефтинијег, или ”зеленог” добављача).

Пенсилваније за 2021. годину, око 70% потрошача у Пенсилванији није променило добављаче и наставља да се ослања на услугу подразумеваног комуналног предузећа, јер многи потрошачи нису ни свесни могућности да промене добављача или сматрају да је процес превише компликован или збуњујући[169]. Надзор над пословањем и регулисање рада електроенергетских компанија поверено је и даље Комисији за јавне услуге Пенсилваније, која је поред већ наведених унапређења регулативе, недавно пооштрила правила у вези са маркетингом добављача и обавештавању потрошача о садржини уговора, због бројних жалби на поступање добављача електричне енергије, као што су маркетиншке тактике које доводе потрошаче у заблуду, скривене накнаде или нагли пораст цена, високе накнаде за раскид или уговори са ниским почетним ценама које касније расту.

Дакле, испоставило се да су резултати дерегулације електричне енергије у Пенсилванији мешовити, након што је у првој декади по спроведеној дерегулацији укупна цена електричне енергије у Пенсилванији за све секторе са нивоа од 15% изнад националног просека пала на 1% испод националног просека као резултат дерегулације[170]. Уопштено говорећи, може се закључити да реструктурирање тржишта електричне енергије у Пенсилванији није у потпуности довело до остварења поменутих жељених циљева и да се и даље суочава са неколицином важних проблема као што су изненадна променљивост цена, конфузија потрошача и тешкоће у балансирању мреже. Неки потрошачи су имали користи од могућности да упоређују цене и налазе ниже тарифе, посебно када су цене електричне енергије биле релативно ниске, али су истовремено многи потрошачи открили да одабир добављача често доводи до конфузије, скривених накнада и сложених уговора. Штавише, цене електричне енергије су порасле у последњим годинама због веће зависности од природног гаса и регионалних фактора као што је раст обновљивих извора енергије, док су у неким случајевима цене подразумеване услуге биле веће од онога што су потрошачи могли да очекују да су остали са конкурентним добављачем. На ово значајан утицај има флуктуација цене електричне енергије на велепродајним тржиштима, услед које се мењају и цене које потрошачи плаћају за електричну енергију. Оваква непредвидива променљивост цена може отежати потрошачима да планирају своје трошкове енергије и могло би довести до виших цена у будућности. Такође, са повлачењем старих електрана и интеграцијом у мрежу нових извора производње (попут обновљивих извора), Комонвелт Пенсилванија се суочава са проблемима у погледу обезбеђења поузданости и доступности електричне енергије у дугорочном периоду. Пенсилванија је направила значајан напредак у интеграцији обновљивих извора енергије у своју мрежу, али и даље има проблеме у балансирању мреже јер су обновљиви извори енергије попут соларне и енергије ветра

169 Извештај Комисије за јавне услуге Пенсилваније за 2021. годину https://www.puc.pa.gov/media/1843/aeps-2021-report-030822.pdf&ved=2ahUKEwj5g4XgtvOTAxUXLRAIHe9WDYUQFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw3-RUwgL8G45YZgbkqpd_-V, 16.4.2025.

170 Hanger John, Simeone Christina, A Case Study of Electric Competition Results in Pennsylvania. Kleinman Center for Energy Policy, 24, 2016, http://kleinmanenergy.upenn.edu/sites/default/files/proceedingsreports/A%20Case%20Study%20of%20Electric%2, 0Competition%20Results%20in%20Pennsylvania_0.pdf, стр. 21, 12.1.2024.

променљивог, односно непостојаног карактера и зависе од временских услова, тако да не обезбеђују стабилан и непрекидан доток енергије.

Како се електроенергетски сектор и даље развија, одржавање равнотеже између тржишне конкуренције, заштите потрошача, поузданости у снабдевању енергијом и испуњавања еколошких циљева биће од пресудног значаја за успешан рад и одрживост тржишта електричне енергије у будућности. Тако је Пенсилванија још 2004. године увела "Стандард обновљивих извора" (*Renewable Portfolio Standard - RPS*)[171] којим се захтева да се део енергије потребне за обављање комуналних услуга обезбеди из обновљивих извора. Тачније, овим стандардом уведена је обавеза да до 2021. године комунална предузећа обезбеде да најмање 8% свих малопродајних испорука електричне енергије долази из обновљивих извора ("Ниво I"), док "Ниво II" стандарда обухвата још 10% из других алтернативних извора, као што су отпадни угаљ, биомаса и велике хидроелектране. Пенсилванија је, наиме, и даље значајан произвођач угљен-диоксида (CO_2), углавном због историјског значаја који је производња угља имала за њену привреду и увођењем овог стандарда је направила одређени напредак у смањењу емисије CO_2, али и даље има много посла да би испунила дугорочне циљеве и неколико кључних питања ће обликовати њену енергетску политику и стратегију у будућности. Као што је већ речено, интеграција обновљивих извора у мрежу и модернизација електромреже представљају кључне циљеве енергетске политике Пенсилваније, што пре свега захтева решавање проблема балансирања мреже због непостојаног дотока енергије у мрежу из обновљивих извора. Ово се може решити улагањем у постројења за складиштење електричне енергије, тзв. "паметне мреже" и програме реаговања на потражњу. Такође, доступност, односно приступачност енергије остаје кључни проблем из угла многих становника Пенсилваније, посебно за оне испод линије сиромаштва или са ниским примањима. Истовремено, и даље не постоји универзални консензус свих актера у погледу дугорочних енергетских политичких циљева Пенсилваније. Иако је сама држава направила значајан напредак у стварању конкурентног тржишта електричне енергије, његова будућност остаје уско повезана са савезним и регионалним одлукама о климатским променама, емисији угљен-диоксида и структури тржишта.

3.8 Правни оквир у Републици Србији – *de lege lata*

Реформа енергетског сектора у Србији започела је 2004. године, знатно касније него у државама чланицама ЕУ, доношењем првог Закона о енергетици усклађеног са прва два енергетска пакета ЕУ, којима је започет процес либерализације тржишта. Србија се обавезала на спровођење прописа ЕУ у области енергетике потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању[172], којим је успостављен оквир за интеграцију Србије у ЕУ и Уговора о оснивању Енергетске заједнице. Владавина права у Поглављу 15 у оквиру преговора о приступању Европској унији у великој мери се тиче примене Уговора

[171] Закон о стандардима портфеља алтернативне енергије (Pennsylvania Alternative Energy Portfolio Standards (AEPS) Act), Pennsylvania (52 Pa. C.S. §75.61(b)(15)).

[172] Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ("Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 83/2008).

о енергетској заједници и Париског споразума из оквира УН конвенције о климатским променама. Истовремена примена ова два међународна уговора показује способност државе, у овом случају Србије, да своје домаће законодавство усклади са преузетим међународним обавезама. Такође, њихова примена се не огледа само у правним променама, већ и у конкретним, мерљивим резултатима који се могу пратити различитим системима контроле и мерења. Због тога је ово поглавље специфично будући да обухвата и измене правног оквира и реалне, материјалне услове у пракси. Промене које настају применом ових међународних обавеза имају значајан утицај на процес европских интеграција, квалитет живота становништва и економски развој Србије. Јасно се види да начин и динамика испуњавања обавеза из ова два уговора директно утичу на одрживост привредног развоја, што је један од кључних услова за приступање Европској унији[173]. Усвајањем Закона о енергетици из 2014. године, који је са изменама и допунама и даље на снази[174], наставило се са усклађивањем са Трећим енергетским пакетом ЕУ. За енергетско тржиште у Републици Србији надлежни су Министарство рударства и енергетике, које је одговорно за креирање енергетске политике и Агенција за енергетику Републике Србије (AEPC), независно регулаторно тело основано 2005. године, које је задужено за надзор над домаћим енергетским тржиштем. Такође, одлуком Народне скупштине Републике Србије дана 26. октобра 2023. године основана је Републичка комисија за енергетске мреже, у складу са изменама и допунама Закона о енергетици[175]. Ова комисија је самосталан и независан орган Републике Србије за контролу оператора преносног система електричне енергије и оператора транспортног система природног гаса чији је оснивач Република Србија, који обављају делатност преноса и управљања преносним системом електричне енергије, односно транспорта природног гаса и управљања транспортним системом за природни гас, као делатности од општег интереса у складу са овим законом. По том основу, комисија у име Републике Србије врши функцију оснивача и контролног органа за друштва "Електромрежа Србије" а.д Београд, које је надлежно за управљање и развој преносне инфраструктуре електричне енергије и ”Транспортгас Србија” д.о.о. Нови Сад, оператора одговорног за транспорт и управљање системом природног гаса. У том својству, комисија врши контролу оператора преносног система електричне енергије и транспортног система природног гаса, али такође је надлежна и за утврђивање регулаторног оквира доношењем одлука и аката који унапређују регулативу у енергетском сектору и контролу усклађености пословања оператора са Законом о енергетици и другим релевантним прописима.

Тренутно важећи правни оквир за област енергетике у Републици Србији установљен је поменутим Законом о енергетици, Законом о коришћењу обновљивих извора енергије[176], Законом о енергетској ефикасности и рационалној употреби

[173] Ковачевић Александар, Лепотић Бранислава, ”Владавина права кроз Поглавље 15 – енергетика”, Национални конвент о Европској унији, Београд 2020, стр. 5.
[174] Закон о енергетици (”Службени гласник РС” бр. 145/2014, 95/2018, 40/2021, 35/2023, 62/2023, 94/2024).
[175] Закон о изменама и допунама Закона о енергетици, „Службени гласник РС“ бр. 145/2014, 95/2018, 40/2021, 35/2023 и 62/2023, чланови 64а до 64и.
[176] Закон о коришћењу обновљивих извора енергије „Службени гласник РС“, бр. 40/21 и 35/23.

енергије[177], Законом о рударству и геолошким истраживањима[178], Законом о климатским променама[179], Законом о потврђивању уговора о гаранцији Зајам за ликвидност ЕПС-а између Републике Србије и Европске банке за обнову и развој[180] и Законом о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице[181]. Законом о енергетици предвиђено је да се енергетска политика ближе разрађује и спроводи Стратегијом развоја енергетике Републике Србије, Програмом остваривања Стратегије и Енергетским билансом Републике Србије. Влада у складу са Стратегијом и Програмом остваривања Стратегије доноси националне акционе планове којима се ближе утврђују развојни циљеви и мере за њихово остваривање. Ескалација сукоба на глобалном нивоу изменила је услове у целокупном светском сектору енергетике и довела је до потребе усвајања нове Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2040. године, са пројекцијама до 2050. године[182] као основног акта којим се утврђује енергетска политика и планира развој у сектору енергетике. И у овој Стратегији класични извори електричне енергије, који подразумевају коришћење фосилних горива, остају стуб српског електроенергетског система, све док производња електричне енергије из обновљивих извора енергије, инфраструктура за пренос и дистрибуцију, као и складишни капацитети и способност интеграције обновљивих извора енергије не буду у довољној мери развијени и усклађени да поуздано и сигурно могу да замене домаћи угаљ, у складу са циљевима стратегије.

Република Србија се за енергетску транзицију определила још приступањем Енергетској заједници, чиме је преузела обавезу усклађивања и примене релевантних прописа и правних тековина Европске уније у областима енергетике, заштите животне средине, обновљивих извора енергије, енергетске ефикасности и одређених климатских питања. Ова оријентација је додатно потврђена закључивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом, којим су прихваћене тековине Енергетске заједнице у областима енергетике и заштите животне средине. Такође, потписивањем и ратификацијом Париског споразума 2015, односно 2017. године[183], Србија се обавезала на активно деловање у циљу смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште. Овај курс је додатно учвршћен 2020. године потписивањем Софијске декларације о Зеленој агенди за Западни Балкан[184], којом се Србија обавезала да, заједно са Европском унијом, доприноси остварењу циља да Европа до 2050. године постане угљенично неутралан континент. Важећи Закон о енергетици изричито предвиђа да се енергетске делатности производње електричне енергије и комбиноване производње

[177] Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије „Службени гласник РС“, број 40/21.
[178] Закон о рударству и геолошким истраживањима, „Службени гласник РС“, бр. 101/15, 95/18 - др. закон и 40/21.
[179] Закон о климатским променама, „Службени гласник РС“, број 26/21.
[180] Закон о потврђивању уговора о гаранцији Зајам за ликвидност ЕПС-а између Републике Србије и Европске банке за обнову и развој, „Службени гласник РС“ - Међународни уговори, број 3/23.
[181] Закон о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице „Службени гласник РС“, број 62/06.
[182] Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2040. године, са пројекцијама до 2050. године, ”Службени гласник РС” бр. 94/2024.
[183] Закон о потврђивању Споразума из Париза („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 4/17).
[184] Декларација из Софије о Зеленој агенди за Западни Балкан, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2020/deklaracija-iz-sofije-o-zelenoj-agendi-za-zapadni-balkan-srp.pdf.

електричне и топлотне енергије, снабдевања електричном енергијом на мало и велико и управљање организованим тржиштем електричне енергије обављају у складу са тржишним принципима.

У складу са ”Трећим енергетским пакетом” Европске уније, важећим Законом о енергетици спроведена је обавеза раздвајања делатности у електроенергетском сектору и уведено је раздвајање рачуна, оператора преносног система и оператора дистрибутивног система електричне енергије. Раздвајање рачуна предвиђено је чланом 18 важећег Закона о енергетици и значи да субјект који обавља једну или више енергетских делатности, или делатности које се не сматрају енергетским, има обавезу да води засебне рачуне за сваку од регулисаних енергетских делатности у својим интерним рачуноводственим обрачунима и да сачини годишњи биланс стања и успеха за сваку делатност појединачно. Контролу извршавања ове обавезе обавља Агенција за енергетику Републике Србије. Обавеза раздвајања оператора преносног система предвиђена је чланом 98 важећег Закона о енергетици, ради ефикасног остваривања независности оператора преносног система, и то тако што се забрањује да исто лице спроводи контролу над субјектима који обављају делатност производње или снабдевања електричном енергијом док истовремено спроводе контролу над оператором преносног система, или преносним системом. Обавеза раздвајања оператора дистрибутивног система електричне енергије предвиђена је чланом 131 Закона о енергетици и подразумева да оператор дистрибутивног система који је део вертикално интегрисаног предузећа мора бити независан у смислу правне форме, организације и одлучивања и других делатности које нису повезане са делатношћу дистрибуције електричне енергије, при чему независност не подразумева нужно и обавезу одвајања власништва над средствима дистрибутивног система од вертикално интегрисаног предузећа. Надзор над процесом либерализације тржишта електричне енергије Закон о енергетици из 2012. је у складу са ”Другим енергетским пакетом” поверио Агенцији за енергетику Републике Србије, као независном регулаторном телу. Агенција контролише усклађеност пословања енергетских субјеката са прихваћеним међународним обавезама и важећим прописима и усмерава и унапређује развој тржишта електричне енергије на принципима недискриминације и ефикасне конкуренције[185]. Међутим, електроенергетско тржиште Републике Србије, иако формално отворено за конкуренцију, и даље је под доминантним утицајем “ЕПС” а.д. и њихових подређених друштава и других привредних друштава у својини Републике Србије. Конкуренција на тржишту електричне енергије Републике Србије унеколико је унапређена 1. јануара 2015. године, од када и домаћинства могу потпуно слободно да бирају снабдевача електричном енергијом[186]. Међутим, послови производње, дистрибуције и снабдевања електричном енергијом фактички су остали у оквиру некадашњег јавног предузећа ”Електропривреда Србије” (ЕПС) и његових подређених друштава. Према Плану реорганизације ЈП ”ЕПС” из 2014. године[187], ЈП ”ЕПС” је требало да промени правну форму у акционарско друштво до септембра 2016.

[185] Закон о енергетици из 2012, чл. 36.

[186] Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године (”*Службени гласник РС”* бр. 101 од 8. децембра 2015.

[187] Програм реорганизације Јавног предузећа „Електропривреда Србије“ Београд је Влада Републике Србије прихватила Закључком 05 број 023-15149/2014 од 27. новембра 2014. године.

године, али се то догодило тек усвајањем овог плана 2017. године. И данас је скоро целокупна производња електричне енергије у рукама ”ЕПС” а.д. и његових термо и хидроелектрана[188], ако изузмемо локалне термоелектране-топлане и занемарљиве и са еколошког становишта веома упитне мини-хидроелектране и ветропаркове. Целокупном дистрибутивном мрежом управља Оператор дистрибутивног система ”ЕПС дистрибуција” д.о.о. Београд, које је подређено друштво ЈП ”ЕПС” (који поседује 100% удела у његовом капиталу). Ово друштво настало је припајањем наведеном друштву регионалних центара („Електровојводина“ д.о.о. Нови Сад, „Електросрбија“ д.о.о. Краљево, „Центар“ д.о.о. Крагујевац и „Југоисток“ д.о.о. Ниш, у складу са Програмом реорганизације Јавног предузећа „Електропривреда Србије“ Београд.

У складу са ”Трећим енергетским пакетом” и Законом о енергетици, предузеће за дистрибуцију електричне енергије које је део вертикално интегрисаног предузећа мора бити независно у смислу правне форме, организације и одлучивања од других делатности које нису повезане са делатношћу дистрибуције електричне енергије. Такође, према члану 132 Закона о енергетици, оператор дистрибутивног система који је део вертикално интегрисаног предузећа дужан је да донесе Програм усклађености за обезбеђивање недискриминаторног понашања, који садржи мере у циљу спречавања дискриминаторног понашања, начин праћења спровођења тих мера и обавезе запослених за постизање постављених циљева, као и да именује лице одговорно за праћење усклађености које припрема годишњи извештај о спровођењу Програма усклађености и доставља га Агенцији за енергетику на сагласност. Извештај о спровођењу Програма усклађености објављује се на интернет страницама оператора дистрибутивног система и Агенције за енергетику[189]. Снабдевање купаца електричном енергијом на гарантованом, комерцијалном и резервном тржишту такође је у рукама ЈП ”ЕПС”, које га спроводи путем свог Огранка ”ЕПС снабдевање”. које је до 2015. године било у форми д.о.о, па је на основу Уговора о статусној промени припојено матичном друштву, у складу са циљевима оптимизације пословања ЈП ”ЕПС” утврђеним Планом реорганизације. Послови преноса електричне енергије, управљања преносним системом и организације тржишта електричне енергије раздвојени су одлуком Владе у посебно привредно друштво, ЈП ”Електромрежа Србије” Београд[190]. Друштво је почело са радом 1. јула 2005, а правну форму променило је из јавног предузећа у акционарско друштво 8. новембра 2016[191], између осталог и због обавеза преузетих Споразумом о стабилизацији и придруживању. Пословање овог друштва регулисано је Правилима о раду тржишта електричне енергије и заснива се на принципу конкуренције и уклапања у јединствено европско тржиште[192].

---

[188] Годишњи извештај (Технички годишњак) ЈП ”ЕПС” за 2018. годину, стр. 4, http://www.eps.rs/cir/SiteAssets/Pages/tehnicki-izvestaji/TEH_Godisnjak2018_web.pdf (12.11.2020.).

[189] Акти на које Агенција за енергетику даје сагласност доступни су на: https://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=94 (5.11.2020.).

[190] Одлука Владе Републике Србије бр. 05 број 023-397/2005-1 од 27. јануара 2005. (”*Службени гласник РС”* бр. 12/2005).

[191] ”Информатор о раду ”ЕМС” а.д. Београд, новембар 2020, стр. 3, http://ems.rs/media/uploads/Informator_o_radu_EMS_AD%20-%20Copy%208.pdf (11.11.2020.).

[192] Правила о раду тржишта електричне енергије, новембар 2016, http://ems.rs/media/uploads/2017/Pravila%20o%20radu%20trzista/Pravila%20o%20radu%20trzista%20elektricne%20energije%20-%2009.12.2016.pdf (11.11.2020.).

Према извештају о мониторингу електроенергетског сектора шест земаља Западног Балкана, који је издао Секретаријат Енергетске заједнице у мају 2019. године, раздвајање оператора преносног система није било у целости спроведено у складу са ”Трећим енергетским пакетом”, јер није спроведено својинско раздвајање[193]. Међутим, очигледно је да је Србија у области енергетике остварила значајан напредак, будући да се у Годишњем извештају о имплементацији који је Енергетска заједница издала у новембру 2025. године[194] наводи се да је Србија међу првима у Енергетској заједници приступила свеобухватном усклађивању са Пакетом за интеграцију електричне енергије (који представља надоградњу Трећег енергетског пакета), усвајањем измена Закона о енергетици крајем 2024. и више подзаконских аката. Покренут је и поступак провере усклађености ради повезивања тржишта (*market coupling*), али пуна имплементација још није завршена. На велепродајном тржишту постоје организована тржишта за дан унапред и унутардневно тржиште (*SEEPEX*), али је њихов значај и даље ограничен. Са око 17,4% укупне потрошње тргује се на тржишту за дан унапред, док је трговање на унутардневном тржишту занемарљиво. Иако су уведени европски механизми (ценовни лимити, минимална величина понуде, временски оквири трговања), и даље постоје структурни проблеми у том смислу што се значајан део трговине одвија билатерално, а набавка електричне енергије за губитке у мрежи није транспарентна, него је и даље доминантна улога ЕПС-а. Балансно тржиште је делимично засновано на тржишним принципима, али цене капацитета и даље регулише Агенција за енергетику, што није у потпуности у складу са ЕУ правилима. Напредак постоји у увођењу 15-минутног обрачуна дебаланса, али методологија цена није потпуно усклађена. На малопродајном тржишту формално постоји слобода избора снабдевача и раст броја учесника, али тржиште је и даље ограничено. Гарантовано снабдевање и регулисане цене обухватају шири круг потрошача него што је дозвољено по правилима ЕУ, а снабдевач је одређен законом, а не по тржишним принципима. Улога „снабдевача последњег избора“ додељује се путем тендера, али је ЕПС и ту доминантан. Нови закон уводи напредне концепте као што су активни купци, агрегатори, енергетске заједнице, паметна бројила, али њихова примена касни због прописа који још нису уведени. У области заштите потрошача и енергетског сиромаштва постоји солидан нормативни оквир тако што су дефинисани рањиви купци, обезбеђене субвенције и забрана искључења. Србија има амбициозан циљ смањења енергетског сиромаштва до 2030, али структурне мере (нпр. енергетска ефикасност) још нису довољно развијене. Што се тиче инфраструктуре, оператери преносног и дистрибутивног система су формално раздвојени и регулисани, али су потребна даља усклађивања (нпр. тарифе, приступ мрежи, кодекси). Регионална интеграција је у току, али је непотпуна. Механизми за прекограничну трговину и

[193] Извештај о мониторингу електроенергетског сектора шест земаља Западног Балкана, Секретаријат Енергетске заједнице, мај 2019, страна 26, поглавље ”Cross Cutting Measures”, https://www.energy-community.org/regionalinitiatives/WB6/Monitoring_EL.html (5.11.2020.).

[194] Годишњи извештај о имплементацији Уговора о енергетској заједници за 2025. годину, Енергетска заједница, Беч, 2025 https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.energy-community.org/dam/jcr:ee52fae5-11ae-49f5-b731-3f82f9178e73/ECS_IR2025.pdf&ved=2ahUKEwjPu8b_9d6TAxW16wIHHfgVKukQFnoECAwQAQ&usg=AOvVaw3tKcnm2pD_pvcJ0_TOToPk (8.4.2026.).

повезивање тржишта су тек у развоју, а постоје и отворена питања (као што су нпр. капацитети на Косову). *SEEPEX* још увек функционише као фактички монопол, иако је планиран прелазак на конкурентни модел[195]. У наставку извештаја се такође наводи да је Србија 25. јула 2024. усвојила Национални енергетски и климатски план, којим је поставила циљ смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште за око 40,3% до 2030. године, у складу са обавезама из Енергетске заједнице. Постоји законски оквир за праћење емисија и извештавање, и остварен је напредак у достављању података, али још увек недостају пројекције будућих емисија. Усвојена је и дугорочна стратегија до 2050. године, која предвиђа постепено напуштање угља, али не поставља циљ климатске неутралности. У области обновљивих извора енергије, Србија је поставила циљ да до 2030. достигне 33,6% удела у укупној потрошњи (што је мање од циља Енергетске заједнице од 40,7%)[196]. Секторски циљеви су амбициознији за електричну енергију и грејање, али знатно скромнији за транспорт. Уведен је систем подстицаја кроз аукције и „уговоре за разлику“ (*contract for difference*)[197], а развијају се и модели самопотрошње и енергетских заједница. Србија има функционалан систем гаранција порекла електричне енергије, али он још није проширен на друге изворе енергије. Правни оквир за биогорива постоји, али његова примена касни. У сектору грејања постоји солидна регулатива, али недостају подстицаји и права потрошача (нпр. искључење са неефикасних система). Што се тиче енергетске ефикасности, Србија је према најновијем извештају Енергетске заједнице делимично усклађена са циљевима Енергетске заједнице[198]. Донети су одговарајући закон и низ подзаконских аката, уведени су енергетски менаџери, енергетски прегледи и системи праћења. Финансијска подршка за пројекте енергетске ефикасности је активна, посебно за јавне и стамбене објекте. Ипак, сектор зградарства, који троши највише енергије, заостаје. Стратегија постоји, али примена прописа и усклађивање са ЕУ директивама су ограничени. Напредак је видљив и у означавању енергетски ефикасних производа и у сектору грејања и хлађења, али и даље постоје практични проблеми, као што на пример мали број система даљинског грејања примењује наплату по стварној потрошњи. Што се тиче регулативе за контролу емисија гасова, мониторинг и верификацију, Србија је дигитализовала процесе, али и даље ради на потпуној усаглашености у области гасне и нафте безбедности. Енергетска и климатска правила су постављена, али имплементација и складиштење су у развоју[199.] Србија је усвојила Закон о климатским променама, којим је у своје законодавство пренела већину концепата из ЕУ директива, укључујући обавезу добијања дозвола за емитовање гасова са ефектом стаклене баште и планирање мониторинга. Списак обухваћених активности и гасова је дефинисан, а надлежни орган је именован, велики број дозвола и планова већ

[195] *Ibidem*, стр. 146-148.
[196] *Ibidem*, стр. 152.
[197] Уговори за разлику, или Уговори о разлици су финансијски деривати који омогућавају трговање кретањем цена различитих добара као што су акције, валуте, роба, индекси, итд. без њиховог стварног поседовања. Трговање се заснива на томе да улагач предвиђа да ли ће цена расти или падати, а његов добитак или губитак зависи од разлике између цене при отварању и затварању тзв. ”позиције”. То је у суштини уговор између улагача и брокера заснован на предвиђању кретања цене неког финансијског инструмента, при чему се зарада или губитак одређују разликом између улазне и излазне цене. ”Long позиција” значи да инвеститор очекује раст цене, док ”short позиција” подразумева очекивање пада цене.
[198] *Ibidem*, стр. 154.
[199] *Ibidem*, стр. 158.

је одобрен, а прописане су и финансијске казне за непоштовање обавеза. Мониторинг и извештавање су дигитализовани кроз платформу eGHG[200] која омогућава електронску подршку, јавни регистар и комуникацију између оператора и власти. Од 2025. систематски се прати емисија гасова. Верификација и акредитација су успостављене у складу са европским стандардима. Први акредитовани верификатори већ раде, а Акредитационо тело Србије је званично именовано[201]. Енергетска заједница надаље констатује да је Србија усвојила Закон о процени утицаја на животну средину који омогућава усаглашавање националног законодавства са ЕУ директивом о процени утицаја на животну средину. Овај закон поставља основу за то да пројекти добију одлуку о процени утицаја на животну средину пре него што се поднесе захтев за издавање грађевинске дозволе, чиме се затвара важан правни пропуст који је раније уочио Секретаријат Енергетске заједнице. Тренутно је у току процес оперативног спровођења закона кроз низ подзаконских аката. Уредба којом се утврђује списак пројеката за које је обавезна процена утицаја на животну средину, као и оних за које се процена може тражити налази се у фази усвајања. У наредне две године планирано је усвајање додатних правилника који ће регулисати садржај студија, процедуре јавних консултација, рад техничке комисије за оцењивање студија и вођење електронске базе података о процени утицаја на животну средину, поступцима и одлукама[202]. Што се тиче великих термоелектрана, Србија је испунила своје обавезе према директиви о великим комбинованим постројењима за 2024. годину. Емисије сва три загађивача наставиле су да се смањују, али емисије сумпор-диоксида (SO_2) и даље прелазе границе предвиђене Националним планом за смањење емисија, а прекорачење за азот-оксиде (NOx) остаје нерешено. Четири електране које нису обухваћене Националним планом настављају рад под строжијим условима, у складу са захтевима директиве о индустријским емисијама за нова постројења[203]. Када је реч о заштити природе, законски оквир је адекватан и предвиђа оцену утицаја у складу са ЕУ захтевима, али практична примена зависи од усвајања подзаконских аката. Током периода на који се извештај односи, Србија је усвојила више планова управљања заштићеним подручјима, укључујући планине, природе резервате и споменика природе, као и ажурирање Црвене књиге фауне са новим подацима о рибама, воденим бескичмењацима и птицама. Што се тиче еколошке одговорности, Србија је транспоновала само одређене одредбе директиве кроз Закон о заштити животне средине, а имплементација је још у раној фази. Финансијски инструменти за обезбеђење одговорности тек се развијају[204].

---

[200] Платформа eGHG: https://e-ghg-portal.ekologija.gov.rs.

[201] Акредитационо тело Србије (АТС) је национално тело за акредитацију у Републици Србији, које је основала Република Србија у форми установе, у складу са Одлуком о оснивању Акредитационог тела Србије („Службени гласник РС“, бр. 96/16 и 14/11) за обављање послова из чланова 3. и 8. Закона о акредитацији („Службени гласник РС", број 73/2010, 47/2021) за коју оснивачка права врши Влада Републике Србије. АТС је једино тело у Републици Србији коме се Законом о акредитацији поверава обављање послова акредитације. На питања оснивања, организације, положаја и делатности АТС-а примењују се одредбе закона којим се уређују јавне службе.

[202] Годишњи извештај о имплементацији Уговора о енергетској заједници за 2025. годину, Енергетска заједница, Беч, 2025, стр. 159.

[203] *Ibidem*.

[204] *Ibidem*, стр. 160.

Регулаторно тело у области енергетике, односно Агенција за енергетику Републике Србије (AEPC), функционише као независна институција и финансира се путем накнада и лиценци. Финансирање регулатора се углавном обезбеђује кроз регулаторне накнаде које се обрачунавају као проценат прихода мрежних компанија, као и кроз таксе за лиценце и друге приходе. Финансијски план одобрава Народна скупштина, али AEPC самостално располаже буџетом. Уколико план не буде благовремено одобрен, агенција може да настави рад по буџету из претходне године. AEPC регулише сектор електричне енергије и природног гаса, а има надлежности и у сектору нафте. У области електричне енергије бави се и подстицајним шемама за обновљиве изворе енергије и гаранцијама порекла. Њене надлежности су усклађене са директивама ЕУ за електричну енергију и гас. Изменама Закона о енергетици из 2024. године значајно су проширена овлашћења AEPC у спровођењу прописа и она сада може изрицати не само опомене, већ и новчане казне добављачима и операторима мрежа, које могу износити до 15% годишњег прихода компаније и уплаћују се у државни буџет. Агенција може и да привремено или трајно забрани обављање управљачких функција у енергетским субјектима, као и да покрене судске поступке. Овим се јача ефикасност спровођења одлука и унапређује правни оквир енергетског сектора. Ипак, аутономија AEPC унутар домаћег електроенергетског система је делимично ограничена јер њене акте мора да одобри Народна скупштина, а за запошљавање је потребна сагласност надлежног скупштинског тела. Услове за запослене одређује сама агенција, а у процесу селекције учествују искључиво њени представници. Након проширења надлежности у новембру 2024. године, покренуто је и проширење броја запослених како би се испратили нови задаци. Комисија за заштиту конкуренције има сва потребна овлашћења, али до сада није спроводила поступке у енергетском сектору, док је Комисија за контролу државне помоћи одобрила један вид државне помоћи за обновљиве изворе и није спроводила друге активности[205]. Републички завод за статистику редовно доставља енергетске податке, али образложени подаци за сектор услуга још недостају[206].

Дакле, према последњем Годишњем извештају Енергетске заједнице о имплементацији Уговора о енергетској заједници за 2025. годину, Србија је у односу на претходни извештај значајно унапредила законодавство у области животне средине и енергетике, успоставила механизме за контролу емисија, заштиту природе и рад енергетских регулаторних институција, али неки процеси и механизми још нису у потпуности у примени. Иначе је према ранијим извештајима Енергетске заједнице Србија била предмет поступка решавања спорова по механизму Енергетске у више случајева који се односе на државну помоћ. На пример, у јулу 2016. године Секретаријат

[205] У Србији је Комисија за контролу државне помоћи основана под окриљем Министарства финансија. Чланове Комисије за контролу државне помоћи именује Влада из реда лица која поседују „стручно знање у области државне помоћи, конкуренције и/или законодавства ЕУ“, а предлажу их различита министарства, због чега је Европска комисија у више наврата критиковала могућност постојања сукоба интереса у оквиру ње. Поред питања састава Комисије, нејасан правни статус Комисије такође може довести до повећане зависности од извршне власти. Закон о контроли државне помоћи не дефинише правни статус Комисије, осим што наводи да она треба да буде „оперативно независна у обављању својих дужности“. Формално прокламована оперативна независност Комисије додатно је доведена у питање њеном финансијском зависношћу од Министарства финансија, будући да Комисија нема сопствени буџет.
[206] *Ibidem*, стр. 162 и 163.

је упутио писмо о покретању поступка Републици Србији због непоштовања правила о државној помоћи у оквиру Енергетске заједнице, пошто Република Србија није испунила своје обавезе из Уговора о енергетској заједници, посебно из чланова 18 и 19, јер Комисија за контролу државне помоћи није извршила оцену или је погрешно оценила усклађеност државне помоћи додељене Електропривреди Србије за пројекат термоелектране Колубара Б[207].

И на крају, није могуће не поменути потенцијалне тенденције у развоју права енергетике у Републици Србији, о чему ће бити више речи у Глави X ове дисертације. Наиме, у Србији се у последње време, поред традиционалних енергетских тема, све чешће отвара и питање улоге нуклеарне енергије у будућем енергетском миксу. Посебно се помињу такозване мини-нуклеарне електране, односно мали модуларни реактори (*Small Modular Reactors - SMR)* са капацитетом далеко мањим од класичних нуклеарних постројења и са бројним потенцијалним предностима[208]. Мали модуларни реактори имају номиналну електричну снагу обично до неколико стотина мегавата и планирани су да се производе у фабричком окружењу и транспортом до локације у којој ће бити састављени, што потенцијално смањује трошкове изградње и скраћује време постављања у поређењу са великим реакторима. Ови модули такође углавном укључују модерне безбедносне системе и могу да допринесу обезбеђивању стабилне, нискоугљеничне електричне енергије, укључујући грејање и индустријску примену као део ширег интегрисаног енергетског система. Интересовање за технологију малих модуларних реактора и њихове могуће примене није само локална или национална појава. У Европи и САД ова технологија добија све већу пажњу као потенцијално решење за енергетску транзицију. Европска комисија и њени партнери из различитих области привреде покренули су Европску индустријску алијансу за мале и модуларне реакторе (*European Industrial Alliance on Small Modular Reactors*)[209] са циљем да се убрза развој, демонстрација и примена пројеката малих модуларних реактора до раних 2030-их година, у оквиру стратегије за постизање климатске неутралности и обезбеђења енергетске сигурности. Србија је укинула забрану изградње нуклеарних електрана Изменама Закона о енергетици из 2024. године[210]. Ова забрана је била уведена пре три

---

[207] Popović Dušan V., Institutional Design of State Aid Authorities in South East Europe: the Unfit Legal Transplant and its Ramifications in "Competition Authorities in South Eastern Europe: Building Institutions in Emerging Markets" (eds. B. Begović, D.V. Popović), Springer, 2018. стр. 69.

[208] Вид. нпр: https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/dimovic-prva-nuklearna-elektrana-u-srbiji-moguca-do-2040.-godine_1701890.html, https://www.021.rs/info/srbija/435056/djedovic-handanovic-zatrazili-smo-novac-za-prvu-fazu-nuklearnog-programa-srbije, https://n1info.rs/biznis/ministarka-energetike-priprema-izgradnje-nuklearne-elektrane-trajace-oko-cetiri-godine/.

[209] Европска индустријска алијанса за мале и модуларне реакторе је иницијатива Европске комисије која окупља индустрију, истраживаче, финансијере и регулаторе како би убрзала развој и примену малих нуклеарних реактора у Европи. Алијанса ради на превазилажењу техничких, регулаторних и финансијских препрека, развоју ланца снабдевања и јавног дијалога, уз подршку конкретним пројектима за изградњу малих нуклеарних реактора и акционим плановима за наредних пет година, са циљем повећања енергетске сигурности и подршке нискоугљеничној енергетској транзицији. Могућност чланства у Алијанси је отворена свим јавним и приватним телима која испуњавају одређене услове. Према списку преко 300 чланова Алијансе доступном на: https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/industrial-alliances/european-industrial-alliance-small-modular-reactors_en (8.4.2026.) нема ниједне установе из Републике Србије.

[210] Закон о изменама и допунама Закона о енергетици ("Службени гласник РС" бр. 94/2024. од 28.11.2024. године).

ипо деценије након несреће у Чернобиљу посебним Законом о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији[211]. Штавише, у Закон о енергетици је овим изменама унето читаво ново поглавље које се бави нуклеарном енергијом, а према коме се програм развоја мирнодопске примене нуклеарне енергије обавља у три фазе, од којих је прва испитивање оправданости приступа развоју нуклеарне енергије, друга сам развој програма нуклеарне енергије, а трећа његово спровођење. Међутим, у Републици Србији данас нема активних рудника уранијума, нити инсталисаних прерађивачких капацитета, а постојеће ванбилансне резерве уранијума су релативно мале и са аспекта садашњег степена истражености не представљају развојни потенцијал[212]. У сваком случају, примери регионалних иницијатива у вези са мини-реакторима[213] показују да овим најновијим сигналима које представници власти шаљу у вези са могућностима увођења нуклеарне енергије у енергетски микс на домаћем плану, Србија настоји да се позиционира у ширем европском и глобалном контексту интересовања за будућу примену малих нуклеарних реактора. То би свакако могло да допринесе смањењу емисија, диверзификацији извора и већој енергетској аутаркичности, што је од посебног значаја у условима енергетске транзиције ка нискоугљеничној будућности, када све државе на свету траже решења која могу бити целисходна у комбинацији са обновљивим изворима енергије.

3.9 Закључак главе

Компаративна анализа правних оквира у области електроенергетике у Европској унији, Сједињеним Америчким Државама и Републици Србији открива три суштински различита модела регулације, настала у различитим историјским, институционалним и политичким контекстима, али која данас конвергирају ка заједничким циљевима које подразумевају либерализацију тржишта, декарбонизацију, технолошку модернизацију и заштиту потрошача. Заправо је заиста тешко уочити суштинске разлике у начину регулисања тржишта и балансу између економских и социјалних приоритета, уз изузетак чињенице да САД и ЕУ имају супрадржавни ниво регулације који Србија као унитарна држава нема. Истраживање правног оквира електроенергетског сектора у ова три система такође открива да, без обзира на значајне разлике у институционалној архитектури, историјском наслеђу и степену централизације, ова три система деле исте фундаменталне проблеме и имају исте задатке као што су обезбеђивање поузданог и приступачног снабдевања електричном енергијом, успостављање ефикасног

[211] Закон о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији је био објављен у "Службеном листу СРЈ" бр. 12/95 и заменио је Закон о забрани изградње нуклеарних електрана у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији из 1989. године ("Службени лист СФРЈ" бр. 35/89).
[212] Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2040. са пројекцијама до 2050. године, стр. 10.
[213] Тренутно најзначајнији пројекат у Европи у вези са мини реакторима је онај у Румунији, где државна енергетска компанија *Nuclearelectrica* сарађује са америчком фирмом *NuScale* на изградњи постројења у месту Дојчешти (Doicești), на локацији некадашње термоелектране. Очекује се да тај пројекат може постати један од првих у Европи који ће применити технологију малих модуларних реактора у пракси и знатно допринети обезбеђењу стабилне, нискоугљеничне електричне енергије, с потенцијалом за комбинацију са соларним парком. Такође, у региону постоје и друге иницијативе, као што су активности оцењивања могућности за овакве пројекте у Словенији, где енергетске и научне институције прате развој технологије и процењују њен потенцијал за будућу употребу.

конкурентног тржишта, заштита потрошача и прилагођавање императивима енергетске транзиције. Различита решења тих проблема представљају резултат дубоких историјских, политичких и социоекономских специфичности сваког система, те их треба сагледавати управо у том контексту.

Европска унија је изградила свеобухватан наднационални правни оквир који је централизован и усмерен ка стварању јединственог енергетског тржишта постепено, кроз неколико деценија нормативне активности, полазећи од Оснивачких уговора и начела слободног тржишта, преко прва три Енергетска пакета, до данашњег „Пакета за чисту енергију за све Европљане" и иницијативе „Спремни за 55" и „Пакета за чисту индустрију". Кроз низ законодавних пакета и регулаторних механизама, ЕУ је настојала да уједначи правила и омогући слободно кретање електричне енергије и гаса између држава чланица. Основна полазишта су тржишна оријентација, повећање конкурентности, ефикасно коришћење инфраструктуре и унапређење безбедности снабдевања. У складу с тим, националне регулаторне агенције у свакој чланици ЕУ имају обавезу да спроводе заједничку енергетску политику ЕУ, при чему надгледају рад мрежа, регулишу цене и пазе на поштовање правила конкуренције. На тај начин, Европска унија тежи ка томе да се понаша као јединствен енергетски простор, без обзира на националне границе. Кључни инструмент тог оквира је директивно уређивање унутрашњег тржишта електричне енергије, засновано на обавезном раздвајању делатности производње, преноса и дистрибуције, независној регулацији и заштити потрошача. Преобликована електроенергетска директива из 2019. године, која је ступила на снагу 2021. године, фокусира се на потпуно раздвајање власништва над преносном мрежом, независност оператора дистрибутивног система и увођење нових тржишних актера попут активних купаца, агрегатора и грађанских енергетских заједница, потврђујући тако да је европски модел регулације ушао у нову фазу у којој право не само да уређује тржишне структуре него активно обликује енергетску транзицију. Тиме је право енергетике ЕУ постало глобални референтни модел чији нормативни утицај далеко превазилази границе држава чланица, простирући се и на земље Европског економског простора и потписнице Уговора о оснивању Енергетске заједнице. Почев од Радног документа Европске комисије из 1988. године па све до данас ЕУ је следила доследну логику изградње јединственог енергетског тржишта путем хармонизованих прописа, обавезног раздвајања делатности, независних регулаторних тела и прекограничне интеграције мрежа. Кроз четири законодавна пакета, ЕУ је успела да значајно реструктурира електроенергетске системе својих чланица, иако је то учињено уз знатне разлике у брзини и квалитету спровођења реформи, нарочито у источноевропским чланицама. Претварање монополских структура у конкурентна тржишта пратило је и успостављање механизама за заштиту потрошача, социјално угрожених категорија и малих корисника, будући да је искуство показало да либерализовано тржиште само по себи не гарантује социјалну доступност електричне енергије. Паневропска координација оператора преносних система кроз ENTSO-E и функционисање прекограничних тржишта, попут тржишта за дан унапред (*Day-Ahead Market*) и балансног тржишта (*Balancing Market*), представљају институционалне иновације које немају непосредни пандан у америчком систему. На овим тржиштима се електрична енергија купује и продаје преко државних граница у реалном времену, у складу са понудом и потражњом. Овакви модели

омогућавају већу флексибилност и интеграцију обновљивих извора енергије, као и ефикаснију употребу постојећих капацитета. Са доношењем пакета „Спремни за 55" и новог „Пакета за чисту индустрију" 2025. године, ЕУ је дала јасан сигнал да ће регулаторни оквир у наредним годинама бити све јаче усмерен ка декарбонизацији, конкурентности чистих технологија и заштити грађана и привреде од енергетских криза.

Са друге стране, електроенергетски систем САД карактерише изразита децентрализација. Иако постоји регулатива на савезном нивоу, кључну улогу у уређивању енергетског сектора имају појединачне савезне државе. Свака држава самостално уређује модел тржишта, начин одређивања цена, правила за производњу и дистрибуцију, као и обавезе добављача електричне енергије. Такав систем доводи до великог степена хетерогености, где се услови снабдевања и конкурентност знатно разликују од државе до државе. На савезном нивоу установљена је Савезна комисија за регулацију енергетике (*Federal Energy Regulatory Commission - FERC*), која регулише тржишта велепродаје електричне енергије, као и пренос електричне енергије између различитих савезних држава. Уставна подела надлежности између савезне власти и власти појединачних држава условљава да *FERC* регулише искључиво велепродајна тржишта и прекодржавне преносне услуге, док малопродајна тржишта и снабдевање крајњих потрошача остају у надлежности регулаторних тела сваке појединe савезне државе. *FERC* се такође стара о правичном приступу мрежама преноса електричне енергије, што подразумева могућност да произвођач директно прода енергију дистрибутеру без потребе да поседује сопствену мрежну инфраструктуру. На тај начин се поспешује конкуренција и омогућавају нови пословни модели. Ипак, кључне одлуке о цени електричне енергије за домаћинства, улагањима у нове капацитете, као и о структури власништва и организацији тржишта доносе се на нивоу савезних држава, што може ограничити могућности координисане енергетске политике на нивоу целе земље. Истовремено, кључне одлуке о структури малопродајних тржишта, ценама за крајње потрошаче и политикама у области производње доносе се на нивоу појединачних савезних држава. Тај модел производи висок степен хетерогености у погледу услова снабдевања, степена конкурентности и темпа енергетске транзиције, будући да не располажу све државе истим природним ресурсима, нити деле исте политичке приоритете. Таква институционална хетерогеност резултирала је значајним разликама у степену либерализације, ценовној политици и тржишним структурама широм земље. Неке савезне државе, попут Пенсилваније и Тексаса, спровеле су потпуну дерегулацију малопродаје, стварајући конкурентна тржишта у којима потрошачи слободно бирају снабдевача, док друге, попут Флориде и Алабаме, и даље функционишу на основу традиционалног модела регулисаних монопола. Пример Пенсилваније, која је 1996. године међу првима у земљи увела конкуренцију у сектору малопродаје електричне енергије, показује и потенцијале и ограничења таквог приступа: иако је тржиште формално отворено, значајан број потрошача и даље се ослања на услуге подразумеваног добављача, а нестабилност цена остаје трајни проблем. Такође, таласи реконцентрације тржишта након дерегулације указују на то да аутоматска веза између либерализације и веће конкурентности уопште није загарантована. На савезном нивоу, *FERC* је подстицао развој конкурентних велепродајних тржишта путем регионалних преносних организација, међу којима се *PJM Interconnection* издваја као највеће и најразвијеније

велепродајно тржиште електричне енергије у свету, које координира пренос електричне енергије и управља велепродајним тржиштима у тринаест савезних држава на североистоку земље. Реструктурирање електроенергетског сектора у САД спроведено је у неколико законодавних фаза, почев од Закона о политици регулисања јавно-комуналних услуга из 1978. године, преко Закона о енергетској политици из 1992. и 2005. године, до најновијег Закона о енергетици из 2020. године. Овај најновији пропис, усвојен као део широког омнибус закона о буџетским средствима, ставио је нагласак на истраживање чистих технологија, модернизацију електроенергетске мреже и унапређење инфраструктуре за складиштење енергије, потврђујући усмереност америчке енергетске политике ка декарбонизацији. Ипак, за разлику од европског модела, амерички приступ карактерише значајно већа улога тржишних механизама и приватног сектора, уз историјски дубоко укорењену традицију заштите приватне својине и уставних ограничења државне интервенције у привредну делатност. Тај приступ омогућио је снажно подстицање иновација, али је истовремено довео и до одређених негативних ефеката, попут поновне тржишне концентрације коју је омогућило укидање Закона о јавно-комуналним холдинг компанијама из 1935. године, а поједине организације за заштиту потрошача оцењују да је реконцентрација тржишта која је уследила довела до пораста цена и слабљења конкуренције. Са становишта компаративне анализе, може се констатовати да разлика између америчког и европског модела у суштини не почива толико на питању да ли либерализовати тржиште, него у ком институционалном оквиру то учинити и ко сноси одговорност за последице. У САД је та одговорност у великој мери децентрализована и поверена тржишним механизмима, са ограниченом могућношћу федералне интервенције, док је у ЕУ задржана јача улога регулаторних тела, уз истовремено настојање да се тржишни принципи и јавни интереси доведу у равнотежу кроз хармонизоване прописе. Оба модела имају предности и слабости, а ниједан не пружа универзално примењиво решење.

Република Србија, смештена на раскрсници ових утицаја, остварила је у протеклим деценијама значајан напредак у реформи свог електроенергетског сектора. Значајни кораци у правцу усклађивања са европским стандардима били су доношење новог Закона о енергетици, оснивање Агенције за енергетику и Републичке комисије за енергетске мреже, раздвајање оператора преносног и дистрибутивног система, те формално отварање тржишта за све категорије потрошача. Ипак, пуно остварење циљева постављених Трећим и Четвртим енергетским пакетом ЕУ и даље наилази на озбиљне препреке. Један од разлога за то је у великој мери и чињеница да Република Србија представља случај правне транзиције која се спроводи скоро искључиво под спољним институционалним притиском, превасходно кроз механизме Енергетске заједнице и процес придруживања Европској унији. Реформа енергетског сектора започела је 2004. године доношењем првог Закона о енергетици усклађеног са прва два Енергетска пакета, а наставила се усвајањем Закона о енергетици из 2014. године, чијим изменама и допунама из 2024. године Србија приступа свеобухватном усклађивању с Пакетом за интеграцију електричне енергије. Тиме је успостављен формалан правни оквир који обухвата раздвајање оператора преносног и дистрибутивног система, независно регулаторно тело у лику Агенције за енергетику, организована велепродајна тржишта за дан унапред и унутардневна тржишта путем *SEEPEX*, као и правне основе за развој

обновљивих извора енергије, енергетске ефикасности и, по новом, нуклеарне енергије укључујући мале модуларне реакторе. Важно институционално унапређење представља и оснивање Републичке комисије за енергетске мреже 2023. године, као самосталног органа за контролу оператора преносног система електричне енергије. Својинско раздвајање оператора преносног система није спроведено у потпуности, доминантан положај ”Електропривреде Србије” а.д. и њених подређених друштава у производњи, дистрибуцији и снабдевању није у суштинској мери промењен, а ценовна политика у корист домаћинстава, иако социјално разумљива у условима ниске куповне моћи становништва, проузрокује хронично умањење прихода од продаје електричне енергије и тако успорава инвестиције у нове технологије и обновљиве изворе. Такође, овакве цене демотивишу нове учеснике да уђу на тржиште јер се на њему суочавају са нелојалном конкуренцијом у виду цена које субвенционише држава. У крајњој линији, оваква политика одлаже процес енергетске транзиције, који подразумева постепено напуштање фосилних горива у корист чистих и одрживих извора енергије. Ово питање баланса између тржишне логике и социјалне димензије енергетске политике вероватно је централни проблем са којим се Србија суочава на путу ка потпуној либерализацији свог електроенергетског тржишта. Искуства из ЕУ показују да социјална заштита не мора бити у директном сукобу са тржишним принципима, под условом да се спроводи кроз циљане механизме подршке осетљивим категоријама потрошача, а не кроз уопштено субвенционисање цена за све кориснике. Такав приступ захтева, међутим, не само правне и регулаторне, него и шире социјалне и политичке реформе, укључујући јачање система социјалне заштите и унапређење информисаности потрошача. Анализа регулаторних оквира у сва три посматрана система недвосмислено потврђује да је енергетска транзиција ка обновљивим изворима не само еколошки императив, него и структурни проблем за тржишну организацију електроенергетског сектора у Србији. Непостојаност производње из сунчеве енергије и енергије ветра, потреба за складиштењем енергије, дигитализација мреже и активна улога потрошача (тзв. „прозјумера") захтевали су прилагођавање постојећих регулаторних модела у свим анализираним системима. У том контексту, будућност регулисања електроенергетског сектора у Србији зависиће управо од способности да се, ослањајући се на искуства водећих система, пронађе одрживи баланс између конкурентног тржишта, социјалне приступачности, инвестиционе сигурности и дугорочних циљева декарбонизације. Упркос оваквом формалном напретку, оцене Секретаријата Енергетске заједнице из 2025. године указују да пуна имплементација реформи у пракси остаје незавршена. Доминантна тржишна позиција ”ЕПС” а.д. и његових зависних друштава, ограничен обим трговине на организованим тржиштима, регулисане цене које обухватају шири круг потрошача него што то прописи ЕУ допуштају, неразвијеност тржишних механизама у балансном сегменту и успорено увођење нових тржишних актера попут агрегатора и енергетских заједница, сведоче о континуираном постојању јаза између нормативних решења и стварних тржишних прилика. Истовремено, усвајањем Националног енергетског и климатског плана, Стратегије развоја до 2040. са пројекцијама до 2050. и Закона о климатским променама, Србија је сигнализирала да има амбицију да спроведе дугорочну енергетску трансформацију усклађену са европским и глобалним трендовима, иако структурне

препреке у погледу инфраструктуре, капацитета институција и економске зависности од угља представљају значајна ограничења у остваривању постављених циљева.

Из свега наведеног произлази да упоредна правна анализа ова три система не открива само техничке разлике у регулаторним архитектурама, него и суштинске разлике у схватању улоге права у уређивању тржишта од јавног интереса. У Европској унији право активно обликује тржишне структуре и усмерава их ка дефинисаним политичким циљевима енергетске транзиције и климатске неутралности. У Сједињеним Америчким Државама оно служи пре свега као оквир за заштиту конкуренције и тржишних механизама, уз широку аутономију савезних држава да самостално уређују своја тржишта. У Републици Србији право је у функцији транзиције и спољашњег усклађивања, а његова делотворност у значајној мери зависи од институционалних капацитета и политичке воље да се нормативна решења у потпуности примене у пракси.

ДРУГИ ДЕО
ПРИРОДНИ МОНОПОЛИ И МОНОПСОНИ КАО ИНИЦИЈАЛНИ ОБЛИК ОБАВЉАЊА ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТСКИХ ДЕЛАТНОСТИ

Глава IV

Појам и појавни облици природних монопола и монопсона

4.1 Увод

Природни монополи и монопсони представљају специфичне тржишне структуре које су, и поред развоја савремених технологија и глобализације тржишта, и даље присутне у многим секторима економије. Њихова суштина није у недовољној конкуренцији као последици регулаторних или политичких баријера, већ у самој техничкој и економској организацији делатности у оквиру којих настају. Природни монопол се јавља када на одређеном релевантном географском тржишту један понуђач може по нижој укупној цени да обезбеди неки производ или услугу за све потрошаче него што би то могла да учини група произвођача у условима конкуренције. У таквим случајевима, дуплирање инфраструктуре и конкуренција путем више паралелних система не само што би повећало укупне трошкове за друштво, већ би и сам квалитет услуге био мањи. Типичан пример су енергетска инфраструктура, водовод, канализација, железница или метро системи у великим градовима. Да би се изградили и одржавали такви системи потребне су велике почетне инвестиције и високи фиксни трошкови, док су променљиви трошкови по јединици релативно мали. Како се обим производње или број корисника повећава, трошак по кориснику опада, што доводи до тзв. економије обима, односно ситуације у којој је економски најефикасније да један добављач опслужује цело тржиште[214]. Међутим, као једини учесник на страни понуде, монополиста има значајну тржишну моћ која му омогућава да самостално утиче на кретање цена, као и да одређује количине добара која ће бити доступна потрошачима. У одсуству конкуренције, оваква позиција често води ка томе да монополиста нема потребу да води рачуна о побољшању квалитета производа или услуге, већ је мотивисан искључиво максимизацијом профита. Резултат тога може бити неефикасно тржиште са вишим ценама, ограниченом понудом и упитним стандардима квалитета. Иако се у теорији често говори о такозваном „чистом монополу“, у пракси је он веома редак. Знатно је чешћа ситуација у којој тржиште контролише неколико великих актера, што води стварању олигопола, који представља облик ограничене конкуренције у коме мали број привредних субјеката има могућност да утиче на тржишне услове.

Понекад управо држава, која иначе има задатак да штити тржишну конкуренцију, сама успоставља или подржава монополе. До тога долази у случајевима када је циљ постизање ефеката економије обима и опсега, што у пракси значи смањење трошкова производње по јединици робе или услуге, а што се, у идеалном случају, позитивно

[214] Тривић Нада, ”Микроекономија”, ”Пролетер” а.д. Бечеј, Бечеј 2016, стр. 252.

одражава на крајњег потрошача. Ово се нарочито односи на стицање монополског положаја омогућавањем ексклузивног приступа или контроле над ретким ресурсима, као и давањем посебних одобрења државе за обављање одређене делатности или снабдевање одређене територије. Исто тако, држава штити монополске позиције засноване на правима интелектуалне својине (нарочито патентима), јер тиме подстиче улагање у истраживање и развој и стимулише технолошки напредак. Стога је у одређеним случајевима монопол не само дозвољен, већ и пожељан. Слично као и монопол, и монопсон представља поремећај тржишне структуре, али с позиције потражње. Он настаје онда када на релевантном тржишту постоји само један купац неке робе или услуге, док на страни понуде учествује више продаваца. Монопсонска ситуација доводи до тога да тај јединствени купац има могућност да диктира услове набавке, пре свега цену, што обично води ка снижавању прихода произвођача или пружалаца услуга. Монопсони се обично јављају као последица концентрације куповне моћи, било спајањем и припајањем привредних друштава, било усаглашеним понашањем више купаца на тржишту (што доводи до олигопсона, односно неформалног монопсонског положаја). Иако је ово ређи феномен од монопола, његове последице могу бити подједнако озбиљне. Монопсонска структура тржишта омогућава купцу да користи своју позицију како би спустио цену, наметнуо договорене услове и утицао на профитабилност и одрживост пословања понуђача. У екстремном случају, монопсон доводи до тога да понуђачи раде под минималним условима или чак испод прага исплативости, чиме се подрива дугорочна стабилност тржишта. Примери монопсона најчешће се везују за тржиште рада у малим и затвореним економијама, где један велики послодавац представља практично једину могућност запослења. У таквим случајевима, радници немају преговарачку моћ, јер немају алтернативу, па су приморани да прихвате ниске зараде, лоше радне услове и нестабилне уговоре. Ово се нарочито односи на индустријске градове (*company towns*) који су развијени око једне фабрике, рудника или великог привредног система. Тај образац је био чест у социјалистичким економијама, док се такође се јавља и данас у појединим индустријским гранама. Још један савремен пример монопсонске структуре може се наћи у пољопривреди, где мали произвођачи често зависе од једног или неколико великих откупљивача пољопривредних производа, попут супермаркета или великих прерађивача. Иако формално постоји више купаца, концентрација моћи у рукама неколицине мултинационалних компанија доводи до ситуације где понуда практично зависи од услова које диктирају крупни играчи, што се у теорији назива олигопсоном. У таквом окружењу, мали произвођачи губе способност да одређују цену и услове продаје, што често резултира несигурношћу, несразмерно ниским приходима и ослањањем на субвенције или помоћ државе.

Условно речено, природни монополи постојали су још у античко доба у областима у којима су ресурси били ретки, тешко доступни или под контролом једне особе, породице или државе. Један од најупечатљивијих примера био је монопол над производњом соли. Со је била неопходна за очување хране и здравља, а солане су често биле под директном контролом државе, па је тако у Римском царству држава контролисала производњу и трговину сољу, као што је био случај и у древној Кини, где су цареви у више наврата установљавали државни монопол над сољу како би финансирали државну управу и војску. Рудници племенитих и техничких метала, као

што су злато, сребро, бакар и гвожђе, били су још један значајан пример природног монопола. У Атини су, на пример, рудници сребра били под контролом државе, а у Египту и Персији у непосредној својини владара, док су приходи од њих коришћени су за финансирање војне и политичке моћи. Контрола над водом и системима наводњавања такође је представљала вид природног монопола. У Месопотамији, Египту и долини Инда, способност да се регулише доток воде одређивала је ко може успешно да се бави пољопривредом, док је контрола над водотоковима и системима за наводњавање давала моћ управљања над производњом хране и тиме осигуравала доминацију над становништвом. Поред тога, контрола над важним трговачким путевима и комуникационим правцима омогућавала је појединцима или државама да успоставе монопол над трговином. Феничани су, рецимо, готово монополски контролисали трговину пурпурном бојом (која се у то време добијала искључиво из једне врсте морских шкољки чије је станиште било у приобаљу Феникије), која је имала високу симболичку и економску вредност у читавом Медитерану. У Римском царству, држава је управљала мрежом путева и активно регулисала трговину, што јој је омогућавало да прикупља порезе и одржава контролу над економским токовима. Још један занимљив пример био је монопол над производњом папируса у древном Египту. Пошто је папирус био основни материјал за писање, египатска држава је контролисала његову производњу и извоз. Ова ограничења су чак подстакла развој алтернативних материјала, попут пергамента у граду Пергамону у Малој Азији. Сви ови примери показују да су и у античко доба постојали објективни услови за појаву природних монопола, посебно у погледу ограничених ресурса и инфраструктуре, али да је кључну улогу играла способност државе или појединаца да успоставе контролу над тим ресурсима.

Чак и у друштвима у којима није постојало тржиште у модерном смислу, монополу склоне делатности често су биле организоване као јавне службе под контролом државе или локалних власти. Развој економске теорије у XIX веку, а нарочито индустријализација и нагла урбанизација, омогућили су дубље разумевање овог феномена. Током XX века многе земље су, препознајући ризике од злоупотребе монополске моћи у таквим секторима, установиле регулаторна тела или су монополске индустрије национализовале, организујући их као јавна предузећа са задатком да обављају делатност у општем интересу. У неким случајевима, попут електродистрибуције, гасовода или преноса електричне енергије, природни монопол је (уз већ описане специфичности) остао до данас, јер се у њима конкуренција не може економски оправдати. Међутим, у другим областима, попут телекомуникација, транспорта, или производње електричне енергије, развој технологије и могућност отварања макар дела тржишта у датој делатности довео је до делимичне или потпуне либерализације сегмента производње, у коме више привредних субјеката конкуришу једни другима, док је инфраструктурни део остао под контролом једног субјекта, који је најчешће под контролом државе. Постоје поједине области од изузетног значаја за функционисање друштва у којима је постојање монопола и монопсона посебно непожељно. То се нарочито односи на тржишта основних животних намирница, лекова и енергената. Уколико би у тим секторима дошло до злоупотребе монополског или олигополског положаја, последице по друштво би биле озбиљне и захтевале би хитну

државну интервенцију, како би се обезбедила равномерна доступност тих добара и спречиле деструктивне друштвене и економске последице.

Иако је савремени економски систем све више оријентисан ка тржишту и конкуренцији, природни монополи и монопсони су и даље присутни и захтевају пажљиву регулацију. Уместо да се примењује униформни модел либерализације на све секторе, потребно је препознати специфичности сваке делатности и применити најприкладнији облик управљања. Тамо где конкуренција није економски оправдана, држава мора да обезбеди регулаторни оквир који ће спречити злоупотребу положаја и обезбедити доступност услуге свим грађанима по правичним условима. Са друге стране, у случајевима монопсонске моћи, потребно је подстицати развој алтернативних канала продаје, удруживање произвођача и равномернију регионалну економску политику. Ово је посебно значајно имајући у виду да природни монополи и монопсони нису анахрони остаци старих економија, већ реалност и у XXI веку, због чега се мора водити рачуна о томе да се њихова регулација усмери на такав начин да они служе јавном интересу, уместо да га угрожавају.

4.2 Појам природних монопола и монопсона

О монополу је писао још Аристотел, посматрајући га као злоупотребу економске моћи ради личне користи, и та се тема скоро константно провлачи кроз његова дела, у којима он разматра економске и етичке аспекте трговине, профита и неправедне зараде. Иако сам појам „монопол“ у данашњем економском смислу није био развијен у антици, Аристотел препознаје и критикује поступке који одговарају савременој идеји монопола, односно ситуације у којима појединци злоупотребљавају свој привилеговани положај како би стекли прекомерну добит на штету заједнице. Томе му је послужила анегдота коју описује у „Политици“[215], о Талесу из Милета, филозофу и астроному, који је предвидео добру жетву маслина и унапред изнајмио све пресе за маслине у Милету и на оближњим острвима. Када је жетва дошла, сви су морали да се обрате њему, па је он, држећи монопол над пресама, диктирао услове и остварио велику зараду. Аристотел ову причу наводи не да би похвалио монополско понашање, већ да би показао како је мудрост (философија) довољна за стицање богатства, али и како то богатство не мора бити исправно са становишта морала и правде. Поред тога, у „Никомаховој етици“[216], Аристотел прави разлику између „економије“ (управљања домаћинством) и „хрематистике“ (стицања новца), при чему хрематистику, нарочито у облику прекомерне трговачке добити и камате, сматра неприродном и неетичком. Овим је поставио темеље за каснију критику монополистичког понашања, јер такве праксе почивају управо на хрематистици, односно на тежњи ка профиту без друштвене користи. Дакле, иако термин „монопол“ није коришћен у античкој Грчкој у модерном економском смислу, Аристотел је својим делима поставио јасан етички и аналитички оквир за разумевање монополског понашања као друштвено непожељног феномена.

Појам природног монопола је први обрадио Томас Малтус почетком XIX века у контексту ограничења тржишта и производње, обрађујући у својим делима

[215] Аристотел, ”Политика”, Књига I, 11, БИГЗ, Београд, 2003.
[216] Аристотел, ”Никомахова етика”, Контраст издаваштво, Београд, 2023.

теме економске искључивости и ограничености ресурса, које ће касније постати темељи за концепт природног монопола. Иако није експлицитно употребио израз „природни монопол“ у оном облику у којем га данас разумемо, нити постоји директан цитат у његовим делима у којем се та синтагма дословно појављује, сматра се да је Малтус у својим разматрањима индиректно утицао на касније дефинисање појма природног монопола, јер је у више наврата писао о ситуацијама у којима један економски субјект има структурну предност и утицај на тржиште који не проистичу из закона или привилегија, већ из саме природе производње или дистрибуције. На пример, у свом делу ”Истраживање о природи и развоју ренте, и принципима којима се она регулише из 1815. године[217], Малтус анализира улогу закупа земљишта и положаја земљопоседника, указујући да постоје случајеви у којима неки ресурси (попут плодне земље или извора воде) имају посебан економски значај и не могу бити реплицирани, што је касније постало основа за разумевање природних монопола као случајева у којима је конкуренција технички или економски немогућа. Нешто касније се природним монополима бавио и Фредерик Бастиа, француски економиста и либерални мислилац XIX века, који је уочио постојање привилегованих положаја у појединим гранама привреде. Ни Бастиа није директно употребљавао термин „природни монопол“, али се у својим делима и те како бавио темама које се односе на суштину природних монопола, њихову оправданост и однос према државној интервенцији. Бастиа је био оштар критичар сваког облика монопола, посебно монопола који настају захваљујући државној интервенцији, протекционизму, лиценцама и привилегијама. Он је веровао у слободно тржиште и сматрао да су монополи, па и тзв. природни монополи, углавном резултат вештачког ограничавања конкуренције, а не спонтаног деловања тржишних механизама. У својим списима, посебно у делу „Шта се види и шта се не види“[218] и другим економско-политичким есејима, Бастиа инсистира на томе да државна интервенција, ма колико се чинила оправданом (нпр. у комуналним делатностима, путевима, железници, пошти), често има нежељене последице које нису одмах видљиве. Он је сматрао да чак и у областима у којима се чини да је природни монопол неминован, постоји простор за конкуренцију и иновације, ако се тржиште не ограничава законским или административним препрекама.

Ауторство над појмом природног монопола углавном се приписује Џону Стјуарту Милу, будући да је он у свом делу „Принципи политичке економије“[219], које је објавио 1848. године први прецизно дефинисао природни монопол у модерном смислу, тврдећи да су то монополи „који настају услед околности, а не закона“. У овом делу Мил је дефинисао појам природног монопола као монопол који настаје због техничких и економских фактора као што су економија обима и високи фиксни трошкови који онемогућавају конкуренцију, нарочито у појединим делатностима као што су железнице, канали, и слично. Он тиме прави разлику између монопола насталих државном

[217] Malthus Thomas Robert, *An inquiry into the nature and progress of rent, and the principles by which it is regulated*, John Murray, Лондон 1815, https://core.ac.uk/reader/322623400.
[218] Bastiat Frédéric, *What is Seen and What is Not Seen (Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas)* https://www.econlib.org/library/Bastiat/basEss.html?chapter_num=4#book-reader, 30.7.2025.
[219] Mill John Stewart, *Principles of Political Economy*, https://www.gutenberg.org/files/30107/30107-pdf.pdf

интервенцијом и оних који произлазе из саме природе одређених привредних делатности.

Дакле, природни монополи и монопсони у оном смислу који је предмет ове докторске дисертације појављују се тек пре мање од два века и описују се као делатности које имају својство монопола управо због својих инхерентних техничко-економских карактеристика. Стога се чини да се природни монопол може дефинисати као структура тржишта у којој један привредни субјект, услед деловања тржишних закона, а не регулаторне интервенције, заузима доминантан положај због специфичних карактеристика дате делатности, најчешће високих баријера за улазак или излазак са тржишта, односно фиксних трошкова, као и ефеката економије обима. Он се успоставља или (а) услед немогућности других актера да уђу на тржиште због изузетно високих почетних трошкова улагања у инфраструктуру, или (б) зато што је производња великих количина далеко ефикаснија, што доводи до смањења просечних трошкова и, у идеалном случају, бољих услова за потрошаче. У пракси, природни монопол често значи да један субјекат обавља одређену делатност на релевантном географском тржишту без конкуренције. Међутим, само постојање природног монопола не представља нужно повреду конкуренције, већ може имати позитиван утицај на друштвено благостање, под условом да се његов положај не злоупотребљава, већ регулише у јавном интересу. Области у којима се природни монополи најчешће јављају су области у којима је изградња паралелне инфраструктуре економски неисплатива или непрактична, те самим тим тржишна конкуренција постаје немогућа или веома ограничена. Управо због тога, природни монополи се у модерном смислу јављају тек са индустријском револуцијом и развојем масовних инфраструктурних система, што условљава и појаву државне економске регулације јавних служби[220]. Дакле, природни монополи нису само историјски или теоријски појам, већ су неодвојиво повезани са развојем модерне државе, урбанизацијом и техничким напретком. Њихова појава и разумевање кључни су за обликовање савремених политика регулисања јавних система, посебно у областима где слободно тржиште није у стању да обезбеди ефикасност, правичност и доступност јавних добара и услуга свим грађанима под фер и одрживим условима[221]. Такве делатности укључују железнички транспорт, изградњу и одржавање путне инфраструктуре, канале, луке, системе за наводњавање, телеграф и телефон, као и гасоводе, водоводне системе, дистрибуцију електричне енергије, трамвајски и метро саобраћај. Ови монополи, за разлику од класичних (привремених или вештачки створених) монопола, нису производ законских или другачијих привилегија, корупције или економске злоупотребе, већ су последица високих фиксних трошкова, обима потребне инфраструктуре и ефеката економије обима. Дакле, природни монопол настаје у ситуацијама када је економски рационално да само један учесник обезбеђује одређену робу или услугу, јер су трошкови

[220] Детаљније о појму природног монопола уопште вид.: Schmalensee Richard, *Control of Natural Monopolies*, Lexington Books, Лексингтон 1979, Sharkey William W., *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge University Press, Кембриџ 2008 и Berg Sanford V. and Tschirhart John, *Natural Monopoly Regulation*, Cambridge University Press, Кембриџ 2008.

[221] Mosca Manuela, On the origins of the concept of natural monopoly: Economies of scale and competition, European Journal of the History of Economic Thought, јун 2008, 15:2, 317–353.

изградње паралелне инфраструктуре тако високи да би постојање конкуренције довело до дуплирања трошкова и, парадоксално, нижег квалитета услуга. С обзиром на то да су природни монополи најчешће присутни у делатностима од јавног интереса, државе су у обавези да успоставе ефикасан регулаторни оквир. Специјализовани органи имају задатак да обезбеде равнотежу између економске оправданости постојања монопола и заштите интереса потрошача, како би се спречиле могуће злоупотребе попут прекомерног повећања цена, занемаривања улагања у технолошки развој или смањења квалитета услуга.

Међутим, важно је нагласити да постоји школа мишљења која доводи у питање саму основу теорије природних монопола, тврдећи да је реч о конструкцији, односно фикцији, која се користи у оправдавању државне интервенције или заштите одређених корпоративних интереса. Представници ове критичке перспективе, као што су Милтон Фридман (Чикашка школа економије), Гордон Талок (оснивач теорије јавног избора) и Фридрих Хајек (Аустријска школа економије), тврде да не постоји ниједан пример монопола који је настао искључиво „природним путем“, односно као резултат технолошких или економских ограничења. Сваки од ова три теоретичара економије био је познат по свом скептицизму према државним интервенцијама и по одбрани слободног тржишта. Иако се нису нужно потпуно слагали у свим аспектима економске теорије, нит који их повезује јесте критика идеје да монополи природно настају и опстају на слободном тржишту. По њиховом мишљењу, тзв. природни монополи никада нису били неутрални тржишни феномен, већ резултат регулаторних или правних оквира који су, свесно или несвесно, фаворизовали велике тржишне актере. Из ове перспективе, теорија природног монопола представља заправо инструмент којим се великим компанијама омогућава да задобију или очувају монополски положај под плаштом јавног интереса, при чему се сама „природност“ тог монопола користи као реторичко средство да би се прикрила његова стварна природа, а то је, у највећем броју случајева, последица државне регулативе, лиценцирања или намерног искључења конкуренције. Природни монопол, у том смислу, по мишљењу ових аутора, није ништа више од економске и политичке конструкције која се одржава уз помоћ државне интервенције и привилегија, а не економске нужности. Фридман је у свом делу ”Капитализам и слобода”[222] изнео тезу да су највећи и најопаснији монополи резултат државне заштите, а не слободног тржишта, односно да су готово сви монополи који опстају или су настали, то учинили уз подршку државе кроз регулативу, лиценце, трговинске баријере, патенте итд. Хајек је, као и други аустријски економисти, сматрао да слободно тржиште теже елиминише монополе, и да су дугорочни монополи одрживи само ако су заштићени државном интервенцијом, што је сматрао и Талок, који је такође истицао да се монополи одржавају захваљујући политичком процесу, а не спонтано. Један од главних аргумената противника теорије природних монопола тиче се и фрагментираности тржишта (нпр. у секторима као што је дистрибуција електричне енергије или пренос природног гаса). Ови системи су по природи локални или регионални, јер технолошка ограничења не дозвољавају практичан или економичан пренос на велике удаљености, што уједно значи да се појединачни мрежни системи развијају под различитим правним и регулаторним оквирима. Ово

[222] Friedman Milton, *Capitalism and Freedom*, 1962.

надаље практично значи да се „природни“ монопол успоставља на једној територији не само због рационализације улагања и поврата инвестиција, већ и због институционалне и географске изолованости. Из тог разлога се у економској политици све више говори о потреби пажљивог и сврсисходног приступа, не да се сваки монопол *a priori* третира као негативна појава, али ни да се постојање монопола подразумева као нужност. Уместо тога, државе морају развијати јасну и доследну политику у односу на секторе у којима се јављају монополске структуре, са циљем очувања јавног интереса и дугорочног друштвеног благостања[223]. Та политика, позната као економска регулација, представља скуп мера и механизама којима држава активно утиче на услове под којима природни монополиста послује. Регулација подразумева дефинисање минималних стандарда услуге (као што су квалитет и обим), регулисање цена и утврђивање обавезе испоруке. Сврха економске регулације није само у заштити крајњих корисника од могућих злоупотреба монополског положаја, већ и у обезбеђивању одрживости и ефикасности саме делатности на дужи рок[224].

Имајући све наведено у виду, посебно је важно нагласити да успостављање природног монопола, само по себи, не представља повреду правила о заштити конкуренције. Међутим, проблеми настају онда када монополиста злоупотреби свој положај кроз прекомерно повећање цена, ограничавање понуде, занемаривање улагања у квалитет или иновације, или кроз дискриминацију потрошача. Исто тако, у случајевима када на релевантном тржишту постоји неколико актера који имају природну монополску позицију, може доћи до стварања природног олигопола, где постоји опасност од усклађеног деловања и нарушавања конкуренције - кроз договоре о ценама, поделу тржишта или координисано ограничавање производње. Управо зато је економска регулација од суштинског значаја: она има превентивну и корективну улогу. Превентивно, она спречава стварање услова за злоупотребу, а корективно реагује у случајевима када се злоупотреба већ догодила. У том смислу, економска регулација представља компромис између тржишне ефикасности и социјалне правде, односно између интереса инвеститора и потребе за заштитом јавног интереса. Сходно томе, иако појам природног монопола остаје предмет академске дебате, у пракси је очигледно да одређене делатности имају техничке и економске карактеристике које фаворизују постојање једног пружаоца услуге. Зато је питање не толико да ли природни монополи треба да постоје, већ на који начин се њихово постојање може уредити тако да служе друштву, а не да га оптерећују.

4.3 Друштвени фактори релевантни за настанак природних монопола и монопсона

Већ је у претходним поглављима речено да су у многим државама енергетске, телекомуникационе, транспортне и јавно-комуналне делатности на свом почетку биле

[223] Беговић Борис, Лабус Мирољуб, Јовановић Александра, ”Економија за правнике”, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2013

[224] Вид. Беговић Борис, ”Регулација природних монопола”, Економика: стручни часопис за организацију рада и економику пословања терцијарне привреде, година XXXV, бр. 1/2, 1999, 33-36 и Беговић, Борис, ”Ефикасна регулација природних монопола”, Економска мисао, број 1-2, 1999, 25-41.

организоване као државни монополи који нису функционисали по тржишним принципима. На пример, за област енергетике се сматрало да у суштини представља пружање услуга од јавног значаја, а циљ енергетских политика већине држава било је постизање националне енергетске аутаркије, односно енергетске аутономије. Са изузетком нафтне индустрије, која је у својој суштини одувек укључивала прекограничну производњу енергије (будући да се нафта црпела тамо где постоје извори, а трговина њоме се одвијала на светском тржишту), снабдевање енергијом, а самим тим и енергетика, углавном је било унутрашње питање појединачних држава[225]. Тако су у свим земљама света за обављање поменутих делатности била оснивана привредна друштва која су била вертикално интегрисана, а у многима од њих су та друштва била у јавном власништву. Ова друштва су за знатна иницијална улагања која су вршила у изградњу инфраструктуре и преузимање обавезе да обезбеде континуирано снабдевање, заузврат добијала право монопола на производњу, пренос и снабдевање потрошача електричном енергијом, топлотом, гасом и телекомуникационим услугама. Државе, у принципу, нису имале ништа против монополизације ових сектора јер је владало уверење да је са само једним снабдевачем енергије лакше контролисати његов рад и цене енергије. Осим тога, сама идеја конкуренције у енергетском сектору сматрана је опасном и повезивала се са политичким ризицима, због могућег незадовољства потрошача услед непредвидивих флуктуација у понуди и потражњи, па чак и могућих криза у снабдевању електричном енергијом и топлотом, уколико би се у овом сектору дозволили тржишни односи[226].

По нашем мишљењу, могуће је идентификовати неколико фактора који су кључни за настанак природних монопола и монопсона и тичу се географских, историјских, културних и политичких околности, као и степена развоја инфраструктуре и технологије, као и степена образовања грађана на одређеном географском тржишту. Тако је један од кључних друштвених фактора географска и демографска концентрација становништва на одређеном подручју. У руралним и слабо насељеним подручјима често постоји само једна економски оправдана опција за пружање одређене услуге или за запошљавање већег броја људи. У таквим условима, један добављач електричне енергије, водоснабдевања или телекомуникација може стећи природни монопол, јер је у смислу трошкова неисплативо да више привредних друштава опслужује малобројно и географски раштркано становништво. Слично томе, у малим местима са ограниченим бројем послодаваца, једна велика компанија, попут рудника или фабрике, може постати једини реалан корисник радне снаге, што доводи до појаве монопсона[227]. Историјске околности и културне навике становништва такође играју значајну улогу. У многим заједницама, дуготрајно присуство једне фирме или институције у одређеној делатности ствара навику корисника да се ослањају искључиво на тај извор. Ово често доводи до

[225] Schill Stephan W., *The interface between national and international energy law*, *Research Handbook on International Energy Law*, стр. 44-76 (2014) https://www.koufafoundation.org/wp-content/uploads/2015/07/Schill-The-Interface-between-National-and-International-Energy-Law.pdf (11.4.2026).
[226] Ispolinov Alexei, Dvenadtsatova Tatiana, The Creation of a Common Energy Market; A Quiet Revolution with Far-Reaching Consequences, стр. 78-91.
[227] Delabastita Vincent, Rubens Michael, Monopsony and Industrialization, 2022, https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2022/09/Monopsony-and-Industrialization.pdf, 14.3.2023.

инерције у понашању потрошача, који ни не траже алтернативе, чак и када се оне појаве[228]. Уколико је нека услуга традиционално повезана са одређеним предузећем, та веза се може наставити из генерације у генерацију, што резултира стабилношћу монополске позиције, чак и у условима отвореног тржишта. Политичке и институционалне структуре такође имају кључни утицај. Регулаторни оквири, системи издавања дозвола и административне баријере могу озбиљно ограничити улазак нових учесника на тржиште. У многим случајевима држава директно или индиректно подржава постојање монопола или монопсона кроз доделу концесија, субвенција, ексклузивних дозвола или других врста заштите. Лобирање и вршење политичког утицаја предузећа која већ имају доминантан положај може спречити конкуренцију, чиме се додатно оснажује њихов монополски или монопсонски статус. Ово је посебно видљиво у секторима као што су енергетика, здравство или телекомуникације, где регулација често игра већу улогу него само тржиште. Инфраструктура, као што су путеви, пруге, комуникационе мреже и снабдевање енергијом такође значајно утиче на способност других актера да уђу на тржиште. Уколико инфраструктура није довољно развијена, трошкови уласка за потенцијалне конкуренте постају превисоки, што одржава позицију доминантног предузећа. У неразвијеним или тешко доступним подручјима, једини добављач често остаје без реалне конкуренције, иако теоретски постоји могућност за паралелно пословање више актера на истом географском тржишту. Ниво образовања и технолошке компетенције у друштву такође имају утицаја на конкурентност тржишта. Ако у друштву не постоји довољан број стручно оспособљеног кадра са знањем да развије алтернативни производ или услугу, једна фирма може дуго задржати монополску позицију. Ово је нарочито видљиво у индустријама са високим технолошким праговима, као што су телекомуникације, информационе технологије или енергетски сектор. На крају, етичке норме и друштвена очекивања могу имати пресудну улогу. У многим заједницама постоји уверење да одређене услуге треба да буду централизоване и под контролом једног актера, и то најчешће државе. Таква друштвена перцепција може директно обесхрабрити конкуренцију, јер се присуство више актера у неким секторима доживљава као непотребно или чак опасно. Примери за то су јавни превоз, водоснабдевање, образовање и здравство, где се често сматра да тржишна логика не треба да има примат над јавним интересом. Такође, често се занемарује улога медијске и дигиталне писмености у креирању конкурентности тржишта. Уколико потрошачи или радници на одређеном подручју немају довољно информација о доступним алтернативама, чак и у ситуацијама где би конкуренција могла постојати, монопол или монопсон се могу одржавати дуже него што би то било оправдано услед економских узрока самих по себи. На пример, ако становници једног краја нису свесни да постоји друго предузеће која пружа исту услугу или боље услове рада, они ће наставити да се ослањају на једног понуђача. Не треба, такође, занемарити ни политичко и институционално окружење на тржишту, јер државне одлуке, регулативе, систем издавања дозвола и субвенције могу директно формирати или штитити монополе и монопсоне. Држава, као регулатор или као економски актер, често има капацитет да

[228] Видели смо да је то, на пример, случај у Комонвелту Пенсилванија, где се грађани листом опредељују за услуге традиционалне локалне енергетске компаније, иако им на располагању стоје бројне друге опције.

одлучује о структури тржишта, било кроз активно деловање, било кроз пасивност и одсуство регулације. Институције попут судова, агенција за заштиту конкуренције или инспекцијских органа имају задатак да прате и контролишу концентрацију тржишне моћи, али уколико су те институције слабе, недовољно стручне или политички зависне, монополске структуре лако се одржавају. На крају, друштвене вредности и културни обрасци могу директно утицати на прихватљивост монопола или монопсона у очима јавности. У друштвима где је државна контрола над јавним добрима дубоко укорењена, постојање једног провајдера у секторима као што су енергетика, здравство или образовање често се доживљава као пожељно. Такве вредности могу спречити развој тржишне алтернативе чак и када би она била економски одржива. Са друге стране, у друштвима која више вреднују конкуренцију, иновације и индивидуалну иницијативу, друштвени притисак може допринети демонополизацији и разбијању концентрисане моћи.

Укратко, иако су економски разлози као што су економија обима, високи фиксни трошкови, техничка недељивост производње и ограничена потражња најчешће објашњење за појаву природних монопола и монопсона, они представљају само један део ширег мозаика фактора који обликују структуру тржишта. У пракси, тржишта функционишу унутар сложених друштвених, институционалних и културолошких оквира који могу снажно утицати на то ко има моћ, како се конкуренција развија или зашто изостаје. Друштвени фактори као што су географија, историјске околности, политички систем, институционални аранжмани, инфраструктурна повезаност, ниво образовања и опште друштвене вредности имају подједнако важну, ако не и пресудну улогу у настанку и трајности монополских и монопсонских структура. Регулација тржишта, прописи о заштити конкуренције и економска интервенција не могу бити ефикасни ако се занемаре социјални и културни контекст у оквиру кога одређено тржиште постоји. Регулатива заштите конкуренције стога мора узимати у обзир не само трошкове и цене, већ и инфраструктурне препреке, институционалне баријере, образовни капацитет становништва и опште поверење у тржишне механизме, да би се осигурало да тржиште функционише у интересу друштва у целини.

4.4 Типични појавни облици природних монопола

4.3.1 Природни монополи у области пружања јавно-комуналних услуга и обављања делатности од јавног значаја

Већ је на неколико места речено да су природни монополи посебно присутни у секторима у којима су високи фиксни трошкови уласка на тржиште, а променљиви трошкови релативно ниски, и да типичан пример таквих сектора представљају јавно-комуналне делатности попут водоснабдевања, дистрибуције електричне енергије, одвожења отпада, грејања, канализације и јавног превоза. У комуналним услугама, карактеристике природног монопола најизразитије се манифестују у инфраструктурној природи пословања[229]. На пример, изградња и одржавање водоводне мреже,

[229] Baldwin John R, Regulatory Failure and Renewal: The Evolution of the Natural Monopoly Contract, 2nd Edition, McGill-Queen's University Press, Монтреал 2022.

електроенергетске мреже или топловода захтева велика улагања у опрему и постројења, док је маргинални трошак повезивања новог корисника на већ постојећу мрежу релативно низак. Из тог разлога је економски нерационално, па чак и технички неизводљиво, да више субјеката гради паралелне мреже и надмеће се на истом релевантном географском тржишту[230]. Уместо тога, тржиште природно тежи концентрацији, односно монополизацији, што истовремено отвара питање потенцијалне злоупотребе тржишне моћи. Управо из тог разлога држава улази у улогу регулатора, чиме покушава да оствари равнотежу између економске ефикасности и социјалне правде[231]. Регулаторне мере које држава у том циљу предузима могу укључивати контролу цена, обавезу пружања универзалне услуге, стандарде квалитета и транспарентност обрачунавања трошкова. У неким случајевима, држава преузима и директну власничку улогу путем јавних предузећа, како би спречила приватну злоупотребу јавне инфраструктуре.

Комуналне услуге често имају карактер јавног добра, односно услуга од јавног значаја, што значи да њихова доступност и квалитет утичу на опште благостање потрошача на тржишту, јавно здравље и друштвену стабилност. Из тог разлога, приступачност ових услуга се не сме препустити искључиво тржишним механизмима[232]. Рецимо, уколико водоснабдевање функционише по чисто профитној логици, сиромашна или рурална подручја могу остати без основне животне инфраструктуре. Отуда потреба за системском јавном политиком за регулацију природних монопола у комуналним делатностима, која се у пракси реализује кроз независна регулаторна тела, локалне самоуправе или директно кроз јавна предузећа. Међутим, овде се јављају бројни проблеми: од политичког утицаја и корупције, преко неефикасног управљања, до недовољног улагања у одржавање и модернизацију инфраструктуре, а поставља се и питање оптималног својинског модела, односно да ли су ефикаснији државно власништво, концесиони аранжмани, јавно-приватна партнерства или регулисани приватни монополи. Изузетно важан моменат у формулисању односа између приватне својине, тржишта и јавног интереса био је случај Мун против Државе Илиноис из 1877. године, који се давне 1877. године водио пред Врховним судом САД[233]. Питање које је изнето пред суд гласило је да ли држава Илиноис има уставно право да регулише цене складиштења жита које наплаћује приватна компанија и суд је пресудио да државе имају овлашћење да регулишу компаније које пружају услуге од јавног значаја, чак и ако су те компаније у приватном власништву. Друштво ”Мун и Скот” из Чикага поседовала је елеватор за жито, који је имао монополистички положај у погледу чувања и транспорта житарица. Тадашња влада савезне државе Илиноис донела је закон којим се регулишу цене складиштења житарица, што је директно погађало пословање приватних власника складишта. Друштво ”Мун и Скот” је поднело тужбу Врховном суду САД тврдећи да држава нема уставно право да се меша у пословање приватног предузећа и

[230] Вид. на пример Ripley Allen Foote, Public Ownership Vs. Regulated Natural Monopolies, Wentworth Press, 2019.
[231] Вид. на пример Carey Francis K., Municipal Ownership of Natural Monopolies, Nabu Press, Чарлстон 2011.
[232] Lambert Thomas A, How to Regulate: A Guide for Policymakers, Cambridge University Press, Кембриџ, 2017.
[233] *Munn v. Illinois*, 94 U.S. 113 (1877).

одређује цене, позивајући се на четрнаести амандман америчког Устава, који забрањује одузимање имовине без спровођења „поступка по закону“ (*due process of law*). Врховни суд је, као што је већ речено, пресудио у корист државе Илиноис и у образложењу навео да ”када се приватно предузеће користи на начин који има значајан утицај на јавност, оно постаје предмет јавне регулације[234]”.

Иначе је у САД током XIX века донето неколико пресуда којима се утврђује да елеватори житарица, силоси и канали имају карактер монопола од јавног интереса и да због тога држава има право и обавезу да их регулише, али се овај случај сматра прекретницом јер је поставио правни темељ за државну интервенцију у привредним делатностима које су, иако формално приватне, од суштинског значаја за друштво, односно „од јавног значаја“ (*affected with a public interest*). Пресуда у овом случају била је кључна и за развој тзв. ”Грејнџер прописа” (*Granger laws*)[235] које је чинио низ закона донетих у неколико савезних држава САД током 1870-их, а којима је регулисана цена превоза железницом и складиштења пољопривредних производа. Кључни концепт који је овде формулисан јесте да нека делатност, иако приватна по својини, постаје „од јавног интереса“ уколико директно утиче на основне потребе друштва, као што су приступ храни, енергији, транспорту или информацијама. Суд је тиме отворио врата за државну интервенцију у економији у случајевима где би монополска позиција угрозила праведност, доступност или стабилност кључних добара. Овај концепт је касније примењен и на друге индустрије попут железнице, телекомуникација, електричне енергије и других природних монопола.

4.3.2 Природни монопол у области железничког и друмског превоза

Железнички транспорт представља класичан пример природног монопола[236]. Изградња и одржавање железничке инфраструктуре подразумева високе фиксне трошкове, а паралелне пруге на истим рутама углавном нису економски оправдане. Због тога се железничка инфраструктура у већини држава налази у државном власништву или под строгом контролом јавног сектора, док се услуга превоза може обављати у конкурентном или полуконкурентном режиму. Историјат природних монопола у области железничког и друмског превоза тесно је повезан са одвијањем индустријске револуције и експанзијом саобраћајних мрежа у XIX и почетком XX века. Тада су се појавили први велики инфраструктурни пројекти који су захтевали огромна улагања и природно су створили услове за настанак монополских структура, због изузетно високих фиксних трошкова изградње пруга, тунела, мостова и станица. С обзиром на то да је изградња железничке инфраструктуре капитално интензиван и дугорочан пројекат, није било економски исплативо да више компанија гради паралелне пруге на истим релацијама. Тако су у већини земаља настали велики државни или приватни монополи

[234] *Munn v. Illinois*, 94 U.S. 113 (1877).

[235] Назив долази од ”The Grange”, пољопривредне организације основане 1867. године ради заштите интереса фармера, чији је пун назив гласио: *The National Grange of the Order of Patrons of Husbandry*. Чланови Грејнџа борили су се против монопола железничких компанија, високих трошкова транспорта и складиштења и недостатка транспарентности цена.

[236] Lanza Joao F.R, *The Myth of Natural Monopoly: The Case of Railroads*, The Quarterly Journal of Austrian Economics, Vol. 24, No. 4, 566-590, 2021.

који су контролисали цео железнички систем. Железничке компаније су биле у позицији да диктирају цене и услове превоза, а државе су често регулисале ове монополистичке структуре ради заштите јавног интереса. У САД је развој железничке инфраструктуре током XIX века био кључни фактор у формирању природних монопола. Железничке компаније су убрзано градиле дуге пруге које су повезивале источне индустријске центре са западом, често користећи огромне концесије и државне субвенције. Компаније попут „*Union Pacific Railroad*" и „*Central Pacific Railroad*" добијале су ексклузивна права на одређеним рутама, што је довело до њиховог монополског положаја у регионалним и трансконтиненталним железничким мрежама. Железнички превоз припадао је првенствено приватном сектору, али уз значајну државну регулацију, нарочито након усвајања Закона о међудржавној трговини из 1887. године (*Interstate Commerce Act)*[237] о коме ће бити речи касније, који је имао за циљ да контролише тарифе и спречи дискриминацију. У Европи, историја природних монопола у железничком сектору развијала се слично, али је била више под контролом државе. Велике железничке компаније попут *Deutsche Bahn* у Немачкој, *SNCF* у Француској, *British Rail* у Великој Британији и *Ferrovie dello Stato* у Италији, од почетка XX века биле су државна предузећа или строго регулисане монополске структуре. Разлог је био исти: високи трошкови изградње и одржавања инфраструктуре, као и потреба за кохерентним националним системом превоза[238]. У Европи је до 1990-их овај монопол био скоро искључиво у рукама појединачних држава, али је касније започео процес либерализације и раздвајања инфраструктуре и превоза кроз низ железничких пакета Европске уније, о којима ће такође бити речи касније.

У друмском превозу, природни монополи су се у мањој мери формирали током XIX века, јер су путеви били јавна добра и њихово одржавање није захтевало толико велика улагања као железница. Међутим, са порастом моторног саобраћаја у XX веку и изградњом савремених аутопутева и магистралних путева, јавиле су се сличне монополске тенденције, посебно у случају аутопутева са наплатом путарине. Управљање овом инфраструктуром често је у рукама државе или концесионарских предузећа са ексклузивним правима, што представља природни монопол у сегменту друмске инфраструктуре. У друмском превозу, у Америци су током XX века аутопутеви постали кључни део транспортне инфраструктуре. Са усвајањем Закона о савезној помоћи за изградњу аутопутева из 1956. године (*Federal-Aid Highway Act*)[239], који чини део серије савезних закона САД којима је финансирана и регулисана изградња савезне мреже аутопутева и која је формално утемељила систем међудржавних аутопутева (*Interstate Highway System*), највећу мрежу аутопутева у САД и једну од највећих у свету, којима управља држава. Наплата путарине на одређеним деоницама била је у рукама државних предузећа или концесионара који су имали ексклузивна права на те трасе, што је представљало природни монопол у друмској инфраструктури. Превоз путника и терета аутомобилима и камионима је, међутим, остао конкурентан. Истовремено су многе европске земље током XX века такође развиле мреже аутопутева којима управља држава

237 *Interstate Commerce Act*, ch. 104, 24 Stat. 379 (1887).
238 Baldwin John R, Regulatory Failure and Renewal: The Evolution of the Natural Monopoly Contract, 2nd Edition, McGill-Queen's University Press, Монтреал 2022.
239 *Federal-Aid Highway Act* of 1956, Pub. L. No. 84-627, 70 Stat. 374

или концесионари са ексклузивним правима наплате путарине. На пример, у Француској и Италији аутопутеви са наплатом путарине у рукама су великих компанија као што су *Vinci Autoroutes* или *Autostrade per l'Italia*, које имају природни монопол на тим деоницама због техничке и економске немогућности постојања паралелних путева[240].

Дакле, можемо закључити да су током XX века државе у већини развијених земаља држале железницу и главне путне правце као јавне монополе, уз регулисање услуга и цена. Тек у последњој декади XX и почетком XXI века започеле су реформе усмерене ка либерализацији и увођењу конкуренције (нарочито у железничком превозу) што је резултирало раздвајањем инфраструктуре и превоза и отварањем тржишта конкурентним операторима. Међутим, сама инфраструктура железница и аутопутева и даље остаје природни монопол, јер је неефикасно и економски неодрживо да постоји више паралелних система исте намене. Историјски посматрано, у XIX веку су у САД приватне железничке компаније често злоупотребљавале свој положај, што је довело до доношења поменутих Грејнџер закона, као и до значајних преседана у судској пракси, попут случаја Мун против Државе Илиноис из 1877. године, којим је као што је већ речено Врховни суд САД потврдио легитимитет државне регулације цена у секторима од јавног интереса. У савременом контексту, железнички системи најчешће функционишу по моделу раздвајања инфраструктуре и услуге. Док је пруга у јавном власништву или под концесијом, више оператера може добити дозволу да користи ту инфраструктуру под једнаким условима, уз регулисан приступ и тарифе.

Дакле, упркос технолошком напретку и либерализацији неких делатности, природни монополи у области саобраћајне инфраструктуре и даље постоје. Они се не могу елиминисати тржишном конкуренцијом без значајног губитка ефикасности, због чега је регулаторна функција државе и даље кључна у обезбеђивању равномерног и фер приступа овим услугама. Такође, треба поменути да у одређеном смислу природни монополи могу да се јаве и у области превоза воденим путевима, али их је потребно размотрити са аспекта различитих сегмената овог саобраћаја. Природни монопол се најчешће јавља у делу који се односи на инфраструктуру водених путева, односно река, канала, лука и пристаништа. Управљање и одржавање ових објеката захтева велика улагања и сложене организационе структуре, што чини да један оператер или јавна институција најчешће контролише инфраструктуру како би се избегле удвојене инвестиције и неефикасност. На пример, пловни путеви као што су Дунав или Сава, као и главне луке, имају једног одговорног управљача који регулише приступ и коришћење инфраструктуре. У Србији пловним путевима управља републичка Дирекција за водне путеве (некадашње јавно предузеће "Пловпут" Београд)[241]. Она се бави одржавањем пловности, које подразумева обележавање пловног пута и сигнализације, регулисањем и уређењем речних корита, врши хидрографска мерења и даје информације бродарима о стању пловног пута. Лукама у Србији, пак, управља републичка Агенција за управљање лукама[242], која издаје дозволе за изградњу лука, стара се о лучкој инфраструктури и

[240] Детаљни подаци о управљању аутопутевима у Француској и Италији могу се наћи на вебсајту компанија Ванси: https://www.vinci.com/publi/vinci/a11y/2021/vinci-urd/article/35/ и Аутростраде пер Литалија: https://www.autostrade.it/en/home.
[241] Дирекција за водне путеве: https://www.plovput.rs.
[242] Агенција за управљање лукама: https://www.aul.gov.rs.

управља њима. Овде постоји природни монопол, јер је економски неисплативо и технички нерационално да постоји више паралелних система пловних канала или лука на истом месту. С друге стране, сам превоз терета и путника воденим путем, односно обављање делатности оператера који обавља пловидбу, може бити предмет конкуренције. Ту природни монопол не постоји, јер више превозника може користити исту инфраструктуру (водни пут и луку) под условима равноправног приступа, конкуришући на тржишту услуга превоза. Уколико је приступ инфраструктури регулисан на транспарентан и недискриминаторски начин, природни монопол у инфраструктурном делу не угрожава конкуренцију међу превозницима у саобраћају воденим путевима.

Видели смо да су током XX века државе у већини развијених земаља имале железницу и главне путне правце у виду јавних монопола, чије су услуге и цене биле регулисане, као и да су тек почетком овог века спроведене реформе које су довеле до раздвајања инфраструктуре и превоза и отварања тржишта конкурентним оператерима. Овај процес је резултат у претходном веку преовлађујуће државне регулације која је у одређеним фазама довела до смањених инвестиција и губитака у железничком систему. Као што је већ речено, први велики корак ка дерегулацији железничког саобраћаја спроведен је у САД доношењем Закона о међудржавној трговини из 1887. године, којим је успостављена Међудржавна трговинска комисија (*Interstate Commerce Commission - ICC*), као прва регулаторна агенција на савезном нивоу САД. Међутим, током XX века, нарочито након Велике депресије, највеће светске економске кризе, која је почела крахом њујоршке берзе 1929. године и трајала практично све до избијања Другог светског рата. У то доба број законодавних интервенција се повећавао, што је довело до значајног пада резултата железничких компанија. До 1970-их, железнички сектор у САД је запао у дубоку кризу, заузимао је све мањи удео у транспорту терета, железничка инфраструктура је застарела, а велики број линија постао је нерентабилан. Као одговор на кризу, САД су постепено приступиле дерегулацији. Кључни моменат у том процесу било је доношење Стагерсовог закона о железници (*Staggers Rail Act*)[243] 1980. године. Овај закон, уобичајено назван по конгресмену који га је предложио, драстично је умањио улогу Међудржавне трговинске комисије у регулисању железничких тарифа и услова пословања, а железничким компанијама је дато овлашћење да слободно преговарају о ценама са клијентима, самостално укидају нерентабилне линије и закључују уговоре под комерцијалним условима. Закон је задржао минималну контролу у случајевима злоупотребе монополског положаја, али је у основи вратио економску иницијативу у руке самих железничких оператера. Резултати дерегулације били су значајни: већ до средине 1980-их железнички сектор је почео да показује знаке опоравка. Ефикасност се повећала, цене теретног транспорта су у просеку опале, инвестиције у инфраструктуру и возни парк су порасле, а корисницима услуга (нарочито великим индустријским системима) понуђен је већи избор пружаоца услуга и врсте и обима самих услуга[244].

[243] *Staggers Rail Act* of 1980, Pub. L. No. 96-448, 94 Stat. 1895 (1980).

[244] Ово произлази из изјаве Едварда Р. Хамбергера, председника и главног извршног директора Удружења америчких железница дате пред Комисијом за саобраћај и инфраструктуру, на саслушању поводом 35. Годишњице Стагерсовог закона дана 13. маја 2015. године, https://transportation.house.gov/uploadedfiles/2015-05-13-hamberger.pdf (1.8.2025).

У ЕУ је процес дерегулације железничког сектора спроведен тзв. "железничким пакетима" (*EU Railway Packages*) који обухватају низ законских и регулаторних мера које је Европска унија донела са циљем да либерализује, интегрише и модернизује железнички сектор у државама чланицама ради успостављања јединственог европског железничког тржишта. Ови пакети уређују односе између држава, оператера и управљача инфраструктуром, промовишу конкуренцију и транспарентност, и уводе јединствено европско железничко тржиште. Први железнички пакет[245], усвојен 2001. године, поставио је темеље за отварање железничког тржишта. Он је обавезао државе чланице да обезбеде финансијско и административно раздвајање између предузећа која управљају инфраструктуром и оператера железничког саобраћаја, као и да уведу обавезу недискриминаторног приступа железничкој инфраструктури. Такође је успостављена обавеза формирања независних националних регулаторних тела која ће надзирати приступ инфраструктури и понашање учесника на тржишту. Други железнички пакет[246] донет 2004. године убрзао је процес либерализације, проширивши слободан приступ и на домаћи теретни саобраћај (саобраћај унутар држава-чланица ЕУ). У оквиру овог пакета основана је Европска железничка агенција (*European Railway Agency - ERA*), задужена за хармонизацију безбедносних и техничких стандарда. Такође је уведен заједнички систем сертификације безбедности за све операторе. Трећи пакет[247], који је усвојен у периоду од 2007. до 2010. године, фокусирао се на међународни путнички превоз. Њиме је омогућен отворени приступ тржишту међународног путничког саобраћаја, укључујући могућност да страни превозници врше унутрашњи превоз на територији других држава (тзв. каботажа). Поред тога, уведена су јединствена правила о правима путника у железничком саобраћају, као и уједначени стандарди за обуку и лиценцирање возопратилаца. Четврти железнички пакет[248], усвојен 2016. године,

245 Директива Европског парламента и Савета 2001/12/ЕЗ о развоју железничког система Заједнице, "Службени лист ЕЗ", L 75/1; Директива Европског парламента и Савета 2004/51/ЕЗ о измени Директиве 91/440/ЕЕЗ, "Службени лист ЕЗ", L 164; Директива Европског парламента и Савета 2007/58/ЕЗ о отварању тржишта за међународне услуге превоза путника железницом, "Службени лист ЕЗ", L 315; Директива Европског парламента и Савета 2016/2370 о отварању тржишта за унутрашњи путнички железнички саобраћај, "Службени лист ЕУ", L 352.

246 Директива Европског парламента и Савета 2004/49/ЕЗ о безбедности железница у Заједници, "Службени лист ЕУ", L 164/44; Директива Европског парламента и Савета 2004/50/ЕЗ о измени Директива 96/48/ЕЗ и 2001/16/ЕЗ о интероперабилности железничких система, "Службени лист ЕУ", L 164/114; Директива Европског парламента и Савета 2004/51/ЕЗ о измени Директиве 91/440/ЕЕЗ о развоју железница Заједнице, "Службени лист ЕУ", L 164/164; Директива Европског парламента и Савета Уредба (ЕЗ) 881/2004 о оснивању Европске железничке агенције, "Службени лист ЕУ", L 164/1.

247 Директива Европског парламента и Савета 2007/58/ЕЗ о изменама Директиве 91/440/ЕЕЗ и Директиве 2001/14/ЕЗ у погледу отварања тржишта за међународне услуге превоза путника, "Службени лист ЕУ", L 315/44; Директива Европског парламента и Савета 2007/59/ЕЗ о сертификацији возног особља које управља возовима у железничком систему Заједнице, "Службени лист ЕУ", L 315/51; Уредба Европског парламента и Савета (ЕЗ) бр. 1370/2007 о јавним услугама у друмском и железничком путничком саобраћају, "Службени лист ЕУ", L 315/1.

248 Уредба Европског парламента и Савета (ЕУ) 2016/796 о оснивању Агенције ЕУ за железнице, "Службени лист ЕУ", L 138/1; Директива Европског парламента и Савета (ЕУ) 2016/797 о интероперабилности железничког система унутар ЕУ, "Службени лист ЕУ", L 138/44; Директива Европског парламента и Савета (ЕУ) 2016/798 о безбедности железничког система унутар ЕУ, "Службени лист ЕУ", L 138/102; Директива Европског парламента и Савета (ЕУ) 2016/2370 о измени Директиве 2012/34/ЕУ у погледу отварања тржишта унутрашњег путничког превоза, "Службени лист ЕУ", L 352/1; Уредба Европског парламента и Савета (ЕУ) 2016/2338 о изменама Уредбе (ЕУ) бр. 1370/2007 у погледу тржишта унутрашњег путничког железничког саобраћаја, "Службени лист ЕУ", L 354/22; Уредба

представља завршну фазу у изградњи јединственог железничког тржишта. Он се састоји од политичког и техничког стуба. Политички стуб подразумева отварање домаћег путничког саобраћаја за конкуренцију кроз јавне тендере или право отвореног приступа. Истовремено, предвиђено је да се уговори о јавном превозу додељују по транспарентним поступцима, с циљем побољшања ефикасности и квалитета услуга. Технички стуб јача улогу Европске железничке агенције као централизованог тела за издавање безбедносних дозвола и сертификата, чиме се укида потреба за више националних процедура. Такође је значајно унапређена техничка интероперабилност система, што је предуслов за несметан железнички саобраћај кроз више држава.

Железнички пакети значајно су утицали и на правни систем Републике Србије, која је преузела обавезу усаглашавања са европским стандардима, па је тако доношењем Закона о железници 2018. године у великој мери ускладила своје законодавство са првим, другим и трећим пакетом. Успостављена је Агенција за регулацију железничког сектора, спроведено је институционално раздвајање инфраструктуре и услуге, а систем концесија, лиценцирања и приступа инфраструктури уређен је у складу са европским принципима. Инфраструктуром управља друштво „Инфраструктура железнице Србије“ а.д, које је у искључивом власништву Републике Србије[249], док се превоз путника и терета углавном обавља преко компанија као што су „Србија Воз“ а.д. и ”Србија карго” а.д. С друге стране, друмски превоз, као што су теретни и аутобуски саобраћај, у основи не представља природни монопол. Улазак на тржиште у области друмског превоза је релативно лак, трошкови покретања превоза су мањи, а број оператера велики, што резултира високим степеном конкуренције. Међутим, сама путна инфраструктура, нарочито аутопутеви, мостови и тунели, може имати карактеристике природног монопола, с обзиром на високе трошкове изградње и одржавања, као и на чињеницу да корисници често немају алтернативну руту. У таквим случајевима, државе регулишу приступ и цене путем јавних предузећа или кроз концесионе моделе. У Србији, примери за то су државна управа над аутопутевима коју врши ЈП „Путеви Србије“, као и концесије дате појединим компанијама за изградњу и управљање деловима путне мреже.

4.3.3 Природни монополи на интернету (дигиталним платформама)

Софтверска индустрија и интернет области су технологије и економије којима доминира неколицина мастодонтских технолошких компанија са седиштем у САД: Мета (чије су најистакнутије компаније-чланице Фејсбук, Инстаграм и *WhatsApp*), Амазон, Епл, Алфабет (биши Гугл) и Мајкрософт, као и неколицина њих у Кини (нпр. Алибаба и Тенцент). Ове корпорације имају фактички монопол над претрагом интернета, оглашавањем на интернету, клауд-инфраструктуром, друштвеним мрежама, дигиталним

Европског парламента и Савета (ЕУ) 2016/2337 о укидању уредби Савета бр. 1192/69, ”Службени лист ЕУ”, L 354/16.

[249] Статистички преглед власништва акционарских друштава јавно је доступан на вебсајту Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности: https://www.crhov.rs/Home/Index/82?par_pISIN=RSIZSRE57502.

порукама, мобилним оперативним системима и другим дигиталним тржиштима[250]. Гуглов сервис за претраживање интернета заузима преко 90% тржишта претраживања путем персоналних рачунара и мобилних уређаја; Амазон контролише трговину скоро 70% електронских књига (при чему електронске књиге чине 20% целокупног тржишта књига); Мајкрософтов оперативни систем ”Виндоуз” инсталиран је на преко 70% свих десктоп и лаптоп рачунара[251]. Због огромног значаја које ове услуге имају за савремено људско друштво у целини и последичног утицаја који је концентрисан у рукама неколицине компанија, често се предлаже да ове компаније буду раздвојене на мање, као што је то учињено са компанијама ”Стандард Оил” и Беловом телефонском компанијом. На пример, америчка сенаторка Елизабет Ворен својевремено је предлагала да биг-тех[252] компаније буду разбијене на мање саставне делове и да таквим компанијама, које на светском тржишту остварују годишњи приход од преко 25 милијарди евра буде забрањено да истовремено поседују платформу и преко ње обављају пословање. То би у случају Амазона значило да на посебна привредна друштва раздвоји трговање својом робном марком ”Амазон бејзикс” од остатка своје трговинске делатности, а у случају Гугла, да одвоји делатност оглашавања од услуге претраживања интернета[253]. Међутим, случај разбијања компаније Бел на седам ”бејби Бел” компанија показало је да у недостатку регулативе која ће спречити да свака од тих појединачних компанија поново стекне монополски положај у области услуга које примарно обавља (што се назива ”ефектом морске звезде”, због способности овог организма да регенерише одстрањене краке), само разбијање компаније на ситне делове није довољно. Такође, национализација биг-тех компанија, неутралност интерфејса програмирања апликација или увођење раздвајања делатности коју су предлагали поједини аутори није у складу са интересима слободе иновације и улагања[254]. Због сложености овог проблема, амерички Конгрес је у јулу 2020. године организовао саслушање главних извршних директора Амазона, Мете, Епла и Алфабета, у оквиру поступка испитивања њиховог положаја и понашања на тржишту. Из њихових излагања том приликом може се закључити да се они, очекивано, противе разбијању технолошких џинова и предлажу да се масовни агрегати корисничких података (које чине основу пословања ових компанија) сматрају јавним добром, а да дигиталне платформе које подразумевају елементе монопола, буду третиране као јавни повереници тих јавних добара, као што је то некад био случај са јавно-комуналним предузећима. Из овог заправо произлази да саме ”биг-тех” компаније

---

[250] Clemons Eric K, Madhani Nehal, Regulation of Digital Businesses with Natural Monopolies or Third-Party Payment Business Models: Antitrust Lessons from the Analysis of Google, 9. децембар 2014, Journal of Management Information Systems, pp. 43-80, https://doi.org/10.2753/MIS0742-1222270303, 17.1.2025.

[251] Hovenkamp Herbert, Tech Monopoly, стр, xii.

[252] Израз “Big-*xy*” обично се користи као општи или симболички назив за групу великих компанија које доминирају одређеном индустријом, па тако поред ”биг-тех” постоје нпр. ”биг-оил”, ”биг-фарма” и ”биг-фоур” компаније које доминирају сектором производње и продаје нафте и нафтних деривата, фармацеутских производа и рачуноводствених услуга.

[253] Kolhatkar Sheelah, *How Elisabeth Warren Came up with a Plan to Break Up Big Tech.*

[254] Нпр. Wu Tim, The Master Switch: The Rise and Fall of Information Empires и Howard Philip N., Let's Nationalize Facebook, према Thierer Adam D, The Perils of Classifying Social Media Platforms as Public Utilities, CommLaw Conspectus - Journal of Communications Law and Policy, Vol. 21, No. 2, 2013, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2557987_code610719.pdf?abstractid=2025674&mirid=1&type=2, 25.1.2024, стр. 250.

желе да њихове дигиталне платформе постану регулисани монополи због значаја које имају за ширу заједницу.

Међутим, поставља се питање да ли је оправдано третирати интернет платформе као природне монополе, јер се оне не уклапају у потпуности у уврежену дефиницију природног монопола, како је њена суштина већ детаљно обрађена у овој глави, али је пре свега потребно и дефинисати шта појам дигиталних платформи подразумева и да ли међу њима треба правити разлику између оних које имају за превасходни циљ обављање пословних трансакција (попут И-беја и Убера) и оних код којих је интерперсонална интеракција доминантна (Фејсбук, Инстаграм, ТикТок), односно оних путем којих се остварују оба циља (Линкдин)[255]. У сваком случају, дигиталне платформе се у најширем смислу могу описати као алгоритми за пружање услуга на интернету које омогућавају интеракцију између појединаца, са циљем да компанија која управља платформом задржи део вредности створене том интеракцијом, али је по нашем мишљењу најсвеобухватнију дефиницију дигиталних платформи дао проф. Пол Гаудер са Универзитета Нортвестерн: ”…Стога ћу термин ”платформе” користити за јединствен скуп алата или услуга на интернету који су прилагођени људској употреби и омогућавају особама које нису повезане са компанијом која тим алатима управља да међусобно комуницирају. Таква платформа обично остварује приход од те интеракције и уопште се одликује следећим карактеристикама (које су присутне у различитом степену и нису бинарне): (1) пружа позитивне мрежне ефекте, тј. корисници имају већу корист што је више других корисника присутно; (2) омогућава корисницима снажне могућности за интеракцију са другим особама које су удаљене, било географски или у социјалном смислу; (3) функционише у великом обиму као последица подстицаја које њен мрежни карактер ствара; (4) нуди могућности за разноврсне облике употребе и заиста се одликује великим степеном разноликости начина коришћења и норми, што је последица њеног обима и мрежних ефеката (тј. много различитих људи проналази различите начине за употребу тог алата)...”[256]

Постоје аутори који су заговорници теорије немогућности управљања интернетом[257]. Њихов став је да регулисање интернета није могуће јер ако се појача контрола појединачних држава, то може довести до фрагментације интернета, док потпуно глобалан интернет отежава спровођење националних закона. Такође има и аутора који сматрају да традиционални закони често нису довољни за дигитално окружење, па је неопходно увести нове регулационе политике прилагођене „биг тех“ компанијама[258]. Уз то, поједини аутори сматрају да ипак има места карактеризацији интернет платформи као инфраструктуре и услуга од јавног значаја чија делатност захтева увођење државне регулације, али по основу питања заштите приватности корисника, а не традиционалних антимонополских параметара. Тако нпр. проф. Зејнеп Туфегџи са Универзитета

[255] Ducci Francesco, Natural Monopolies in Digital Platform Markets (Global Competition Law and Economics Policy), Cambridge University Press, Кембриџ 2022.
[256] Gowder Paul, The Networked Leviathan - For Democratic Platforms, стр. 28.
[257] Вид. нпр. Haggart, Blayne, *Global Platform Governance and the Internet-Governance Impossibility Theorem*, Journal of Digital Media & Policy 11 (3): 321–39. https://doi .org/10.1386/jdmp_00028_1, 23.1.2024.
[258] Вид. нпр. Moore Martin, Tambini Damian, Regulating Big Tech: Policy Responses to Digital Dominance, Oxford University Press Inc., Оксфорд 2022. и. Petit Nicolas, Big Tech and the Digital Economy: The Moligopoly Scenario, Oxford University Press, Оксфорд 2020

Принстон сматра да Фејсбук и Гугл треба да буду посматрани као ”суверени сајберспејса”, на које морају да се примењују одређени прописи, јер по свему судећи човек у модерно доба има грађанску дужност да користи њихове услуге како би био пуноправан грађанин, потрошач, информисана особа и друштвено биће[259], док проф. Тим Ву са Правног факултета Универзитета Колумбија сматра да биг-тех компаније имају монопол на информације, и да на њих више није целисходно примењивати *lassez-faire* доктрину, нити традиционалне механизме заштите конкуренције, али да је на њих могуће применити обавезу раздвајања делатности тако што би оне биле подељене на креирање садржаја, дистрибуцију садржаја и произвођаче хардвера[260]. Ово решење већ је примењено у сектору електроенергетике, као и у модерним уставним демократијама, у којима је власт подељена на законодавну, извршну и судску. Оно што компликује ову наизглед јасну и недвосмислену карактеризацију дигиталних платформи као природних монопола, међутим, јесте то што би у том случају држава ради заштите слободе тржишта и интереса потрошача морала да уведе регулацију на неколико нивоа (уласка и изласка из индустрије, контроле цена, квалитета и универзалности пружања услуга на одређеном географском подручју), као и да установи тело које ће надзирати спровођење те регулације (као што су већ напред описане регулаторне агенције у електроенергетском сектору). Посебан проблем у овом сектору представља и то што су у њему иновације толико изненадне и брзе да би се увођење кардиналних измена законодавства о заштити конкуренције у виду посебних прописа или изузетака у погледу дигиталних платформи највероватније показало непотребним због непрекидног спонтаног уласка нових актера или услуга на тржиште. Ово је на пример био случај са платформама Мајспејс и Форсквер, које је Фејсбук скоро у потпуности истиснуо са тржишта, да би у знатној мери популарност ове друштвене мреже у последње време опала растом броја корисника Инстаграма и ТикТока. Поврх свега наведеног, искуства дерегулације претходно строго регулисаних делатности попут енергетике, железничког саобраћаја и телекомуникација, показују да је она довела до снижавања цена и повећања квалитета услуга.

Ми смо склони ставу да је на све односе који постоје на интернету могуће применити већ постојеће правне институте и концепте, уз ограду да постоје одређене специфичности у домету и примени традиционалних решења. Овде нарочито имамо на уму примену института из домена права конкуренције. Због тога не можемо да се у целости сложимо са констатацијом да ”не постоји посебно право интернета, као што не постоји посебно право о коњима”[261]. Као што је већ речено, према Поснеру: ”природни монопол постоји када једно предузеће може да задовољи целокупну тражњу у одређеном тржишту по најнижој могућој цени, захваљујући економијама обима”[262] што

[259] Zeynep Tufekci, Facebook: The Privatization of Our Privates and Life in the Company Town, према Thierer Adam D, *The Perils of Classifying Social Media Platforms as Public Utilities*, стр. 255.
[260] Wu, supra 147, стр. 260.
[261] У Coates Kevin, *Competition Law and Regulation of Technology Markets*, стр. 1: ”…*Термин „право о коњима“ потиче од америчког судије Истербрука, који је на једној сада већ чувеној конференцији о праву интернета у САД рекао да не постоји „право интернета“ исто као што не постоји „право о коњима“: постоје прописи о уговорима када се коњи продају; постоје прописи о узгоју коња када им је потребна нега; постоје прописи о клађењу када се коњи тркају. Али не постоји један универзални пропис о коњима”...*
[262] Posner Richard A., *Natural Monopoly and its Regulation*, стр. 548.

монополистима омогућава да подижу цене према свом нахођењу и остварују прекомеран профит. Традиционална решења за ову појаву подразумевају доношење, односно примену антимонополских прописа, јавну регулацију, контролу цена или чак државно власништво, како би се обезбедиле приступачност и квалитет услуга, као и континуиране иновације и улагања у сектору. Такође, Борк је сматрао да држава треба да реагује у случају нарушавања конкуренције на тржишту искључиво када то за последицу има штету по потрошаче у виду виших цена[263]. Као што ћемо детаљније образложити касније, Борково становиште које искључиво води рачуна о добробити потрошача није могуће адекватно применити у овом сектору, јер су ефекти оваквог регулисања тржишта кратког века. Како је већина услуга на дигиталним платформама, а поготово на друштвеним мрежама, бесплатна за кориснике, јасно је да се понашање дигиталних компанија не може регулисати традиционалним методама права конкуренције, јер не може бити говора ни о каквој наводној штети по потрошаче. Дигиталне платформе не наплаћују никакву ”чланарину” својим корисницима, нити на други начин очекују од њих да умање њихове трошкове пословања, него профит остварују прикупљањем података о онлајн активностима својих корисника и даљом продајом тих агрегираних података, пре свега оглашивачима[264]. Поред тога, дигиталне платформе нису физички ресурси чија изградња подразумева високе фиксне трошкове, које фактички представљају баријеру уласку на тржиште њиховим конкурентима. Штавише, платформе које конкуришу поменутим највећима појављују се у редовним временским размацима и њихов успех зависи искључиво од постигнуте корисничке базе, а не од висине улагања у њихов развој (који подразумева напросто рачунарски код, сервере и рачунаре, односно мобилне уређаје за приступ). Због тога је веома тешко подвести дигиталне платформе под традиционалне појмове инфраструктуре и услуга од јавног значаја, попут нпр. водоводне или електроенергетске мреже, јер није реч о мрежи и услугама које су у потпуности јединствене и незамењиве на одређеном тржишту. Осим тога, у свим развијеним правним системима усвојен је принцип неутралности интернета, који спречава настанак ”уских грла” којима би фактички било онемогућено коришћење интернет садржаја, а који подразумева обавезу интернет провајдера да без дискриминације третирају целокупан интернет саобраћај, укључујући и друштвене мреже, тј. да не смеју блокирати, успоравати или додатно наплаћивати приступ одређеним платформама или садржајима, чиме се обезбеђује једнакост тржишта за све онлајн услуге и фер искуство за кориснике.

Међутим, као што се дигитална стварност мења из дана у дан са развојем вештачке интелигенције, тако ће очигледно морати и регулатива. Тако је Сем Алтман, директор компаније *OpenAI* (која је развила један од популарнијих великих језичких модела у области машинског учења и вештачке интелигенције, *ChatGPT*) недавно изјавио да ће вештачка интелигенција у будућности функционисати као делатност од јавног значаја (*utility*), слично као електрична енергија, вода или интернет[265]. То значи да ће вештачка

[263] Bork Robert, *The Antitrust Paradox*.

[264] Clemons Eric K, Madhani Nehal, Regulation of Digital Businesses with Natural Monopolies or Third-Party Payment Business Models: Antitrust Lessons from the Analysis of Google, 9. децембар 2014, Journal of Management Information Systems, pp. 43-80, https://doi.org/10.2753/MIS0742-1222270303, 17.1.2024.

[265] Dellinger AJ, *Sam Altman Says Intelligence WIll Be a Utility, and He's Just the Man to Collect the Bills*, 12.3.2026, https://gizmodo.com/sam-altman-says-intelligence-will-be-a-utility-and-hes-just-the-man-to-collect-the-bills-2000732953#goog_rewarded, 17.4.2026.

интелигенција постати основна инфраструктура друштва и да ће бити широко доступна, али да се неће све услуге користити бесплатно. Уместо класичних претплата, по његовом мишљењу ће се наплата највероватније заснивати на потрошњи и постојаће различити нивои услуге: основни, који је доступан свима, и напреднији који ће нудити већу брзину, квалитет и персонализацију, али ће се плаћати. Међутим, у ситуацији када је, за сада, коришћење највећих дигиталних платформи за претраживање и размену мишљења потпуно бесплатно, било какав вид регулације неизоставно би довео до партиципације корисника у повећаним трошковима пословања који би на тај начин настали. Због тога, сматрамо да ниједна мрежа за јавно изражавање нема природни монопол, јер на том тржишту паралелно и подједнако успешно функционише неколико платформи, од којих Фејсбук, Инстаграм и *WhatsApp* имају око 3 милијарде активних корисника дневно[266], а нешто мање ТикТок и *YouTube*, док нису занемарљиви ни Икс (некадашњи Твитер), Снепчет, Редит, Пинтерест, Линкдин, Вичет, итд. који имају знатно мањи број корисника, па чак ни оне најопскурније са слабијом модерацијом садржаја која омогућава размену неумерених десничарских ставова попут Трут соушала (*Truth Social*) и Парлеа (*Parler*).

Стање је, међутим, доста другачије у случају платформи за трговање, попут Амазона, чија је база података о потрошачима и трговцима толико велика да је апсолутно без преседана у свету, што јој сразмерно томе омогућава да поседује тржишну моћ која се једино може окарактерисати као монополски (односно монопсонски), о чему ће бити више речи у поглављу које следи, а односи се на природне монопсоне. Такође је услуга претраживања интернета коју пружа Гугл (*Google Search*) на први поглед типичан пример природног монопола. Такође као и у случају друштвених мрежа, поједини аутори сматрају да ова платформа треба да стекне статус услуге од јавног значаја и да сходно томе буде подложна економској регулацији, али да није природни монопол[267]. Чињеница је да уз *Google Search* на истом тржишту постоје и други претраживачи интернета, као што су Бинг, Јандекс, Баиду и *DuckDuckGo*, али Гугл заузима преко 80% тог тржишта[268]. Такође, Гугл је у априлу 2025. године пред америчким судом оглашен кривим за ”намерно стицање и одржавање монополског положаја на кључним тржиштима”[269]. То се конкретно односи на тржиште интернет оглашавања и претраживања интернета и слична истрага против Гугла је тренутно у току на нивоу Европске уније. Претходно је у августу 2024. године окружни суд Дистрикта Колумбија пресудио да је Гугл на тржишту интернет претраживача монополиста који нема истинског конкурента и да је тај свој положај злоупотребио тако што је склапао ексклузивне уговоре са програмерима, оператерима и произвођачима опреме како би *Google Search* био подразумевани

---

[266] Према подацима доступним на онлајн платформи за прикупљање, анализу и представљање статистичких података ”Статиста”, која је један од најпознатијих алата за брз приступ провереним статистичким подацима на глобалном нивоу, https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/?srsltid=AfmBOoqiMLwzsbxh3bfJDimRs_6J1h9gxd6HXUmRFpqGgLaJcPtmkRHV, (7.11.2025).

[267] Lubbers Tim, Google – a natural monopoly?, https://eulawenforcement.com/?p=8775, 17.4.2026.

[268] Према подацима доступним на онлајн платформи ”Статиста”, https://www.statista.com/statistics/216573/worldwide-market-share-of-search-engines/?srsltid=AfmBOopZMAZXUuBcr7YihCQNva4oqC6pow_ldhv8Pywl6JjIIgKJ17rp, (8.11.2025).

[269] Сједињене Америчке Државе и др. против Гугл доо (*United States et al. v. Google LLC*), No. 1:23-cv-00108 (D.D.C. Apr. 2025).

претраживач, за шта је плаћао милијарде долара и чиме је проузроковао смањење улагања конкурената у иновације у области претраживања интернета[270]. Последице ове пресуде утврђене су у виду мера отклањања повреда конкуренције тек у септембру 2025. и могу бити драматичне по Гугл, будући да је суд (иако је дозволио да задржи свој оперативни систем *андроид*, као и интернет претраживач *хром*), компанији наложио да подели агрегиране податке са својим конкурентима и да престане да у уговоре уноси забрану сауговарачима да на своје уређаје унапред инсталирају конкурентске интернет претраживаче. Значај ове пресуде је ипак изузетан, јер је донета у првом поступку који се у САД водио поводом злоупотребе доминантног положаја након што је Мајкрософт 2004. закључио поравнање са Министарством правде које је поднело тужбу по основу незаконитог везивања интернет претраживача *експлорер* са оперативним системом *виндоус*. Ова пресуда је такође одлична илустрација вртоглаве брзине развоја интернет услуга. Чак је поступајући судија, по сопственом признању, приступио задатку одређивања мера отклањања повреде конкуренције против Гугла ”са понизношћу“, указујући на чињеницу да су се од почетка случаја на тржишту појавиле компаније за развој вештачке интелигенције које представљају озбиљну конкуренцију тој компанији, свестан чињенице да популарност алата вештачке интелигенције, попут поменутог четбота *ChatGPT* компаније *OpenAI* незаустављиво расте и умањује доминацију Гугла[271]. Ако се тим компанијама дозволи приступ подацима које је Гугл обавезан да подели (будући да ова одлука о мерама отклањања повреда конкуренције још није коначна), компаније које се баве вештачком интелигенцијом могле би да унапреде развој својих четботова, а у неким случајевима и претраживача заснованих на вештачкој интелигенцији, чиме ће бити потврђена наша иницијална теза да се на дигиталне платформе не могу доследно сходно применити традиционални прописи о заштити конкуренције. Иначе су ова два поступка део шире акције прве администрације председника Доналда Трампа против биг-тех компанија, међу којима су и Епл, Мета, Мајкрософт, Амазон и *Nvidia*.

На нивоу ЕУ је нова равнотежа између улога корисника, платформи и јавних институција успостављена сетом прописа о дигиталним услугама и дигиталном тржишту из 2022. године који је за циљ имао подстицање иновација, унапређење раста и конкурентности европског дигиталног тржишта и лакши развој мањих платформи, малих и средњих предузећа и стартапова[272]. Такође су уведени механизми претходне (*ex ante*) регулациие којима су допуњени постојећи инструменти који су углавном реактивне (*ex post*) природе, као што је случај и у САД, како би се поспешио развој европског дигиталног тржишта, које у великој мери заостаје за америчким и кинеским[273]. Уредбом

[270] Сједињене Америчке Државе и др. против Гугл доо (*United States et al. v. Google LLC*), No. 1:20-cv-03010-APM (D.D.C. Aug. 2024),

[271] „…Овде се од суда тражи да завири у кристалну куглу и погледа у будућност. То баш и није јача страна судијама...“ написао је судија Мехта. Извештај о садржини одлуке представљен је у чланку Ројтерса: https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/google-keeps-chrome-apple-deal-must-share-data-big-antitrust-ruling-2025-09-02/, (8.11.2025).

[272] Акт о дигиталним тржиштима, Сл. лист ЕУ бр. L 365/1, 12. октобар 2022. и Акт о дигиталним услугама, Сл. лист ЕУ бр. L 277/1, 27. октобар 2022.

[273] Поповић В. Душан, ”Претходна регулација дигиталних тржишта у ЕУ: ограничавање тржишне моћи дигиталних платформи, стр. 300.

о дигиталним тржиштима се настојало да се ограничи моћ највећих технолошких компанија, названим „контролорима приступа“ (*gatekeepers*), увођењем обавезе међусобне компатибилности система и забране фаворизовања сопствених услуга тако што ће ове компаније бити дужне да дозволе повезивање апликација и хардвера трећих страна са својим системима и да корисници могу да прелазе са једне платформе или услуге на другу. Једноставно речено, то подразумева да су ”контролори приступа” дужни да омогуће платформама у развоју које су компатибилне са његовом технологијом да користе податке и услуге које су контролори прикупили, односно развили, као и да обезбеде својим пословним корисницима право располагања подацима које сами генеришу на овим платформама, као и могућност да самостално одобравају огласе које желе да објављују и да закључују послове са клијентима и ван саме платформе преко које су до тих клијената дошли. Нисмо сигурни у којој мери законодавно усмеравање и постављање чврстих смерница за пословање технолошких компанија може заиста да доведе до намераваних циљева, имајући у виду већ констатовану брзину развоја овог тржишта. Уместо тога би можда, по нашем мишљењу, било целисходније успоставити чврсте механизме саморегулације на нивоу целе индустрије, путем етичких комитета и одбора за надзор пословања које је до сада већ установила свака велика технолошка компанија.

4.3.4 Природни монополи у фармацеутској индустрији

Трошкови уласка на тржиште производње лекова и медицинских средстава су изузетно велики и обухватају пре свега трошкове истраживања и развоја, због чега на први поглед изгледа да монопол који фармацеутске компаније имају на одређеном тржишту производа (тј. одређеног лека) представља природни монопол. Фармацеутска индустрија на светском нивоу је високо картелизована и целокупно тржиште развоја и продаје лекова подељено је између неколицине огромних компанија још од краја XIX века. Притом, не може се рећи да било која компанија на овом тржишту има доминантан положај на целом тржишту, чија укупна вредност, према подацима доступним на интернету, 2025. године износи око 1,7 билиона (1.700 милијарди) САД долара[274]. Већина великих играча на њему има појединачне уделе у распону од само 2% до 6%, иако би слика тржишта вероватно изгледала потпуно другачије када би била посматрана по појединачним географским тржиштима и тржиштима појединачних лекова. Међутим, моћ таквих компанија произлази из права на регистроване патенте који гарантују ексклузивност одређених лекова, контроле над жиговима заштићеним лековима који се продају по високим ценама, а пре свега способности да утичу на регулативу и да изврше притисак да се конкуренција у виду генеричких лекова појави на тржишту касније него што је то објективно могуће. Такође, ове компаније, поред тога што саме обављају истраживање и развој у домену фармације, неретко сузбијају конкуренцију преузимањем инвентивних биотехнолошких компанија и наметањем неконкурентних цена.

Међутим, фармацеутски монополи стварају се и одржавају у потпуности у складу са законом, углавном путем регистрације патената и продужења њихове важности,

[274] https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/pharmaceutical-market-report 17.4.2026.

спајања и преузимања између конкурентских предузећа и лобирања. У САД је, рецимо, законом омогућено да универзитети и болнице које су учествовале у клиничким истраживањима стекну патенте на резултатима истраживања која су финансирана новцем пореских обвезника, па чак и да дају лиценце над тим патентима у комерцијалне сврхе[275]. У том смислу, сматрамо да у овом случају није реч о природним монополима, већ о онима које утврђује и санкционише држава, као што је то случај са монополима по основу права интелектуалне својине, о чему ће бити речи касније. Улагање у истраживање и развој који доводи до иновативних лекова и медицинских средстава исплати се тако што се њиховом произвођачу омогућава да своје проналаске у виду новостворених молекула заштити патентима, који му дају ексклузивно право да производи и продаје тај свој производ током ограниченог временског периода. Целокупна фармацеутска индустрија је заправо заснована на патентима, због саме природе њене производне делатности, која подразумева веома ниске трошкове репродуковања док се готово сви улазни трошкови односе на стварање знања, односно на истраживање и развој. Патенти овим компанијама дају ексклузивно право да производе и дистрибуирају лекове или медицинска средства која развију, чиме се у суштини елиминише свака конкуренција и тим компанијама гарантује сав профит од њихове продаје. Поред тога, биг-фарма компаније често подносе више патентних пријава за један исти лек како би продужиле свој монопол и контролу над тржиштем много година након истека првобитног патента, али и улажу огромна средства у ангажовање правних тимова и лобиста да би заштитили своје патенте и утицали на законодавство ради очувања своје тржишне моћи.

Међутим, историјски посматрано, не може се тврдити да постоји нужна веза између профита или ренти које се остварују монополизацијом фармацеутске индустрије и стопе иновација унутар ње, а још мање да она нужно постоји између иновација и стицања знања путем патената[276]. Једноставно речено: фармацеутска индустрија може да успешно послује и без монопола и патентне заштите. Савремена фармацеутска индустрија настала је, у суштини, из производње боја и развоја синтетичке хемије, у условима готово непостојеће патентне заштите, односно у каснијим фазама развоја под режимом релативно слабе заштите производних процеса, а не самих производа. Као што је била колевка модерне хемијске и фармацеутске индустрије са масовном производњом, Немачка је тако била и прва држава која је увела монополизацију овог сектора. Додуше, један од разлога за то је била чињеница да су се целокупан развој и комерцијализација неког лека одвијали унутар јединственог, вертикално интегрисаног предузећа. Те компаније су унутар своје корпоративне организације спроводиле процесе истраживања и стварања нових молекуларних ентитета који представљају активну компоненту лека, као и клиничка испитивања, маркетинг и продају појединог лека. На тај начин су немачки хемијско-фармацеутски олигополи, који су се 1925. године спојили у једну монополистичку компанију, *IG Farben*[277], успели да остваре значајне профите

[275] Patent and Trademark Law Amendments Act, Public Law no. 96-517, 35 U.S.C. § 200–212 (1980).
[276] Dosi Giovanni, Marengo Luigi, Staccioli Jacopo, Virgillito Maria Enrica, *Big pharma and monopoly capitalism: A long-term view*, стр. 17.
[277] IG Farben (*Interessengemeinschaft Farbenindustrie AG*) је компанија формирана 1925. године спајањем шест главних немачких хемијско-фармацеутских компанија: *BASF, Bayer, Hoechst, Agfa, Chemische Fabrik*

захваљујући интеграцији научних истраживања које с спроводили њихови запослени у блиској сарадњи са универзитетима и индустријализацијом на тај начин остварених резултата. Међутим, те компаније су велики део оствареног профита реинвестирале у своје пословање ради даљег развоја и истраживања и како би задржала најважнији стручни кадар. Ситуација се драматично променила тек после II светског рата, са уласком америчке индустрије на светско тржиште фармације путем масовне производње пеницилина. Пеницилин је откривен у Великој Британији, али је индустријализација његове производње спроведена у оквиру америчких компанија, под покровитељством Канцеларије за научна истраживања и развој, коју је основала савезна влада САД и која је задржала сва права интелектуалне својине над (у савременом смислу речи) патентабилним молекулима, док је производња слободно омогућавана приватним компанијама под неексклузивним условима, при чему су непрофитне установе (јавни истраживачки институти и универзитети) спроводиле већину основних истраживања и развој производа. На тај начин су приватне фармацеутске компаније бесплатно добијале знање које је финансирао јавни сектор, али је такво присвајање резултата наступало тек у каснијим фазама производног процеса. Приватним компанијама је на тлу САД патентирање резултата истраживања финансираних јавним средствима дозвољено тек крајем 1970-их увођењем новог законодавства[278], док је судска пракса својим тумачењем знатно проширила домен патентабилности резултата. Поред тога, од 1990-их, значајан део трошкова функционисања америчке Агенције за храну и лекове (која је главни регулатор фармацеутског тржишта), пребачен је на саме фармацеутске компаније, односно на субјекте које та агенција регулише, што је с правом довело до сумњи у објективност поступања овог органа. Бројне студије показују да је индикативно да је омогућавање монопола у фармацеутској индустрији, што је пропраћено експоненцијалним порастом броја пријављених патената, коинцидирало са смањењем иновација у том сектору[279].

Последице проузроковане фармацеутским монополима су високе цене лекова, недостатак иновација, контрола тржишта и коначно утицај на здравље људске популације. У САД је последњих година број нових молекуларних ентитета у пријавама патента постао стабилан и износи између 15 и 25 лекова годишње, односно један нови лек на сваких шест година по компанији која га пријави, али се криза иновација огледа у стварном недостатку нових терапијских третмана и ниском степену иновативности нових лекова[280]. Без здраве конкуренције, фармацеутске компаније могу поставити цене на којем год нивоу тржиште то може да поднесе, што доводи до огромних трошкова за потрошаче и здравствене системе. Због овога је, рецимо, могуће да су у САД лекови и медицинска средства много скупљи него у Европи и остатку света, што није ни правично, нити економски оправдано, нити у складу са прописима о заштити конкуренције. Ово је заправо прецизна илустрација злоупотребе тржишне моћи, јер заправо не постоји могућност потрошача да бира између различитих производа на релевантном

Griesheim-Elektron и *Weiler-Ter Meer*. Уништеног угледа након доприноса нацистичком "коначном решењу" за време II светског рата, компанија је 1951. године подељена на своје иницијалне чланице.

[278] Bayh-Dole Act, L. 96-517 (1980).

[279] Нпр. Munos, B., 2009. *Lessons from 60 years of pharmaceutical innovation*, стр. 959–968, према 164 supra.

[280] *Ibid*.

географском тржишту. Првобитно су високе цене лекова биле оправдане због огромних улагања у развој медикамената који су спасли животе милиона људи и претворили некада неизлечиве болести у хронична стања и људски животни век продужили за око 30 година. Процес развијања сваког новог лека је мукотрпан, дуготрајан, екстремно скуп и собом носи ризик неизвесности. Међутим, најважнија истраживања у вези са најраспрострањенијим обољењима већ су спроведена у претходном веку, док у новије време највеће фармацеутске компаније уместо постизања револуционарних резултата за своје циљеве углавном бирају лако остваривe, профитабилне задатке, који подразумевају минимални ризик. Према извештају Канцеларије за буџет америчког Конгреса, иако велике фармацеутске компаније стоје иза више од половине нових лекова које је Управа за храну и лекове САД одобрила од 2009. године, само 20% клиничких испитивања фазе III (која су кључна за процену успешности развоја лекова) покренуле су такве компаније, док је већина (65%) ових нових лекова потекла из спољних извора[281]. Штавише, у новије време биг-фарма компаније уместо у развој нових лекова, већину улагања усмеравају на маркетиншке и продајне активности[282]. Разлог томе је углавном картелизација светског фармацеутског тржишта, која омогућава таквим компанијама да убирају резултате својих претходних енормних улагања у истраживање и развој кроз преузимање минималног ризика у пословању и наплаћивање високих цена за лекове чији трошкови производње то не чине оправданим. Некада то, међутим, има и позитивне ефекте: сетимо се да је тако и револуционарно брзи развој вакцине против вируса COVID-19 заправо био заснован на дугогодишњем истраживању вируса N1H, што је омогућило да неколико произвођача, истовремено и независно једни од других, пласира на тржиште своје вакцине у рекордно кратком року. Резултат револуционарног напретка индустрије лекова у претходном веку пре свега је то да се многи одавно произведени медикаменти са добро познатим ефектима и нуспојавама сада продају као генерички лекови, чија производња доноси скроман профит. Међутим, картелизација тржишта омогућила је великим фармацеутским компанијама да масовно откупљују права на те генеричке лекове и да злоупотребљавају своју тржишну моћ да би енормно подигли цену лека и задржали додатни приход од његове продаје у виду профита[283]. Такође, уместо да развијају сопствене генеричке лекове, велике фармацеутске компаније често купују права на нове лекове од малих стартапова, знајући да ће уложено врло брзо повратити кроз цену лека. Разлог због кога се стартапови одлучују да скоро до краја развијен лек, тј. скоро спреман за клиничку употребу, продају неком другом лежи у чињеници да су клиничка испитивања које претходе стављању лека у промет изузетно скупа, дуготрајна и неизвесна. Притом, као што смо већ навели и као што ће бити речи нешто ниже, смисао

[281] Congressional Budget Office, Research and Development in the Pharmaceutical Industry (Washington DC: Congressional Budget Office, April 2021), https://www.cbo.gov/publication/57126.
[282] Pearl Robert, *Pharma Companies: A Conglomerate of Monopolies*
[283] *Ibid*. Управо то је урадила компанија Nostrum Laboratories са леком који је први пут направљен 1953. године за лечење инфекција бешике, када је купила права на овај лек и повећала његову цену за 400%, без икаквих додатних улагања у истраживање и развој. Такође, компанија Gilead Sciences откупила је од једне мале компаније права на лек који се користи за лечење хепатитиса Ц за 11 милијарди долара. Након што је цену једне туре лечења по пацијенту подигла са 33.000 на 100.000 долара, компанија је своју инвестицију повратила за мање од 18 месеци, уз пројектовани приход од 200 милијарди долара током животног века лека, што представља повраћај инвестиције од скоро 2.000%.

прописа о патентној заштити у процесу развоја нових лекова често бива изигран, јер ниво иновација у односу на постојеће стање није довољан да би се неком леку доделила патентна заштита. Нажалост, оваква пракса, у коју нарочито спада пракса продужавања унедоглед заштите патената који би доследном применом прописа истекли након законом прописаног рока тиме што се формулација лека минимално промени (нпр. из тврде таблете у желатинску капсулу) назива се ”*evergreening*” и веома је распрострањена у фармацеутској индустрији. Разлог за то је веома прозаичан, као што то обично бива: циљ модерних фармацеутских компанија више није да развију чудотворне лекове који ће спасавати животе пацијената, него максимизација вредности њихових акција. Од вредности акција зависи награда директора и акционара фармацеутских компанија, тако да остварени профит очекивано више не одлази на истраживање и развој, него углавном на откуп сопствених акција на берзи, чиме се подиже вредност акција[284].

4.4 Типични појавни облици природних монопсона

4.4.1 Оператори система преноса електричне енергије

Оператори система преноса електричне енергије представљају један од чинилаца електроенергетског сектора који повезује производњу и потрошњу у једну координисану мрежу. Међутим, њихова позиција се разликује од положаја произвођача или добављача на тржишту јер функционишу као природни монопсони, будући да су једини купци услуге преноса електричне енергије. Разлог за појаву природних монопола унутар система вертикалне и хоризонталне интеграције електроенергетског сектора није био заснован на трошковима изградње појединачних постројења, већ на својствима мреже преноса електричне енергије, који пре свега подразумева да она омогућава агрегирање и координацију рада генератора који су распоређени на широком географском простору. Поред тога, транспоновање електричне енергије на велике удаљености и координација многобројних генератора у реалном времену подразумева постојање једног централизованог субјекта који управља великим бројем линија високог напона и чворишта мреже, обезбеђује поузданост и стабилност система, развија инфраструктуру према дугорочним потребама и контролише приступ мрежи на транспарентан и недискриминаторан начин. Због свих ових функција које врши, оператор система преноса електричне енергије има одлике природног монопсона: он дистрибуира услугу преноса тако да на технички и економски оптималан начин обезбеђује да се управљање целокупним високонапонским системом врши из једног центра, уместо преко разуђених локалних актера. Без једног централизованог оператора, постојао би ризик од неефикасне употребе капацитета, нестабилности снабдевања и вишеструких дуплих инвестиција у инфраструктуру. Оператори система преноса електричне енергије као природни монопсони стога играју улогу економског посредника који контролише приступ мрежи, који одлучује о томе који генератори могу да снабдевају одређене потрошаче и под којим условима. Ова способност оператора да усмерава ток енергије кроз мрежу омогућава постизање економија обима и опсега у производњи и преносу

[284] Sell, Susan, 21st Century Capitalism and Innovation for Health, Durham University School of Government and International Affairs, Global Policy, vol. 12, supplement 6, 2021, стр. 14.

електричне енергије, јер ова мрежа не само да смањује трошкове рада појединачних генератора, већ омогућава и оптимизацију у временским оквирима који се крећу од секунди до деценија. Као природни монопсон, оператор система преноса електричне енергије може да балансира понуду и потражњу на начин који је технички и економски оптималан за електроенергетски систем у целини, без обзира на локалне интересе појединих произвођача. Савремени изазови, посебно раст удела обновљивих извора енергије у енергетском миксу појединих индивидуалних електроенергетских система, само наглашавају овај монопсонски статус оператора система преноса електричне енергије, будући да варијабилни (тзв. ”интермитентни”) извори као што су ветар и сунце захтевају флексибилно управљање токовима енергије и брзу реакцију на промене у понуди и потражњи. Оператори система преноса електричне енергије као природни монопсони могу да усмеравају потрошњу и складиштење енергије тако да се обезбеди поузданост система и минимизују нестабилности, што не би било могуће у условима потпуно либерализованог тржишта без централизоване координације.

Вертикална интеграција електроиндустрије, где једна компанија контролише производњу и пренос, или њена хоризонтална интеграција путем кооперативних аранжмана у контролним зонама, произашли су из овог монопсонског карактера система преноса електричне енергије. Примери из Француске и Енглеске пре 1990. године, којима ћемо се бавити у даљем тексту, показују модел у коме је једно предузеће имало контролу над генераторима и целокупном националном мрежом, док су у САД, Јапану и Шпанији били успостављени сложени кооперативни аранжмани унутар јединственог синхронизованог електроенергетског система. У оба случаја, међутим, оператори система преноса су као монопсони обезбеђивали координацију, контролу стабилности и оптимизацију коришћења капацитета. Данас је у Европи успостављена мрежа националних оператора система преноса који делују под заједничким оквиром Европске мреже оператора система електромреже (*European Network of Transmission System Operators for Electricity -ENTSO-E*), која обухвата више од 40 чланица из 36 земаља. Ови оператери пружају инфраструктурне и регулаторне услуге, које обухватају рад, одржавање и развој преносне мреже, као и техничку координацију која подразумева и усклађивање фреквенције и извора енергије. У оквиру *ENTSO-E* система, оператори појединачних земаља морају обезбедити да приступ мрежи буде недискриминаторан и транспарентан, што омогућава конкурентне услове за учеснике на тржишту упркос томе што се цео поступак спроводи кроз једну технички централизовану службу координације преноса. Сарадња оператора преноса електричне енергије у целој Европи је постала све важнија како тржишта расту и како се повећава динамика у производњи енергије и развоју обновљивих извора. На пример, оператори из региона који обухвата поједине бивше републике СФРЈ (Србију и њену покрајину Косово, Босну и Херцеговину, Црну Гору, Северну Македонију) и Албанију, удружили су се последњих година са циљем да ускладе рад својих мрежа и побољшају интеграцију са ширим европским системом и усагласили своје планове развоја мреже како би националне инвестиције биле

усаглашене са европским приоритетима и омогућиле веће капацитете и поуздано снабдевање електричном енергијом[285].

У Сједињеним Америчким Државама, структура преноса електричне енергије значајно се разликује од европског *ENTSO-E* модела, који се заснива на националним операторима преносног система, док амерички оператори имају више улога које се поклапају са функцијама традиционалних оператора система у Европи, али са јасном регионалном оријентацијом. Уместо националних оператора, у САД делују регионални независни оператори система (*Independent System Operators – ISO*) и регионалне организације за пренос (*Regional Transmission Organizations - RTO*). Њихова примарна улога је управљање преносним мрежама и тржиштима електричне енергије на нивоу великих географских региона и обезбеђивање стабилности система, пре свега оптимизацијом капацитета и поштовањем недискриминаторског приступа мрежи. Систем оператора преносног система у САД подељен је на три велике јединице, од којих прва покрива североисточни део САД и један је од највећих регионалних оператора у свету по броју потрошача и обиму преноса (*PJM Interconnection LLC*). Друга обухвата Средњи Запад САД и делове Канаде (*Midcontinent Independent System Operator*), док трећа покрива велики део јужног и средњег дела САД (*Southwest Power Pool)*. Поред ових, у САД постоје и други оператори преносних система, као што су *ISO New England, California ISO* и *New York ISO*, који покривају одговарајуће регионалне мреже и тржишта у својим областима. Сви наведени системи подлежу надзору Савезне комисије за регулацију енергетике (*FERC*), која се и залагала за формирање система независних оператора система и регионалних организација за пренос како би се обезбедио недискриминаторан приступ мрежи, успоставиле транспарентне тарифе и правила тржишта и омогућила интеграције различитих произвођача и варијабилних извора енергије, као и координирало планирања инвестиција у преносну инфраструктуру. На тај начин, иако САД немају јединственог националног оператора преносног система, комбинација независних оператора система и регионалних организација за пренос система обезбеђује координисану, поуздану и економски оптимизовану преносну мрежу која задовољава захтеве савременог енергетског сектора.

4.4.2 Градови који су настали у циљу опслуживања потреба одређених компанија *(*енг: *Company Towns)*

Први компанијски градови појавили су се у XIX веку као одговор великих индустријалаца на лоше услове у градовима и недостатак социјалне бриге о радницима. То су испрва били градови које су од средине XIX века оснивали власници текстилних, дрвно-прерађивачких или топионичарских гиганата и рудника, како би обезбедили смештај својим радницима. Брза урбанизација и индустријализација довеле су до одвајања радничке класе, тешких услова рада, готово непостојеће здравствене заштите, експлоатације, загађења животне средине, недостатка станова и високих кирија, ниског животног века, слабог образовања, социјалне неједнакости, као и неухрањености и глади.

[285] Према вести од 13.12.2024. године, доступној на вебсајту ENTSO-E: https://www.entsoe.eu/news/2024/12/13/a-new-agreement-to-enhance-power-system-integration-in-south-east-europe/.

Због тога су неки индустријалци, често под утицајем утопијских идеја, почели да оснивају компанијске градове у Енглеској, Холандији, Француској, Немачкој, а посебно у Сједињеним Америчким Државама. У XX веку слични облици појавили су се и у социјалистичким и земљама у развоју, као што су једнопредузетнички градови у Совјетском Савезу, који су имали циљ да повећају ефикасност, смање зависност од увоза, подстакну регионални развој или служе државним и идеолошким интересима. Најбројнији и најмногољуднији компанијски градови везују се за САД, али је знатан допринос историјату ових градова дала и чешка индустрија обуће "Бата", која је својевремено изградила преко 55 својих градова широм света[286]. Нешто другачије, али са сличним циљем стратешке филантропије предузето је у Бечу у оквиру кампање "Црвени Беч" (*Rotes Wien*) између 1919. и 1934. године, када су градске власти предузеле низ социјалних реформи са циљем да се побољша живот радничке класе. Град је спроводио политику која је обухватала изградњу великог броја социјалних станова, увођење боље здравствене заштите и јавних услуга и развој образовања и културних програма.

„Компанијски град" је локалитет у коме једна или неколико великих компанија доминирају својом економском активношћу, несразмерно у односу на све остале учеснике на тржишту и у коме су сви становници или запослени у тој мегакомпанији или су чланови њихових породица. Зато се компанијски градови традиционално сматрају школским примером монопсона, будући да представљају тржиште рада (додуше, веома локалних размера) са само једним послодавцем. Иако се данас многи градови широм света називају компанијским градовима (као нпр. Билунд у Шведској, у коме се налази седиште компаније Лего, или Сијетл у САД у коме су седишта технолошких џинова Мајкрософт и Амазон), овакви градови више не постоје у својој изворној форми. До оснивања ових градова првенствено је долазило због тога што су места на коме се одвијао рад армије радне снаге била далеко од насељених места, али је некада смештај долазио и као награда која је рад у одређеној фабрици чинила престижним. У време оснивања ових градова њиховим уређењем бавили су се неки од светски најпризнатијих архитеката, према чијој замисли би типичан компанијски град био мрежа улица, канала и паркова у чијем средишту се налази фабрика[287]. У стварности, куће руководилаца биле су окружене зеленилом околних брда, док су раднички станови углавном били близу фабричког погона. Такође, у појединим случајевима су се оваква насеља од утопијских срећних локалних заједница претварала у радне логоре, у којима су компаније-оснивачи без икакве конкуренције контролисале све аспекте живота и потрошње и углавном узимале назад сву зараду коју њени запослени остваре. Уз напомену да су поједине компаније заиста радничким породицама омогућавале идиличан живот у оваквим, практично

[286] Straus Matevž, Razvan Zamfira, The Re-Birth of the Company Town: How Corporations Are Reshaping Life, Work and Play in the City, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2016, https://www.4cities.eu/wp-content/uploads/2016/11/MAthesis_4CITIES_Straus_Zamfira_Cohort07.pdf, 13.4.2026., стр. 6

[287] Sing Aayush, *The Rise and Fall of Company Towns*, Federal Reserve Bank of Richmond, Econ Focus, 2023, https://www.richmondfed.org/-/media/RichmondFedOrg/publications/research/econ_focus/2023/q3/economic_history.pdf, 13.4.2026.

лабораторијским условима утопијских ”радничких рајева”, и да је степен мобилности становника ових градова заправо био већи него што је уврежено мишљење, компаније-оснивачи градова су на овај начин најчешће злоупотребљавале свој монопсонски положај, како би своје запослене везале за радна места. У власништву тих компанија, дакле, нису били само стамбени објекти, него и све продавнице, школе, библиотеке, верски, културни и рекреативни објекти у датом месту, а зарада је неретко исплаћивана у виду ваучера који су се могли искористити само у локалним трговинским објектима за куповину робе по нереално високим ценама, или заменити за готов новац уз знатан дисконт. Наравно, од радника се захтевало да све своје дугове у локалним радњама измире пре него што напусте град ради пресељења на друго место.

Они компанијски градови који су иницијално осмишљени као објекти за смештај младих, неожењених радника у рудницима у неприступачним крајевима постепено су прерастали у читава насеља, о чијем изгледу, организацији и снабдевању се бринула компанија-оснивач града. Компаније су до те мере регулисале живот унутар заједнице, да су строго водиле рачуна о томе да припадници различитих верских и етничких група буду насељени одвојено једни од других. Тако су припадници црне и беле популације били строго одвојени и имали су сопствене образовне и верске установе, као што су унутар беле популације дошљаци из Источне Европе били одвојени по националној и верској линији од осталих припадника своје ”расе”[288]. Компанија је такође углавном наметала обавезно присуство служби у црквама и прописивала стандарде понашања унутар заједнице. У социологији се ова појава да послодавци покушавају да радничкој класи наметну идеале средње класе како би уз привидно унапређење друштвене заједнице заправо постизали своје пословне интересе уз што мање трошкова, назива патернализмом и сматра се обликом друштвеног инжењеринга[289]. У XIX веку многи индустријалци су организацију сваког сегмента живота својих запослених сматрали својом моралном или верском дужношћу, јер су веровали да тиме побољшавају друштво и истовремено своје пословање. Компанијски градови су били добра прилика за спровођење таквих идеја, у том смислу што је запосленима обезбеђиван квалитет живота који им иначе не би био доступан. Међутим, у неким случајевима мотиви послодаваца нису били тако идеалистички. У таквим градовима радници су често живели у ограђеним или чуваним деловима, наводно ради „заштите“. Иначе су ови градови погодни за проучавање не само у оквиру права конкуренције, будући да представљају одличну илустрацију монопсона, него и унутар радноправне теорије и социологије. На југу САД су слободни радници и затвореници често били смештени заједно и трпели су једнако лош третман[290]. Понекад је незадовољство условима живота било толико велико да су избијали жестоки сукоби између рудара и рударских компанија, као што су нпр. били „Рударски ратови у Западној Вирџинији“[291]. Такође, један од оваквих модел-градова, Пулман у Илиноису, изграђен за потребе компаније која је производила луксузне

[288] Библиотека универзитета Западне Вирџиније, Дигитална изложба платформе Omeka S Life in company towns, https://omekas.lib.wvu.edu/home/s/life-in-company-towns/page/welcome, 13.4.2026.
[289] Пројекат историје социјалне заштите Универзитета Комонвелта Вирџиније, https://socialwelfare.library.vcu.edu/organizations/labor/company-towns-1890s-to-1935/
[290] *Ibidem*.
[291] Библиотека универзитета Западне Вирџиније, Дигитална изложба платформе Omeka S *Life in company towns*, https://omekas.lib.wvu.edu/home/s/life-in-company-towns/page/welcome, 13.4.2026.

путничке вагоне, био је поприште штрајка 4.000 радника који је прерастао у први штрајк на националном нивоу САД, у коме је на крају учествовало преко 150.000 радника на територији 27 држава САД и који је окончан тек након што је војска убила на десетине штрајкача[292]. Немири су почели када је 1894. године Џорџ Пулман, индустријалац који је производио чувене "Пулман" железничке вагоне, срезао зараде својим запосленима и истовремено одбио да снизи закупнину станова у којима су запослени били приморани да живе, а нису имали право да их купе него су их изнајмљивали од компаније. На крају се овим случајем четири године касније позабавио и Врховни суд САД, који је наложио компанији "Пулман" да изађе из власништва свих стамбених зграда. До 1907. године сви овакви станови су продати приватним власницима, а Пулман је данас насеље у оквиру градског подручја Чикага[293].

Интересантно би било проучити и у којој мери је недостатак могућности уплива становника компанијских градова на управљање локалном заједницом утицало на њихово незадовољство животом унутар такве заједнице, што је између осталог и довело до њиховог опадања. Наиме, овим градовима нису руководили изабрани званичници локалне власти, већ управници које је постављала компанија-оснивач, и који су имали дискрециono право да иселе сваког радника-закупца стамбеног простора према свом нахођењу. Модернизација саобраћајних веза и широка доступност аутомобила, као и пораст општег материјалног благостања широм САД смањили су потребу за патернализмом и моралним реформама. Током економске кризе раних 1930-их, неке компаније су укинуле програме бриге о радницима како би смањиле трошкове. Коначан крај компанијским градовима у САД донеле су мере Њу дила (уведене, као што смо већ поменули, ради ублажавања последица Велике депресије која је наступила крахом њујоршке берзе 1929), које су повећале минималне плате, промовисале самоуправу у индустрији и подстакле власнике да омогуће радницима да временом постану власници својих домова. Поред тога, Њу дил је олакшао куповину стамбених јединица увођењем повољнијих услова кредитирања, што је учинило власништво доступнијим радничкој класи. То је задало коначни ударац компанијским градовима, који су се углавном угасили до краја 30-их година прошлог века. Неки од њих стопили су се са предграђима оближњих насеља, као Пулман, док је велика већина прерасла у напуштене тзв. градове духова.

Нажалост, изгледа да се нељудски услови живота враћају у стварност радничке класе у наше доба. Суровост новог облика дивљег капитализма који очигледно прати дигиталну револуцију најбоље илуструју потресне слике које круже интернетом, на којима су непрегледна насеља сачињена од шатора и камп-приколица у којима у данашње време живе радници компанија Гугл, Амазон и Фејсбук. Појава да запослени у овим компанијама живе у приколицама, камп-возилима или чак путничким возилима представља одговор на изузетно високе трошкове живота, недостатак станова и ширење модела рада познатог као „*gig economy*"[294], иако се разлози и околности разликују између

[292] Klobuchar Amy, Antitrust: Taking on Monopoly Power from the Gilded Age to the Digital Age, стр. 88.
[293] *Ibidem*.
[294] *Gig* економија је облик тржишта рада у којем људи обављају краткорочне, флексибилне послове уместо сталног запослења. Уместо једног послодавца и фиксне плате, радници прихватају појединачне ангажмане (енг: "gigs"), који могу бити једнократни задаци, пројекти или привремени послови. Овај модел је постао

ове две компаније. Код Амазона је од 2008. до 2023. године био установљен посебан програм „*CamperForce"*, који је током сезоне повећане потражње (углавном од августа до децембра) запошљавао људе који већ живе у камп-возилима и путују широм САД. То су најчешће били номади (у модерном смислу) или пензионери који путују током целе године и раде привремене послове како би финансирали такав начин живота[295]. Програм је укинут јер је компанија морала да поједностави процес запошљавања како за своје тимове, тако и за сезонске раднике које сваке године привлачи, али и даље наставља да ангажује овакву врсту радника, јер и даље у великој мери зависи од сезонске радне снаге. Ови људи обављају физички захтевне послове у складиштима, као што су сортирање, паковање и припрема робе за слање. За тај рад добијају накнаду од око 18 долара по радном сату, додатак за смештај у камповима и бонус на крају сезоне. Код Гугла је ситуација другачија и, по нашем мишљењу, још потреснија. Ова компанија нема никакав програм путем којег запошљава људе који су већ модерни номади, него се поједини запослени ове компаније сами одлучују на то да живе у аутомобилима или камп-возилима због високих цена становања у Силицијумској долини. Неки то раде како би уштедели новац упркос релативно високим зарадама, док други једноставно не могу да приуште трошкове становања у класичним домовима. Они понекад паркирају возила у близини Гугловог кампуса у Маунтин Вјуу, где користе погодности компаније као што су тушеви, теретане и бесплатна храна[296]. Међутим, сама компанија не подржава званично такву праксу и понекад је ограничава из безбедносних и правних разлога.

Стога сматрамо да се са правом може поставити питање има ли у дигиталном добу места повратку компанијских градова, у некаквом новом облику. Наравно, запослени никако не би смели да имају обавезу становања у њима и морали би бити слободни да уживају у свим погодностима тржишне економије и установљених принципа заштите основних права човека и грађанина. По нашем мишљењу, уплив компанија у живот оваквих евентуалних заједница најбоље би могао да буде постигнут кроз разне видове јавно-приватних партнерстава, посебно у области здравствене заштите запослених и културних садржаја и поштовање модерних принципа одговорног корпоративног управљања и *ESG* процедура[297]. Међутим, даље разматрање евентуалних могућности за развијање решења у овој области увелико превазилази тему овог рада.

веома популаран са развојем дигиталних платформи и апликација које повезују раднике и клијенте, као што су превоз путника, доставе хране, фриленс послови и онлајн услуге. Радници у *gig* економији често сами бирају када и колико ће радити, што доноси већу флексибилност, али и мању сигурност прихода. С друге стране, критичари истичу да *gig* економија поништава радничка права и подразумева нестабилне зараде и недостатак социјалне заштите, јер радници обично нису класично запослени већ су независни извођачи.

[295] Fedorick Lynne, *Why Was Amazon CamperForce Discontinued,* https://camperreport.com/amazon-camperforce-discontinued/. Популарност овог програма експлодирала је након објављивања вишеструко награђиваног филма Клои Жао "Номадленд" из 2020. године, након чега је Амазон почео да сарађује са камповима у близини својих складишта у различитим америчким државама.

[296] Својевремено је (додуше, накратко) медијски био доста праћен живот извесног софтверског инжењера по имену Брендон, који је био запослен у Гуглу, а да би уштедео на високим трошковима живота у Силицијумској долини, живео је у старом камиону и користио погодности Гугловог кампуса, као што су тушеви, менза и струја. Његово искуство документовано је на блогу под називом "Размишљања из кутије" („*Thoughts from inside the box*"): https://frominsidethebox.com.

[297] *ESG* је скраћеница од енглеских речи *Environmental, Social* и *Governance* и представља систем критеријума којим се оцењује колико је нека компанија одговорна и одржива у свом пословању, што је

4.4.3 Усаглашене праксе послодаваца на тржишту рада

Ако на одређеном подручју постоји само један послодавац, он фактички стиче монопсон на тржишту рада на том подручју и стиче моћ да једнострано одређује ниво зарада на њему. Видели смо да је то био случај у ”компанијским градовима”. Такав послодавац поседује значајну преговарачку моћ, будући да је у могућности да са својим добављачима робе и услуга, међу које спадају и испоручиоци професионалних услуга, преговара о ценама и уговорним условима под повољнијим околностима[298]. Наиме, тржиште рада је попут тржишта било ког другог производа или услуга регулисано принципима конкуренције. На тржишту рада „купци“ су послодавци, а „цену“ представља зарада. Тамо где послодавци међусобно конкуришу приликом потражње радне снаге, зараде обично одражавају продуктивност и услове на датом тржишту. Међутим, када на одређеном тржишту постоји само један послодавац, или ако на њему послодавци образују међусобно усаглашену праксу путем изричите или прећутне координације у вези са утврђивањем услова рада или зарада и потребе за ангажовањем или мобилношћу радне снаге, слободна конкуренција на тржишту рада углавном бива нарушена. Оваквим понашањем послодаваца у пракси тако може настати монопсон на тржишту рада, који послодавцима омогућава да диктирају зараде и услове рада испод конкурентног нивоа. То је нарочито случај када је мобилност радника ограничена, или су трошкови њиховог преласка код другог послодавца изузетно високи, као и када радници не располажу довољним информацијама од утицаја за доношење одлуке о могућности заснивања радног односа код другог послодавца. На конкурентном тржишту рада сваки послодавац ће подизати зараде у оној мери која је довољна да привуче себи запослене код својих конкурената и све док приходи које може остварити ангажовањем додатног запосленог превазилазе зараду коју мора да му исплати. Пошто се послодавци на савршено конкурентном тржишту надмећу за исте раднике, ниједан од њих не може да плати мање од онога што су други спремни да плате. Ако би послодавац покушао да постави плату испод тржишног нивоа, његови запослени би брзо нашли алтернативно запослење. Због тога сви конкурентни послодавци морају да исплаћују зараде које одређује тржиште, при чему накнада за рад сама по себи постаје изједначена међу радницима сличне продуктивности за сличне врсте послова. Насупрот томе, када на тржишту постоје било какве баријере које нарушавају надметање међу послодавцима у погледу зарада (нпр. ако се од запослених захтева да дуго путују до свог радног места), слаби и интерес послодавца да запосленима исплаћује зараде које су формиране по тржишним принципима. Послодавци са монопсонском моћи у тим случајевима мотивисани су да запосле мање радника са нижом зарадом него што би то био случај на конкурентном тржишту рада, јер оно што изгубе смањењем обима производње и прихода лако надокнађују смањењем трошкова пословања исплатом нижих зарада. У сваком случају, по општеприхваћеним принципима права конкуренције, усаглашене праксе које доводе до нарушавања конкуренције забрањене су, без обзира на то у ком облику се

показатељ који је од подједнаког значаја у савременом корпоративном свету у смислу успеха, поред искључиво финансијских резултата привредних друштава.

[298] Klobuchar, стр. 90.

јављају[299]. Ако се зарада сматра ценом рада, онда су забрањене све врсте споразума којима се фиксира висина те цене, као што би то био случај са ценама било које друге робе или услуга. Наравно, веома је тешко доказати како само постојање монопсона на тржишту рада (као и у било којој другој области), тако и постојање усаглашених пракси послодаваца и негативне последице тих монопсона. У принципу, послодавци ретко када активно раде на успостављању монопсона, него углавном бирају да се упусте у експлоатацију свог монопсонског положаја тек када се за то стекну услови на тржишту рада. Вероватније је да ће послодавци на одређеном тржишту у међусобном договору поставити минималне и максималне цене рада, када на том тржишту послује мали број њих, као и када запослени не могу лако да нађу запослење изван тих фирми које су у међусобном дослуху. Тако, на пример, локалну болницу чињеница да се здравствени радници у тој општини могу запослити само у тој болници чини монопсонистом, али се не сматра да је тиме нарушена конкуренција на тржишту рада те општине. Међутим, ако се послодавци међусобно обавезују, уз уговарање високих казни за кршење споразума, да неће једни другима узимати искусне стручњаке у одређеном домену, тиме ти стручњаци практично постају везани за свог послодавца без обзира на то да ли би им, у недостатку таквог споразума међу послодавцима, евентуално били на располагању бољи услови рада на другом месту.

Усаглашене праксе послодаваца углавном подразумевају прећутну узајамну координацију политика зарада и накнада, било путем директне размене података или путем коришћења јавно доступних података за одређена радна места. Међутим, далеко опаснији по конкуренцију на тржишту рада су споразуми о забрани конкуренције (*non-compete agreements*) које су запослени често приморани да закључују приликом заснивања радног односа, као и споразуми о забрани преузимања запослених (*non-poaching agreements*) који се међусобно закључују између послодаваца на одређеном тржишту рада, чиме се знатно сужава мобилност радника између учесника на тржишту. Нужно је, међутим, напоменути да споразуми о забрани конкуренције могу имати и сасвим оправдану функцију, будући да спречавају запослене који поседују посебна знања која су стекли радом код послодавца, као и његове пословне тајне, да преносе техничку и интелектуалну својину тог послодавца његовим конкурентима, чиме се омогућава напредак иновација. Међутим, није непозната чињеница да послодавци широм света, и то у најразличитијим областима, (зло)употребљавају ове споразуме далеко изван оквира у којима је њихово закључење оправдано. Тако је према извештају Савета економских саветника Беле куће о монопсонским трендовима на тржишту рада и њиховим последицама из 2016. године[300] у тренутку сачињења тог извештаја око 30 милиона америчких радника било обухваћено споразумима о забрани конкуренције, међу којима је немали проценат обухватао раднике са ниским примањима и оне који немају приступ никаквим пословним тајнама. У тим случајевима, највероватније је једини ефекат ових споразума било ограничавање мобилности радника и смањење

[299] Ристић Бојан, Поповић В. Душан, Беговић Борис, "Глосаријум права конкуренције", Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2021.

[300] Извештај Савета економских саветника Беле куће о монопсонским трендовима на тржишту рада и њиховим последицама, 2016,
https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/page/files/20161025_monopsony_labor_mrkt_cea.pdf

конкуренције у зарадама. Ова појава је нарочито распрострањена у софтверској индустрији широм света, а због величине и значаја овог тржишта у САД последице су тамо биле и најочигледније, па су довеле и до реакције Министарства правде САД за време администрације председника Обаме, које је покренуло поступке за нарушавање конкуренције против неколицине технолошких џинова из Силицијумске долине[301]. Министарство је сматрало да споразуми о забрани преузимања запослених и утврђивању зарада сами по себи (по, већ у овом раду разматраном, *per se* принципу) представљају забрањено ограничавање конкуренције у смислу члана 1 Шерманового закона. Такође, за време док је њоме током мандата Бајденове администрације руководила Лина Кан (која је била позната као оштар борац против неконкурентног понашања биг-тех компанија), Савезна комисија за трговину САД (*FTC*) значајно је проширила своју политику заштите конкуренције на област тржишта рада, стављајући у фокус клаузуле и уговоре о забрани конкуренције и споразуме о забрани преузимања запослених[302]. Према становишту које је тада заузела Комисија, овакве праксе функционишу као „тихи картели“ међу послодавцима, јер ограничавају кретање радника између фирми и смањују конкуренцију радне снаге. Кан је наглашавала да последице таквог понашања нису само правне или техничке природе, већ да директно погађају животни стандард радника кроз ниже плате, лошије услове рада и мање могућности за напредовање. Под њеним вођством, Комисија је у априлу 2024. године предложила свеобухватну забрану већине клаузула о забрани конкуренције, уз образложење да оне у огромном броју случајева нису неопходне за заштиту иновација или пословних тајни, већ да служе за задржавање радника у подређеном положају[303]. Посебну пажњу Комисија је посветила и *non-poaching* споразумима, који су често закључивани између конкурената, нарочито у технолошком и услужном сектору. Кан је ове споразуме третирала као класично антиконкурентно понашање, упоредиво са договорима о ценама, јер се њима директно нарушава конкуренција на тржишту рада. Променом руководства Комисије, промењен је и њен став о овом питању, па тако забрана клаузула о забрани конкуренције на националном нивоу данас више није на снази. Већ у августу 2024. поступајући окружни суд донео је одлуку којом се Комисији налаже да обустави примену ове забране, а у септембру 2025. Комисија је повукла своју жалбу на ову одлуку.

Раније, на пример у периоду непосредно након Другог светског рата, равнотежа на тржишту рада постизана је синдикалним организовањем радника и колективним преговарањем. Тако су највеће америчке корпорације у области аутомобилске

---

[301] Предмет *United States v. Adobe Systems, Inc., Apple Inc., Google Inc., Intel Corporation, Intuit, Inc., and Pixar,* број 1:10-cv-01629-RBW. Према тужбеном захтеву, шест тужених компанија је закључило споразуме који су ограничавали конкуренцију између њих у смислу ангажовања висококвалификованих запослених, углавном инжењера софтвера. Споразуми које су међусобно закључиле компанија Епл и Гугл, Епл и Адоби, Епл и Пиксар и Гугл и Интел спречавали су једну уговорну страну да директно ангажују запослене друге уговорне стране. Овај предмет окончан је закључењем судског поравнања, али је довео до покретања парничних поступака за накнаду штете.

[302] Кан је у бројним интервјуима отворено износила своје ставове у наведеном смислу. Типичан пример представља разговор са Ендруом Соркином на телевизијску станицу ЦНБЦ у јануару 2025. године, чији транскрипт је доступан на: https://www.cnbc.com/2023/01/06/first-on-cnbc-cnbc-transcript-ftc-chair-lina-khan-speaks-with-cnbcs-andrew-ross-sorkin-on-squawk-box-today.html.

[303] Саопштење Савезне комисије за трговину о увођењу забране клаузула о забрани конкуренције широм САД: https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/noncompete-rule.pdf (11.4.2026).

индустрије, односно тешке индустрије уопште, закључиле низ аранжмана са синдикалним организацијама у тим гранама привреде. Тим аранжманима, збирно названим ”Пакт из Детроита” (*Treaty of Detroit*) успостављен је систем у коме су индустријски џинови добровољно делили са својим синдикално организованим запосленима део енормног профита који су остваривали као олигополисти на тржишту својих производа, док су истовремено били монопсонисти на тржишту потражње за радном снагом на релевантним географским тржиштима[304]. На овај начин радници су помоћу колективних уговора добијали годишња повећања плата усклађена са трошковима живота и растом продуктивности, као и погодности у погледу пензијског осигурања. Тако економске користи од индустријског раста нису остајале искључиво у рукама капитала, већ су делимично доприносиле и побољшању животног стандарда радничке класе. Јасно је да се данас синдикати радника налазе у знатно другачијем положају него у време Пакта из Детроита, имајући у виду општи тренд опадања чланства у синдикалним организацијама још од осамдесетих година прошлог века. Глобализација, деиндустријализација, раст услужног сектора и ”гиг економије”, као и све израженији отпор послодаваца ослабили су традиционалне синдикате, док су компаније добиле већу слободу да измештају производњу, аутоматизују послове или ангажују раднике на нестандардним уговорима из радног односа. Услед тога су синдикати изгубили део преговарачке моћи, а раст зарада за многе раднике заостајао је за растом продуктивности. Истовремено, приметни су знаци обнове синдикалног деловања, иако савремени синдикати делују у много фрагментиранијем и конкурентнијем економском окружењу него у послератном периоду. Уместо да учествују у подели олигополских профита стабилних индустрија, они се често боре за постављање минималних стандарда плата, бенефиција и услова рада у нестабилним тржиштима рада. Њихов будући утицај ће у великој мери зависити од правних реформи, нових модела организовања и способности да се прилагоде променљивим облицима рада.

4.4.4 Природни монопсони у области онлајн трговине (случај компаније Амазон)

Амазон је компанија која је од мале интернет књижаре постала конгломерат чија економска моћ далеко премашује снагу традиционалних трговинских ланаца и која је скоро самостално довела до тога да се у модерно доба знатан део целокупне светске трговине одвија у дигиталном домену. Поред тога што је малопродајни трговац, она је данас и маркетиншка платформа, мрежа за испоруку и логистику, платни сервис, давалац кредита, аукцијска кућа, велики издавач књига, продуцент телевизијских програма и филмова, модни дизајнер, произвођач хардвера и један од водећих пружалаца услуга клауд хостинга[305]. У данашње време знатан део пословања ове компаније може се окарактерисати као монопол и/или монопсон, будући да она има доминантну позицију у домену онлајн трговине, да контролише потражњу, и да самим тим има изузетно јак утицај на продавце, добављаче и мале трговце који користе његову платформу. Вебсајт

[304] Clark Daniel, Disruption in Detroit: Autoworkers and the Elusive Postwar Boom, Urbana, Chicago and Springfield, University of Illinois Press, 2018, стр. 243.
[305] Khan, Lina M. *Amazon's Antitrust Paradox*, стр. 710.

www.amazon.com покренут је 1995. године са основном идејом свог оснивача, Џефа Безоса, који је у међувремену постао један од најбогатијих људи на свету, да лансира онлајн продавницу књига. Књиге је одабрао због тога што представљају робу која обухвата практично неограничен број наслова, што је подразумевало огромне трошкове физичког складиштења које су морале да сносе традиционалне књижаре, док је интернет омогућавао бесконачан каталог доступних издања. Већ у првим месецима постојања, компанија је продавала књиге купцима у свих педесет америчких држава и у више од четрдесет земаља широм света. Потом је 1997. године спроведена прва јавна понуда акција, што је омогућило брзу експанзију и додатна улагања у инфраструктуру. Такозвани ”интернет бум”, који је захватио свет (и додуше доживео крах 2000. године пуцањем тзв. ”dot-com” балона) у доброј мери био је проузрокован ширењем Амазона, који је убрзо своју понуду са књига проширио на продају музике и филмова, електронике, играчака и кућних апарата. Међутим, што је још важније, Амазон је у овом периоду развио и један од првих система за онлајн препоруке производа, који је користио алгоритме за анализу понашања купаца, што је прерасло у један од основних елемената модерне е-трговине. Почетком 2000-их Амазон постепено прелази из класичне онлајн продавнице у платформску економију покретањем платформе *Amazon Marketplac*e, која омогућава независним продавцима да продају робу преко Амазонове платформе. Овај модел је значајно проширио асортиман производа и претворио Амазон у посредника између милиона продаваца и потрошача. Убрзо након тога, покренут је и сервис *Amazon Web Services*, који је омогућио компанијама да изнајмљују рачунарску инфраструктуру преко интернета. Овај сектор је временом постао један од најпрофитабилнијих делова компаније и играо је кључну улогу у развоју глобалног *cloud computing* тржишта. У овом периоду Амазон је представио и *Amazon Kindle*, који је значајно утицао на дигитално издаваштво и популаризацију електронских књига. Све наведено довело је до тога да Амазон у првој деценији свог пословања постане глобални технолошки гигант, са мрежом складишта и логистичких центара широм света, сопственим системима испоруке и услугама *Amazon Prime*, који нуди брзу испоруку и приступ дигиталном садржају, *Amazon Echo* са асистентом *Amazon Alexa* и стриминг сервиса *Prime Video*[306].

Међутим, оваква силовита експанзија *Амазона* резултирала је тиме да ова компанија постане монопсониста, који има фактичку могућност да контролише потражњу на једном од најфреквентнијих светских тржишта - тржишту електронске трговине. Амазон у дигиталном трговинском екосистему има ову позицију првенствено због тога што велики број малих и средњих трговаца зависи од његове платформе да би имао приступ широком кругу купаца. Самим тим, Амазон је у могућности да диктира услове продаје, тарифе за коришћење складишта и испоруку, као и цене оглашавања, при чему, будући да је реч о платформском гиганту са милионима активних корисника, продавци немају адекватну алтернативу која би им омогућила да продају значајне количине робе ван Амазоновог система. Оваква структура тржишта доводи до тога да Амазон делује као главни „купац“ у односу на огроман број независних продаваца, што

[306] Историјат компаније ”Амазон” обрађен је на много места. За потребе овог рада, међутим, све потребне информације могу се наћи на овој страници Википедије: https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Amazon, 18.4.2025.

је класична карактеристика монопсона. Амазонова монопсонска моћ најочигледније се манифестује у условима које та компанија намеће продавцима. Када неки продавац жели да своје производе понуди на Амазоновој платформи, он се пре свега суочава са високо конкурентним алгоритмима за рангирање производа. Наиме, Амазон контролише како се производи приказују купцима, што утиче на њихову видљивост и продају. Продавци који желе боље позиције морају да плаћају додатне накнаде за оглашавање, у оквиру програма као што су „*Sponsored Products*“ и „*Amazon Advertising*“, поред провизије коју Амазон наплаћује на сваку продају и уз додатне трошкове за складиштење у његовим централним складиштима. Висина ових такси може значајно утицати на марже продавца, што компанија користи као средство контроле потражње. Можда још упадљивији вид монопсонског понашања представља отворена ценовна политика коју Амазон примењује. Наиме, Амазон често користи праксу праћења цена која забрањује продавцима да нуде производе по нижој цени на другим платформама или веб-сајтовима. Ово јача његову монопсонску позицију јер продавци морају да прилагоде своје цене Амазоновим условима, док истовремено доминација коју Амазон има на тржишту доводи до високог степена зависности малих и средњих предузећа од платформе. Продавац који жели да стекне приступ милионима купаца мора да прихвати Амазонове услове, чак и ако су они мање повољни него на другим продајним каналима. Ова зависност у ствари представља илустрацију начина на који Амазон може да утиче на понуду робе а да не контролише њену производњу. Трговци у малопродаји често немају на располагању друге платформе са довољно великим бројем купаца, а Амазон може утицати на редистрибуцију робе и услове складиштења и испоруке, што тера продавце да оптимизују своју производњу и логистику у складу са Амазоновим алгоритмима и додатно јача његову монопсонску позицију. Оваква структура ствара специфичан тип тржишне моћи који је сличан оној коју смо описали у вези са делатношћу преноса електричне енергије, где монопсонску моћ имају државни или корпоративни купци, само што је овде реч о дигиталној економији. Осим што утиче на понуду и потражњу производа, монопсонска позиција Амазона такође утиче и на цену производа коју продавци могу да остваре. У економском смислу, ако постоји један доминантан купац, он може диктирати ниже цене због своје моћи преговарања, а продавци су приморани да прихвате такве услове. У онлајн трговини то значи да продавци могу имати мање марже, чак и ако цена коју плаћа купац остаје конкурентна. Притом, повећана конкуренција између продавца на платформи може да смањи финансијску одрживост малих и средњих предузећа, а паралелно са тим *Амазон* користи податке о продаји и тржишним трендовима да би оптимизовао сопствену понуду, понекад чак и конкуришући независним продавцима директно својим сопственим брендовима (нпр. „*AmazonBasics*“). Ова комбинација економске моћи и приступа подацима представља кључни елемент монопсонске контроле над онлајн трговином. Ипак, способност Амазона да контролише потражњу није само последица његове величине већ пре свега напредне технологије и аналитике. Технологија и подаци које компанија има на располагању основни су инструмент којим такав монопсон располаже, будући да прикупља огромне количине података о навикама, трендовима и преференцијама потрошача. Ови подаци омогућавају Амазону да предвиди потражњу и оптимизује сопствену понуду и јачају његову преговарачку позицију у односу на мале и средње трговце и омогућавају му да одлучује

који производи ће бити истакнути и на који начин ће бити промовисани. Такође, неки од највећих економиста данашњице сматрају да *Амазон* у одређеним сегментима, нпр. продаји књига, има тржишни удео који је упоредив са уделом који је компанија "Стандард оил" имала на тржишту рафинисане нафте пре него што је разбијена на начин који је описан у овом раду[307].

Монопсонски положај *Амазона* који му омогућава да контролише потражњу на глобалном нивоу, диктира услове малим и средњим трговцима и да користи технологију и податке да одржи своју позицију, привукао је пажњу регулаторних тела широм света. У Европи, САД и другим земљама већ годинама се спроводе истраге различитих понашања ове компаније, које се односе не само на таксе и провизије које ова платформа примењује, или њену ценовну политику која може довести до ограничавања конкуренције. У том смислу посебно су активне Европска комисија и америчка Савезна комисија за трговину. Једно од питања које се поставља у овим поступцима је чињеница да Амазон на тржишту има двоструку улогу: посредника између трговаца и купаца, али истовремено и конкурента тим истим продавцима, будући да продаје и сопствене производе. Такође, Амазон располаже огромним количинама података о продаји, ценама и понашању купаца. Питање које се поставља у оквиру ових истрага јесте да ли компанија користи те податке на начин који може нашкодити независним продавцима. У Европској унији један од најзначајнијих поступака против Амазона покренула је Европска комисија 2019. године отварањем истраге о томе да ли Амазон користи нејавне податке независних продаваца који послују на његовој платформи. Према наводима Комисије, Амазон истовремено делује као посредник који управља интернет тржиштем и као директан продавац сопствених производа, што му омогућава да има приступ детаљним подацима о продаји, ценама и понашању потрошача и доводи до тога да Амазон има неправедну предност у односу на независне продавце. Истовремено је покренута и друга истрага која се односила на начин на који Амазон бира понуду која се појављује у такозваном „бај боксу" (делу странице са производом где се приказује понуда која се највероватније купује) као и на услове за учешће у програму Амазон прајм. Ови поступци су окончани у децембру 2022. године када је Европска комисија прихватила обавезе које је предложио Амазон[308]. Компанија се обавезала да у свом пословању неће користити нејавне податке независних продаваца, да ће омогућити равноправнију конкуренцију за приказ у *бај боксу* и да продавци могу добити *прајм* статус без обавезе коришћења Амазонових логистичких услуга. Поред поступака на нивоу ЕУ, такође су и поједине њене државе-чланице водиле поступке за заштиту конкуренције против Амазона. Тако је 2021. године италијанско тело за заштиту конкуренције Амазону изрекло новчану казну од око 1,13 милијарди евра. Италијански регулатор је утврдио да је компанија давала повлашћен третман продавцима који користе Амазонову услугу логистике „*Fulfilment by Amazon*", што је, по њиховом мишљењу, стављало у неповољан положај конкурентске логистичке компаније и продавце који не

[307] Krugman, Paul, *Amazon's Monopoly is Not O.K.*

[308] Сажетак Одлуке Комисије од 20. децембра 2022. године у вези са поступком на основу члана 102. УФЕУ и члана 54. Уговора о ЕЕО (предмети AT.40462-Amazon Marketplace и AT.40703-Amazon Buy Box), C/2022/9442 Сл. лист ЕУ бр. C 87 од 9. марта 2023, стр. 7–11.

користе ту услугу[309]. У Сједињеним Државама најзначајнија су два велика, одвојена поступка које је против Амазона покренула Савезна комисија за трговину. У првом поступку покренутом пред савезним судом по заједничкој тужби Савезне комисије за трговину и неколицине држава у септембру 2023. године тужиоци тврде да Амазон незаконито одржава монополски положај на тржишту интернет платформи за продају тако што намеће правила продавцима која их одвраћају од понуде нижих цена на другим платформама и што врши притисак на продавце да користе његове логистичке услуге како би њихови производи били укључени у *прајм* програм[310]. Предмет је још увек у току и није могуће са сигурношћу предвидети његов исход. Други случај, који се односио на „тамне обрасце понашања“ („*dark patterns*“) којима је Амазон довео своје кориснике у заблуду и тиме их навео да се претплате на услугу *прајм*, завршен је историјским поравнањем којим је Амазон прихватио да исплати 2,5 милијарди долара, од чега милијарду долара у виду казне и 1,5 милијарде на име обештећења потрошача[311]. Тужбеним захтевом се тврдило да су Амазон и неколико његових извршних директора свесно обмањивали милионе потрошача како би их навели да се пријаве на услугу *прајм*, кршећи тиме Закон о Савезној комисији за трговину и Закон о враћању поверења онлајн купаца (*ROSCA*)[312]. Поред довођења у заблуду приликом пријављивања на ову услугу, Амазон је учинио веома сложеним и компликованим за потрошаче процес отказивања претплате на *прајм* услуге, са циљем да их спречи у томе. Историјско решење о поравнању представља тек трећи поступак који се водио по основу релативно новог *ROSCA* закона у коме је Комисија остварила право да наплати казну. То је уједно и највећа казна икада одређена у случају кршења правила Савезне комисије за трговину. Поред тога, поравнањем је предвиђена обавеза Амазона да престане са противправним понашањем и уведе значајне промене у процесу пријављивања и отказивања претплате на *прајм* услугу. Поред наведених, у САД се тренутно води још неколико поступака против Амазона (нпр. за повреду приватности деце путем сервиса Алекса), али и антимонополски поступци по приватним тужбама (нпр. колективна тужба потрошача у којој се тврди да су правила платформе приморавала продавце да одржавају више цене на другим интернет продавницама, што је наводно повећавало цене за потрошаче. У овом поступку је суд 2025. године дозволио да се случај настави као колективна тужба на нивоу целе државе).

4.5 Закључак главе

Природни монополи и монопсони представљају један од најзанимљивијих феномена права конкуренције (свакако по нашем мишљењу), јер откривају како структура тржишта, технички услови и организациони фактори обликују однос моћи између произвођача, купаца и потрошача. Ова глава је показала да природни монополи

[309] Саопштење на веб-сајту италијанског Органа за заштиту конкуренције и трговине (Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato) на https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2021/12/A528.
[310] Случај Federal Trade Commission v. Amazon.com Inc, 2:23-cv-01495, (W.D. Wash.).
[311] Случај Federal Trade Commission v. Amazon.com, Inc., et al., 2:23-cv-00932 (W.D. Wash.).
[312] Закон о враћању поверења онлајн купаца (Restore Online Shoppers' Confidence Act - ROSCA), 15 U.S.C. §§ 8401–8405.

настају тамо где један пружалац услуга може ефикасније да обезбеди услугу него више конкурената, углавном због високих фиксних трошкова и сложене инфраструктуре. Такав економски модел често је неопходан у секторима од јавног значаја, где раздвајање тржишта није оправдано и где конкуренција може да смањи ефикасност или повећа цену услуга за кориснике. Природни монополи и монопсони су, дакле, економски оправдани у смислу рационалног коришћења ресурса, али истовремено носе значајне друштвене ризике, који захтевају пажљиву регулаторну контролу и одговорност државе. Јавно-комуналне услуге, као што су снабдевање електричном енергијом, водоснабдевање, грејање и канализација, представљају класичан пример природног монопола. Један пружалац услуга овде може обезбедити бољу ефикасност, континуитет и квалитет услуга, док конкуренција у истој мери није одржива. Истовремено, овај сектор је изузетно осетљив на злоупотребу моћи, јер монополиста има контролу над основним потребама грађана. Због тога улога државе и регулаторних тела постаје кључна за заштиту јавног интереса, обезбеђивање приступа и контролу цена, како би услуге остале доступне и праведне за све. Регулаторне мере, као што су контроле цена и стандарди квалитета, нису само формалности већ неопходни механизми који спречавају да економска ефикасност буде постигнута на штету потрошача. Сектор транспорта, посебно железнички и друмски превоз, најбоље илуструју природне монополе кроз инфраструктурне баријере. Изградња и одржавање пруга, путева и транспортних терминала захтева значајна улагања и комплексну организацију, што отежава појаву више конкурената. У таквим случајевима, монополска структура омогућава рационално коришћење ресурса и бољу координацију превоза, али истовремено захтева надзор како би се обезбедила фер цена и доступност услуга за све кориснике. Без одговарајуће контроле, овакви монополи могу ограничити конкуренцију, фаворизовати одређене учеснике на тржишту и створити неповољне услове за крајње кориснике.

Дигитална економија уводи нове облике природних монопола, где платформе попут Гугла, Мете и Амазона стварају мрежне ефекте који повећавају вредност услуге са растом броја корисника. Једна платформа може постати доминантна и тешко је да нови конкуренти уђу на тржиште, јер корисници и учесници већ постоје и зависе од постојеће инфраструктуре. Амазон, као пример дигиталног монопола и/или монопсона, користи сложене алгоритме и интерфејсе који воде кориснике ка одређеним понашањима, укључујући претплату коју може бити тешко отказати. Овај модел показује како дигитални монопол комбинује технолошку контролу, податке о потрошачима и економску моћ како би задржао доминацију на тржишту, истовремено стварајући изазове за права потрошача и конкуренцију на релевантном тржишту. Фармацеутска индустрија представља још један пример природног монопола, где патенти, високи трошкови истраживања и развоја и регулаторне баријере омогућавају једном или ограниченом броју произвођача да контролише производњу и дистрибуцију лекова. Ови монополи имају директан утицај на цену и доступност лекова, а самим тим и на здравље и добробит људи. Велика улагања и дуготрајни регулаторни процеси отежавају појаву нових конкурената, што чини неопходном увођење контроле државе и институција за заштиту јавног интереса и обезбеђивање фер приступа производима из области здравствене заштите.

Природни монопсони представљају супротан феномен, где један купац доминира тржиштем и контролише цену и услове тржишне размене. Класични примери укључују операторе система преноса електричне енергије, који контролишу приступ инфраструктури и условљавају рад свих произвођача. Такође, компанијски градови настали ради опслуживања фабричких постројења или рудника илуструју како један послодавац може практично да контролише тржиште рада и економске услове за своје запослене. Усаглашене праксе послодаваца и дигитални монопсони, као што је случај *Амазона*, илуструју савремене облике контроле на тржишту рада и потрошње, где технологија и подаци о корисницима служе за јачање моћи купца, често на рачун радника или крајњих корисника. Природни монополи и монопсони с једне стране омогућавају рационално коришћење ресурса, ефикасност и континуитет услуга, посебно у секторима са високим фиксним трошковима и технички сложеним инфраструктурама. С друге стране, они носе ризик злоупотребе моћи, дискриминације корисника и ограничавања конкуренције. Зато регулаторни оквир мора бити прилагођен специфичностима сваког сектора, како би се постигла равнотежа између економске ефикасности и јавног интереса, што подразумева контролу цена, стандарде квалитета, механизме надзора и интервенције у случају злоупотребе моћи. Дигитална економија и појава алгоритамских платформи наглашавају потребу за сталним прилагођавањем регулаторних политика. Контрола монопола и монопсона у онлајн трговини, интернет услугама и дигиталним платформама мора бити флексибилна и брза, јер технологија омогућава брзе промене у тржишној динамици и потенцијално доводи до стварања неравноправних услова. Примери *Амазона* и сличних платформи показују да је потребно комбиновати технолошко разумевање, економску анализу и правну регулативу како би се осигурало праведно тржиште и заштита потрошача.

Природни монополи и монопсони, иако неизбежни у одређеним секторима, могу представљати проблем за целокупно друштво и економију. Разумевање механизама настанка и функционисања ових феномена омогућава доношење политика које уравнотежују ефикасност, конкуренцију и јавни интерес. Регулаторне мере морају бити прилагођене специфичностима сектора и типу моћи, како би се обезбедила фер и транспарентна тржишна структура, али и како би се унапредила корист за потрошаче и друштво у целини. Раст дигиталне економије и појава нових облика моћи указују на потребу сталног праћења, ревизије правила и етичких стандарда, како би тржиште било одрживо и праведно за све учеснике. Зато на крају ове главе можемо да закључимо да монополи и монопсони нису само економски, већ и друштвени феномени. Они утичу на начин на који људи раде, користе ресурсе и приступају основним услугама, и зато њихова контрола и разумевање представљају темељ за развој одрживе и праведне економије у савременом друштву. У том смислу, регулаторне интервенције, етичка разматрања и економска анализа морају ићи руку под руку, како би се осигурало да моћ коју монополи и монопсони носе буде искоришћена за добробит друштва, а не за ограничавање конкуренције или неправедну експлоатацију.

Глава V

Правно уређење природних монопола и монопсона: историјат и развој

5.1 Увод

Као што је већ речено на више места у овом раду, у свакој делатности коју карактерише постојање природних монопола или монопсона учешће државе је очекивано, због тога што је углавном реч о делатности која је од јавног интереса. Регулација природних монопола подразумева увођење различитих механизама: контролу цена, обезбеђење доступности услуга свим грађанима под истим условима, издавање дозвола, или надзор путем специјализованих регулаторних тела. Управљање природним монополима у сектору јавно-комуналних услуга, међутим, није само техничко, правно или економско питање, већ подразумева и бројне социјалне, политичке и етичке аспекте. Због тога, као што смо видели, државе посвећују посебну пажњу регулацији сектора енергетике, железничког превоза, телекомуникација и других јавно-комуналних делатности. Она је нарочито темељно спроведена у сектору снабдевања електричном енергијом, који подразумева изградњу јединствене електроенергетске мреже на територији целе државе, или система локалних и регионалних мрежа и зато је или била поверена државним органима, или је само обављање ових делатности било поверено непосредно држави кроз директно државно власништво.

Током средњег века и раног модерног доба монополе су често додељивали суверен, или држава путем неког органа власти, као повластицу у облику краљевске повеље или патента. Тада нису постојале регулативе у савременом смислу, већ су ове повластице служиле као средство политичке или економске контроле. Тако су, нпр. у Енглеској монополи били незаконити, али је постојала правна празнина која је довела до пресуде Суда краљевског стола у случају Дарси против Алена, којом је утврђено да чланови краљевске породице не могу појединцима да додељују монополе, али да Парламент има потпуну слободу да то чини[313]. Парламент је задржао за себе овлашћење да додељује монополе, касније кодификујући и учвршћујући своје искључиво право на доделу монопола Законом о монополима из 1624. Иначе је у то време у Енглеској на снази било преко 700 монопола, а према речима једног савременика, типичан Енглез из седамнаестог века „живео је у кући сграђеној од монополизованих цигала, са прозорима (ако их је уопште било) од монополизованог стакла; грејао се на монополизован угаљ (у Ирској на монополизовано дрво), који је горео у ложишту од монополизованог гвожђа"[314]. Слична ситуација владала је и широм других европских земаља. Током

[313] Klobuchar Amy, Antitrust: Taking on Monopoly Power from the Gilded Age to the Digital Age, стр. 34. До овог поступка је дошло тако што је Краљица Елизабета I утврдила да су карте за играње постале превише популарне међу слугама и шегртима, што је довело до пада укупне продуктивности, па је ексклузивно право да увози, производи и продаје карте за играње дала свом управитељу краљевских одаја, извесном лорду Дарсију. Управник Удружења трговаца галантеријом, извесни Ален, оглушио се на ову краљичину одлуку и почео је сам да производи карте, након чега га је Дарси тужио. У пресуди која се данас сматра једним од најважнијих случајева у области антимонополског права Велике Британије, енглески суд је пресудио да је Дарсијев патент за производњу и продају карата за играње „потпуно ништав" и да представља повреду енглеског обичајног права као и аката Парламента.

[314] Klobuchar, стр. 35.

индустријске револуције и процеса урбанизације у XIX веку, нагли развој инфраструктурних система као што су водовод, гасовод, железница и телеграф довео је до стварања природних монопола у овим секторима. Локалне и државне власти уочиле су потребу за надзором над овим услугама, како би спречиле злоупотребу доминантне тржишне позиције, прекомерно одређивање цена и неадекватан квалитет услуге. Тако су крајем XIX и почетком XX века формиране прве регулаторне комисије за јавне услуге. У САД је, између осталог, основана Међудржавна комисија за трговину, а нешто касније и Савезна комисија за комуникације. Ове институције имале су за циљ да уређују цене, обавезују једнак приступ и обезбеде фер третман потрошача.

У САД, за које знамо да су биле пионир на светском нивоу на пољу заштите права конкуренције, основ за регулацију природних монопола постављен је пре доношења антимонополских закона. Већ раније поменути случај Мун против Државе Илиноис поставио је основе за борбу државе против економске концентрације и злоупотребе тржишне моћи, будући да је већ у овом случају постављен преседан да приватна својина није апсолутна, већ да се право својине може ограничити ако се врши на начин који угрожава јавни интерес. Овај случај је од посебног значаја за наше истраживање, због тога што су складишта житарица и елеватори у XIX веку одликовале типичне карактеристике природног монопола. Њихова изградња и одржавање подразумевале су високе фиксне трошкове, прибављање нових клијената носило је са собом мале маргиналне трошкове, а економија обима долазила је до пуног изражаја јер је један велики елеватор могао да обавља посао далеко ефикасније него више малих конкурената. У таквим условима, тржиште је природно тежило концентрацији, а највећи актер на одређеном географском тржишту постајао је доминантан јер је био најефикаснији у смислу трошкова пословања, док је његова конкуренција бивала елиминисана структуром самог тржишта, без икаквог његовог утицаја на то. Управо су описани услови пословања на одређеном тржишту основа концепта природног монопола. Још једна важна карактеристика природног монопола јесте да се он најчешће јавља у секторима од суштинског значаја за друштво, као што су снабдевање електричном енергијом, водом, обезбеђивање путне и телекомуникационе инфраструктуре, односно у датом историјском контексту транспорт и складиштење житарица као основних животних намирница. Управо зато што је приступ елеваторима и каналима био неопходан за целокупну аграрну економију америчког Средњег запада, Врховни суд САД је препознао да се ту не ради више о „обичној приватној делатности“, већ о нечему што је ”од јавног интереса (*affected with a public interest*), што представља кључни појам у разумевању регулисаних природних монопола. Тиме је случај Мун против Државе Илиноис поставио темеље каснијег стандардног односа државе према природним монополима који подразумева да ако неки субјекат контролише суштинску инфраструктуру (елеватор, водовод, електромрежу), ако је економски неисплативо да постоје конкуренти тог субјекта (због економије обима или географских услова) и ако та делатност утиче директно на јавни интерес, онда држава има право (и обавезу) да такву делатност регулише, првенствено кроз контролу цена, услова приступа и обавезу недискриминације. Усвајањем оваквог становишта прокрчен је пут за доношење првих антимонополских закона у САД, који су послужили као темељ за доношење прописа у области заштите конкуренције широм света, о чему ће касније бити речи у посебном

поглављу. Од доношења Шермановог закона, па до Другог светског рата на пољу права конкуренције у САД правни оквир је наставио да еволуира у складу са економским, друштвеним и политичким околностима, настављена је институционализација заштите конкуренције и постепена артикулација понашања у тржишној утакмици која се сматрају недозвољеним. Судови су доносили прве и најважније пресуде које су поставиле темељ антимонополског права, као што је нпр. Стандард Оил против Сједињених Држава из 1911. године, у коме је Врховни суд применио тзв. *rule of reason* и наредио разбијање компаније Стандард Оил на 34 привредна друштва због злоупотребе монополског положаја, иако је реч била о природном монополу[315].

У Европи, ситуација је у истом периоду била другачија. Већина држава није имала систематизовано антимонополско законодавство слично ономе у САД. Европске земље су углавном користиле опште приватно право и доктрину злоупотребе права, али не и посебне законе усмерене на заштиту конкуренције. Традиција државне интервенције и снажније улоге државе у привреди, посебно у индустријски развијеним Немачкој, Француској и (северној) Италији, често је подразумевала и толеранцију или подстицање концентрације капитала и тржишне моћи као средства за индустријски развој. Идеја о заједничком европском систему заштите конкуренције заживела је тек након Другог светског рата с формирањем Европске економске заједнице (касније ЕУ) и усвајањем Римског уговора 1957. године, којим су постављене основе будућих антимонополских одредби (чланови 81. и 82, односно сада 101. и 102. Уговора о функционисању ЕУ). У периоду после Другог светског рата, многе европске земље кренуле су ка национализацији природних монопола. Овај тренд био је инспирисан уверењем да ће јавно власништво боље чувати јавни интерес и омогућити равноправан приступ основним услугама. Регулација се у том периоду више ослањала на централно планирање, контролу цена и политику универзалних услуга. Међутим, током 1980-их и 1990-их година дошло је до значајног преокрета у економској политици. Неолиберални заокрет у Великој Британији под Маргарет Тачер, као и слични трендови у другим деловима Европе и света, довели су до процеса либерализације и приватизације јавних услуга. Природни монополи су почели да се раздвајају по функцијама, као што су на пример у енергетском сектору раздвојени производња, пренос и дистрибуција на већ описан начин. Конкуренција је уведена тамо где је то било могуће, док су сегменти у којима је конкуренција и даље неефикасна остали под регулаторним надзором.

Очигледно је, дакле, да САД и ЕУ деле заједничке циљеве у регулисању природних монопола као што су спречавање њихове злоупотребе, обезбеђење приступачности услуга и подстицање ефикасности. Међутим, њихови путеви до тог циља ослањају се на различиту правну традицију, институционалне оквире и друштвено-политичке приоритете. Док су САД тежиле минималној нужности интервенције и подстицању конкуренције где год је то било могуће, ЕУ се више ослањала на регулативу као инструмент јавне политике и тржишне интеграције. Такође, у САД агенције на савезном нивоу имају знатна овлашћења, али су државне комисије за јавне услуге (*Public Utility Commissions*) задржале кључну улогу у регулисању локалних пружалаца услуга од јавног интереса. У ЕУ, пак, постоји вишеслојна регулаторна структура, која подразумева да

[315] Standard Oil Co. of New Jersey v. United States, 221 U.S. 1 (1910).

Европска комисија поставља правни оквир и спроводи надзор у складу са правилима конкуренције и унутрашњег тржишта, док националне регулаторне агенције примењују и прилагођавају правила на нивоу држава чланица. У данашње време, међутим, уочљиво је да се у оба система приликом регулације природних монопола акценат ставља на заштиту потрошача, енергетску транзицију, дигитализацију инфраструктуре и одрживи развој. Институције се све више ослањају на регулативу засновану на учинку, транспарентност и укључивање заинтересованих страна у доношење одлука, а у ЕУ се нашироко користе хибридни модели који обједињују приватно и јавно власништво уз активан надзор независних регулатора, односно јавно-приватна партнерства (која нису распрострањена у САД)[316].

5.2 Сједињене Америчке Државе као колевка антимонополског законодавства

У другој половини XIX века, посебно након грађанског рата, Сједињене Америчке Државе су доживеле брз индустријски развој, експлозију становништва и трансформацију саобраћаја. За двадесет година, у периоду између 1870. и 1890. године, становништво се скоро удвостручило са 38,6 милиона на 63 милиона, док се бруто друштвени производ више него удвостручио[317]. Томе су пре свега допринеле технолошке иновације, али и модернизација саобраћаја, посебно након што су 1869. године спојене трасе трансконтиненталне железнице у власништву компанија *Union Pacific Railroad* и *Central Pacific Railroad*. У то време, велике компаније почеле су да доминирају локалним тржиштима координацијом међусобног пословања, која се кретала од локалног нивоа, где су трговци житом контролисали тржиште у једном граду, па до удружења на националном нивоу која су настојала да широм поједине државе контролишу цене основних животних намирница попут нафте, шећера или алкохола. Иако знатно ређе, у другим секторима су се појављивала удружења са циљем да остваре монопсонску моћ, односно да снизе улазне цене које плаћали чланови удружења. То је резултирало тиме да су ситни предузетници били принуђени да прихвате неповољне услове или бивали истиснути са тржишта, док су потрошачи трпели због високих цена и смањења избора.

Конкуренти су своја пословања у то доба могли да координирају углавном на три начина: путем једноставних комбинација или пулова (што су термини из америчког антимонополског законодавства који подразумевају договоре о ценама, производњи и подели тржишта и профита који нарушавају конкуренцију, које бисмо терминологијом домаћег Закона о заштити конкуренције назвали рестриктивним споразумима)[318] или

[316] Оваква решења предвиђена су ЕУ пакетом ”Чиста енергија за све Европљане” из 2019. године. Према подацима Светске банке (http://ppi.worldbank.org), у Европи и Азији је 2016. године приватно власништво било заступљено у једној четвртини инфраструктурних пројеката са учешћем у распону од 20 до 80%.

[317] Collins Wayne D., *Trusts and the Origins of Antitrust Legislation*, 81 Fordham L. Rev. 2279 (2013), https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol81/iss5/,7. 3.8.2025., стр. 2284.

[318] Размена информација о будућем понашању учесника на тржишту обично се сматра недозвољеним договором, односно усаглашеном праксом која ограничава конкуренцију. То важи посебно када предузећа деле податке о производњи, продаји или истраживању и развоју, јер такве информације могу утицати на њихову самосталност у доношењу пословних одлука. Према смерницама ЕУ, размена података о планираним ценама или количинама производа директно нарушава конкуренцију и углавном је забрањена, без могућности изузећа. Ипак, у одређеним случајевима, оваква сарадња може имати позитивне ефекте, на

оснивањем корпорација. Разлика између комбинација и пулова је у томе што код пула профит бива подељен међу члановима у унапред одређеној пропорцији, док код комбинација нема договореног процента поделе. Оснивање корпорација као трећи начин координације пословања било је строго ограничено постојећим прописима и онемогућавало је пословање преко граница појединачних савезних држава, као и учешће у капиталу других правних лица. Убрзо се испоставило да ниједно од ових решења не постиже жељену сврху, будући да су судови махом одбијали да спроводе споразуме на којима су се заснивале комбинације и пулови, док су корпорације биле строго ограничене прописима појединачних држава у смислу величине, делатности, поседовања капитала у другим правним лицима и пословања у више држава. Зато је компанија Стандард оил 1879. године спровела неопходну иновацију, оснивајући први званичан траст, а његов пример су следиле бројне друге компаније. Правни концепт траста подразумевао је организацију у којој су акционари више предузећа преносили своју имовину на новоосновано предузеће (углавном у држави у којој се та имовина налази) и заузврат добијали акције тог предузећа. Затим би те акције предавали повереницима да их држе у њихово име и за њихов рачун (”у трасту”), а заузврат би добијали сертификат о учешћу у трасту. Дивиденде из добити новооснованог предузећа исплаћивале би се повереницима, који би онда по основу сертификата исплаћивали дивиденде иницијалним власницима имовине. Тиме се у суштини постизало да се више претходно независних компанија понаша као једна, уз заобилажење прописа са ограничењима пословања корпорација и забрану комбинација и пулова. Траст је у суштини елиминисао конкуренцију тако што је конкурентска предузећа обједињавао у један привредни субјект, којим су затим управљали повереници. Државе су покушавале да се боре против ове појаве укидајући дозволе за регистрацију компанијама основаним на њиховој територији које учествују у трасту. Прва је то учинила Луизијана, против компаније која је учествовала у трасту произвођача уља из семена памука, а за њом су следили поступци Њујорка и Калифорније против траста произвођача шећера, Охаја против Стандард оил траста и Небраске против траста произвођача вискија[319]. Ови поступци сматрају се првим анти-траст поступцима, односно претечама антимонополских поступака, који су натерали трастове да пронађу нов начин за заобилажење законских ограничења. У исто време је Њу Џерзи највише од свих држава либерализовао своје прописе, омогућавајући комбинацијама да прерасту у корпорације, а тим корпорацијама да буду власници имовине и капитала у предузећима ван своје јурисдикције, да послују ван државе свог седишта, чиме је у суштини омогућено оснивање холдинг корпорације. Тако су трастови масовно почели да прерастају у корпорације, како би избегли покретање поступака сличних онима у поменутим државама. То је чињено углавном тако што би траст организовао нову корпорацију, која би затим откупила постројења и опрему својих чланица по унапред договореној вредности (често знатно увећаној), у замену за акције те корпорације у истој номиналној вредности. Међутим, у очима јавности су ова правна

пример када подстиче ефикасност у истраживању и развоју. Више о томе у: Поповић В. Душан, ”Размена информација између конкурената: дозвољено понашање или нарушавање конкуренције”, Право и привреда, бр. 4-6/2016; 286-303.

[319] *Ibidem*, стр. 2323.

лица и даље остали трастови који су за циљ имали фиксирање цена и уопште нарушавање конкуренције на тржишту.

Ови трастови су доминирали бројним кључним индустријама, елиминишући конкуренцију. Ово је нарочито било уочљиво на тзв. "новим територијама" на америчком средњем западу, које су биле кључна зона пољопривредног и индустријског развоја у то доба. Због тога су новоосноване државе Уније биле приморане да реагују јер су монополи утицали директно на њихову економију и живот грађана, а друштвена и политичка свест о штетности монопола је расла. У то време, савезна влада још није имала снажне законе и ресурсе за контролу монопола и картела и била је углавном посвећена обнови после грађанског рата, проширењу територије и увођењу инфраструктуре. Поред тога, многе гране индустрије (укључујући и оне које су биле монополизоване) биле су локалног или регионалног карактера, па је било логично да државе саме регулишу локално пословање привредних субјеката. Државе не само да су могле да доносе прописе који се односе на привредно пословање унутар сопствених граница, него су могле и да их спроводе, односно да покрећу поступке против локалних компанија које су злоупотребљавале свој положај на тржишту. Тако је неколико држава пре доношења првог антимонополског закона на савезном нивоу већ регулисало конкуренцију и покушавало да спречи монополске праксе на својој територији. У периоду од 1888. до 1890. године тринаест држава донело је сопствене антимонополске прописе, којима су забраниле комбинације међу конкурентима ради контроле цена на тржишту: Ајова 1888, Канзас 1889, Мејн 1889, Северна Каролина 1889, Небраска 1889, Тексас 1889, Тенеси 1889, Мисури 1889, Мичиген 1889, Мисисипи 1890, Северна Дакота 1890, Јужна Дакота 1890 и Кентаки 1890. године[320]. Уз минорне варијације, сваки од ових закона у суштини забрањује комбинације које за циљ имају подизање цена или смањење производње, што није ништа друго него кодификација општих принципа уговорног права *common law* система који своје корене има још у средњевековној Енглеској, а по коме су сви уговори којима се ограничава трговина ништави и неизвршиви. Поред тога, у пет држава (Канзас, Мејн, Мизури, Северна Дакота и Кентаки) овим новим прописима забрањено је учествовање у трасту. Међутим, новина уведена овим прописима је овлашћење државе да кривично гони извршиоца овакве повреде, као и право оштећене стране да захтева накнаду штете. У девет држава кршење овог закона кажњавало се затвором, у трајању које је варирало од државе до државе, а кретало се од 6 месеци до десет година. У свим државама је уз то била предвиђена новчана казна (било у апсолутном износу, било у виду процента оснивачког капитала), а у појединима од њих је последица кршења закона било и одузимање дозволе за оснивање и рад. Надлежност за спровођење закона поверено је у свакој држави министру правде (*Attorney General*) и њему подређеним државним тужиоцима, а у појединим државама су они били мотивисани за поступање у оваквим

[320] Collins стр. 2335. Ајова: *Act of April 16, 1888, ch. 84, 1888 Iowa Acts 124*; Мејн: *Act of March 7, 1889, ch. 266, 1889 Me. Laws 235*; Канзас: *Act of March 9, 1889, ch. 257, 1889 Kan. Sess. Laws* 389; Северна Каролина: *Act of March 11, 1889, ch. 374, 1889 N.C. Sess. Laws 372*; Небраска: *Act of March 29, 1889, ch. 69, 1889 Neb. Laws 516*; Тексас: *Act of March 30, 1889, ch. 117, 1889 Tex. Gen. Laws 141*; Тенеси: *Act of April 6, 1889, ch. 250, 1889 Tenn. Acts 475*; Мизури: *Act of May 18, 1889, 1889 Mo. Laws 96*; Мичиген: *Act of July 1, 1889, no. 225, 1889 Mich. Pub. Acts 331*; Мисисипи: *Act of February 22, 1890, ch. 36, 1890 Miss. Laws 55*; Северна Дакота: *Act of March 3, 1890, ch. 174, 1890 N.D. Laws 503*; Јужна Дакота: *Act of March 7, 1890, ch. 154, 1890 S.D. Sess. Laws 323*; Кентаки: *Kentucky Act of May 20, 1890, ch. 1621, 1890 Ky. Acts 143*.

случајевима тако што би им припао одређени проценат наплаћене казне[321]. Од свих наведених тринаест држава, само су Небраска и Канзас омогућавале приватним тужиоцима да покрену поступак за накнаду штете по основу кршења анти-траст закона и остаје нејасно зашто то није било омогућено и у другим државама. Ти прописи су били важан део развоја антимонополског права у САД и послужили су као прототип и инспирација за усвајање Шермановог закона из 1890. године, који је био први савезни закон против монопола и картела и омогућавао је контролу и интервенцију на савезном нивоу. Пре тога, Конгрес је први пут на савезном нивоу морао да интервенише након што су злоупотребе постале распрострањене у мери коју смо описали, и користећи своје уставно овлашћење да регулише трговину између савезних држава усвојио је 1887. године већ поменути Закон о међудржавној трговини (*Interstate Commerce Act*)[322], пре свега као одговор на монополско понашање железничких компанија. Иако је конкуренција међу железничким компанијама на дугим рутама, преко граница савезних држава, била интензивна, на кратким рутама она скоро да није ни постојала (отуд су појединачне државе покретале самостално поступке против ових компанија). Компаније су дискриминисале путнике и пошиљаоце робе у различитим областима примењујући на њих различите тарифе, и често су великим корпорацијама одобравале повластице у облику повраћаја дела цене превоза. Ова пракса је нарочито штетила пољопривредницима, који нису имали потребе за обимом транспорта који би им омогућавао да за себе издејствују повољније услове. Иако су поједине савезне државе покретањем поступака за нарушавање конкуренције покушавале да регулишу обављање железничког транспорта, њихова надлежност се простирала само унутар њихових граница и није могла да се протегне на међудржавну трговину. Зато је Закон о међудржавној трговини пре свега имао за циљ да регулише цену превоза у железничком саобраћају, и одредио је да она мора бити правично одређена, а такође је и забранио неразумну дискриминацију међу корисницима путем повластица или других преференцијалних механизама.

Конгрес је предузео нове кораке и 1890. године усвојио Шерманов закон[323], по основу кога је савезна влада од 1890-их до 1920-их настојала да санкционише неконкурентну праксу на тржишту, будући да пре његовог усвајања није постојао правни основ за кривичноправну заштиту у случајевима ограничавања трговине на савезном нивоу. На сличан начин као и пионирски прописи у појединачним државама, уместо да се заустави на разврагнућу траста односно незаконито стеченог монопола и ништавости уговора који ограничавају трговину, Конгрес је у савезно антимонополско законодавство увео кривичноправну заштиту, тако што је радње кршења одредаба овог закона прописао као кривична дела. Ово решење се касније развило у систем накнаде штете засноване на нарушавању конкуренције, али ни по усвајању закона, као ни данас, кривичноправне санкције нису често изрицане. У изворном тексту закона било је прописано да ће се кршење његових одредби сматрати прекршајима, за чије извршење је запрећена новчана казна која не прелази 5.000 долара, што је било отприлике у распону казни предвиђених

[321] Collins стр. 2338.
[322] *Interstate Commerce Act*, ch. 104, 24 Stat. 379 (1887).
[323] *Sherman Antitrust Act* of 1890, 15 U.S.C. §1-38 (1890)

државним законима, а такође је била предвиђена и казна затвора у трајању до једне године, што је било на доњој граници у односу на затворске казне предвиђене државним прописима. За спровођење кривичноправних одредаба Шерманового закона били су задужени савезни државни тужилац и окружни тужиоци. Оно што у потпуности разликује Шерманов закон од прописа тринаест поменутих савезних држава је увођење могућности узапћења имовине траста или комбинације, која је незаконито стечена у међудржавној трговини. Закон такође омогућава појединцима да покрену парнични поступак ради накнаде штете настале услед монополистичког понашања и омогућава досуђење тзв. троструке накнаде штете (*treble damages*), како би се појединци мотивисали да учествују у заштити слободне и конкурентне економије, али и да би се остварила генерална превенција. Зато је Роберт Борк сматрао да је Конгрес приликом доношења Шерманового закона имао за циљ да увећа добробит потрошача[324], што можемо да прихватимо, будући да се овај пропис у потпуности ослонио на позната решења из *common law* система, уместо да изричито инсистира на формалном уклањању трастова и комбинација из правног живота. Не само да су формулације из овог закона прилагођене познатим институтима који су били у примени вековима, него су и оставиле могућност судовима да тумачећи те одредбе континуирано прилагођавају њихов смисао и примену новонасталим околностима у сфери трговине и пословања. Таквог става били су и сенатори који су подржавали сенатора Шермана у одбрани предлога овог закона, који су тврдили да се законом једноставно тражи од савезних судова да примене позната решења обичајног права на неконкурентну пословну праксу, а и прве пресуде донете по основу овог закона препуне су терминологије, прецедената и цитата из корпуса енглеског и америчког обичајног права[325]. Ипак, у почетку је примена овог закона била спорадична, јер за органе задужене за његово спровођење нису била опредељена довољна средства у савезном буџету, док ни надлежни тужилачки кадар није био довољно стручно оспособљен за то. Међутим, прекомерно узимање кредита за ширење железничке мреже, шпекулације на берзи и проблеми са златним стандардом довели су до тога да економију САД 1893. године погоди ”Велика паника”, односно једна од најтежих економских криза до тада. Период ове депресије обележио је талас насилних штрајкова (попут већ у овом раду поменутих штрајкова у Пулману, Илиноис и у Западној Вирџинији), висока стопа незапослености и масовно пропадање предузетника. Ове околности довеле су до новог таласа удруживања предузећа, тако да је огроман број њих преживео депресију тако што се хоризонтално повезивао са сопственим конкурентима. Овај талас спајања довео је до стварања индустријских гиганата као што су *U.S. Steel, American Tobacco, International Harvester, Du Pont, Corn Products, Anaconda Copper* и *American Smelting and Refining*, који не само да су обликовали америчко тржиште, него су имали и огроман уплив на америчку политику на домаћем и међународном плану. Убрзо након тога, у савезном буџету САД предвиђена су средства за спровођење Шерманового закона и од тада почиње његова примена у озбиљној мери. Тако је Врховни суд Сједињених Америчких Држава одиграо кључну улогу у обликовању антимонополског права током првих двадесет пет година након усвајања Шерманового закона: у случају *Trans-Missouri Freight*

[324] Bork Robert, The Antitrust Paradox, The Free Press, Њујорк 1993.
[325] Collins стр. 2340.

Association из 1898. године, утврђено је да тумачење Шерманового закона по коме су сва ограничења конкуренције, а нарочито фиксирање цена забрањени сами по себи (*per se* правило); у случају *Стандард оил* из 1911. године, Врховни суд је усвојио тзв. тест "правила разума" (*rule of reason*) и усвојио став да се закон не примењује у зависности од величине фирме, већ од злоупотребе тржишне моћи, док је у случају *Chicago Board of Trade* из 1918. године прецизирана процедура за примену тог теста; у предмету *United States Steel* из 1921. године разјашњене су границе примене 2. члана Шерманового закона у контексту монопола; у случају *Alcoa* успостављен је преседан да и „добар монопол“ може бити незаконит ако елиминише тржишну конкуренцију[326]. Такође, и Врховни суд је понекад доносио пресуде којима је на крају створена мрежа изузетака од општих прописа о заштити конкуренције, иако је сам на другим местима указивао да би антимонополски закони требало да се примењују једнако у свим делатностима. Један од најпознатијих судски створених антимонополских изузетака датира још из 1920-их, када је Врховни суд САД изузео цео спорт бејзбола од примене антимонополских прописа јер је сматрао да се његово одвијање преко државних граница не сматра међудржавном трговином, што је судским путем установљен изузетак који иако је веома необичан и тешко објашњив и даље постоји до данас[327].

Од доношења Шерманового закона па до данас, политички чиниоци су периодично преиспитивали у којој мери прописи о заштити конкуренције треба да се баве проблемом монопола, а у којој другим питањима заштите конкуренције. Наиме, приступ политичких кандидата регулисању конкуренције на тржишту утицала је у то доба у знатној мери на исходе избора, јер су све јаче синдикалне организације биле знатан мобилишући фактор бирачког тела. Најпознатији, а уједно и најуспешнији покушај ревизије антимонополских прописа представља пакет закона из 1914. године, који је између осталог обухватао Клејтонов закон[328] и Закон о Савезној трговинској комисији као органу у чијој надлежности је спречавање фиксирања цена, лажног оглашавања, бојкота, незаконитог удруживања конкурената и других облика нелојалне конкуренције. Клејтонов закон је имао за циљ да попуни правне празнине у Шермановом закону, а као новину је увео забрану закључивања ексклузивних уговора између продаваца и купаца, односно дистрибутера производа, ценовну дискриминацију (продају исте робе по различитим ценама купцима у сличној позицији), као и образовање повезаних управних одбора у компанијама чија је вредност прелазила милион долара[329]. Према овом закону, оваква пракса је незаконита само уколико доводи до смањења конкуренције или доводи до образовања монопола. Њиме су такође уведене грађанскоправне и кривичне санкције за чланове управе предузећа који крше закон, прецизније је дефинисано понашање које се сматра монополистичким, али и даље не представља кривично дело и заштићено је

[326] Pitofsky Robert, Goldschmid Harvey, Wood Diane, *Trade Regulation: Cases and Materials*, Foundation Press (Thomson/West), 5th ed. 2003.
[327] *Federal Baseball Club of Baltimore, Inc. v. National League of Professional Baseball Clubs*, 259 U.S. 200 (1922)
[328] *Clayton Antitrust Act* of 1914, 15 U.S.C. §12–27 (1914).
[329] Један од начина на који су велики индустријалци заобилазили Шерманов закон био је организовање јединственог управног одбора у којима би конкурентске компаније утврђивале јединствени правац пословања, што је у суштини представљало ништа друго до образовање монопола у грани у којој су пословали.

право запослених на синдикално организовање тако што је озакоњено право радника да ступају у бојкоте, штрајкове, мирне демонстрације и штрајкове упозорења. Судовима је наметнута обавеза да примене строжији правни тест од једноставног *per se* правила на одређено пословно понашање као што су међусобно везивање производа (*tying*), ексклузивна продаја и ценовна дискриминација, а паралелно са тим је новооснованој Савезној трговинској комисији дато овлашћење да води поступке у случају примене „непоштених средстава конкуренције", која би иначе била тешко доказива по основу Шерманового закона.

Нова економска криза, злогласна Велика депресија која је наступила након краха америчке берзе 1929. године, довела је до усвајања низа нових антимонополских закона који заједно са Шерамановим и Клејтоновим законом данас чине један од стубова америчког права конкуренције[330]. Први међу тим законима био је Робинсон-Патманов закон из 1936. године, који је усвојен ради измена Клејтоновог закона и првенствено имао за циљ да спасе мале породичне трговце, пре свега појачањем забране дискриминације и предаторског одређивања цена. Пошто су њиме обавезани продавци да на све купце примењују истоветне цене уколико такво понашање може онемогућити или спречити конкуренцију, изузев ако постоје чврсти разлози за примену другачијих цена (нпр. ради распродаје кварљиве или застареле робе, или ради прилагођавања нижој цени конкурента), овај закон је постао познат као Закон против трговинских ланаца (*Anti-chain Store Act*), јер је био усмерен на сузбијање огромне моћи великих ланаца као што су били Сирс и Робак (*Sears & Roebuck*) и трговински ланац *A&P* (пуног назива *The Great Atlantic & Pacific Tea Company*), који је био претеча модерних супермаркета. Дакле, можемо да закључимо да су Шерманов и Клејтонов закон имали за циљ да забране само она понашања која непосредно угрожавају добробит потрошача, док су аутори амандмана предвиђених Робинсон-Патмановим законом настојали да санкционишу и економске појаве које се сматрају штетним саме по себи, чак и када не представљају директну опасност по интересе потрошача. То се односило пре свега на дискриминацију у ценама и предаторско формирање цена, што подразумева да компаније већим и утицајнијим купцима наплаћују ниже цене него мањим фирмама, односно продају производа испод цене коштања с намером да се конкуренција истисне са тржишта, како би се губици касније надокнадили монополским ценама након елиминације тих конкурената.

Поред ових главних закона којима је регулисано америчко право конкуренције, током година усвајани су и бројни други који регулишу парцијално поједина питања из материје права конкуренције, док поједини предлози нису успешно преточени у законе[331]. Заправо, овим законима углавном су од примене општих антимонополских правила изузимане одређене делатности или друштвене групе, који су се кретали од

---

[330] Pitofsky Robert, Goldschmid Harvey, Wood Diane, *Trade Regulation: Cases and Materials*, Foundation Press (Thomson/West), 5th ed. 2003.

[331] Међу овим предлозима био је нарочито значајан Бора-Махонијев предлог закона (*Borah–Mahoney Bill*) из 1937. године, који је био један од најдрастичнијих покушаја у америчкој историји да се законски разбију трговински ланци пре него што постану превелики. Предлог је изазвао велику дебату, али никад није усвојен, између осталог и због отпора самих потрошача, којима су одговарале ниже цене које су ланци нудили, али и због страха да би се оваквим законом нарушила ефикасност дистрибуције.

пољопривредних задруга и осигурања до поменуте главне лиге бејзбола, или су попуњаване уочене правне празнине у постојећем законодавству[332]. Тако су Кепер-Волстедовим законом[333] из 1922. године, који је добио име по својим предлагачима, сенаторима Кеперу и Волстеду[334] од примене општих одредаба антимонополских прописа изузете пољопривредне задруге. Слично томе, Норис-Лагвардијиним законом[335] из 1932. године, уведено је изузеће за раднике. Мекаран-Фергусоновим законом[336] из 1945. године прописано је да делатност осигуравајућих друштава остаје у надлежности појединачних савезних држава, а да се савезни антимонополски закони примењују само ако државе изричито не регулишу ову делатност. Селер-Кефоверовим законом[337] из 1950. године (познатим и као Закон против спајања, односно *Anti-merger Act*) извршене су измене Клејтоновог закона тако што је контрола спајања и преузимања привредних друштава проширена са контроле хоризонталних концентрација на вертикалне концентрације и преузимања имовине. Харт-Скот-Родиновим законом о унапређењу антимонополског законодавства[338] из 1976. године заокружена је контрола концентрација, тако што је уведена обавеза претходне пријаве појединих спајања и преузимања Савезној трговинској комисији и Министарству правде пре него што трансакција може да се заврши. Овим законима је затворен пут којим су привредна друштва заобилазила постојеће законске забране и омогућено је спречавање настанка мастодонтских компанија за чије разбијање би касније биле потребне деценије, ако би се утврдило да нарушавају конкуренцију. Иако је Клејтоновим законом већ била уведена забрана спајања привредних друштава путем куповине акција у случајевима када би таква спајања значајно умањила конкуренцију, компаније су успевале да избегну те забране тако што су уместо акција једноставно куповале имовину конкурената. Селер-Кефоверовим законом су забрањене такве концентрације, ако би се куповином имовине нарушила конкуренција.

---

[332] Иначе, у САД је тренутно на снази такође и антимонополско изузеће које Националној фудбалској лиги (*National Football League - NFL*) омогућава да колективно преговара о правима на пренос утакмица за све тимове, уместо да сваки клуб самостално продаје своја права. Ово изузеће није уведено прописима о заштити конкуренције, него Законом о спортским преносима (*Sports Broadcasting Act*) из 1961. године, јер је постојала потреба да се омогући стабилност лиге и фер конкуренција у преносу утакмица на телевизији. Међутим, са преласком на дигиталне платформе и стриминг сервисе, питање оправданости овог изузећа постаје све актуелније. Ако судови или регулаторна тела одлуче да лига више не испуњава услове за изузеће, лига би могла бити приморана да промени начин на који продаје права на пренос, што би значило да би сваки тим морао да преговара појединачно или да се уводе нови модели продаје. У Сједињеним Државама је тренутно у току неколико поступака који су део ширег тренда преиспитивања разних дугогодишњих правила о изузећима која важе за спортске лиге. Као што смо обрадили на другом месту у овој дисертацији, технолошке промене, као што су дигитализација и стриминг, мењају тржиште много брже него што им се закони могу прилагодити, што доводи до потребе за ревизијом старих прописа и прилагођавањем новим условима.

[333] *Capper–Volstead Act* of 1922, P.L. 67-146 (1922).

[334] Конгресмен Ендру Волстед био је у то доба председник Одбора за правосуђе Представничког дома и много је познатији као главни предлагач злогласног Закона о националној прохибицији из 1919. године, којим је у САД забрањена производња и продаја алкохола и који се по њему и звао Волстедов закон, али нема везе са Кепер-Волстедовим законом.

[335] *Norris-LaGuardia Act* of 1932, 29 U.S.C. § 101 (1932).

[336] *McCarran–Ferguson Act* of 1945, 15 U.S.C. §§ 1011-1015 (1945).

[337] *Celler-Kefauver Act* of 1950, P.L. 81-899 (1950).

[338] *Hart- Scott-Rodino Antitrust Improvements Act of 1976*, 15 U.S.C. § 18a, title II (1976)

На основу наведеног, можемо закључити да су се од увођења на савезном нивоу 1890. године антимонополски прописи релативно брзо усталили у пракси у областима где су законом изричито биле предвиђене забране одређених понашања, али да судови и други органи надлежни за њихово спровођење у почетку нису били довољно способни за то, док поједине радње уопште и нису биле изричито забрањене. Услед тога су актери на тржишту у бројним случајевима једноставно могли да елиминишу конкуренцију и увећавају свој удео на тржишту без озбиљнијих последица. Учесталост измена и допуна антимонополских прописа и појачавање судске контроле зависила је од многих фактора: стања у економији САД, учешћа у ратовима, политичких циљева појединих председничких администрација и њихових последичних утицаја на идеологију чланова Врховног суда[339]. Такође, преглед активности судова и органа надлежних за спровођење савезних прописа о заштити конкуренције показује да су оне, посматрано током дужих временских периода, углавном биле умерене, као и да углавном нису биле усмерене на најјаче учеснике на тржишту, нити су задирале у начела либералног капитализма и неинтервенционизма. Тако је у периоду од 1890. до 1997. године Министарство правде САД покретало у просеку око 11 парничних поступака годишње по основу нарушавања конкуренције, док се код Савезне комисије за трговину тај број кретао око 19 годишње, при чему је само око једне трећине до једне четвртине тих поступака било усмерено против компанија са листе *Fortune 500*[340]. Изузетак су, наравно, били случајеви у којима су судови разбијали монополе највећих компанија, као када је Стандард оил подељен на 34 независна друштва, или AT&T (односно Белов систем телефоније) раздвојен на седам регионалних компанија.

5.3 Одговор европских земаља на неопходност правног уређења монопола/монопсона

У већем делу Европе све до XX века није постојало посебно законодавство којима су регулисани монополи на националном нивоу. Уместо тога, уређење појединачних привредних делатности (нарочито до индустријализације) било је поверено независним еснафима, док су државни монополи и привилегије које су додељивали владари били чест инструмент економске политике. Монополи нису били нужно негативно перципирани, а у неким државама сматрани су легитимним средством заштите националних интереса и индустријализације, а образовање картела је чак било и охрабривано као облик стабилизације цена и рационализације производње. Чак и када је у САД усвојен Шерманов закон, који је био револуционаран пропис у правној заштити конкуренције, европске државе испрва нису следиле исти законодавни модел. Почеци системског увођења заштите конкуренције у национална законодавства (западно)европских земаља везују се за амерички утицај, који је наступио тек након II светског рата. Наиме, тада је окупациона управа коју су САД увеле у западној Немачкој наметнула обавезу демонтаже великих индустријских монопола као што су били *IG Farben*, *Krupp* и други, настојећи да спречи концентрацију економске моћи из доба

[339] Klobuchar, стр. 183.
[340] Evans David S., Hylton Keith N., *The Lawful Acquisition and Exercise of Monopoly Power and its Implications for the Objectives of Antitrust*, *4 Competition Policy International*, 2008, стр. 6.

нацистичке привреде, када су монополи и картели били чести. Овај процес је пратио развој новог немачког антимонополског законодавства[341]. Тако је Савезна Република Немачка постала прва држава Европе која је усвојила свеобухватни антимонополски закон, Закон против ограничења конкуренције из 1957. године[342]. Овим законом су забрањени картели (осим у изузетним случајевима и уз одобрење државе) омогућено је праћење и спречавање злоупотребе доминантног положаја и уведена су ограничења спајања и преузимања која могу нарушити конкуренцију на тржишту. Као надлежни орган за спровођење овог закона основана је Савезна управа за контролу картела (*Bundeskartellamt*), којој су дата овлашћења да изриче казне, забрањује споразуме или концентрације. Овај закон мењан је и допуњаван неколико пута. Седамдесетих и осамдесетих година прошлог века уведена су јаснија правила о контроли спајања и преузимања, а одредбе закона прилагођене расту глобалне трговине и појави нових привредних делатности. Уједињењем две Немачке, примена закона проширена је и на источне области, а са евроинтеграцијама одредбе закона усаглашене су са релевантним одредбама Оснивачких уговора ЕУ. Након измена последњих година, овај закон спада међу најмодерније у свету и садржи чак и специфичне норме за регулисање „*gatekeeper*" компанија (односно великих технолошких гиганата) и могуће га је применити и за спречавање злоупотреба на дигиталним тржиштима, а не само у традиционалним областима привреде.

У Великој Британији такође све до краја II светског рата није постојала посебна регулатива у области права конкуренције, а посебан закон сличан режиму усвојеном на нивоу ЕУ, Закон о заштити конкуренције[343], донет је тек 1998. године да би регулисао злоупотребу доминантног положаја на тржишту, док је регулатива ове материје заокружена тек са усвајањем Закона о привредним друштвима из 2002. године[344], којим је уведена контрола концентрација. Ово није необично, будући да је Велика Британија одувек била један од стубова либералне економије, која се заснива на уверењу да су механизми слободног тржишта најефикаснији начин расподеле друштвених ресурса. Штавише, седамдесетих година прошлог века, широм државе спроведен је талас приватизације, либерализације, дерегулације и уступања јавних надлежности у областима делатности од јавног интереса. Међутим, ипак су прописи Европске заједнице (чији је Велика Британија била део све до "Брегзита", односно иступања из ЕУ 2020. године) служили као коректив, који је омогућавао контролу понашања највећих учесника на тржишту које је потенцијално могло имати утицаја на трговину између држава чланица Европске заједнице. Након иступања из Европске уније, у Великој Британији се задржао сличан регулациони систем, уз помоћ независног органа - Агенције за конкуренцију и тржишта (*Competition and Markets Authority - CMA*), којој је делегиран већи део овлашћења претходно постојеће Комисије за заштиту конкуренције и Канцеларије за фер трговање.

У Француској је током већег дела послератног периода економија била под снажном државном контролом. То је подразумевало интензивну државну интервенцију у

[341] Whish Richard, Bailey David, Competition Law, 9th edition, Oxford University Press, Оксфорд 2018.
[342] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen" (GWB), Bundesgesetzblatt I, 2013, p. 1750, 3245.
[343] Competition Act 1998 (c. 41).
[344] Enterprise Act 2002 (c. 40).

кључним секторима као што су енергетика, транспорт, индустрија и финансије, у којима је држава регулисала цене, контролисала производњу и директно учествовала у власништву предузећа. Такође је на снази било централизовано планирање у области привредног пословања, обилно су додељиване субвенције које су имале за циљ подстицање индустријског развоја и обезбеђивање стабилности тржишта, док су принципи тржишне конкуренције имали маргиналну улогу већ самим тим што је држава често била главни актер на тржишту или регулисала конкуренцију тако да се избегну ризици у пословању за јавна предузећа. Тек су током 1980-их и наредних деценија постепено усвојене мере увођења либералнијег економског режима, што је подразумевало дерегулацију тржишта у појединим секторима (посебно у енергетици, телекомуникацијама и саобраћају, приватизацију државних предузећа, што је омогућило већу конкуренцију и улазак приватног капитала и јачање независних регулаторних тела, као што је Комисија за заштиту конкуренције (*Autorité de la concurrence*), која је преузела улогу контроле тржишне моћи, спречавања монопола и заштите потрошача.

Од највећег значаја за правно уређење антимонополског законодавства на територији држава које ће образовати Европску економску заједницу, која ће касније прерасти у Европску унију, свакако је било усвајање Уговора из Рима 1957. године, који је поставио темељ за развој јединственог европског тржишта и чији ће чланови 85 и 86 (данас 101 и 102 Уговора о функционисању Европске уније), постати окосница европског права конкуренције. Чланом 85 Римског уговора (садашњим чланом 101 УФЕУ) забрањени су споразуми и усаглашене праксе између предузећа које имају за циљ или последицу спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције, што је обухватало картеле, поделу тржишта, фиксирање цена, док је чланом 86 (садашњим чланом 102) забрањена злоупотреба доминантног положаја на тржишту, што обухвата предаторско одређивање цена, одбијање испоруке, принудне везане уговоре, али и монопсонску куповну моћ, приликом које купац диктира услове на тржишту. Такође је успостављена Европска комисија као регулатор, који има овлашћења да испитује споразуме и праксе предузећа, изриче казне (понекад у значајним износима) и одобрава или забрањује спајања предузећа.

Штавише, у односу на америчка решења, европски прописи начинили су и један даљи корак у регулисању забране злоупотреба на тржишту. Наиме, члан 82 (данашњи члан 102 УФЕУ) предвиђа две врсте злоупотреба: (а) злоупотребе искључивањем са тржишта (*exclusionary abuse*), које су сличне онима које се препознају у судској пракси САД. Главна разлика у односу на САД је у томе што Европска заједница већину ових злоупотреба третира по *per se* правилу, које предвиђа да се сматра да је до злоупотребе дошло самим тим што предузеће има доминантан положај на тржишту и ако је предузело забрањену радњу. Друга врста злоупотребе јесте (б) експлоататорска злоупотреба (*exploitative abuse*), која нема еквивалент у САД, а која подразумева и забрану предузећима са доминантним положајем да наплаћују прекомерно високе цене.

Дакле, можемо да закључимо да је одговор европских земаља на потребу регулисања монопола и монопсона био постепен, али темељан. Под утицајем америчког искуства, али и унутрашњих историјских и економских фактора, Европа је изградила сопствени модел права конкуренције, фокусиран не само на формалну забрану монопола, већ и на спречавање њихове злоупотребе, уз снажан институционални механизам спровођења.

Тај модел, заснован на члановима 101 и 102 УФЕУ, данас представља један од најразвијенијих система антимонополске контроле у свету и савремена антимонополска регулатива ЕУ, у целини посматрано, има строжија правила игре за привредна друштва које стекну значајну тржишну моћ него што је то случај у САД. Док САД примењују правило разума (*rule of reason*), ЕУ често примењује правило *per se*, што значи да се одређена понашања на тржишту аутоматски сматрају незаконитима, без потребе за дубљом економском анализом. Тако Европска комисија неретко утврђује да су одређене радње незаконите (примењујући *per se* приступ), док би се истоветне радње, са сличним чињеничним стањем, у САД вероватно сматрале законитим у оквиру анализе по правилу разума. Разлика између америчког *rule of reason* и европског *per se* приступа суштински се огледа у анализи повреда и односи се на начин правног и економског оцењивања пословног понашања: код *rule of reason* се свако наводно неконкурентно понашање анализира у контексту конкретног тржишта, са циљем да се утврди да ли постоји стварна или потенцијална штета по конкуренцију, какви су ефекти тога на потрошаче (нпр. цене, квалитет, иновације) и да ли постоје евентуална оправдања за такво понашање (нпр. са становишта ефикасности тржишта). Притом је терет доказивања на лицу на чији захтев се покреће поступак, који мора да докаже да предметно понашање значајно ограничава конкуренцију, будући да није свако понашање које личи на ограничавање тржишта нужно и незаконито. Код *per se* приступа одређене пословне праксе сматрају се саме по себи незаконитима, чим се утврди да неко привредно друштво има доминантан положај и да се понашало на одређени начин. То значи да је у оваквом систему нагласак стављен на облик понашања, а не на његове последице, као и да не постоји обавеза доказивања конкретне штете по тржиште или потрошаче. Поред тога, европски систем, макар формално, дозвољава могућност ограничавања прекомерно високих цена, што у САД, према савременој судској пракси, готово уопште није предмет антимонополске интервенције. Штавише, Европска комисија у пракси има коначну реч у погледу злоупотребе доминантног положаја у смислу члана 82 (члан 102 УФЕУ), што јој даје значајно више регулаторне моћи него што је то случај са америчким органима у сличним поступцима.

5.4 Сумарна анализа важећих прописа о природни монополима/монопсонима у европском (континенталном) и *common law* систему

Природни монополи и монопсони представљају економске појаве од посебног значаја за уређење тржишта, те самим тим и за правне системе који теже очувању фер конкуренције и заштити јавног интереса. У савременом праву они представљају посебну категорију унутар прописа којима се регулише конкуренција, будући да не потичу из тржишне манипулације или злоупотребе, већ из техничких, инфраструктурних или економских услова који чине конкуренцију неизводљивом или неефикасном. У том смислу, важећи прописи у европско-континенталном и англосаксонском (*common law*) систему не третирају природне монополе као апсолутно незаконите, већ као феномене који, у одређеним секторима, захтевају посебан облик надзора, регулисања или структурне трансформације. Тако у оба поменута доминантна правна система правна регулатива настоји да ограничи штетне ефекте монополског и монопсонског положаја,

али се приступи, институционални механизми и нормативни извори значајно разликују. Оно што је заједничко за оба система јесте да у њима само постојање монопола није незаконито, као ни стицање монопола путем легалних средстава, а забрањена је само злоупотреба тог положаја. Међутим, Европска унија поставља више стандарде понашања за доминантне фирме, али има слабији механизам спровођења, док САД имају ниже правне стандарде, али знатно снажнији систем примене, нарочито кроз приватне тужбе и могућност добијања троструке накнаде штете (*treble damages*)[345].

У европско-континенталном систему, нарочито у праву Европске уније и њених држава чланица, основна норма која регулише монополе представља члан 102 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), који забрањује злоупотребу доминантног положаја на унутрашњем тржишту. Овај члан се у пракси често примењује управо у секторима где постоје природни монополи, као што су енергетика, железнички и друмски транспорт, телекомуникације и водоснабдевање. Европска правна традиција не искључује постојање монопола, већ настоји да регулише њихово понашање, посебно у погледу приступа мрежној инфраструктури, транспарентности цена и услова коришћења. Европска унија је развила низ секундарних правних аката, попут директива и регулатива које се односе на либерализацију и регулисање тржишта природних монопола. Примери укључују тзв. железничке пакете, директиве у области енергетике (нпр. Трећи енергетски пакет) и прописе који уређују јавне услуге од економског интереса. У том контексту, регулисање природних монопола подразумева уравнотежену комбинацију либерализације, увођења конкуренције у делове тржишног ланца, и очувања елемената јавне услуге у сегментима који не трпе конкуренцију (нпр. инфраструктура). Када је реч о монопсонима, европско право их не третира посебно као категорију, али су њихови ефекти подложни истим правилима као и монополи. Јавне набавке, као област где се монопсонска снага најчешће испољава, подвргнуте су строгим правилима транспарентности, недискриминације и фер тржишне утакмице, утврђеним директивама Европске уније о јавним набавкама.

У правним системима заснованим на англосаксонској традицији, пре свега у Сједињеним Америчким Државама, нормативни оквир регулисања природних монопола заснива се на антимонополским законима као што су Шерманов закон из 1890. године, Клејтонов закон из 1914, као и на специфичним секторским прописима и успостављањем надлежности разних агенција. За разлику од Европе, у којој доминирају директиве и наднационални органи, у САД значајну улогу има судска пракса, која кроз преседане дефинише границе дозвољеног понашања на тржишту. Природни монополи нису забрањени сами по себи, већ тек уколико доведу до злоупотребе положаја, попут диктирања цена, дискриминације корисника или ометања конкуренције. У САД, регулација природних монопола је делимично дерегулисана током друге половине XX века, посебно у железничком, енергетском и телекомуникационом сектору. Бројне регулаторне агенције имају надлежности да контролишу понашање привредних субјеката у секторима који су традиционално подложни природним монополима.

[345] Evans David S., Hylton Keith N., *The Lawful Acquisition and Exercise of Monopoly Power and its Implications for the Objectives of Antitrust*, *4 Competition Policy International*, 2008, стр. 25.

Упркос разликама у номотехници, оба правна система теже истом циљу: да ограниче штетне ефекте концентрисане тржишне моћи, омогуће равноправан приступ тржишту и заштите крајње кориснике услуга од злоупотреба. Док континентални систем тежи нормативној прецизности и административној контроли, англосаксонски модел се више ослања на судску интервенцију и *ex post* анализу последица. У оба случаја, међутим, постоји јасан правни и политички консензус да природни монополи и монопсони, иако не нужно незаконити, морају бити предмет посебне правне пажње у складу са принципима слободне конкуренције и јавног интереса. Посебна карактеристика прописа о природним монополима у оба система јесте нагласак на обавези раздвајања (*unbundling*) међусобно углавном повезаних делатности, транспарентности у формирању цена, недискриминаторном приступу мрежама, и постојању *ex ante* и *ex post* надзора; односно природни монопол се у појединим секторима прихвата као економска нужност, али се истовремено подвргава интензивном надзору како би се спречиле злоупотребе. Међутим, као што је речено, иако европско право више наглашава институционализовану и нормативну интервенцију, док англосаксонски систем више почива на судском реаговању и економској анализи ефеката, оба модела препознају природни монопол као зону повишеног правног ризика и предмет посебне регулативе ради заштите конкуренције, ефикасности и јавног интереса.

5.5 Закључак главе

Правно уређење природних монопола и монопсона представља сложен системски одговор државе на економске појаве које могу угрозити конкурентност тржишта и јавни интерес. Природни монополи, карактерисани високим фиксним трошковима инфраструктуре и економијом обима, као што су енергетски системи, водовод, железничка мрежа и телекомуникације, стварају структурне услове за монополско деловање који се не може ефикасно регулисати само тржишним механизмима. Монопсони, са друге стране, појављују се када један купац доминира тржиштем, што омогућава утицај на цене и услове снабдевача, стварајући ризик од економске неправде и неефикасности. У правном контексту, регулисање ових појава мора да обезбеди не само ограничење злоупотребе моћи већ и одржавање стабилности и ефикасности тржишта.

Историјски развој антимонополског законодавства у Сједињеним Америчким Државама започео је у време индустријске експанзије крајем XIX века. Појава великих корпорација и тржишних гиганата, попут железничких компанија и индустријских конгломерата указала је на то да слободна тржишна конкуренција сама по себи није довољна за спречавање злоупотребе доминантног положаја. У том контексту, усвојени су кључни закони: Шерманов закон из 1890. године, који је први формализовао забрану монополских комбинација и злоупотребе тржишне моћи; Клејтонов закон из 1914. године, који је прецизирао одређене облике неконкурентног понашања као што су дискриминаторне цене, уговори који ограничавају конкуренцију и одређене облике повезивања предузећа; као и Закон о Савезној комисији за трговину такође из 1914. године, који је успоставио независно регулаторно тело способно да надгледа и санкционише неправилности на пољу конкуренције. Ови прописи су формирали правни

оквир који комбинује превентивне и репресивне мере, са нагласком на активној улози судова у тумачењу антимонополских прописа. Један од кључних аспеката овог система је могућност подношења приватних тужби у случају злоупотреба, што додатно јача механизам спровођења закона и омогућава економским актерима директно учешће у регулацији.

Европски одговор на исте проблеме развијао се у складу са принципима европско-континенталног правног система, са нагласком на нормативно дефинисање и превентивне механизме. Од средине XX века, европске земље су постепено усвајале законе којима се регулише доминантан положај предузећа и заштита конкуренције. Европска унија је члановима 101 и 102 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ) обезбедила јасан правни оквир за спречавање понашања којима се нарушава конкуренција и злоупотребљава доминантни положај. Члан 101 забрањује споразуме који утичу на конкуренцију, док члан 102 посебно штити конкуренцију на тржишту од доминантних предузећа која злоупотребљавају свој положај. Поред овог општег оквира, европски систем успоставља и регулаторне националне и наднационалне агенције које надгледају спровођење закона, контролишу концентрације и одобравају трансакције које могу имати утицај на тржишну структуру. Посебно је значајно што континентални систем често прописује секторску регулативу природних монопола путем регулисаних цена, обавезе пружања јавних услуга, транспарентности и одговорности према корисницима. На пример, енергетски и водоводни сектори у Немачкој и Француској подлежу строгим контролама цена и лиценцирању, што омогућава држави да ублажи негативне последице монополског положаја без нарушавања економске ефикасности.

Сумарна анализа прописа у САД и Европи показује да се они разликују у методама примене закона, иако оба система препознају потенцијалну штету од монополског и монопсонског понашања. Амерички модел, заснован на *common law* традицији, ослања се на интервенцију суда, тако што судови кроз праксу тумаче шта представља злоупотребу и како се она санкционише. Ово омогућава флексибилност, али и одређену несигурност у примени прописа, јер судске одлуке зависе од конкретних случајева. Европски континентални систем се више ослања на административне контроле и регулаторне агенције, што обезбеђује предвидивост и систематичност, али понекад смањује брзину реакције на нове облике тржишне концентрације. Оба система, међутим, заснована су на принципима ефикасности, заштите јавног интереса и конкуренције као основним критеријумима процене легитимности тржишних структура. Међутим, разлика између ова два приступа очигледна је ако се анализирају примери из праксе. У САД, енергетски сектор је био предмет бројних антимонополских интервенција, почев од историјског случаја разбијања компаније *Стандард оил* на самом почетку XX века, па до контроле дигиталних гиганата у савременој пракси. У САД су од самог увођења антимонополских прописа судови одлучивали о раздвајању компанија, ограничавању уговорног понашања и санкционисању споразума који нарушавају конкуренцију. За то време су у Европи услуге од јавног значаја попут железнице, водовода и енергетике подвргаване строгом регулаторном надзору. Цене су фиксиране или контролисане, а поступци за доделу концесија и лиценци су учињени транспарентним и подложним ревизији регулаторних тела. Монопсонске ситуације регулисане су кроз контролу цена и уговорних услова, како би се спречила експлоатација добављача.

Правне последице различитости ових приступа доводе до закључка да правна традиција обликује приступ интервенцији, па тако активност судова у САД омогућава брзу реакцију на евентуалне нове облике концентрације, али понекад резултира несигурношћу и потребом за континуираним судским тумачењем, док европски систем обезбеђује предвидивост и стабилност, али може успорити адаптацију на нове економске феномене. Поред тога, историјском анализом прописа можемо да закључимо да законодавство увек мора да буде динамично и да се прилагођава економским и технолошким променама, било да се ради о дигитализацији, глобализацији тржишта или појави платформи са мрежним ефектима. Будући да интеграција искуства различитих система несумњиво може побољшати ефикасност регулаторне интервенције, можемо такође уочити да комбинација превентивних административних мера и могућности судске интервенције омогућава потпуније решавање тржишних неравнотежа. Из овога следи да правно уређење природних монопола и монопсона представља сталан процес у коме се међусобно балансирају економска ефикасност, заштита конкуренције и јавни интерес. САД и Европа су развили различите моделе регулисања, али њихови циљеви су универзални и то су спречавање злоупотребе моћи, обезбеђење тржишне конкурентности и заштита корисника услуга, односно потрошача. Осим тога, правно уређење монопола и монопсона је у оба система кључна компонента економске и социјалне политике, која захтева сталну аналитичку ревизију и прилагођавање глобалним и локалним реалностима као што је пре свега вртоглави развој технологије.

Глава VI

Разграничење природних монопола и монопсона од других сличних института

6.1 Увод

Савремена правна наука суочена је са задатком да изврши прецизно разграничење између облика тржишних структура у којима долази до нарушавања конкуренције. Тај задатак није искључиво академског карактера, него је у суштини практичан, будући да од тачности таксономије зависи и адекватност регулаторног одговора. Погрешно идентификовати одређену појаву на тржишту као природни монопол тамо где заправо постоји де факто монопол, или се позивати на законски монопол тамо где је у ствари посреди уговорни аранжман, могло би довести до вишеструких последица. Претерана интервенција у сектору у коме би тржиште само по себи могло произвести конкурентне резултате, или пак недовољна регулација тамо где је она неопходна ради заштите јавног интереса подједнако су лоше по тржиште о коме је реч и заштиту конкуренције на њему. Полазна тачка сваког таквог разграничења, наравно, мора бити јасна дефиниција природног монопола. Природни монопол није производ политичке воље, законодавне одлуке или привредних споразума, него настаје из саме структуре производних трошкова у одређеној делатности. Кад год је економичније да један привредни субјект задовољи укупну потражњу на тржишту него да то чине два или више субјекта, постоје економски услови за постојање природног монопола. Ова појава најчешће произлази из комбинације веома високих фиксних и релативно ниских маргиналних трошкова, односно управо онакве структуре каква је карактеристична за изградњу и експлоатацију инфраструктурних мрежа попут железничких пруга, далековода, гасовода, водоводних система, итд. У таквим делатностима, изградња конкурентне паралелне инфраструктуре не би значила повећање ефикасности, него расипање ресурса. Природни монопол је, другим речима, онај у коме тржиште само по себи тежи концентрацији јер је концентрација ефикаснија, а управо зато он захтева посебан регулаторни третман, јер препуштен самом себи може довести до злоупотребе моћи над корисницима услуга. Паралелна концепција на страни потражње, природни монопсон, јавља се у ситуацијама када постоји само један, или један доминантан, купац одређене врсте добара или услуга, а та доминација такође произлази из структурних економских услова, а не из било каквих правних аката. Природни монопсон огледа се у способности доминантног купца да добављачима диктира цену и услове набавке, чиме се ограничавање конкуренције премешта са стране понуде на страну потражње. Оба ова облика, природни монопол и природни монопсон, деле кључну карактеристику да нису производ ничије одлуке, него економских закона. У томе лежи и суштинска разлика у односу на све остале типове монополских структура које се разматрају у овој глави.

Законски монополи и монопсони другачији су по самом извору своје егзистенције. Они не настају из структуре трошкова или тржишне динамике, него из изричите нормативне одлуке када законодавац одређеном субјекту додељује искључива права на одређеном тржишту или у одређеној делатности. Такав монопол је увек производ политичке и правне воље, а не економске нужности. Понекад је та воља оправдана разлозима јавног интереса, сигурности снабдевања или финансијске стабилности, као

код права централних банака на емисију новца, или код законских ексклузивитета поштанских служби за одређене категорије пошиљки. Понекад оправдање лежи у подстицању иновација, као код патентне заштите. Понекад је разлог контрола тржишта осетљивих производа, као код законских монопола у области игара на срећу. У свим тим случајевима, суштина је иста - да моћ није природна последица економских услова, него нормативних решења. И управо зато законски монопол може постојати и тамо где нема услова за постојање природног монопола, а регулаторни проблем у том случају јесте да се осигура да нормативно установљена ексклузивност не постане инструмент предаторског понашања или кочница тржишног развоја. Уговорни монополи и монопсони додатно усложњавају ову таксономију. Они настају из правно обавезујућих споразума, као што су по правилу концесиони уговори или уговори о ексклузивној дистрибуцији, и заузимају посредно место између нормативно установљених и фактички насталих монопола. Уговорни монопол може бити резултат државне концесионе политике у инфраструктурним секторима, где држава уступа приватном партнеру ексклузивно право управљања аутопутевима, аеродромима, системима водоснабдевања или енергетским постројењима на одређени, уговором прецизно дефинисани рок. Такав монопол може, у економском смислу, показивати карактеристике природног монопола, пре свега због тога што уговором санкционише ексклузивност у сектору где би конкурентна изградња паралелне инфраструктуре заиста представљала економско расипање. Но у правном смислу, он је уговорне природе и за своје постојање захтева сагласност воља уговорних страна, а не само постојање одређених тржишних услова. Граница између законског и уговорног монопола понекад је танка у том смислу што се уговор о концесији по правилу закључује на основу законских овлашћења и у оквиру законом прописаног регулаторног режима. Међутим, разлика у методу успостављања монопола задржава практичан значај за питања правне заштите, трајања и могућности укидања монополске позиције.

Права интелектуалне својине, а пре свега патенти, жигови и ауторско право, представљају посебну категорију у овом разграничењу. Са економске стране, патент функционише као временски ограничен монопол тако што носиоцу права пружа ексклузивно право на комерцијалну употребу проналаска током законом одређеног периода, чиме привремено искључује конкуренцију у односу на конкретно техничко решење. Но, за разлику од природног монопола, ова монополска позиција не произлази из неизбежности економске структуре, него из свесне нормативне одлуке да се иноваторима понуди временски ограничена ексклузивност као цена за ширење технолошког знања. Патент, дакле, не настаје зато што би конкуренција у производњи патентираног производа или примени патентираног поступка могла бити економски ирационална, него зато што законодавац процењује да је иновациони подстицај вредан такве привремене жртве на пољу конкуренције.

Систем колективног остваривања ауторских права додаје овој слици нову димензију. У домену у коме масовна, фрагментирана употреба ауторских дела чини индивидуалне уговорне односе практично неизводљивима, колективне организације добијају монополску позицију која је истовремено нормативно установљена и функционално оправдана. Та двострукост која се огледа у установљењу монопола по

основу права, уз његову истовремену функционалну нужност чини ову категорију теоријски нарочито сложеном.

Де факто монополи и монопсони такође нису исто што и природни монополи и монопсони. Они не почивају ни на закону, ни на уговору, ни на патентном изузетку, а ни на смањењу трошкова у класичном инфраструктурном смислу, него настају из тржишних предности и виду технолошке супериорности, лојалности потрошача одређеном бренду, ниских трошкова производње услед изузетне производне ефикасности, или мрежних ефеката карактеристичних за дигиталну економију. Кад год вредност услуге расте са бројем корисника, доминантни актер стиче предност која новим конкурентима фактички веома отежава улазак на тржиште, иако их у томе ништа не спречава у формалном смислу. Де факто монопол на тај начин може постати готово у истој мери стабилан као природни монопол, без икакве правне санкције. Но разлика и даље постоји пре свега у томе што нова технологија, иновативни пословни модел или промена потрошачких навика могу брзо уклонити сваки де факто монопол, за разлику од природног монопола чију основу чини инфраструктурна нужност. Та разлика у стабилности монопола и у механизму његовог настанка непосредно условљава различит регулаторни одговор.

Због наведених разлика, упоредна судска пракса и економска регулатива разликују ове категорије и на њих примењују различите мере, па тако природни монополи често подлежу стандардизованим регулаторним мерама као што су контролисане цене, лиценцирање и обавеза пружања услуге, док де факто монополи и монопсони могу бити предмет антимонополских поступака и санкција на основу злоупотребе доминантне позиције. Углавном се води рачуна о томе да регулаторни приступ буде прилагођен узроцима монополске моћи, тако да се некад захтева превентивна и стална контрола, док тржишна доминација захтева интервенцију усмерену на враћање конкурентности. Зато природни монополи захтевају посебан третман кроз фиксне и транспарентне механизме контроле што их чини предметом посебне регулаторне пажње и стратешког управљања јавним интересом. За разлику од тога, законски и уговорни монополи се остварују кроз прецизне правне оквире, патентима и другим правима интелектуалне својине се дозвољава да привремено створе монополску моћ због тога што стимулишу иновацију, док де факто монополи и монопсони захтевају активну интервенцију прописа о заштити конкуренције. Поглавље које следи систематски разрађује сваки од наведених типова тржишне концентрације који деле заједничку одлику ограничавања конкуренције, али међу којима постоје суштинске разлике у изворима, трајању, ефектима и врсти и интензитету регулаторне интервенције коју оправдавају и захтевају.

6.2 Законски и уговорни монополи

Већ смо објаснили да монополи представљају тржишну структуру у којој један добављач доминира понудом одређеног добра или услуге, док су монопсони посебан облик тржишне структуре у којој постоји један доминантан купац, који има велику моћ над ценама и условима куповине на том релевантном тржишту. Монополи могу настати на различите начине - правним путем, по основу уговора, фактички или сами од себе у виду природних монопола и у зависности од тога имати различите економске последице

и изазивати различиту реакцију регулатора[346]. Такође могу постојати и законски и уговорни монопсони, иако су много ређи од монопола. Ако моћ монопсонисте проистиче из закона или из уговора, онда имамо законски или уговорни монопсон. Разумевање начина на који законски и уговорни монополи и монопсони настају и функционишу важно је пре свега у смислу заштите конкуренције, јер основ настанка утиче на то каква ће бити реакција на постојање одређеног монопола. У праву конкуренције детаљно је описано да монополи обично настају због баријера које спречавају улазак нових учесника на тржиште. Те баријере могу бити створене законом, уговорима, контролом над ресурсима или специфичном структуром трошкова у одређеној индустрији. Законски (правни) и уговорни монополи представљају примере вештачки створених монопола, што значи да су резултат одлука институција или организација. Насупрот томе, природни монополи настају услед самих економских карактеристика одређене привредне делатности. Иако сви наведени типови монопола подразумевају доминацију једног предузећа на тржишту, основна разлика лежи у извору те доминације. Правни монополи и монопсони настају на основу закона или државне политике. Уговорни монополи и монопсони су последица ексклузивних споразума између страна. Природни монополи, с друге стране, произлазе из економске структуре одређене индустрије. Улога државе такође се разликује. Код правних монопола држава директно одобрава ексклузивно право, док код уговорних монопола може бити једна од страна у уговору или уопште не мора учествовати у договору. Код природних монопола држава најчешће делује као регулатор који контролише цене и услове пословања како би спречио злоупотребу тржишне моћи. Још једна разлика односи се на трајање. Правни и уговорни монополи обично имају временска ограничења, као што су рок трајања патента или уговора. Природни монополи могу трајати веома дуго, све док економска структура индустрије остаје иста. Разликују се и баријере уласка на тржиште. Код правних монопола баријера је законска забрана конкуренције. Код уговорних монопола баријера произлази из ексклузивних права утврђених уговором. Код природних монопола главна препрека уласку су огромни инвестициони трошкови и техничке потребе за изградњом инфраструктуре[347].

Законски монопол је монопол који је установљен и заштићен законом или државном регулативом (зато назив ”законски” приликом описивања ове врсте монопола није најпрецизнији). У овом случају држава намерно даје једном предузећу или институцији искључиво право да производи или продаје одређену робу или услуге на одређеном тржишту. Законски монополи се често уводе како би се подстакле иновације, обезбедила стабилност снабдевања или омогућила контрола над важним јавним услугама. Они се обично појављују у секторима где држава сматра да би потпуно слободна конкуренција могла довести до неефикасности, нестабилности или недовољних инвестиција. Један од најпознатијих примера законског монопола односи се

[346] Детаљније у: Schmalensee Richard, *Control of Natural Monopolies*, Lexington Books, Лексингтон 1979, Sharkey William W., *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge University Press, Кембриџ 2008 и Berg Sanford V. and Tschirhart John, *Natural Monopoly Regulation*, Cambridge University Press, Кембриџ 2008.

[347] Беговић Борис, “Баријере уласку: теоријска анализа”, Економика: стручни часопис за организацију рада и економику пословања терцијарне привреде, година XXXV, бр. 1-2, 1999, 16-22.

на права интелектуалне својине. Државе додељују проналазачима право на патентну заштиту, односно искључиво право да производе или лиценцирају своје изуме током одређеног временског периода. На тај начин се подстичу истраживање и развој, јер иноватори добијају могућност да поврате средства уложена у развој нових технологија, као што је већ било речи у овом раду на другом месту. Патентна заштита обично траје ограничено време, у већини држава око двадесет година од дана подношења пријаве за регистрацију патента. Након истека тог периода, изум постаје део јавног домена, што значи да га свако може слободно користити и производити[348]. Ово временско ограничење представља компромис између интереса проналазача и интереса друштва. Са једне стране, иноватору се даје довољно времена да искористи економске предности свог изума, док се са друге стране обезбеђује да нова знања и технологије после одређеног времена постану доступне широј заједници. Основна сврха патентног система је подстицање истраживања и развоја. Развој нових технологија, лекова, машина или софтвера често захтева велика финансијска улагања, дуг временски период и значајан ризик. Без правне заштите постојала би опасност да друге компаније лако копирају нову технологију без улагања у њен развој. Патентни систем спречава такву ситуацију јер омогућава проналазачу привремену монополску позицију на тржишту. Због тога се патенти сматрају специфичним обликом законског монопола. Они не постоје да би ограничили конкуренцију трајно, већ да би створили услове у којима се подстичу нове идеје, технолошки напредак и развој привреде. Истовремено, обавеза објављивања патентне документације омогућава ширење знања, јер други истраживачи могу да уче из постојећих изума и да на њима заснивају нове иновације. Други упечатљив пример законског монопола може бити државна поштанска служба, која у државама у којима постоји има законом загарантовано искључиво право преноса одређених врста поштанских пошиљки[349]. То значи да само једна институција има право да обавља одређене поштанске услуге, док је другим компанијама забрањено да улазе у тај део тржишта. Држава на овај начин настоји да обезбеди стабилно функционисање поштанског система, једнаке услове за пружање услуга на целој територији и доступност поштанских услуга и у мање развијеним или удаљеним подручјима. У пракси то значи да државна поштанска служба може имати не само право, него и обавезу да доставља пошиљке и у руралним срединама где та услуга можда није економски исплатива, али је важна за функционисање друштва и привреде. Сличан принцип законског монопола постоји и у области емисије новчаница и кованог новца и њихово стављање у оптицај, на које искључиво право обично има држава, односно централна банка. На пример, у еврозони је то Европска централна банка, у Србији Народна банка Србије, а у САД централни банкарски систем под називом Систем савезних резерви. Физичка штампа и ковање новца поверени су специјализованим установама у саставу емитента. У Европској унији су то разне националне штампарије у земљама еврозоне, чије централне банке добијају квоту колико новчаница треба да произведу. У Србији папирне новчанице штампа и металне кованице кује Завод за израду новчаница и кованог новца Топчидер.

[348] Марковић М. Слободан, Поповић В. Душан, "Право интелектуалне својине", 9. издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019.
[349] Whish Richard, Bailey David, Competition Law, 9th edition, Oxford University Press, Оксфорд 2018.

У САД папирни новац физички штампа Биро за гравирање и штампање, а Ковница Сједињених држава кује металне кованице. Свим системима заједничко је да је право издавања новца строго регулисано јер је контрола новчане масе један од кључних елемената економске политике и стабилности финансијског система. Када би више приватних субјеката имало могућност да производи новац, то би могло довести до инфлације, нестабилности и губитка поверења у валуту. Законски монополи могу постојати и у области игара на срећу[350]. У неким правним системима држава задржава искључиво право организовања лутрије или одређених врста клађења. У многим земљама државни монопол над лутријама или спортским клађењем постоји са циљем да се обезбеди контрола тржишта, спрече злоупотребе и обезбеди да део прихода од игара буде усмерен у јавне сврхе. Држава као једини легални организатор може да прати колико новца се улаже у одређене игре, регулише лимите и правила, спречава нелегалне операторе и на тај начин штити играче од ризика који долазе са неконтролисаним коцкањем. Монопол омогућава стварање јасних прописа о старосној граници играча, начину исплате добитака и максималним улозима, што смањује могућност злоупотреба и криминалних активности. Поред контроле тржишта, један од главних разлога за постојање законског монопола је финансијска корист која иде у јавне сврхе. Средства прикупљена од државних лутрија често се усмеравају на подршку спорту, култури, образовању и социјалним програмима. На тај начин, монопол не само да обезбеђује контролу, већ и доприноси развоју заједнице и јавном интересу. Осим финансијске користи, државни монопол омогућава и ефикаснију заштиту од негативних последица коцкања, попут зависности. Регулисано тржиште омогућава спровођење кампања за одговорно играње, као и пружање подршке играчима са болешћу зависности од коцке. У Србији, на пример, државна лутрија има искључиво право да организује одређене игре као што су „Лото“ и спортске лутрије, док приватни оператори могу нудити само оне облике клађења и игара на срећу који су дозвољени законом. Сличан модел постоји и у многим европским земљама, где државни монопол обезбеђује да значајан део прихода од игара буде усмерен на здравство, културу и образовање, доприносећи на тај начин јавном добру и стабилности тржишта. Законски монопол у играма на срећу је стога инструмент који истовремено штити потрошаче, обезбеђује контролу тржишта и омогућава усмеравање прихода ка циљевима од јавног интереса, чинећи коцкање не само регулисаним већ и одређеној мери корисним за ширу заједницу. Још један типичан пример законског монопола може бити управљање железничком инфраструктуром, што је већ детаљно обрађено у овом раду на другом месту. У сваком случају, свим примерима законског монопола заједничко је да држава ограничава конкуренцију како би обезбедила јединствен стандард услуге и спречила непотребно дуплирање инфраструктуре. Законски монополи се одликују тиме што постоје на основу законског овлашћења, што је конкуренција законски ограничена, као и тиме што су често под надзором државних регулаторних тела која контролишу цену и квалитет услуге или инвестиције. У многим случајевима њихово трајање је ограничено, као што је случај са патентима.

[350] Вид. нпр. Закон о играма на срећу (”Службени гласник РС” бр. 182020 и 94 2024).

Када постоји законски монопсон, један купац добија ексклузивно право да купује одређене производе или услуге на основу закона или државних прописа. Ова врста монопсона није резултат природних тржишних механизама, већ је вештачки успостављена ради заштите јавног интереса, обезбеђивања стабилности снабдевања и контроле критичних ресурса. Законски монопсони најчешће се јављају у секторима који се сматрају стратешки важним за функционисање државе, као што су здравство, одбрана, енергетика, инфраструктура, образовање и пољопривреда. Њихов главни циљ је да обезбеде да одређена роба или услуга буде доступна свим грађанима под уједначеним условима, да се спречи нестабилност на тржишту и да се осигура квалитет и ефикасност у набавци. Јасан пример законског монопсона можемо пронаћи у здравственом сектору, где јавне институције једине имају право да купују специфичне лекове или медицинску опрему[351]. У Србији, државне здравствене установе као што су јавне болнице и Клинички центри користе систем централизованих јавних набавки путем кога један државни орган обавља већину куповина одређених лекова и медицинских материјала. Таквим моделом се осигурава да лекови буду доступни свим болницама и пацијентима под једнаким условима и по стабилним ценама, спречавајући појаву хаотичног тржишта на којем би конкуренција могла довести до великих цена или несташица. Оваква пракса такође омогућава држави да контролише квалитет лекова и опреме, избегавајући ризике од куповине неквалитетних производа који могу угрозити здравље грађана. Слична логика законског монопсона примењује се и у сектору одбране. На пример, министарства одбране појединачних држава углавном функционишу као законски монопсони за одређену војну опрему и технологије, тако што само држава има законско право да купује специфичне типове наоружања, борбене платформе или сложене технолошке системе као што су борбени авиони, тенкови и ракетни системи[352]. Овај модел је неопходан ради националне безбедности, јер би у супротном приватне компаније или страни актери могли утицати на снабдевање стратешким ресурсима или створити ризик од дистрибуције осетљивих технологија. Законски монопсон овде омогућава држави да планира и контролише своје војне капацитете, обезбеди економску стабилност индустрија одбране и минимизира ризик од непотребне конкуренције која би могла угрозити безбедност државе. Поред здравства и одбране, законски монопсони се јављају и у сектору енергетике, али је у овом раду већ детаљно објашњено како и због чега у многим земљама националне електродистрибутивне компаније имају ексклузивно право

[351] У здравственом систему Србије постоје механизми који доводе до тога да поједини сегменти тржишта лекова и медицинских услуга имају обележја квази-монополског положаја. Републички фонд за здравствено осигурање финансира и одобрава набавку великог броја скупих и специфичних лекова, укључујући терапије за ретке болести и онколошке третмане. Лекови који се налазе на такозваној „позитивној листи“ могу се набављати искључиво кроз систем јавног здравства, што у пракси значи да их користе и дистрибуирају јавне здравствене установе. Поред тога, Агенција за лекове и медицинска средства одобрава који лекови могу бити у промету и утврђује услове њиховог стављања на тржиште. За одређене високо специфичне терапије, дистрибуција је додатно ограничена на болничке установе, најчешће терцијарног нивоа, као што су клинички центри. Све ово заједно доводи до тога да држава, кроз регулаторне механизме и систем финансирања, има кључну улогу у одређивању приступа одређеним лековима, што у пракси ствара облик регулисаног или квази-монополског положаја у оквиру јавног здравственог сектора. Вид. нпр. Закон о здравственом осигурању („Службени гласник РС”, бр. 25/19 и 92/23).

[352] Вид. нпр. Закон о одбрани (”Службени гласник РС” бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009, 104/2009. 10/2015 и 36/2018).

да купују одређене врсте енергената или електричну енергију из производних капацитета како би се обезбедила стабилна дистрибуција струје и спречиле несташице. Ово може бити случај и у рударству и са ресурсима критичним за индустрију, у којима држава понекад одређује један орган или компанију као јединог купца одређених минерала или нафте, чиме се спречава неконтролисана конкуренција која би могла угрозити економску и националну стабилност[353]. У пољопривреди се такође могу идентификовати законски монопсони, посебно у секторима где је потребно контролисати снабдевање основним производима или обезбедити стабилност цена за пољопривреде произвођаче и потрошаче. На пример, у неким европским земљама државне агенције имају ексклузивно право да купују одређене количине млека или житарица од пољопривредника, што омогућава стабилност тржишта и избегавање екстремних колебања цена. У Србији, државне интервенције у откупу одређених пољопривредних производа у критичним периодима године такође могу представљати пример законског монопсона, јер држава као једини купац одређује услове откупа и обавља централизовану набавку, штитећи мање произвођаче од неповољних тржишних услова[354]. Законски монопсони могу се јавити и у сектору образовања, нарочито када државе имају једини систем јавног школства или финансирају школарине за специфичне институције. На пример, држава може бити једини корисник образовних услуга у јавним школама и универзитетима, тако што обезбеђује финансијска средства за плате наставника, наставне материјале и инфраструктуру. Таква централизована ”куповина” омогућава уједначен приступ образовању, спречава дискриминацију по регионима или социјалном статусу и обезбеђује стабилност финансирања образовних институција. Такође, у транспортним услугама државе често делују као законски монопсони када имају искључиво право на набавку или управљање јавним превозом, железницом или аеродромима. Национални железнички превозници или државне авиокомпаније могу бити једини купци одређених услуга или материјала потребних за одржавање инфраструктуре, чиме се обезбеђује непрекидан рад критичних система и заштита јавног интереса. Дакле, законски монопсони служе као инструмент државне контроле тржишта и обезбеђивања јавног интереса. Они омогућавају стабилну и предвидиву набавку критичних добара и услуга, контролу квалитета и цена, као и заштиту националне безбедности, здравља грађана и стабилног функционисања економије. Иако ограничавају конкуренцију са стране купаца, њихово постојање је оправдано у секторима где је неопходно обезбедити једнаку доступност ресурса, ефикасност и континуитет услуга. Законски монопсони пружају држави алате да управља тржиштем на начин који штити јавни интерес, спречавајући несташице, злоупотребу моћи и ризике за критичне секторе друштва.

Уговорни монопол настаје као резултат уговора између компанија, организација или између државе и приватних предузећа, којим се једној страни додељују искључива

[353] Вид. нпр. Закон о рударству и геолошким истраживањима (”Службени гласник РС” бр. 101/2015, 95/2018 и 40/2021) и Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (”Службени гласник РС” бр. 88/2011, 15/2016 і 104/2016).

[354] Вид. нпр. Закон о робним резервама (”Службени гласник РС” бр. 104/2013, 145/2014, 95/2018 и 109/2025).

права на пружање одређених добара или услуга. За разлику од законских монопола који настају директно по основу закона, уговорни монополи се заснивају на правно обавезујућим споразумима и углавном имају неколицину заједничких карактеристика. Они подразумевају јасно дефинисане услове, који обухватају стандарде квалитета, обавезе улагања и редовно извештавање надлежних органа. Поред тога, постоји прецизно одређен територијални опсег, што значи да компанија може користити права монопсонисте или монополисте само на одређеној локацији или у некој конкретној индустрији. У приватноправној сфери, чест пример уговорног монопола јавља се код уговора о ексклузивној дистрибуцији. Произвођач може дати једном дистрибутеру искључиво право продаје својих производа у одређеној држави или региону. Докле год тај уговор важи, други дистрибутери не могу законито продавати те производе на истом тржишту. Међутим, иако су засновани на уговорима, овакви аранжмани могу бити предмет контроле прописа о заштити конкуренције ако се процени да превише ограничавају конкуренцију на тржишту[355]. Ако је једна од уговорних страна држава, она често у одређеним областима задржава одређени степен контроле или регулисања цена и услова како би се спречила злоупотреба монополске позиције и заштитио јавни интерес. Тада се другој страни може доделити ексклузивно право продаје, дистрибуције или управљања одређеним ресурсом на одређеној територији или у оквиру одређеног тржишта[356]. Овакав пример могу бити дугорочни концесиони уговори које државе закључују са приватним компанијама. Најчешћи пример уговорног монопола можемо пронаћи у сектору саобраћајне инфраструктуре[357]. Такви уговори могу омогућити приватном предузећу да има искључиво право управљања аутопутевима током више деценија. Приватна компанија обично преузима одговорност за одржавање пута, наплату путарине, унапређење инфраструктуре и осигурање безбедности саобраћаја. Уговор предвиђа детаљне услове, као што су стандарди одржавања, рокови за улагања и техничке спецификације, територијални опсег пута на који се уговор односи, као и временско трајање (најчешће у распону од двадесет до четрдесет година). Такви уговори омогућавају држави да финансијски ослободи јавни буџет од огромних почетних инвестиција у изградњу и одржавање инфраструктуре, а истовремено обезбеђују дугорочан и стабилан приход за приватног партнера. Слична пракса се примењује и у сектору аеродромских услуга. Приватне компаније могу добити концесије које им дају ексклузивно право управљања аеродромом, укључујући контролу приступа аеродрому, паркинга, угоститељских и комерцијалних објеката. На пример, неколико великих европских аеродрома функционише под оваквим концесијама, где приватни оператери управљају инфраструктуром, унапређују услуге и истовремено плаћају концесијске накнаде држави[358]. Уговори прописују обавезе приватног оператера у смислу

[355] Вид. Закон о заштити конкуренције (”Службени гласник РС” бр. 51/2009 и 95/2013).
[356] Вид. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (”Службени гласник РС” бр. 88/2011, 15/2016 і 104/2016).
[357] Вид. нпр. Уговор о концесији аутопута Хоргош-Пожега, закључен 30.3.2007. године између Владе Републике Србије и *FCC Construccion S.A., General Perón 36, 28020 Madrid, Spain,* https://www.srbija.gov.rs/dokument/179481, 18.4.2025.
[358] Овакав је случај и са највећим српским аеродромом, ”Никола Тесла”, којим по основу Уговора о концесији закљученог 22.3.2018. на период од 25 година управља француска компанија *Vinci airports*.

безбедности, одржавања и инвестиција у нове терминале или писте, као и рокове када је потребно реализовати одређене пројекте.

Енергетика је још један сектор у којем уговорни монополи имају значајну улогу, али је у овом раду већ на другом месту детаљно обрађено на који начин приватне компаније могу добити концесије или уговоре за управљање електранама, хидроелектранама, ветропарковима или термоелектранама на одређеној територији. У овим случајевима, приватни субјекат обично преузима одговорност за производњу, одржавање, управљање операцијама и продају електричне енергије, док држава обезбеђује регулисану структуру цена и надзор како би се спречила злоупотреба монополског положаја. Такви уговори јасно дефинишу колико дуго компанија може управљати објектом, колико износе минимална и максимална производња, који су стандарди енергетске ефикасности и механизми контроле. Поред наведених сектора, уговорни монополи могу постојати и у водопривреди, телекомуникацијама или јавном превозу. На пример, приватна компанија може добити концесију за управљање градским водоводом или системом јавног превоза, са обавезом улагања у модернизацију инфраструктуре и одржавање високих стандарда услуга током трајања уговора. Овакви модели омогућавају држави да обезбеди дугорочну стабилност и ефикасност услуга без потребе за великим почетним инвестицијама. Укратко, уговорни монополи представљају споразум између приватних субјеката, или између државе и приватног предузећа који обезбеђује ексклузивност најчешће у управљању критичном инфраструктуром или куповини ресурса и то је случај и са уговорним монопсонима који се најчешће јављају у истим областима. Јасно дефинисани услови, територијални опсег и временско трајање омогућавају да приватни сектор делотворно управља активом, а држава задржава контролу над кључним аспектима у јавном интересу. Овакав модел је посебно погодан за секторе који захтевају велике инвестиције, дугорочно планирање и стабилност услуга, као што су саобраћајна инфраструктура, енергетика, аеродроми, јавни превоз и водопривреда.

6.3 Патенти и друга искључива права интелектуалне својине

Право конкуренције и право интелектуалне својине у својој суштини на први поглед имају дијаметрално супротан предмет заштите. Грубо речено, право интелектуалне својине за сврху има елиминацију конкуренције, док право конкуренције забрањује тржишно понашање којим се ограничава или искључује конкуренција. Међутим, обе ове гране права имају исти политички циљ: друштвено благостање и економски и културни напредак[359]. Иако се традиционално везују за инфраструктурне секторе попут железнице, енергетике или телекомуникација, природни монополи у сфери интелектуалне својине постоје као на закону засновани, правом заштићени монополи који служе подстицању иновација и културног стваралаштва, међу којима посебно место заузима патентна заштита, као и систем колективног остваривања

Више на: https://www.srbija.gov.rs/vest/317275/potpisan-ugovor-o-koncesiji-beogradskog-aerodroma.php, 18.4.2025.

[359] Марковић Слободан, ”Колективно остваривање ауторског и сродних права од монопола ка конкуренцији”, *Право и привреда*, вол. 51, бр. 4-6/2013, 633-652.

ауторског и сродних права. Приликом признања патента од стране надлежног органа проналазачу се намећу одређене обавезе, које пре свега подразумевају јавно обелодањивање проналаска и његово укључење у целокупан фонд знања човечанства, уз доделу ексклузивних права проналазачу само на ограничен временски период. Исто тако, аутори писаних, изговорених или визуелних дела носиоци су ауторског права које пружа заштиту од копирања и неовлашћеног коришћења, али истовремено подразумева и примену института ”поштене употребе” или ”правичног коришћења” (*fair use*), који дозвољава ограничено коришћење дела за сврхе образовања, критике или истраживања, без потребе прибављања дозволе носиоца права. На овај начин успоставља се равнотежа између стимулисања иновација и заштите јавног интереса, а самим тим и између компонената права интелектуалне својине и права конкуренције које заштита патената, односно ауторских дела инхерентно поседује.

Патентно право представља класичан пример регулисаног монопола. Код патента држава путем прописаног поступка даје проналазачу ексклузивно право на економско искоришћавање проналаска у ограниченом временском периоду. То право искључује друге субјекте са тржишта, не зато што је то технолошки неопходно већ зато што је економски пожељно у циљу стварања подстицаја за улагање у иновације. Патент се, дакле, не јавља као последица природних услова производње, већ као нормативни инструмент са ефектима сличним природном монополу: једно лице има потпуну контролу над комерцијалном употребом одређене техничке иновације из било које области технике, која је нова, има инвентивни ниво и индустријски је примењива. С једне стране, оправданост патентне заштите лежи у идеји да без оваквог вида заштите многи проналазачи не би имали довољну економску мотивацију да инвестирају у развој, јер би њихове идеје друга лица могла лако да копирају и комерцијализују. Са друге стране, критичари оваквог система заштите права проналазача става су да дуготрајна и прешироко постављена права по основу патента могу спречавати конкуренцију, ометати технолошки напредак и довести до ситуација у којима се патенти користе више као инструмент блокаде него као средство иновације и да ако није пажљиво регулисан, систем заштите патената може бити искоришћен на начин супротан његовој првобитној сврси која подразумева подстицање иновација. Као нежељени резултати устаљеног система патентне заштите углавном се помињу тзв. лавиринти и тролови (“*patent thickets*” и “*patent trolls*”), од којих први описује ситуацију у којој у вези са једном технологијом или унутар исте области индустрије постоји лавиринт великог броја патената који се међусобно преклапају, што често доводи до тога да се иноватор мора кретати кроз међусобно испреплетену шуму постојећих патената (отуда и назив *thickets*), што отежава развој нових производа без ризика од повреде туђих патената. Пример оваквог понашања може се најлакше идентификовати у сектору мобилних уређаја (телефона и таблета) или биотехнологије, где један производ да би био функционалан може имати потребу за коришћењем стотина заштићених елемената, што даље значи да његов произвођач мора да прибави лиценцу за патенте од више носилаца права, што је скупо, компликовано и рискантно са правног становишта. На овај начин се у пракси стварају баријере за улазак на тржиште и гуши конкуренција, а патенти уместо да подстичу иновације постају инструмент заштите постојећих позиција. „Патентни тролови” је колоквијалан, али уобичајен термин за носиоце права који не користе своје

патенте за производњу или иновацију, већ их држе искључиво ради могућности наплате накнаде штете због наводне повреде права. Овде је реч о субјектима који су законити носиоци права на неком патенту, али који не врше комерцијалну употребу тог патента. Реч је углавном о правним лицима која ништа не производе или не пружају никакве услуге (то су тзв. „*non-practicing entities*“) већ искоришћавају свој патентни портфељ, који су стекли откупљивањем старих или спорних патената, тако што шаљу претње тужбама финансијски слабијим учесницима на тржишту, знајући да ће већина њих радије исплатити одређену накнаду него улазити у скуп судски спор. Патентни тролови на овај начин практично злоупотребљавају правни систем како би остварили са етичког становишта упитну зараду, без икаквог доприноса иновацијама, успут оптерећујући судове и уводећи правну и економску несигурност у технолошке секторе. Као што ће бити речи у даљем тексту, веома чест случај злоупотребе патентног права среће се у фармацеутској индустрији, која је извитоперила прописе о заштити патента. Наиме, када се рок патента за неки медикамент приближи истеку, произвођачи често злоупотребе свој монополистички положај тако што подносе тужбе против конкурената, или врше минорне молекуларне измене у формулама лекова. Управо због тога су многе земље, укључујући и САД и ЕУ, у протеклим деценијама почеле да спроводе реформе у циљу спречавања злоупотреба, попут строжих критеријума за признање инвентивног нивоа и унапређења система оглашавања патената ништавим.

Док патенти функционишу као индивидуализовани монополи, односно монополи на искоришћавање неког проналаска признати одређеном лицу, у области ауторског и сродних права често се јавља потреба за колективним остваривањем права, нарочито у случајевима када је коришћење ауторских дела масовно, фрагментирано и када је тешко или немогуће контролисати њихову појединачну употребу, као када је реч о емитовању музичких дела у јавном простору, или путем радио-станица и дигиталних платформи. У том контексту делују организације за колективно остваривање права, које по својој природи представљају институционалне, а понекад и фактичке монополе. Систем колективног остваривања ауторског и сродних права постоји у свету преко 150 година и подразумева да једна организација има искључиво право да прикупља накнаде за одређену врсту права. У Србији, као и у већини европских држава, овакве организације функционишу на основу посебних закона и под надзором су државних органа. Тако, нпр. Закон о ауторском и сродним правима Републике Србије овлашћује СОКОЈ - Организацију музичких аутора Србије да колективно остварује ауторско право за ауторе музике, текста и аранжмана, а ОФПС - Организацију произвођача фонограма да остварује сродна права произвођача фонограма, чиме се успоставља један вид нормативног монопола путем колективног управљања правима. Аргумент у прилог оваквој концентрацији јесте ефикасност. Уместо да сваки појединачни корисник (нпр. ресторан, дискотека или радио-станица) уговарају са хиљадама појединачних аутора услове коришћења њиховог ауторског дела, једна организација прикупља накнаде, води евиденције и распоређује приходе. Тако ове организације имају монопол на два тржишта: једно је тржиште права на коришћење музичких дела, а друго је тржиште услуге колективног остваривања ауторског права. И на првом и на другом тржишту организација је једини понуђач: корисници немају избор и права могу прибавити само од организације, као што ни индивидуални носиоци ауторског права не могу бирати

организацију која ће за њихов рачун остваривати њихова права, већ то мора бити само једина постојећа организација[360]. Иако су ове организације непрофитног карактера, ни овај модел није савршен и отвара могућност злоупотребе монополске позиције, недовољне транспарентности у расподели накнада, као и недостатка конкуренције у самом систему управљања правима. Наиме, могуће је да организације фаворизују одређене категорије чланова, нпр. старе чланове у односу на нове, оне који остварују већи приход у односу на оне који остварују мањи приход, оне који су изворни носиоци права у односу на оне који су деривативни носиоци права, као што је могуће да им намећу ограничења која нису неопходна, превисоке накнаде за коришћење репертоара или им онемогућавају излазак из организације[361].

И патенти и колективна остварења права илуструју двоструку природу монопола. Са једне стране, постојање монопола је нужно за стимулацију производње културних и технолошких добара. Са друге стране, прекомерна концентрација или неодговарајућа регулација могу угрозити основне принципе тржишне равноправности и доступности знања. У правној теорији, овакви монополи се не сматрају „природним“ у техничком смислу, као што је то случај у инфраструктурним делатностима. Али они функционишу по сличној логици, јер један субјекат (физичко лице, привредно друштво или организација) стиче право ексклузивног располагања ресурсом које други не могу слободно користити без дозволе или накнаде. Управо због тога, правна регулација ових права мора бити пажљиво уравнотежена тако да се носиоцима права омогући да остваре легитимну добит, али и да се очува јавни интерес, посебно у погледу образовања, културе и технолошког напретка. Наиме, примена права конкуренције на титуларе субјективних права интелектуалне својине не сме довести до правне несигурности и неизвесности[362].

Због тога су и патентно право и колективна остваривања ауторског и сродних права предмет пажљивог правног надзора, како на националном тако и на међународном нивоу кроз институције као што су Светска организација за интелектуалну својину (*WIPO*) и Споразум о трговинским аспектима права интелектуалне својине (*TRIPS*), као и путем регулативе ЕУ у области колективног управљања. Право интелектуалне својине тиме постаје једна од ретких правних области у којој се институционализовани монопол не само допушта, већ и охрабрује, али под строго дефинисаним условима.

6.4 *De facto* монополи и монопсони

Де факто монопол настаје када један снабдевач, или неколицина њих, толико доминира тржиштем да су сви остали учесници готово безначајни, иако у формалном смислу не постоје никакве препреке за њихово пословање. Притом, оваква структура тржишта разликује се од олигопола, јер су конкуренти у овом случају међусобно неповезани, послују независно једни од других и не закључују никакве споразуме којима би се могла нарушити конкуренције на тржишту. За разлику од законских монопола, ова врста монопола није успостављена државном, односно законодавном интервенцијом, већ произлази из самих тржишних услова. Ова врста монопола се такође разликује и од

[360] Марковић, стр. 637.
[361] Марковић, стр. 640.
[362] Поповић Душан, ”Искључива права интелектуалне својине и слободна конкуренција”, стр.

природних монопола, јер природни монопол настаје у ситуацијама када је најекономичније да један произвођач задовољава целокупно тржиште, будући да би постојање више конкурената било неисплативо. У случају де факто монопола, међутим, не постоје никакве баријере за улазак других актера на тржиште на коме они послују у виду високих фиксних трошкова, нити су трошкови изласка из њега (*sunk costs*) значајни. Де факто монополи настају сами по себи (”органски”, како се то каже модерним језиком), без ичије интервенције, па и самих тржишних актера који га поседују, већ самом чињеницом што доминирају појединим тржиштем. Та доминација притом може потицати из различитих извора, као што су супериорност производа, лојалност потрошача одређеном бренду, веома ниска цена коштања услед ефикасности производње, итд. Типичан пример де факто монопола су софтверски производи компанија Гугл и Мајкрософт, односно алати за претраживање интернета компаније Гугл и оперативни систем Виндоус компаније Мајкрософт, помоћу којих су ове компаније крајем прошлог века стекле такав степен тржишне доминације да конкуренција практично није могла да се одржи, иако је формално била дозвољена. Дакле, овде не говоримо о даљем развоју ових компанија, који је довео до тога да постану власници дигиталних платформи и алата вештачке интелигенције, о чему је било речи у глави IV овог рада. На овом примеру се најбоље илуструје разлика између природних и де факто монопола: у случају природних монопола, као што смо видели, изградња паралелне инфраструктуре за више конкурената била би нерационална и прескупа; у случају оваквог де факто монопола свако ко за то поседује одговарајући капацитет може да лансира свој интернет претраживач, или оперативни систем. Главна опасност де факто монопола лежи у могућности злоупотребе тржишне моћи путем подизања цена, сузбијања конкуренције или манипулисања приступом тржишту. Ипак, и поред изузетног значаја који компаније са оваквом врстом монопола имају на тржишту, ова врста монопола не захтева економску регулацију (односно углавном у овом моменту још не захтева), нити издавање каквих дозвола за обављање делатности које су од јавног значаја, или контролу цена, што би економска регулација у традиционалном смислу подразумевала. Уместо тога, на њих се примењују прописи о заштити конкуренције, како би се обезбедила фер конкуренција и заштитили интереси потрошача. Међутим, за разлику од природних монопола, код којих постојање конкуренције објективно није исплативо, због чега њихово пословање често регулише држава, у случају де факто монопола није могуће да владе одређују цене, контролишу квалитет услуга или чак поседују власништво над таквим системима, јер је конкуренција формалноправно у потпуности слободна. Зато управљање монополима није увек ефикасно и зависи од воље политичких актера, као и од стручности антимонополских тела на тржиштима на којима монополи постоје. Њих је некада неопходно разбити, а некада их подвргнути државној регулативи, у зависности од њихове природе и утицаја на потрошаче и друштвену заједницу у целини. У појединим државама прописи о заштити конкуренције заузимају агресиван приступ и омогућавају реакцију државе чим дође до настанка де факто монопола који би могао да изазове поремећаје на тржишту, док се у другима у сваком појединачном случају процењује евентуална штета по потрошаче и да ли је реакција државе неопходна.

6.5 Закључак главе (*упоредни преглед природних монопола и других сличних института*)

Разграничење природних монопола и монопсона од других института који могу довести до ограничене конкуренције представља кључни корак у разумевању структуре тржишта, његове регулације и улоге државе у одржавању јавног интереса. Иако сви ови облици тржишних структура подразумевају одређени степен ограничења конкуренције, њихова природа, узроци настанка и последице по тржиште значајно се разликују. Управо због тога, неопходно је направити јасну дистинкцију између природно насталих облика тржишне доминације и оних који су резултат правних, уговорних или фактичких околности. На основу примера размотрених у овој глави, јасно је да природни монополи и монопсони имају специфичну економску природу која их разликује од на закону, уговору или патенту заснованих монопола, као и од де факто монополских структура. Природни монополи настају као последица техничких и економских услова на тржишту, односно високих фиксних трошкова, економије обима и инфраструктурних потреба које чине конкуренцију неефикасном или чак економски неодрживом. Природни монопсони настају када један купац контролише значајан део тржишта, има моћ да диктира цене и услове набавке, а њихово постојање такође проистиче из економских, а не правних фактора. У таквим условима, један привредни субјект може најрационалније задовољити целокупну потражњу на тржишту. Природни монопсони се, дакле, јављају на страни тражње, када један купац има доминантан утицај на формирање цена и услова снабдевања, чиме се конкуренција ограничава са друге стране тржишта.

Међутим, поред ових „природних“ облика тржишне концентрације, у пракси постоји читав низ института који такође доводе до ограничења конкуренције, али из другачијих разлога. Законски монополи и монопсони настају као резултат изричитих правних норми којима се одређеним субјектима додељују искључива права. Они омогућавају једном предузећу или једном купцу да имају ексклузивна права на тржишту у одређеним секторима, као што је то случај са поштанским услугама, емисијом новца, набавкама у области здравствене заштите и медицинских услуга, одбраном или енергетским ресурсима. Основна разлика у односу на природне монополе је у томе што овде економска ефикасност није главни узрок постојања монопола, већ су права и обавезе субјеката резултат нормативног оквира, а не економске нужности. Уговорни монополи произлазе из споразума између тржишних актера или између државе и приватних субјеката, док се код права интелектуалне својине монополска позиција успоставља као инструмент подстицања иновација и креативности. Ови споразуми омогућавају ексклузивно коришћење ресурса или управљање инфраструктуром, често у секторима који захтевају велике инвестиције и дугорочно планирање. Примери укључују концесије за изградњу и управљање аутопутевима, аеродромима, водоводним системима и енергетским постројењима. У овим случајевима, уговором се одређују јасно дефинисани територијални опсег, стандарди квалитета, рокови трајања и обавезе улагања. Држава задржава надзор и контролу цена и уговорних услова, како би се спречила злоупотреба монополске позиције, али економска ефикасност уговорног монопола може бити слична природном монополу јер спречава непотребно дуплирање инфраструктуре.

Посебну категорију у области монополских структура чине патенти и друга искључива права интелектуалне својине, који представљају ”законске монополе” на иновације и креативна дела. За разлику од де факто монопола, који настају као последица тржишне динамике и акумулираних предности, патенти су резултат законске регулације и представљају привремена права која државни систем гарантује проналазачу или носиоцу права. Ова права омогућавају искључиво право на комерцијалну експлоатацију изума или технолошког решења током одређеног периода (обично 20 година у случају патената) што ствара законски заштићен монопол на иновацију. Сврха оваквог законског монопола није само економска корист за проналазача, већ и стимулисање истраживања и развоја у дужем року, јер проналазачи имају подстицај да улажу у нове технологије уз обезбеђену економску сигурност. Патенти, међутим, не настају као последица економске природе тржишта или структуре трошкова, већ су у потпуности продукт законске конструкције. Иако њихов ефекат на тржиште личи на монополску доминацију, он је привремен и условљен регулаторним оквиром. Поред тога, патенти су везани за обавезно обелодањивање проналаска, што омогућава ширење технолошког знања и спречава трајно затварање информација. На овај начин, законски монопол се не односи само на комерцијалну контролу, већ и на стварање јавног добра у виду доступних технолошких информација. Међутим, у практичном смислу, патенти могу постати извор проблема и непредвиђених ефеката. Један од таквих проблема је појава „патентних лавиринатa“, односно сложених мрежа међусобно преклапајућих патената, где је приступ тржишту или развоју нових производа условљен лиценцирањем великог броја различитих патената. Ово може значајно успорити иновације и створити препреке за нове конкуренте. Слично томе, „патентни тролови“ или ентитети који купују патенте искључиво ради остваривања комерцијалних потраживања, могу злоупотребити монополску позицију у економском и правном смислу, подстичући дуге и скупе судске спорe, без икаквог доприноса развоју или иновацијама. Ови феномени показују да чак и привремени законски монополи могу имати негативан утицај на тржишну конкуренцију, ограничити улазак нових учесника и створити де факто баријере за тржишни развој. Још један специфичан облик законских монопола представља колективно остваривање ауторског права путем организација које управљају правима над музичким, филмским или издавачким делима, прикупљају накнаде за коришћење ауторских дела и распоређују их ауторима. Оне имају монополску позицију на тржишту управљања ауторским правима, јер представљају једину легалну и ефикасну структуру за наплату и дистрибуцију накнада у великом обиму. Овакав модел омогућава ефикасност у управљању правима и смањује трошкове трансакција за кориснике, али истовремено отвара могућност злоупотребе, недостатка транспарентности и ограниченог избора за кориснике услуга. Поред тога, монополска позиција колективних организација може довести до неравноправних услова за ауторе, посебно оне са мањим утицајем, као и до високих накнада за кориснике, што поново указује на суптилан однос између законских монопола и економске конкурентности. На тај начин, патенти и колективна ауторска права представљају комплексне законске монополе који балансирају између подстицања иновација и креативности с једне стране, и потенцијалних негативних ефеката на конкуренцију с друге. Они илуструју како формална правна заштита може створити привремене економске доминације, које, иако легитимне, захтевају сталну пажњу

регулатора и тржишних актера како би се обезбедила равнотежа између интереса иноватора, ауторских права и општег тржишног окружења.

Де факто монополи и монопсони представљају последицу тржишне динамике и конкурентских предности, без формалне правне основе. За разлику од законских или уговорних монопола, код којих је тржишна доминација изричито установљена правним актима или споразумима, де факто монополи настају спонтано, као резултат успешног пословања, иновација или специфичних услова на тржишту. У таквим ситуацијама не постоје формалне баријере за улазак нових учесника, али у пракси доминантан положај једног субјекта може бити толико изражен да конкуренција постаје занемарљива или неефикасна. Ова врста тржишне доминације најчешће произлази из комбинације фактора као што су технолошка супериорност, препознатљив бренд, приступ значајним финансијским ресурсима, развијена инфраструктура или мрежни ефекти. Мрежни ефекти играју кључну улогу посебно у дигиталној економији, јер вредност одређене услуге расте са бројем корисника, што додатно учвршћује позицију већ доминантног актера и отежава улазак нових конкурената. На тај начин, иако је тржиште формално отворено, стварни услови конкуренције могу бити значајно нарушени. Слична логика важи и код де факто монопсона, где један купац стиче доминантну позицију на страни тражње. Ово се често јавља у секторима у којима постоји велики број мањих добављача и ограничен број купаца, па један од њих може стећи одлучујући утицај на формирање цена и услова снабдевања. Такав положај омогућава купцу да диктира услове пословања, што може довести до смањења прихода добављача, али и до ширих поремећаја у ланцу снабдевања. Међутим, за разлику од природних монопола, де факто монополи и монопсони не почивају на економској нужности која онемогућава конкуренцију. Њихова доминација није последица структуре трошкова или техничких ограничења, већ пре свега тржишног успеха и акумулираних предности. Управо због тога, они су потенцијално подложни променама услед појаве нових технологија, иновација или ефикаснијих пословних модела, што може довести до нарушавања њихове позиције и поновног успостављања конкуренције. Ипак, иако нису формално заштићени, де факто монополи и монопсони могу имати значајан утицај на тржиште и потрошаче. Опасност лежи у могућности злоупотребе доминантног положаја, као што су ограничавање приступа тржишту, наметање неповољних услова пословања или елиминација конкуренције кроз агресивне стратегије. Због тога се ови облици тржишне концентрације подводе под општа правила заштите конкуренције, које настоји да спречи њихове негативне ефекте без нарушавања легитимних тржишних предности које су до њих довеле.

Регулаторни приступ према различитим типовима монопола и монопсона мора бити прилагођен извору њихове моћи. Природни монополи и монопсони захтевају превентивну и сталну контролу цена, услова снабдевања и квалитета, јер њихова економска структура може неизбежно довести до злоупотребе. Законски и уговорни монополи се контролишу у смислу поштовања нормативних услова и споразума, уз могућу антимонополску интервенцију у случају злоупотребе. Патенти и права интелектуалне својине се регулишу да би стимулисали иновације и стварање јавног добра, али истовремено морају бити под контролом како се не би претворили у инструмент тржишне блокаде. Де факто монополи и монопсони захтевају

антимонополске интервенције које имају за циљ враћање конкурентности и спречавање злоупотребе доминантне позиције. Дакле, природни монополи и монопсони представљају јединствену економску категорију која се од других видова монопола разликује по узроку настанка, трајању, могућностима регулисања и ефектима на тржишту. Природна економска нужност их издваја од законских, уговорних, или де факто монопола, али у пракси се међу њима често јављају преклапања, где законски или уговорни монополи постоје у секторима са природним монополским карактеристикама. Свеобухватно разумевање ових разлика је кључно за креирање адекватних регулаторних политика, обезбеђивање ефикасног функционисања тржишта, заштиту јавног интереса и стимулисање иновација, као и за спречавање злоупотребе монополске моћи која може угрозити економску стабилност, доступност услуга и развој друштва. Природни монополи и монопсони, уколико се правилно регулишу и надгледају, могу обезбедити економску ефикасност, стабилност и доступност критичних услуга и ресурса, док законски, уговорни и де факто монополи захтевају различите инструменте контроле и интервенције да би се сачувала тржишна конкуренција и јавни интерес. Разлика између ових категорија лежи у самом извору моћи, правном или економском, и она одређује врсту и интензитет потребне регулативе, као и стратегије управљања тржишним структурама.

Глава VII

Утицај развоја науке, технике и технологије на настанак нових облика природних и де факто монопола и монопсона

7.1 Увод

Историја привредног развоја сведочи о томе да свака велика технолошка револуција неминовно преобликује не само начин производње и размене добара, већ и саму структуру тржишта, однос снага међу привредним актерима и, коначно, улогу државе у регулисању тих односа. Прва индустријска револуција донела је монополе железничких компанија и власника рудника угља; друга је изнедрила нафтне картеле и монополе у области телекомуникација; електронска револуција средином двадесетог века оставила је за собом концентрацију моћи у рукама произвођача полупроводника и медијских конгломерата. Свака од тих промена захтевала је нову правну и економску мисао, нове регулаторне инструменте и нову равнотежу између слободе тржишта и заштите јавног интереса. Данас, када је у пуном замаху четврта индустријска револуција, која је обележена дигитализацијом, вештачком интелигенцијом и платформском економијом, суочавамо се са трансформацијом која по свом обиму, брзини и дубини превазилази све претходне. Парадокс савременог тренутка лежи у томе да је управо тржишна конкуренција, тај темељни принцип капиталистичке економије, постала жртвом сопственог успеха. Компаније које су у последње три деценије изградиле револуционарне производе и услуге, које су потрошачима омогућиле приступ информацијама, комуникацији, забави и трговини на начине незамисливе у прошлости, временом су се трансформисале у ентитете чија тржишна моћ наликује моћи традиционалних монопола регулисаних у претходном веку, па чак их и превазилази у одређеним сегментима. Највећа угоститељска компанија на свету, *Airbnb*, уопште не поседује смештајне капацитете; највећа аутопревозничка компанија, *Убер*, не поседује ниједно возило; највећа компанија за продају улазница, *Тикетмастер*, нема ниједно физичко продајно место, а ниједна од њих није постојала у прошлој деценији[363]. Из личног искуства можемо да посведочимо да је сама структура целокупног светског тржишта, којим и даље доминира капитализам, у потпуности промењена у односу на период од пре само пар деценија. Данас њиме доминирају финансијске институције, монополи и концентрација енормног богатства у рукама неколицине финансијера и рентијера (власника апсолутних права на некретнинама и интелектуалној својини, који профит црпе из улагања у имовину или хартије од вредности, а не из производње било какве додате вредности). Педесетих година XX века финансијски профити чинили су само око 10 процената бруто домаћег производа Сједињених Америчких Држава, али су до почетка 2000-их порасли на скоро 40%[364]. Овај проценат говори о промени у самој природи вредности, тј. о томе да богатство у савременом свету све мање произлази из производње материјалних добара, а све више из поседовања права, контроле токова информација и управљања мрежама које повезују купце и продавце, послодавце и

[363] Stawski Scott A, The Microsoft Monopoly Controversy, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2016, Kindle file, локација 61 у Киндл издању.
[364] Sell, Susan, *21st Century Capitalism and Innovation for Health*, стр. 12.

запослене, зајмодавце и зајмопримце. Рентијерски капитализам као систем у коме профит проистиче из власништва над имовином, интелектуалном својином или дигиталном инфраструктуром, а не из производног процеса постаје доминантан облик економске организације у развијеним тржишним привредама. Овакви савремени монополи доводе у питање класичне регулаторне моделе, јер постојећи прописи о заштити конкуренције, предвиђени за робу у материјализованом смислу и физички постојеће мреже, не могу у потпуности обухватити дигиталне монополе засноване на алгоритмима и подацима. Уместо физичке инфраструктуре, данашњи монополи се граде на дигиталним системима, интелектуалној својини и екосистемима података. Њихова доминација се одржава не само захваљујући економској ефикасности, већ и контроли информација и технолошких путева који обликују читаве тржишне секторе. Поред тога, они имају и далекосежне економске и друштвене последице, јер поред већ поменуте концентрације економске моћи доводе до концентрисања енормне количине осетљивих података у рукама појединих компанија, а такво централизовано власништво над информацијама представља озбиљан ризик по приватност и безбедност. Регулаторни оквир мора бити прилагођен овим новим околностима. Потребно је преиспитати правила о конкуренцији, развити јасна права на податке и формирати ефикаснију међународну сарадњу. Овај приступ захтева не само локалну или националну интервенцију већ и формулисање глобалне стратегије, јер дигиталне платформе делују без граница, а њихови утицаји превазилазе традиционалне државне надлежности.

У класичном смислу се природни монополи повезују искључиво са физичком инфраструктуром, односно железницом, водоводом, телефонском и електроенергетском мрежом. Ради се о делатностима у којима економија обима достиже такав ниво да друштво, са становишта ефикасности, не може приуштити конкуренцију међу мноштвом малих оператера, па је целисходније да постоји један велики оператер подложан јавној регулацији. Савремена стварност, међутим, показује да се монополске структуре сасвим аналогне логике могу формирати и без икакве физичке инфраструктуре у традиционалном смислу. Потребна је само контрола над довољно великом базом података, моћним алгоритмом или довољно широком мрежом корисника. Последице по конкуренцију, потрошаче и иновације могу бити исте, а механизми настанка и одржавања тржишне доминације знатно тежи за препознавање и правну квалификацију. Наравно, мрежни ефекти као феномен у коме вредност услуге расте са порастом броја корисника нису нова економска категорија. Телефонска мрежа је вреднија ако су на њу прикључени сви становници неког подручја, него ако је на њу прикључена само половина њих. Оно што је ново у дигиталној економији јесте размера, брзина и свеобухватност тих ефеката, као и чињеница да се они удружују са економијом обима у прикупљању и обради података на начин који ствара скоро непремостиве баријере за конкуренцију. Компанија која поседује обимнију базу података о навикама корисника може развити прецизнији алгоритам за препоруке, прецизнији алгоритам привлачи више корисника, а већи број корисника генерише обимнију базу података. Ова повратна спрега нема очигледан природан крај и, препуштена самој себи, неминовно води ка концентрацији. Нови конкурент, колико год технолошки напредан, не може надоместити деценијама акумулиране податке, а без тих података не може ни пружити упоредиво искуство корисника. Структурна сложеност проблема додатно је увећана вертикалном

интеграцијом дигиталних платформи. Компаније које су почеле као претраживачи или друштвене мреже временом су проширила своје деловање на читаве екосистеме: оперативне системе, продавнице апликација, платне системе, стриминг сервисе, хардвер, клауд инфраструктуру и, у најновије доба, на системе вештачке интелигенције. Свака нова тачка контроле у овом екосистему увећава преговарачку моћ над трећим странама као што су програмери, трговци, медијске куће, које зависе од приступа кориснику до кога може да се стигне само преко платформе. Резултат је структура у којој иста компанија истовремено делује као тржиште и као тржишни учесник, као регулатор приступа и као конкурент онима чији приступ регулише.

Монопсонска димензија нових тржишних структура нарочито је значајна, а, по нашем мишљењу, у домаћој правној теорији није довољно анализирана. Монопсон као тржишна структура у којој постоји само један купац или доминантни купац традиционално се повезује с послодавцима у изолованим тржиштима рада, нарочито у рударским или пољопривредним регионима са ограниченим могућностима алтернативног рада и остваривања прихода. Данас монопсонска моћ прожима дигиталну економију на начине знатно апстрактније али подједнако реалне. Платформа која у одређеном граду окупља скоро све таксисте постаје монопсон на тржишту услуга превоза; компанија чија продавница апликација представља нужан пут до корисника одређеног оперативног система постаје монопсон за програмере апликација; корпорација која управља глобалном логистичком мрежом постаје монопсон за ситне трговце и достављаче. У свим тим случајевима, пружалац услуга или радник нема реалну алтернативу, а монопсониста може диктирати цену, услове и правила игре. Регулаторни одговор на ове изазове неизбежно заостаје за стварношћу коју треба да уреди. Антимонополски прописи настали у XIX и раном XX веку, односно Шерманов закон из 1890. године, Клејтонов закон из 1914. или рани европски прописи о заштити конкуренције, имали су за циљ да ограниче америчке индустријске бароне (*robber barons*), нафтне трустове и железничке компаније. Тржишна моћ у тим случајевима манифестовала се кроз контролу физичких ресурса и транспортних коридора, а штета за потрошаче мерила се кроз непосредно видљиви пораст цена. Дигитална економија поставља потпуно другачија питања. Како измерити штету потрошача када је услуга номинално бесплатна? Како дефинисати релевантно тржиште када платформа истовремено делује у десетинама различитих сектора? Када се преузимање технолошког стартапа треба сматрати преузимањем потенцијалног конкурента са намером да се он уклони са тржишта, а када легитимном инвестицијом? Постојећа правна и економска методологија нема спремне одговоре на ова питања. Ипак, феномен злоупотребе тржишне моћи у дигиталној економији у крајњој инстанци увек проналази свој традиционалан израз кроз цену. Предаторско одређивање цена, везана трговина, унакрсно субвенционисање и дискриминаторна ценовна политика су инструменти монополске контроле тржишта који су стари колико и сама монополска моћ, само су сада примењени у новом контексту и прикривени су новим технолошким оруђем. Бесплатна услуга која је финансирана продајом података корисника није заиста бесплатна. Она само прикрива своју праву цену иза другог мерног система. Платформа која наплаћује провизију малим трговцима а истовремено им конкурише продајом сопствених производа спроводи унакрсно субвенционисање исто онако као што је железничка

компанија у XIX веку правила разлику између тарифе за велике и мале пошиљаоце[365]. Због тога се овакво стање назива парадоксом иновација. Чињеница је да технолошки напредак, који је у теорији покретач економске динамике и конкуренције, у одређеним условима постаје механизам стварања нових монопола. Компаније које су иновацијом освојиле тржиште временом развијају структурну надмоћ која им омогућава да спрече или апсорбују будуће иновације, претварајући технолошку предност у трајну баријеру за улазак конкуренције на тржиште. Ово је нарочито уочљиво у фармацеутској индустрији, где патентни системи осмишљени да подстакну истраживања служе за грађење непробојних правних тврђава које одлажу улазак генеричких производа на тржиште. Слично тиме је и стање у области вештачке интелигенције, клауд инфраструктуре и биоинформатике, код којих приступ подацима и рачунарским ресурсима постаје *conditio sine qua non* иновације, при чему тај приступ контролише мала група доминантних компанија.

Због свега наведеног сматрамо да ефикасна регулатива мора превазићи класичан, статички стандард ”добробити потрошача” и уместо тога процењивати да ли примењене ценовне политике у суштини подстичу или ограничавају капацитет за будуће иновације и улазак нових актера на тржиште. То подразумева развој нових метрика, анализа и инструмената за праћење утицаја дигиталних платформи, као и увођење прописа који се баве концентрацијом података и дигиталним мрежним ефектима, будући да поред економских ови нови монополи имају и знатне друштвене последице. Централизована контрола података омогућава компанијама да профилишу кориснике, управљају навикама потрошача и чак да утичу на политичке и културне токове[366]. Ово отвара мноштво питања о етици, демократији и правима појединаца, будући да поседовање информација постаје облик моћи која није само економска већ и социјална и политичка. У том смислу развој дигиталних технологија трансформише друштво, право и привреду на начине који превазилазе класичне моделе власништва, производње и конкуренције. Дигитални монополи базирани на интелектуалној својини, екосистемима података и алгоритмима мењају правила игре. Регулаторни оквири морају бити ревидирани и прилагођени новим реалностима, уз стављање акцента на дугорочне ефекте на иновације, конкуренцију и друштво у целини. У супротном, ризик од концентрисане моћи, злоупотребе цена и контроле информација може имати дубоке економске и друштвене последице, и довести до стварања система у коме је иновација ограничена, а богатство и моћ концентрисани у рукама малог броја глобалних актера. Јасно је да савремена реалност захтева предузимање свеобухватних мултидисциплинарних мера које се фокусирају не само на економске индикаторе већ и на дигиталну инфраструктуру, власништво над подацима, етичке стандарде и глобалну регулативу, како би се обезбедило да иновације остану конкурентне, потрошачи заштићени, а друштвена и економска моћ равномерније распоређена у дигиталном добу. Велики корак у том правцу

[365] Детаљно о овој паралели вид. Geiss Charles R, *Monopolies in America: Empire Builders and Their Enemies from Jay Gould to Bill Gates*, Oxford University Press.

[366] О утицају технолошких гиганата на формирање културне политике и других јавних политика, детаљније вид: Taplin Jonathan, Move Fast and Break Things: How Facebook, Google, and Amazon Cornered Culture and Undermined Democracy, Little, Brown and Company, Бостон 2017.

учињен је усвајањем Уредбе о дигиталним тржиштима ЕУ из 2022. године[367], која представља један од покушаја да се третирају ове нове врсте монополских структура. Ова регулатива, између осталог, има за циљ да спречи највеће дигиталне платформе, које су назване „контролорима приступа“ (*gatekeepers*) као што су Гугл, Епл, Амазон, Мета и Мајкрософт да злоупотребљавају свој тржишни утицај и тиме омогући улазак и раст новим учесницима на тржишту[368]. Ова уредба представља значајан корак напред, али и пример тензије коју регулатори морају да разреше, будући да задирање у пословне моделе платформи може успорити одређене иновације и смањити њихову мотивацију за даљи развој нових функција безбедносних решења.

7.2 Нови облици природних монопола и монопсона у савремено доба

Није тешко уочити да у данашњем иновативном окружењу, у коме се читави сегменти тржишта редефинишу за само неколико месеци, прописи о заштити конкуренције који су прављени у стабилним областима са ниским нивоом иновација нису примењиви у свом изворном облику. Технолошки напредак, концентрација података и глобалне дигиталне мреже створили су нове, мање опипљиве облике природних монопола, који се мање ослањају на физичку инфраструктуру, а више на информације, алгоритме и ефекте економије обима. Међутим, савремени монополи имају сличне ефекте у смислу искључења конкуренције као традиционални облици монопола, са којима деле неколико кључних особина. То су пре свега високи фиксни и неповратни почетни трошкови, мрежни ефекти, повратна спрега акумулације података, итд. Тако на пример, компаније које се баве вештачком интелигенцијом имају енормне трошкове за успостављање одговарајуће инфраструктуре, образовање дата центара и истраживање и развој. Међутим, њихови маргинални трошкови су изузетно ниски, тако да без проблема могу да пруже услугу додатним корисницима, при чему сваки нови корисник повећава вредност њихове услуге. Неким од кључних сектора у којима се појављују модерне форме монопола описали смо, због њиховог значаја, у посебним поглављима. То су дигиталне платформе и фармацеутска индустрија, али поред њих нови монополи настали су у области вештачке интелигенције, клауд инфраструктуре, биотехнолошких патената, дигиталних система плаћања и финтек мрежа, сајбербезбедности, база генетичких података и биоинформатике, као и услуга превоза и логистике.

Као што је већ описано у овом раду, дигиталне платформе као што су Гугл, Мета и Амазон, које поседују монопол на агрегираним подацима својих корисника, показују одређене карактеристике природних монопола. Њихова доминација проистиче из мрежних ефеката, где концентрација корисника, оглашивача и података ствара непремостиве баријере за нове учеснике на тржишту. Алгоритми претраге и аналитика података непрекидно се унапређују са растом корисничке базе, што мањим компанијама онемогућава да постигну исту ефикасност или искуство корисника. Исто важи и за

[367] Акт о дигиталним тржиштима, Сл. лист ЕУ бр. L 365/1, 12. октобар 2022. и Акт о дигиталним услугама, Сл. лист ЕУ бр. L 277/1, 27. октобар 2022.
[368] Поповић В. Душан, ”Претходна регулација дигиталних тржишта у ЕУ: ограничавање тржишне моћи дигиталних платформи, стр. 300.

основне моделе вештачке интелигенције као што су Опен ај-ај, Антропик, Дип мајнд (*OpenAI, Anthropic, DeepMind*), код којих је створена слична концентрација захваљујући огромним количинама података и рачунарским ресурсима потребним за обуку алата. Мање-више исте компаније, само путем својих повезаних лица која су специјализована за вештачку интелигенцију и клауд инфраструктуру Амазон веб сервисес, Мајкрософт азур и Гугл клауд (*Amazon Web Services, Microsoft Azure и Google Cloud*) управљају глобалним мрежама вештачке интелигенције и клауд сервиса који захтевају огромне капиталне инвестиције и у пракси представљају практично природне монополе до којих су дошле применом економије обима. Као и у свим областима индустрије у којима су се традиционално јављали природни монополи, и овде важи принцип да што је мрежа корисника већа, то је свака додатна операција јефтинија, што улазак нових конкурената чини економски неисплативим. Исти принцип (мрежне ефекте и економију обима) користе и дигитални платни системи и компаније које примењују дигиталну технологију у пружању финансијских услуга. Компаније као што су Виза, Мастеркард и Пејпал изградиле су глобалну инфраструктуру за трансакције која функционише као финансијска јавна услуга, а њихова доминација произлази из интеграције мрежа, регулаторне усаглашености и поверења корисника, што је готово немогуће копирати. Такве мреже су постале не само де факто монополи у систему дигиталних плаћања (услед монополске контроле над инфраструктуром плаћања), него поседују и одређену монопсонска моћ, будући да су у стању да диктирају услове малим трговцима, финтек[369] стартапима или банкама које зависе од приступа мрежи. Ови ентитети називају се ”финтек” компанијама, а обухватају компаније, платформе и технолошка решења која омогућавају брже, јефтиније и често аутоматизовано управљање финансијама. Финтек мреже представљају један од најзначајнијих примера нових природних монопола, јер као што смо рекли, функционишу на принципу мрежних ефеката који подразумева да што је више корисника у систему, то он постаје вреднији за нове учеснике. Компаније које контролишу велике платне платформе стичу структурну предност јер повезују банке, трговце и потрошаче у јединствену инфраструктуру плаћања. Улазак нових конкурената постаје тежак због високих технолошких трошкова, регулаторних баријера и потребе за великом базом корисника.

Интернет и комуникациона инфраструктура представљају други кључни домен нових природних монопола, међу којима доминирају компаније попут Клаудфер, Акамај и Старлинк - Спејс екс (*Cloudflare, Akamai* и *Starlink - SpaceX)*, које управљају кључним мрежама, безбедносним системима и сателитским услугама. Комбинација размера, контроле протока података и глобалне покривености ствара природне монополистичке структуре у дигиталној повезаности и сајбербезбедности. Изградња глобалних мрежа оптичких каблова, дата центара, сателитских система и 5G инфраструктуре захтева изузетно велике капиталне инвестиције. Када једном буде изграђена, таква инфраструктура има релативно ниске маргиналне трошкове за додатне кориснике, што природно фаворизује концентрацију тржишта у рукама малог броја великих оператера.

[369] У најкраћем, термин ”финтек” обухвата дигиталне платне системе и мобилна плаћања, онлајн банкарство, криптовалуте и блокчејн технологију, платформе за позајмљивање новца (*peer-to-peer lending*) алгоритамско инвестирање и финансијске апликације.

Компаније које контролишу ове мреже не управљају само физичком инфраструктуром већ и протоком података, приступом платформама и дигиталним услугама. Услед тога, оне могу истовремено да делују као монополски пружаоци услуга приступа и као монопсонски купци дигиталног садржаја, постављајући услове медијским кућама, програмерима апликација и другим добављачима дигиталних услуга.

Такође смо већ подробно објаснили на који начин фармацеутска индустрија експлоатише традиционалну регулативу претварајући "привремене монополе" који су им дати патентном заштитом у дугорочне механизме контроле, одлажући појаву генеричких лекова и одржавајући неправично и неоправдано високим цене кључних медикамената. Наиме, фармацеутска индустрија користи постојећи систем интелектуалне својине и регулаторне механизме на начин који омогућава да се првобитно временски ограничена патентна заштита претвори у много дужи период тржишне контроле. Иако је основна сврха патената да обезбеде привремени монопол како би се подстакла истраживања и развој нових лекова, у пракси се често примењују стратегије које омогућавају продужење ексклузивности и одлагање појаве јефтинијих генеричких алтернатива. Један од најчешћих механизама помоћу кога се то чини је гомилање патената кроз тзв. лавиринте патената. Уместо једног основног патента који штити активну супстанцу лека, компаније подносе велики број додатних патената који се односе на различите аспекте истог производа, на пример на начин формулације, производни процес, дозирање, комбинацију са другим супстанцама или специфичне терапијске примене. На тај начин се ствара сложена правна структура која потенцијалним произвођачима генеричких лекова значајно отежава улазак на тржиште, јер би морали да избегну или оспоре читав низ појединачних патената. Други важан механизам представља биолошка ексклузивност, посебно код биолошких лекова. За разлику од класичних хемијских лекова, биолошки производи (као што су нпр. вакцине) уживају додатне периоде регулаторне заштите током којих конкуренти не могу да користе податке из клиничких испитивања оригиналног произвођача. То значи да чак и када патентна заштита истекне, произвођачи биолошки сличних лекова могу бити спречени да уђу на тржиште док не прође период регулаторне ексклузивности. Поред тога, значајну улогу има и право власништва над подацима потеклим из клиничких испитивања која су неопходна за одобрење новог лека, а која су изузетно скупа и временски захтевна. Регулаторни систем у многим земљама штити те податке тако што забрањује другим лицима да користе те податке током одређеног периода. Услед тога, произвођачи генеричких лекова не могу једноставно да се ослоне на већ постојеће клиничке резултате, већ морају да чекају истек периода ексклузивности или да спроводе сопствена испитивања, што додатно одлаже појаву конкуренције. Комбинација ових механизама омогућава фармацеутским компанијама да продужавају тржишну доминацију далеко изван првобитно предвиђеног периода патентне заштите. Последица такве праксе често је одлагање уласка генеричких лекова на тржиште, што доводи до одржавања високих цена лекова и ограниченог приступа пацијената неопходној терапији, посебно у здравственим системима са ограниченим ресурсима. Међутим, генетички подаци и биоинформатика представљају још новији и све значајнији извор економске моћи. Компаније као што су *Illumina*, *23andMe* и *AncestryDNA* поседују огромне, власничке базе генетичких података које је немогуће лако дуплирати. Како се

персонализована медицина и геномика развијају, контрола над овим подацима практично доноси монопол над будућим биомедицинским истраживањима и иновацијама. У биомедицинским истраживањима огромне базе генетичких података постају кључни ресурс за развој нових терапија, персонализоване медицине и биотехнолошких иновација. Компаније које прикупљају и анализирају велике количине геномских података стичу значајну конкурентску предност, јер што је база података већа, то су алгоритми за анализу прецизнији и вреднији, што доводи до концентрације истраживачког капацитета у рукама малог броја компанија. У том контексту појављује се и монопсонска моћ. Велике компаније постају главни „купци“ биолошких узорака, медицинских података и истраживачког рада, који су у стању да постављају услове академским институцијама, биотехнолошким стартапима, па чак и здравственим системима.

Још једна од области у којима се јављају нови облици природних монопола и монопсона, а можда и њихов најупечатљивији пример, су услуге превоза и логистике помоћу дигиталних платформи. За разлику од традиционалних транспортних компанија, савремене платформе комбинују дигиталну инфраструктуру, алгоритамско управљање и масовне скупове података како би оптимизовале кретање и превоз људи, робе и услуга. На тај начин се класични транспортни и логистички сектори постепено трансформишу у платформске екосистеме у којима технолошка предност и мрежни ефекти омогућавају високу концентрацију тржишне моћи. Компаније као што су Убер и Амазон (кроз свој систем Амазон лоџистикс), и Тесла (кроз мрежу Тесла Суперчарџер Нетворк) показују како дигитална логистика и интегрисани системи транспорта могу постепено претворити традиционалне секторе у технолошке монополе. Основу ових система чине подаци у реалном времену и алгоритамска оптимизација. Платформе непрекидно прикупљају огромне количине података о кретању возила, понашању корисника, потражњи за услугама и саобраћајним условима. Ови подаци се затим обрађују алгоритмима машинског учења који оптимизују распоређивање ресурса (возача, достављача, складишта или пуњача електричних возила). Како број корисника расте, количина података се експоненцијално повећава, што омогућава све прецизније прогнозе и ефикасније управљање мрежом. Ова динамика ствара снажан мрежни ефекат, јер већа платформа постаје све ефикаснија и атрактивнија за нове кориснике. У случају Убера, дигитална платформа повезује милионе путника и возача широм света. Што је више корисника на платформи, то је брже проналажење превоза и краће време чекања, што додатно привлачи нове учеснике. Овај механизам постепено доводи до концентрације тржишта, јер мање платформе тешко могу достићи исти ниво ефикасности без великог броја корисника и огромних количина података. Истовремено се појављује и монопсонска моћ, тако што платформа постаје доминантни „купац“ рада возача, који зависе од приступа мрежи како би могли да пружају услуге. Слична динамика присутна је у логистичком систему компаније Амазон. Кроз интеграцију складишта, алгоритамског управљања испорукама, аутоматизованих дистрибутивних центара и сопствених транспортних мрежа, компанија је изградила глобалну логистичку инфраструктуру која функционише као дигитално координисана мрежа. Предност оваквог система лежи у способности да у реалном времену оптимизује маршруте, управља залихама и координише милионе пошиљки дневно. Како мрежа расте, трошкови

по јединици испоруке опадају, што додатно учвршћује тржишну позицију компаније. У том процесу, платформа може деловати као монопсон према малим продавцима, курирским службама и добављачима који зависе од приступа њеној инфраструктури. Још један пример је поменута мрежа брзих пуњача за електрична возила компаније Тесла. Тесла суперчарџер нетворк представља инфраструктуру која је дубоко интегрисана са возилима, софтвером и навигационим системом компаније. Захваљујући овој интеграцији, корисници добијају оптимизовано планирање путовања, аутоматско управљање пуњењем и приступ густој мрежи пуњача. Како се број возила повећава, мрежа пуњача постаје све вреднија, што подстиче даљу продају возила и додатно јача позицију компаније на тржишту електричне мобилности.

Заједничка карактеристика ових нових облика природних монопола јесте чињеница да се економска моћ све мање заснива на класичној контроли производних ресурса, а све више на контроли инфраструктуре, података и мрежних ефеката. У савременој економији контрола над подацима, алгоритмима и дигиталном инфраструктуром претвара се у нови облик природног монопола. Једном када платформа достигне критичну масу корисника и података, новим конкурентима постаје изузетно тешко да реплицирају исту ефикасност. Истовремено, ове платформе могу вршити и монопсонску контролу над радном снагом, добављачима или партнерским компанијама које зависе од приступа њиховој мрежи. То практично значи да када једна компанија успостави доминантну платформу или базу података, конкуренција се суочава са изузетно високим баријерама уласка. Последично, ови системи могу довести до дуготрајне концентрације тржишне моћи, што поставља нове изазове за регулаторну политику, антимонополско законодавство и заштиту јавног интереса у дигиталној економији.

7.3 Злоупотреба политике цена и сузбијање иновација као негативне стране природних монопола

Имајући у виду речено о новим облицима природних монопола, јасно је да се дигитална економија у једном моменту суочила са оним што се уобичајено назива ”парадоксом иновација”[370]. Парадокс иновација представља појаву у којој технолошки напредак, који се у економској теорији традиционално посматра као покретач конкуренције и економског развоја, у одређеним околностима доводи до смањења тржишне конкуренције и концентрације економске моћи. Другим речима, процеси који на почетку подстичу динамичну тржишну утакмицу могу временом створити структуре које фаворизују доминацију малог броја компанија и ограничавају улазак нових актера на тржиште. Иновације често стварају предности које се временом претварају у баријере за конкуренцију. Оно што додатно отежава постојеће стање је појава да између иновативних компанија често долази до вертикалне интеграције. У многим технолошким секторима поједине компаније не контролишу само један производ или услугу, већ читав екосистем од инфраструктуре и софтверских платформи до дистрибуције и корисничких интерфејса. Када једна компанија контролише више нивоа

[370] Детаљније о овом појму вид. Davila Tony, Epstein Marc, *The Innovation Paradox: Why Good Businesses Kill Breakthroughs and How They Can Change*.

ланца вредности, она може фаворизовати сопствене производе и отежати приступ тржишту потенцијалним конкурентима.

Постоји више механизама кроз које се овај парадокс испољава, а то су већ поменути мрежни ефекти и економија обима: код дигиталних платформи вредност услуге расте са бројем корисника, што значи да када једна компанија достигне довољно велику базу корисника, нови конкуренти имају велики проблем да привуку кориснике јер већина људи већ користи доминантну платформу. Тако иновација која је првобитно омогућила нови тип услуге временом доводи до тржишне доминације која временом јача сама од себе. Такође, савремене технологије, посебно у дигиталној економији, функционишу тако да се трошкови по кориснику смањују како систем расте. Компаније које рано стекну велику базу корисника акумулирају огромне количине података, што им омогућава боље алгоритме, прецизније прогнозе и ефикасније услуге. Овај процес ствара предност у смислу доступности база података, коју је новим претендентима на улазак на одређено релевантно тржиште изузетно тешко да достигну. Трећи механизам кроз који се испољава парадокс иновација односи се на стратегијску употребу интелектуалне својине. Компаније које развијају нове технологије често граде велике портфеље патената и других права интелектуалне својине. Иако је основна сврха патената да подстакну иновације, у пракси они могу постати инструмент за блокирање потенцијалних конкурената и одржавање дугорочне тржишне контроле.

Последица свих наведених процеса је да иновативне компаније, које су у почетку биле покретач технолошке трансформације и конкуренције, често постају нови монополи са стабилном тржишном доминацијом, који као најважније негативне последице имају могућност злоупотребе политике цена и сузбијање иновација, што може имати дугорочне негативне ефекте на развој тржишта и благостање потрошача. Манипулација ценама је један од најчешћих начина злоупотребе монопола и монопсона. Пошто на тржишту не постоји довољна конкуренција, монополиста може одредити цене које су знатно више од реалних трошкова производње или пружања услуга. Ова пракса доводи до тога да потрошачи плаћају више него што би плаћали у условима конкурентног тржишта. Као што је некада био случај у традиционалним секторима попут енергетике, телекомуникације и транспорта, тако се иста појава јавља и код дигиталне инфраструктуре, што може имати значајне друштвене последице, јер се ради о услугама које представљају кључну економску инфраструктуру. Овај најпростији облик злоупотребе политике цена често је праћен сложенијим стратегијским деловањима монополисте, односно монопсонисте, као што су дискриминаторна ценовна политика или унакрсно субвенционисање. Дискриминаторна ценовна политика подразумева наплаћивање различитих цена различитим групама корисника за исту услугу, на основу њихове платежне моћи. Са друге стране, унакрсно субвенционисање омогућава монополисти да привремено снизи цене у једном сегменту тржишта како би елиминисао потенцијалне конкуренте, док губитке надокнађује кроз више цене у другом сегменту у коме већ има стабилну тржишну контролу.

Поред злоупотребе цена, природни монополи могу имати и демотивишући ефекат на развој и увођење иновација. У условима ограничене конкуренције, компаније које контролишу тржиште често немају довољан подстицај да унапређују технологију, побољшавају квалитет услуга или уводе нове производе. Уместо тога, оне могу тежити

очувању постојећег стања које им обезбеђује стабилне приходе и контролу над тржиштем. То је још једна од илустрација поменутог парадокса, који се огледа у томе да компаније које су у прошлости биле покретачи технолошких иновација временом доводе до фактичког увођења баријере за имплементацију технолошких промена на релевантном тржишту. У традиционалним делатностима од јавног значаја, када је једна компанија контролисала кључну инфраструктуру, она је могла да ограничи приступ новим учесницима на тржишту, одлаже увођење нових стандарда или да користи правне и технолошке механизме како би заштитила сопствену тржишну позицију. У савременој дигиталној економији, где природни монополи често почивају на контроли података, алгоритама и мрежних ефеката, компаније које располажу огромним количинама података и технолошком инфраструктуром могу још лакше да одржавају свој доминантни положај, већ самим тим што њихови потенцијални нови конкуренти немају приступ истим ресурсима. Услед тога, иновације које долазе од мањих компанија или стартапова могу бити ограничене или куповином интегрисане у постојећи систем пре него што постану озбиљна претња доминантном играчу.

Очигледно је, дакле, да парадокс иновација у савременој технолошкој регулативи представља сложен феномен, који проузрокује да прописи и политике осмишљени да промовишу и обезбеде фер услове на тржишту понекад непланирано ограничавају саме иновације које имају потенцијал да унапреде и осавремене само то тржиште. Традиционални антимонополски закони, као што су Шерманов закон у Сједињеним Америчким Државама или оквир Европске уније за заштиту конкуренције, писани су у условима стабилних и споро променљивих делатности као што су железнички саобраћај, нафтна индустрија и производња и употреба челика, где је тржишна моћ била јасно дефинисана и успостављена да траје дуги низ година. Међутим, савремена технолошка тржишта су изузетно динамична и вођена иновацијама, где се нови конкуренти могу брзо појавити, а границе тржишта се променити преко ноћи (као што је очигледно на примеру платформе ТикТок која је експресно угрозила моћ Фејсбука у власништву технолошког гиганта Мета). Поред тога, наизглед бесплатне услуге компликују мерење потенцијалне штете за потрошаче и често изазивају дилеме регулатора. У том контексту се парадокс огледа у томе што закони који су дизајнирани да ограничавају монополску моћ могу непланирано кажњавати предузећа које најбрже иновирају или усмеравати инвестиције у ризичне, трансформативне технологије[371]. Пример Европске уније и њених уредби о дигиталним тржиштима и о дигиталним услугама показује како регулатива настоји да ограничи доминацију „контролора приступа“ (*gatekeepers*) као што су Гугл, Епл, Амазон, Мета и Мајкрософт и да одржи тржишта отворeним за нове конкуренте. Њихов превасходни циљ је био да се спречи фаворизовање и акумулација података, али у пракси ова ограничења могу успорити иновације или отежати развој нових функција које зависе од података. На пример, присиљавање Епла да отвори свој оперативни систем *iOS* за продавнице апликација трећих лица може појачати конкуренцију, али то потенцијално

[371] Детаљније о дилемама у смислу правца регулисања конкуренције у ери интернета вид. Farrell Joseph, Weiser Philip J, Modularity, Vertical Integration, and Open Access Policies: Towards a Convergence of Antitrust and Regulation in the Internet Age, UC Berkeley, септембар 2003, https://escholarship.org/uc/item/4dh7q2dd, 17.1.2024.

доводи до фрагментације безбедносних система и смањења подстицаја за иновације на нивоу платформе. Слично томе, забрана фаворизовања може ограничити Гугл у интеграцији претраживања и алата вештачке интелигенције, успоравајући еволуцију производа. У Сједињеним Америчким Државама регулатори као што су Савезна комисија за трговину и Министарство правде све чешће контролишу спајања и преузимања међу технолошким компанијама, јер постоји забринутост да се ове статусне промене користе за неутралисање потенцијалних конкурената пре него што ојачају. И овде се јавља парадокс, јер док контрола спајања и преузимања штити конкуренцију, нека спајања могу убрзати иновације тако што мање стартап компаније под окриљем велике компаније добијају ресурсе, талентован кадар и инфраструктуру да брже расту. Регулатори у таквим случајевима морају да одлуче да ли ће да штите конкуренцију иако ће тиме можда непланирано спречити унапређење ефикасности и иновација. У том смислу посебно је сложена ситуација у сектору вештачке интелигенције, где водеће компаније као што су Опен еј-ај, Антропик и Гугл Дип мајнд зависе од огромних количина података, рачунарске снаге и капитала који се концентришу у малој групи компанија. Ови услови омогућавају брзе иновације, али истовремено стварају значајне баријере за улазак нових играча. Питање за креаторе политике је да ли треба разбијати доминантне компаније у области вештачке интелигенције да би се стимулисала конкуренција, или би то довело до фрагментирања иновационих екосистема и успорило напредак. Парадокс се овде понавља јер подстицање конкуренције може смањити обим и координацију потребну за врхунски развој вештачке интелигенције, док се доминацијом ризикује дозвољавање концентрисања моћи у рукама малог броја актера. Поред тога, парадокс иновација се појављује и у вези са ценама, будући да злоупотреба политике цена на дигиталним тржиштима понекад стимулише иновације. У традиционалном смислу, злоупотреба политике цена подразумева праксу доминантне фирме која нарушава фер услове на тржишту као што су предаторске цене, дискриминациона ценовна политика, међусобно везивање или фаворизовање производа. Међутим, у дигиталним економијама ниске или нулте цене често изгледају као злоупотреба, док заправо омогућавају развој нових услуга, прикупљање података и финансирање истраживања и развоја. Бесплатне платформе попут Гугл серч, Фејсбука или ТикТока омогућавају корисницима приступ без накнаде, док монетизација података прикупљених путем њих финансира иновације и нове услуге. Слично томе, унакрсно субвенционисање, које нпр. спроводи стриминг сервис Амазон прајм (*Amazon Prime*), дозвољава губитке у једној области јер се они компензују добицима у другој, а ”*freemium*” модели (пословни модели у коме компанија нуди основну верзију производа или услуге бесплатно, док наплаћује додатне функције, садржај или услуге премијум нивоа) за алате вештачке интелигенције подстичу широку примену и прикупљање података за учење система. Оваква пракса доводи до парадокса, јер оно што изгледа као иновативна политика цена која је потрошачима прихватљива истовремено ојачава монополску позицију пружаоца услуга и може отежати улазак нових конкурената.

7.4 Закључак главе

Анализа спроведена у овој глави показала је да је развој науке, технике и технологије, иако је историјски посматрано оснажио конкуренцију, повећао продуктивност и омогућио неслућену доступност добара и услуга, у савременом контексту дигиталне економије истовремено довео до настанка нових, структурно укорењених облика концентрације на тржишту. Притом, новонастали монополи и монопсони разликују се од својих историјских претходника скоро искључиво у медију на коме почивају, односно не више на физичкој инфраструктури, већ на дигиталним мрежама, алгоритмима и акумулираним подацима. Међутим, нови монополи са старима деле све кључне економске и правне последице и на истоветан начин доводе до ограничавање конкуренције, злоупотребе тржишне моћи, неравноправног положаја зависних актера и дугорочног подривања иновационог потенцијала економије у целини. Традиционално су се природни монополи везивали за делатности са изразитом опадајућом кривом просечних трошкова у целом опсегу тржишне потражње (тзв. ”економија обима”, односно ”економија опсега”), те је регулаторно деловање усмеравано ка физичкој инфраструктури у виду мрежа железнице, телекомуникација и производње и транспорта електричне енергије и гаса. У модерно време је неопходно проширење овог концепта. Дигиталне платформе, клауд инфраструктура, финтек мреже и системи вештачке интелигенције испољавају све особине природних монопола без икакве фиксне физичке инфраструктуре у класичном смислу. Савремене дигиталне платформе, као што су Ер би-ен-би, Убер, Тикетмастер, Амазон, Гугл, Мета и Епл, доминирају својим секторима без директног поседовања класичне инфраструктуре. Кључни ресурси више нису километар цевовода или мегават-сат капацитета електране, него петабајт података, моћ рачунарске обраде тих података и мрежа корисника чије понашање ту моћ непрестано увећава. Слична динамика примењује се у финтек мрежама, клауд инфраструктури, вештачкој интелигенцији, биоинформатици и генетичким базама података, где капитални и технолошки трошкови, као и мрежни ефекти, стварају високе баријере уласка за нове учеснике. Финтек компаније и глобалне платне мреже (Виза, Мастеркард, Пејпал) илуструју како природни монополи истовремено могу вршити монопсонску контролу, диктирајући услове малим трговцима, стартап фирмама и финансијским институцијама зависним од приступа инфраструктури. Слична структура јавља се у дигиталној логистици и транспортним платформама, као што су Убер, Амазон Лоџистикс и Тесла Суперчарџер Нетворк, где алгоритамско управљање и подаци у реалном времену оптимизују мрежу и јачају тржишну позицију. Правна наука и регулаторна тела морају да усвоје ову промену и да концепт природног монопола прошире тако да обухвата и дигиталне структуре са аналогним економским особинама. Речено, наравно, важи такође и за монопсонску димензију нових тржишних структура. Анализа транспортних платформи, финтек мрежа, логистичких система и биотехнолошких компанија показала је да је концентрација тржишне моћи у дигиталној економији по правилу двострана. Исти ентитет који наступа као монополски продавац услуга крајњим корисницима истовремено делује као монопсонски ”купац” рада, података или дистрибутивних капацитета добављача и партнера зависних од приступа мрежи. Убер је монопол на тржишту превоза путника у градовима где има доминантни

положај, али је и монопсон на тржишту рада возача у истим градовима. Амазон је монопол у категоријама производа где нуди сопствени асортиман, али је и монопсон за ситне трговце и логистичке подизвођаче. Ова биполарна структура тржишне моћи неопходно тражи одговарајући биполарни регулаторни одговор, који ће у подједнакој мери обратити пажњу и на заштиту потрошача и на заштиту зависних тржишних учесника. Поред тога, компаније акумулирају патенте и друга права интелектуалне својине која уместо као подстицај иновација често служе као механизми за блокирање конкуренције и продужавање монополске контроле (као што је уочљиво у фармацеутској индустрији са гомилањем патената и заштитом клиничких података). Савремени монополи и монопсони такође користе различите стратегије ценовне политике као инструменте контроле тржишта. Предаторске цене, дискриминаторна наплата, унакрсно субвенционисање и „*freemium*“ модели могу привремено подстицати иновације, али они истовремено ојачавају доминантну позицију и отежавају улазак нових учесника. Тако у дигиталним економијама традиционална злоупотреба цена може имати парадоксалан ефекат: она стимулативно утиче на развој нових услуга, али продубљује концентрацију моћи и потенцијално ограничава дугорочне иновације.

Теоријски можда најзанимљивији део налаза ове главе тиче се такозваног парадокса иновација. Наиме, уочили смо да технолошки напредак може истовремено бити и покретач конкуренције и механизам стварања монопола, у зависности од тога у којој фази развоја тржишта посматрамо одређену компанију. Иновативни поремећај (чувено ”*disruptive innovation”* због кога се најуспешније дигиталне компаније називају дисрупторима тржишта) у своме зачетку разграђује постојеће монополе и отвара тржиште. Међутим, када иноватор у свом зрелом стадијуму достигне критичну масу, те исте силе (мрежни ефекти, економија обима у прикупљању података, вертикална интеграција екосистема) почињу да делују у супротном смеру, стварајући нову монополску структуру отпорнију на конкуренцију него што је претходна. Регулаторна политика која не увиди ову временску динамику и ограничи своју анализу на тренутне ценовне ефекте неће бити у стању да препозна монополизацију у настанку, него ће реаговати тек када је она консолидована и тешко разрешива. Ова спознаја имплицира потребу за регулаторним оквирима оријентисаним ка будућности, који се не фокусира само на то какве су данас цене, него и какав ће тржишни пејзаж постојати за десет година ако тренутне тенденције потрају. Традиционалне категорије злоупотребе попут предаторских цена, дискриминаторне ценовне политике, унакрсног субвенционисања, везане трговине и даље задржавају своје место у дигиталној економији, али попримају нове појавне облике. Бесплатна услуга која се финансира монетизацијом података не може се сама по себи сматрати доказом да нема злоупотребе тржишне моћи, само зато што је корисник у тренутку њеног коришћења не плаћа новцем. Привидна бесплатност не искључује стварну цену, него је само мери у другој валути, која је нематеријална и тешко видљива. С друге стране, регулатор мора бити опрезан и не сме видети злоупотребу у сваком моделу субвенционисаних цена, јер унакрсно субвенционисање и *freemium* модели могу у одређеним условима стварно убрзати усвајање иновација, пружити приступ услугама чак и популацији са ниским примањима и финансирати истраживања и развој. Разлика се не огледа у самом инструменту него у намери и ефекту,

јер злоупотреба постоји онда када је претежна последица инструмента искључивање конкуренције, а не вишак добробити за потрошача.

Регулаторни проблеми које изазива појава ових нових монополских структура су значајни. Традиционални антимонополски закони, који се фокусирају на краткорочне ефекте цена и физичку инфраструктуру, нису довољни за дигиталну економију. Савремена регулаторна политика мора узети у обзир дугорочне последице по иновације, конкуренцију и способност тржишта да прихвати нове актере. Пример Европске уније са Уредбом о дигиталним тржиштима и Уредбом о дигиталним услугама показује напоре да се обезбеди фер приступ и ограничење злоупотребе моћи великих платформи („*gatekeepers*“), али истовремено указује на ограничења која могу успорити иновације и интеграцију нових технологија. Друштвени и етички аспекти чине овај феномен још сложенијим. Контрола података омогућава профилисање корисника, управљање навикама потрошача и утицај на проток информација, што се реперкутује на демократију, приватност и етичке стандарде. Концентрација моћи у рукама малог броја глобалних корпорација представља ризик не само за економију већ и за друштвени и политички поредак, стварајући потребу за мултидимензионалним приступом регулацији. Преглед традиционалних антимонополских закона - Шермановог закона, Клејтоновог закона, чланова 101 и 102 Уговора о функционисању Европске уније, показао је да су они осмишљени за привредне структуре XIX и раног двадесетог века које подразумевају стабилне делатности са јасно дефинисаним физичким тржиштима, мерљивим ефектима на цене и ланцима вредности које је могуће испратити. Дигитална економија не само да мења садржај стварних привредних активности, него разграђује и саме методолошке претпоставке на којима почива ова регулаторна традиција. Дефинисање релевантног тржишта постаје изузетно тежак задатак када платформа истовремено нуди претраживање, оглашавање, електронску трговину, стриминг и финансијске услуге. Мерење штете коју проузрокује монополско понашање постаје проблематично када је услуга номинално бесплатна. Процена последица спајања и преузимања привредних друштава постаје неизвесна у окружењу у коме данашњи тржишни лидери могу већ сутра постати ирелевантни услед иновативног поремећаја на тржишту. Усвојена Уредба о дигиталним тржиштима Европске уније из 2022. године представља значајан помак у том смислу што напушта принцип реаговања *post festum* и окреће се превентивном приступу увођењем концепта „контролора приступа" и *ex ante* обавеза уместо ослањања искључиво на *ex post* санкције. Међутим, ни она не може бити коначно решење, пошто технолошка стварност коју регулише убрзано еволуира. Нови монополи и монопсони нису само економски феномен, него имају и бројне политичке, социолошке, етичке и безбедносне импликације које превазилазе уско схваћену антимонополску политику. Концентрација података у рукама малог броја глобалних корпорација ствара хибридни облик моћи које су истовремено економске и политичке. Контрола над токовима информација омогућава профилисање корисника, управљање пажњом и обликовање јавног мњења, што су све функције које су у демократском поретку изворно биле поверене независним медијима, академским институцијама и државним органима. Када приватна корпорација стекне монополски положај у информационом простору, она стиче и нову врсту политичке моћи за коју постојећи институционални системи контроле нису предвиђени. Регулаторна реакција стога не може остати у уским границама права

конкуренције, него мора интегрисати инструменте права медија, заштите приватности, сајбербезбедности и демократских стандарда у кохерентан свеобухватни оквир. Тиме, међутим, долазимо до наредног проблема. Наиме, дигиталне платформе делују на глобалном нивоу без обзира на државне границе, а регулаторни одговор остаје у значајној мери националан или, у најбољем случају, регионалан. Европска унија може наметнути обавезе контролорима приступа на свом тржишту, Сједињене Државе могу водити антимонополске поступке пред сопственим судовима, а Кина може развијати сопствене технолошке гиганте под другачијим регулаторним режимом. Резултат тога, јесте, међутим, да велике платформе могу да прилагоде своју формалну структуру и пословање различитим захтевима појединих јурисдикција, а да притом суштински не измене своју монополску позицију. Истинско решење уочених проблема стога захтева развој међународних регулаторних механизама, можда аналогних оним постојећим у области трговинске политике или финансијске регулације, са довољним ауторитетом и легитимитетом да делују ефикасно у поретку у коме технолошке компаније у многим димензијама своје моћи надмашују поједине државе. Наравно, понудити било какво решење које би било панацеја за све будуће ситуације није могуће, будући да убрзан темпо технолошких промена отежава било каква поуздана предвиђања. Вештачка интелигенција, квантно рачунарство, биотехнологија и технологије блокчејна потенцијално носе нове таласе и концентрације и разбијања тржишне моћи, и нових облика монополских структура незамисливих у садашњем тренутку. Регулаторна политика усмерена на последице претходних технолошких таласа неће бити спремна за те нове изазове. Зато је вероватно важније од доношења конкретних прописа то да буду изграђене регулаторне институције са довољним техничким знањем, аналитичким капацитетом и процедуралном флексибилношћу да се прилагоде новим облицима концентрације пре него што она постане неповратна.

ТРЕЋИ ДЕО
ПРАВО ЕНЕРГЕТИКЕ И ПРАВО КОНКУРЕНЦИЈЕ КАО ПРАВНИ ОКВИР ЗА УРЕЂЕЊЕ ЕНЕРГЕТСКИХ ДЕЛАТНОСТИ

Глава VIII

Особености правила о заштити конкуренције у електроенергетском сектору

8.1 Увод

Правила о заштити конкуренције обично за главни циљ имају да доведу до побољшања економске ефикасности и да ограниче тржишну снагу учесника на тржишту[372]. Да ли је ово могуће спровести у сектору електроенергетике и даље је отворено питање. Поједини аутори сматрају да конкуренцију није могуће доследно спровести на тржиштима производа који се сматрају јавним добрима, у које се у теорији све чешће сврстава и електрична енергија[373]. Осим тога, енергетско сиромаштво постало је социјално питање које ће вероватно добијати на политичком значају у многим земљама, тако да електрична енергија по свему судећи не може да се сматра обичном робом (иако је на први поглед реч о хомогеном производу јер ”сви су електрони идентични”)[374], нити се енергетске услуге могу посматрати као било које друге.

Међутим, ако усвојимо схватање да је електрична енергија роба, иако специфична[375], онда морамо поћи од тога да се на њу примењују општа правила о заштити конкуренције (ако изузмемо већ у овом раду поменуто становиште Министарства енергетике САД из 2000. године, према коме постоје значајни изузеци од примене тих правила у сектору електроенергетике)[376]. Постоји неколико специфичности електричне енергије, које је одвајају од друге робе. Пре свега, електрична енергија је секундарни извор енергије, јер се не налази у природи у значајним количинама у свом чистом облику, већ се мора произвести из примарних извора који постоје у природи, као што су: фосилна горива (угаљ, нафта, природни гас), обновљиви извори (сунчева енергија, ветар, вода, геотермална енергија, биомаса) и нуклеарна енергија. Када се електрична енергија произведе из једног од наведених извора, она се шаље преко мреже преноса високог напона до локалитета на коме ће бити потрошена. Високонапонски

---

[372] Heffron Raphael J., Energy Law: An Introduction, стр. 36.
[373] *Ibidem*.
[374] Newbery David M, *Regulatory challenges to European electricity liberalization*, , стр. 12.
[375] Томинов Иван, Либерализација тржишта електричне енергије – испуњава ли очекивања?, стр. 289: …”Електрична енергија представља специфичну робу. Потроши се унутар једне десетине секунде након производње, а мање од једне десетине секунде се може похранити као електрична енергија у суставу. Ова физикална својства стварају производ чији се крајњи трошкови производње убрзано мијењају, а због тога се брзо мијењају и трошкови код испоруке. Трошкови испоруке се не мијењају ни приближно тако брзо ни код једног другог производа”…
[376] Министарство енергетике САД је усвојило 2000. године став да „антимонополски закони не забрањују само поседовање монополске моћи ако је она резултат вештине, случаја или претходног регулаторног режима [...] Антимонополске мере стога нису добро прилагођене за решавање проблема тржишне моћи у електроенергетској индустрији који проистичу из постојећег високог степена концентрације у производњи електричне енергије”. Наведено према: Newbery David M, *Regulatory challenges to European electricity liberalization*, стр. 6.

водови, као што су они које се налазе између високих металних торњева, преносе електричну енергију (струју) на дуге удаљености, јер је струја вишег напона ефикаснија и јефтинија за пренос на дугим удаљеностима, док је струја нижег напона безбеднија за употребу у домаћинствима и другим објектима. Због тога постоје трансформатори на подстаницама који повећавају или смањују напон како би се он прилагодио различитим фазама пута електричне енергије од електране до потрошача. Када стигне на локалитет, она се у трансформатору претвара у струју нижег напона и шаље се кроз локалне дистрибутивне водове до крајњих потрошача.

Друго, и најважније, електрична енергије не може се лако складиштити, тако да се понуда и потражња морају непрекидно балансирати[377]. У вертикално интегрисаним системима који су били под јединственом контролом, оператор система не само да је контролисао балансирање, већ и улагања у производњу и пренос и био је одговоран за обезбеђивање адекватне резервне маргине, било унутар своје области контроле или путем дугорочних споразума са добављачима у суседним јурисдикцијама. Међутим, на либерализованим тржиштима, на велепродајном нивоу се јављају ризици којих није било у вертикално интегрисаним системима: мала грешка у предвиђању будуће потражње може значити да ће будуће цене на спот тржишту бити или непрофитабилно ниске (у случају благог вишка капацитета) или веома високе (у случају благог мањка капацитета), са последичним ризицима који укључују отказивање система и могуће политичке или регулаторне интервенције. Када би електрична енергија била обична роба, логичан одговор на овај нови ризик флуктуације тржишта било би стварање *хеџинг* инструмената (нпр. фјучерса, или других инструмената за заштиту од ризика) којима се ефикасно расподељује ризик између произвођача и потрошача, или снабдевача који делују у њихово име. Међутим, пошто се не може складиштити, вредност електричне енергије се може драстично мењати из минута у минут и због тога се њоме тргује на тржиштима која су веома краткорочна (на пример, трговање за дан унапред), или су ограничена на неколико стандардних уговора, или су веома неликвидна. Притом, без икаквих

[377] Електрична енергија се не може складиштити у свом основном облику. Уместо тога, она се конвертује у други облик енергије који се може касније поново претворити у електричну енергију. Постоји неколико метода за складиштење електричне енергије: (1) Батерије: литијум-јонске, оловно-киселинске, натријум-јонске и друге врсте батерија могу складиштити електричну енергију у хемијском облику и ослобађати је када је то потребно. Ово је један од најчешће коришћених метода, нарочито за складиштење енергије из обновљивих извора и отуд однедавно толико интересовање на међународном плану за залихе литијума на територији Србије; (2) Пумпне хидроелектране: У овим хидроелектранама вода се пумпа у резервоар на већој надморској висини када има вишка енергије, а касније се пушта кроз турбине да би се добила електрична енергија када је потражња велика. Ово је највећи облик складиштења енергије на глобалном нивоу; (3) Суперкондензатори: То су уређаји који могу складиштити електричну енергију у облику статичког наелектрисања и брзо је ослобађати, али су погодни само за краткотрајно складиштење; (4) Складиштење у водонику: Овде се вишак електричне енергије може користити за електролизу воде, чиме се добија водоник који се касније може сагорети или користити у горивним ћелијама за добијање електричне енергије; (5) Термално складиштење: Вишак електричне енергије се може користити за загревање материјала (нпр. соли или воде), који касније ослобађају енергију кроз топлотне моторе или турбине; (6) Компримовани ваздух: У овом случају се електрична енергија користи за компримовање ваздуха у подземним резервоарима. Када је потребна електрична енергија, компримовани ваздух се ослобађа и користи за покретање турбина.

ограничења максималне цене електричне енергије, цене могу достићи ниво који води електропривредна предузећа до банкрота у веома кратком року, као што се десило у Калифорнији 2001. године, када су, као што је већ раније описано у овом раду, цене порасле десетоструко у року од неколико месеци, и дат је добар шлагворт скептицима који су става да су либерализована тржишта електричне енергије политички неодржива ако нису пажљиво дизајнирана и регулисана.

Због поменутих ризика које носи потпуна либерализација тржишта електричне енергије, у електроенергетском сектору није ретка вертикална интеграција између производње и снабдевања. Осим тога, поједини аутори попут Њуберија[378] сугеришу да је функционална либерализација електроенергетског сектора веома различита од пуке дерегулације, пре свега због тога што су регулаторни захтеви за обезбеђивање сигурности и квалитета снабдевања много захтевнији него код других јавних услуга, јер се проблеми у електроенергетском систему могу развити знатно брже.

8.2 Потреба увођења конкуренције (аргументи за и аргументи против) у делатности подложне монополизацији

У неким другим делатностима незадржив развој науке и технике довео је до обесмишљавања монопола и монопсона, као што је био случај са мрежом фиксне телефоније и поделом компаније AT&T (правног следбеника „Белове телефонске компаније“). Компанија која је потекла из система који је створио Александар Грејем Бел дуго је имала доминантан положај у америчкој телекомуникационој индустрији. Током већег дела XX века телефонске услуге у Сједињеним Америчким Државама биле су организоване као вертикално интегрисан систем у коме је једна компанија контролисала велики део инфраструктуре, локалних и међуградских услуга, као и производњу телекомуникационе опреме. Овај систем био је оправдаван аргументом да је реч о природном монополу, односно делатности у којој је економски ефикасније да услугу обезбеђује један велики оператор него више мањих конкурената. Међутим, технолошки развој, нарочито у области електронике, дигиталних комуникација и рачунарских система, постепено је довео у питање оправданост таквог модела. Развој нових технологија омогућио је улазак нових учесника на тржиште телекомуникација, што је постепено слабило аргументе у прилог постојању јединственог монополистичког система. У таквом контексту појавила се и такозвана Белова доктрина, којом је указано на појаву да се монопол који постоји у некој високо регулисаној области индустрије може прелити и у делатности које не подлежу економској регулацији. То значи да компанија која контролише инфраструктуру у регулисаној области може искористити тај положај како би стекла предност и на тржиштима која нису предмет истог степена регулаторног надзора.

Према овој доктрини, регулаторни органи често немају ефикасна средства да спрече такво преливање тржишне моћи, осим ако не наложе такозвано „стављање у карантин“ монополистичког сегмента пословања (*quaranteening the monopoly*). Тај

[378] Newbery David M, *Regulatory challenges to European electricity liberalization*, University of Cambridge Department of Applied Economics, DAE Working Paper WP 0230, 2002, стр. 16.

механизам подразумева организационо и власничко раздвајање делатности које имају карактер природног монопола од делатности у којима постоји или може постојати конкуренција. На тај начин настоји се спречити да компанија користи свој доминантни положај у регулисаном сегменту како би стекла неправедну предност у конкурентним делатностима. Ипак, у већини држава САД монопол у електроенергетском систему није био „стављен у карантин“ на тај начин. Историјски гледано, електроенергетска индустрија у САД развијала се као систем вертикално интегрисаних комуналних предузећа која су истовремено обављала производњу, пренос и дистрибуцију електричне енергије. Ова предузећа била су подложна државној регулацији, пре свега у погледу цена и услова снабдевања, али су на својим територијама уживала монополски положај[379]. Иако су прописима о заштити конкуренције и регулаторним механизмима монополисти били спречени да намећу прекомерне цене и неповољне услове потрошачима, само постојање монопола представљало је значајну препреку за улазак других учесника на тржиште. Нови произвођачи или снабдевачи електричном енергијом нису имали лак приступ инфраструктури која је била у власништву постојећих комуналних компанија. Због тога се у праву Сједињених Америчких Држава све чешће постављало питање не само дозвољености, већ и саме сврсисходности постојања природних монопола и монопсона у области електроенергетике. Додатни притисак на постојећи модел извршиле су и технолошке промене у производњи електричне енергије. Развој нових врста електрана, посебно ефикасних гасних електрана, довео је до значајног смањења трошкова производње електричне енергије у односу на неке старије технологије. Овај процес био је праћен неслагањем између регулисаних цена електричне енергије и стварних трошкова производње. Управо је комбинација технолошких промена и економских притисака раније довела до распада Беловог телефонског система 1984. године, када је компанија AT&T била приморана да се организационо подели на више засебних компанија.

Слични економски и технолошки притисци почели су да утичу и на електроенергетску индустрију. У Сједињеним Америчким Државама, на пример, пре спровођења процеса дерегулације, постојали су случајеви значајних разлика између цена по којима су поједине електране продавале електричну енергију и стварних трошкова производње у новијим постројењима. Тако је нуклеарна електрана Диабло кањон у Калифорнији остваривала 11,5 центи по киловат-сату произведене електричне енергије, док су нове електране на природни гас биле знатно конкурентније. Оне су могле производити електричну енергију по ценама које су биле приближно четири пута ниже[380]. Овакве разлике у трошковима производње и тржишним ценама представљале су снажан аргумент у прилог реформи тржишта електричне енергије. Као резултат тога, у појединим деловима Сједињених Америчких Држава започет је процес дерегулације

---

[379] Као што смо видели, у јужним државама САД електроенергетска предузећа и даље углавном послују као вертикално интегрисани монополи. Више о томе вид. Harrison Conor, Welton Shelley, Why Change? Monopoly and Competition in the Southeastern U.S. Electricity System, Annals of the American Association of Geographers, 113:6, pp. 1402-1418, 2023.

[380] Chick Martin, *The power of networks: defining the boundaries of the natural monopoly network and the implications for the restructuring of electricity supply industries*, Victoires éditions - Annales historiques de l’électricité, 2004, стр. 99.

електроенергетског сектора. Дерегулација је подразумевала постепено увођење тржишних механизама у делатност која је раније била снажно регулисана и организована као систем локалних монопола. У електроенергетском сектору дерегулација тржишта значила је, између осталог, да су трговци електричном енергијом сада имали подстицај да продају енергију не само на локалним тржиштима у близини електрана, већ и купцима који нуде највишу цену. Ово је довело до повећања обима трговине електричном енергијом на ширем географском подручју. Електрична енергија почела је да се продаје и купује на регионалним и међурегионалним тржиштима, што је значајно променило начин функционисања целог система. Као резултат ових промена, преносна мрежа, која је првобитно била дизајнирана да задовољи потребе локалних вертикално интегрисаних електроенергетских предузећа, почела је да се користи за слободну трговину електричном енергијом и за пренос енергије на много веће удаљености него раније. Та мрежа је у почетку била изграђена пре свега ради снабдевања локалних потрошача електричном енергијом произведеном у релативно близу лоцираним електранама. Са ширењем трговине електричном енергијом, међутим, све већи део преноса одвијао се између удаљених региона. Преношење енергије на много ширем подручју значајно је оптеретило преносни систем који је првобитно био пројектован за другачији режим рада. Систем који је био намењен пре свега снабдевању локалних комуналних предузећа морао је да поднесе много већи обим и сложенију структуру токова електричне енергије. Такво оптерећење повећало је ризик од кварова и поремећаја у функционисању електроенергетског система. У Сједињеним Америчким Државама ови проблеми су у неким случајевима довели до великих поремећаја у снабдевању електричном енергијом. Један од најпознатијих примера је велики нестанак струје који се догодио 14. августа 2003. године, када је велики део североисточног дела САД и делови Канаде остао без електричне енергије. Тај догађај показао је колико је електроенергетски систем сложен и осетљив на поремећаје, посебно у условима повећаног оптерећења и интензивне трговине електричном енергијом на великим удаљеностима. На европском тлу, пандан овом догађају у смислу размера штете и последице, као и узрока који су до тога довели, био је један од највећих прекида у снабдевању електричном енергијом у Европи последњих деценија, који је погодио целу Шпанију, Андору, као и делове Португалије и јужне Француске 2025. године[381]. Овај догађај је нанео значајну економску штету и показао колико су савремени електроенергетски системи осетљиви на истовремене

[381] Овај велики нестанак струје наступио је 28. априла 2025. године око 12.33 часова. У првим сатима сумњало се на сајбер напад или необичне временске појаве, али је званична истрага показала да за то нема доказа и да је узрок био сплет неколицине техничких проблема: нестабилност напона и више узастопних поремећаја на мрежи, искључивање појединих производних постројења и ланчана реакција која је довела до раздвајања Пиринејског полуострва од европске електроенергетске мреже. За само неколико секунди из система је испало око 15 гигавата производње, што је представљало око 60% тадашње потрошње електричне енергије. Напајање је постепено обнављано током поподнева и вечери, док је у појединим деловима потпуно нормализовано тек наредног јутра. Обнова је трајала дуже јер је електроенергетски систем морао постепено да се поново покрене. Последице су биле озбиљне: на погођеним подручјима заустављени су возови и метрои, престали су да раде семафори, дошло је до прекида мобилних комуникација и електронског плаћања, многе продавнице и бензинске пумпе биле су затворене, а болнице су радиле захваљујући резервним агрегатима.

техничке поремећаје, због чега су након истраге предложене мере за повећање стабилности и отпорности мреже[382].

8.3 ”Разбијање” природних монопола и монопсона - обавеза раздвајања енергетских делатности (*unbundling*)

Да би се разумело шта подразумева раздвајање (*unbundling*) енергетских делатности, неопходно је прво, макар укратко, објаснити зашто уопште говоримо о више делатности, а самим тим и о постојању неколицине тржишта, унутар електроенергетског сектора. Електроенергетика обухвата три, или четири посебне делатности, које се надовезују једна на другу. Једино се између дистрибуције и снабдевања не може повући јасна црта којом би ове две делатности биле јасно одвојене, и зато не постоји сагласност о томе да ли електроенергетских делатности има три или четири. Прва делатност је производња електричне енергије и она се одвија у електранама коришћењем снаге воде, сагоревањем фосилних горива, или помоћу нуклеарног горива, разних обновљивих извора енергије, турбина на ветар и фотонапонских технологија. Друга делатност је пренос (трансмисија) електричне енергије, који подразумева транспорт електричне струје високонапонском мрежом између места производње и дистрибутивних центара, међусобно повезивање и интеграцију постројења у стабилну и синхронизовану мрежу, планирање и управљање радом производних постројења која су прикључена на мрежу у реалном времену ради балансирања понуде и потражње, као и управљање кваровима, ограничењима у мрежи и односима са другим повезаним мрежама. Трећа делатност је дистрибуција електричне енергије до потрошача (домаћинстава и привредних друштава) нисконапонском мрежом помоћу електричних водова и трансформатора. Четврта делатност је снабдевање електричном енергијом, које у суштини подразумева функције набавке и продаје електричне енергије на мало, које опет обухватају организовање набавке струје од произвођача, мерење потрошње, обрачун и наплату, као и разне услуге управљања потрошњом. Ипак, иако се могу описати на наведени начин као посебне делатности, свака од њих заправо са осталима чини једну јединствену целину, која представља електроенергетски сектор једне државе, или друге територијалне јединице и зато се електроенергетска индустрија не може посматрати нити третирати на исти начин као нпр. мрежа путева, железница или фиксне телефоније. У електроенергетици нема уобичајених фаза облигационих односа који подразумевају давање и прихват понуде, испостављање поруџбине, испоруку робе на уговорено место и све односе који би у вези са купопродајом обичне робе могли да настану, јер се електрична енергија произведена одређеним генератором не може физички повезати са електричном енергијом коју троши одређени потрошач. Мрежа наизменичне електричне струје је ”интегрисана физичка машина која следи законе физике (Кирхофове законе), а не законе финансијског уговарања”[383]. Електрична енергија коју производе сви генератори на јединственом електроенергетском тржишту улази у заједнички ”пул” електричне енергије, а

[382] Cremades Lourdes, Esandi Álvaro and Pérez Miguel, „*The impact of the 28 April 2025 blackout on Spain's payment systems"*, Banco de España, Financial Stability Review, Issue 49 autumn 2025, https://doi.org/10.53479/42425, 10. јул 2026.
[383] Joskow Paul L, *Deregulation and Regulatory Reform in the U.S. Electric Power Sector*, стр. 5.

корисници повлаче енергију из тог заједничког пула, док оператор мреже мора да обезбеди да тај пул остане на сталном нивоу, уравнотежујући понуду и потражњу.

Раздвајање делатности у електроенергетском сектору представља један од најважнијих корака ка либерализацији тржишта електричне енергије и обезбеђењу фер конкуренције[384]. Појам раздвајања за сврхе овог рада подразумева раздвајање конкурентних енергетских делатности производње и снабдевања од неконкурентних делатности управљања мрежом преноса и дистрибуције електричне енергије, који је у том значењу прихваћен у електроенергетским прописима ЕУ и Републике Србије. Раздвајањем се постижу бројне погодности за крајње потрошаче и само тржиште електричне енергије, од којих су најочигледније оне у смислу заштите конкуренције и побољшања ефикасности и квалитета услуга електроенергетских субјеката. Разлог за то лежи у чињеници да електромрежа која повезује постројења за производњу електричне енергије и потрошаче представља тржишну инфраструктуру коју није исплативо дуплирати, услед чега субјекти који контролишу мрежу заправо имају (природни) монопол[385]. У условима природног монопола (дакле, монопола насталог природним путем, без икакве интервенције државе), покушај успостављања конкуренције не би био нити оправдан, нити одржив, имајући у виду велике фиксне трошкове електроенергетске делатности[386]. У Европској унији овај процес је започет у оквиру ”Првог енергетског пакета“, док је у Србији формално успостављен Законом о енергетици из 2011. године. Раздвајање електроенергетских делатности у САД спроведено је као део шире реформе енергетског сектора која је имала за циљ повећање конкуренције, побољшање ефикасности и слабљење монопола на тржишту електричне енергије. Овај процес је био нарочито интензиван током 1990-их година и резултирао је раздвајањем раније интегрисаних комуналних предузећа. У сва три система циљ ових мера је било спречавање потенцијалног нарушавања конкуренције и дискриминације у приступу мрежи.

Раздвајање се може извршити у вертикалном или хоризонталном смеру. Вертикалним раздвајањем назива се раздвајање делатности производње, преноса, дистрибуције и снабдевања (малопродаје) електричне енергије. Заправо, вертикалним раздвајањем међусобно се одвајају потенцијално конкурентни сегменти тржишта електричне енергије, у којима може учествовати више учесника (као што су производња и малопродаја електричне енергије), од неконкурентних сегмената (као што су пренос и дистрибуција електричне енергије), у којима по правилу наступа једно предузеће које самостално управља инфраструктурном мрежом. Хоризонталним раздвајањем сматра се образовање више међусобно конкурентних предузећа за обављање било које од законом предвиђених енергетских делатности[387]. Према природи раздвајања, оно може бити

---

[384] Pollitt Michael, The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks, Energy Policy, Volume 36, Issue 2, фебруар 2008, https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2008/11/eprg0714.pdf, 29.3.2023.

[385] *Unbundling in the European electricity and gas sectors*, Florence School of Regulation, July 20, 2020. https://fsr.eui.eu/unbundling-in-the-european-electricity-and-gas-sectors/ (11.11.2020.).

[386] Борис Беговић, Владимир Павић, Душан Поповић *Увод у право конкуренције*, 2019, 3. издање, Београд: Правни факултет, 40.

[387] Чланом 16 важећег Закона о енергетици предвиђене су следеће енергетске делатности у области електричне енергије: производња електричне енергије; комбинована производња електричне и топлотне

рачуноводствено, функционално, правно и својинско, према различитом степену међусобне одвојености сегмената унутар једног вертикално интегрисаног енергетског субјекта. ”Енергетски пакети ЕУ” постепено су појачавали захтеве према државама-чланицама у погледу раздвојености њихових електроенергетских субјеката, па се од обавезе вођења раздвојене рачуноводствене евиденције унутар њих, предвиђене ”Првим енергетским пакетом” стигло до обавезе држава-чланица из ”Четвртог енергетског пакета” да обезбеде раздвајање у погледу идентитета носиоца права својине над мрежом за пренос електричне енергије, тако да једно лице не може истовремено да има контролу над преносом и било којим од друга два електроенергетска сектора[388].

Поменуте различите врсте раздвајања носе различито ниво стварне раздвојености између појединих енергетских делатности унутар вертикално интегрисаног енергетског субјекта: раздвајање рачуна подразумева најнижи ниво раздвајања, јер се у том случају од енергетског субјекта захтева само да води посебно рачуноводство за сваку своју делатност и да посебно исказује приходе и расходе за сваку од њих; следећи степен раздвајања јесте функционално раздвајање, које захтева од енергетског субјекта да успостави унутрашњу организацију у којој ће управљање мрежом и конкурентне активности бити подељене између организационих јединица које доносе одлуке независно једна од друге; правно раздвајање подразумева оснивање или издвајање посебног правног лица које управља преносном мрежом (које, међутим, и даље може остати у власништву претходно вертикално интегрисаног електроенергетског субјекта, али и не мора, односно може бити основано као сасвим одвојено правно лице које само управља системом мреже, која остаје у власништву интергисаног субјекта); крајњи облик раздвајања је својинско раздвајање, које подразумева да субјекат који поседује мрежу или њоме управља не може ни на који начин учествовати у другим електроенергетским делатностима, и обратно, тј. када субјекти за производњу и снабдевање електричном енергијом не могу имати својински удео у субјекту који поседује мрежу или њоме управља. Спровођење раздвајања захтева посвећеност државне управе и темељну реформу јавних политика и релевантних прописа. Поред тога, оно подразумева и спровођење широке кампање подизања свести о користима спровођења раздвајања, будући да реформа ове врсте неретко доводи до снажног отпора субјеката који су до датог момента имали фактички монопол на електроенергетском тржишту[389].

У Европској унији, процес раздвајања делатности је развијан кроз више такозваних ”енергетских пакета”[390]. Први енергетски пакет увео је 1996. године основне принципе либерализације, захтевајући од енергетских субјеката да раздвоје

енергије; пренос електричне енергије и управљање преносним системом; дистрибуција електричне енергије и управљање дистрибутивним системом; дистрибуција електричне енергије и управљање затвореним дистрибутивним системом; снабдевање електричном енергијом; снабдевање на велико електричном енергијом; управљање организованим тржиштем електричне енергије.

[388] Директива (ЕУ) 2019/944 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и измени Директиве 2012/27/ЕУ, *Сл. лист ЕУ* бр. L158, 14. јун 2019, тачка 68 Преамбуле.

[389] Препреке и изазови у поступку спровођења раздвајања детаљно су обрађени на илустративном примеру Јужноафричке Републике у следећем чланку организације “Power Futures South Africa“: https://www.powerfutures.org/updates/2019/2/6/what-is-unbundling-understanding-electricity-sector-unbundling-in-sa (5.11.2020.).

[390] Haucap Justus, Vertical Unbundling in the EU Electricity Sector, Intereconomics 6/2007.

рачуноводствено своје делатности. Други енергетски пакет је 2003. године прописао обавезу правног и функционалног раздвајања за оператере преносних и дистрибутивних система. Трећи енергетски пакет из 2009. године је донео нове мере у циљу потпуног раздвајања власништва над преносном мрежом од делатности производње и снабдевања. Такође, овај пакет је предвидео обавезу сертификације оператора преносног система од стране независних регулаторних тела. Четврти енергетски пакет, усвојен 2019. године, проширио је обавезе у погледу независности оператора система преноса и заштите потрошача. Република Србија је као део процеса усаглашавања са правним оквиром ЕУ, у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању, увела обавезу раздвајања делатности Законом о енергетици из 2014. године. Овај закон прописује обавезе раздвајања рачуна, тако да сва енергетска предузећа морају водити одвојене финансијске евиденције за поједине делатности. Њиме је такође уведена обавеза правног раздвајања оператора преносног система и оператора дистрибутивног система, па је тако ЈП „Електромрежа Србије“ раздвојено као независно правно лице, а друштво „ЕПС Дистрибуција“ издвојено као самостално привредно друштво, али и даље у оквиру ЈП „Електропривреда Србије“. Након што је годинама у извештајима Енергетске заједнице стајало да Србија још увек није у потпуности испунила све обавезе из Трећег енергетског пакета, посебно у погледу својинског раздвајања, најновијим извештајем се констатује да је Србија у погледу раздвајања испуниле своје обавезе у 93%[391]. У САД је раздвајање генерално довело до динамичнијег и флексибилнијег енергетског тржишта, али је његова успешност заснована на добро постављеној регулативи и адекватној инфраструктури. Пре свега још 1992. године донет је Закон о енергетској политици (*Energy Policy Act - EPA*)[392] којим је покренут процес либерализације тржишта електричне енергије и који је омогућио новим произвођачима електричне енергије приступ постојећим преносним мрежама, што је поспешило конкуренцију. Такође је спроведена регулаторна интервенција на савезном нивоу тако што је Савезна комисија за регулацију енергетике већ 1996. године донела одлуку[393] којом је власницима преносних мрежа наложено да морају да обезбеде отворен и недискриминаторан приступ својој инфраструктури за све учеснике на тржишту. Нова одлука истог органа у овој области уследила је 1999. године[394] и њоме је подстакнуто формирање независних оператора преносних система (*Independent System Operators - ISO*) како би се обезбедило неутрално управљање преносним мрежама и Регионалних преносних организација (*Regional Transmission Organizations,* или *RTO*) како би се обезбедило ефикасније управљање и већа конкуренција на тржишту електричне енергије. Одлука бр. 2000 је била значајна јер је поставила темеље за модерно, конкурентно тржиште електричне енергије у САД, уз

[391] Годишњи извештај о имплементацији Уговора о енергетској заједници за 2025. годину, Енергетска заједница, Беч, 2025, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.energy-community.org/dam/jcr:ee52fae5-11ae-49f5-b731-3f82f9178e73/ECS_IR2025.pdf&ved=2ahUKEwjPu8b_9d6TAxW16wIHHfgVKukQFnoECAwQAQ&usg=AOvVaw3tKcnm2pD_pvcJ0_TOToPk (8.4.2026.), стр. 147.

[392] The Energy Policy Act of 1992 (EPAct 1992), 42 U.S.C. §13201 (1992).

[393] *FERC Order No. 888 of 1996*, Docket Nos. RM95–8–000 and RM94–7– 001; Order No. 888.

[394] FERC Order No. 2000 of *1999,* Docket No. RM99-2-000; Order No. 2000

боље коришћење инфраструктуре и фер приступ за све учеснике. Постојали су, наравно, и проблеми, као што су ризици нестабилности цена и неуспешне реформе у појединим регионима (нпр. криза на калифорнијском тржишту електричне енергије 2000-2001).

8.4 Постојећи примери конкуренције у електроенергетском сектору

Развој науке, технике и технологије у последњих неколико деценија довео је до темељне трансформације енергетских система широм света, посебно у сегменту електричне енергије. Традиционалне структуре у којима су производња, пренос и дистрибуција електричне енергије биле под контролом једног или неколицине великих, вертикално интегрисаних предузећа све више уступају место конкурентним тржишним моделима који комбинују либерализацију, технолошке иновације и регулаторне реформе. Овај процес није био униформан. На нивоу Европске уније, Сједињених Америчких Држава и Србије развили су се специфични модели заштите конкуренције у електроенергетском сектору који су прилагођени њиховим правним оквирима, историјском контексту, тржишним условима и социјалним карактеристикама потрошача. У Европској унији процес либерализације енергетских тржишта започео је током деведесетих година XX века и постао је кључни елемент енергетске политике заједнице са циљем повећања ефикасности, смањења цена и унапређења интеграције обновљивих извора. Законодавни оквир, укључујући Први, Други и Трећи енергетски пакет (1996, 2003 и 2009. године), као и касније реформе и иницијативе као што је пакет "Чиста енергија за све Европљане" подразумева правно раздвајање (*unbundling*) производње електричне енергије и мреже преноса како би се спречило фаворизовање сопствених производних капацитета од стране оператера преноса и дистрибуције. Овим регулисањем, сваки добављач струје може да конкурише на тржишту без дискриминације, а велепродајна и малопродајна тржишта функционишу у складу са принципима тржишне економије. Кључне компоненте заштите конкуренције у ЕУ укључују оснивање регионалних платформских тржишта попут *Nord Pool* у северној Европи и *EPEX SPOT* у Западној Европи, на којима се произвођачи и добављачи надмећу на основу цене и капацитета, што доводи до ефикасније алокације ресурса и нижих трошкова за потрошаче. Потрошачи, како домаћинства тако и привредна друштва, имају право да промене добављача струје (*right to switch*), што даље подстиче конкуренцију и побољшава услуге и опције плаћања. При томе, регулаторни органи захтевају транспарентност података и обавезују оператере мрежа да обезбеде недискриминаторан приступ трећим лицима. Ефикасност ових механизама се огледа и у стимулисању иновација у производњи енергије, као што су дигитализација енергетских система, управљање потражњом, интеграција складишта енергије и подстицаји за улагање у обновљиве изворе, нарочито соларну и ветроенергију. У Сједињеним Америчким Државама, конкуренција у електроенергетском сектору је веома специфична и варира од државе до државе због федералне структуре и поделе надлежности између федералних и државних регулатора. Савезна комисија за регулацију енергетике (*FERC - Federal Energy Regulatory Commission*) надзире велепродајно тржиште електричне енергије и функционисање регионалних организација за пренос електричне енергије и независних оператора система, попут *PJM Interconnection* на североистоку, *ERCOT* у Тексасу

и *CAISO* у Калифорнији. Ове организације управљају централизованим тржиштима на којима се произвођачи електричне енергије на аукцијама надмећу за снабдевање електричном енергијом у реалном времену. Овај модел омогућава да најјефтинији ресурси задовољавају потражњу, да се стимулише конкуренција и да се обезбеди поузданост система у случају вршних оптерећења. На малопродајном нивоу, одређене државе као што су Тексас, Масачусетс и Њујорк омогућавају потрошачима да бирају свог добављача, чиме се подстиче конкуренција међу предузећима на основу цена, услуга, квалитета и програма заштите животне средине. Истовремено, државе које нису либерализовале малопродајно тржиште и даље имају традиционалне комуналне монополисте, али и ту *FERC* и државни регулаторни органи захтевају транспарентност, недискриминаторски приступ инфраструктури и поштовање стандарда поузданости како би се избегло злоупотребљавање тржишног положаја. Србија се налази у процесу трансформације електроенергетског сектора у складу са директивама Европске уније и међународним обавезама о тржишној интеграцији. Традиционално, предузеће Електропривреда Србије доминира производњом и дистрибуцијом електричне енергије, а цена за домаћинства и мала предузећа је регулисана. У релативно слободној зони остају велики индустријски потрошачи, који могу приступити тржишту као директни купци и бирати добављаче, чиме се остварује ограничена конкуренција у великом потрошачком сегменту. Регулаторни оквир надзире Агенција за енергетику Србије, која поставља правила за приступ тржишту, прати транспарентност и омогућава интеграцију нових произвођача у постојећу инфраструктуру, нарочито оних из области обновљивих извора.

У свим овим системима, конкуренција у сектору електричне енергије не значи увек потпуно конкурентно тржиште у класичном смислу, већ пре постојање механизама који осигуравају фер приступ инфраструктури, омогућавају избор додатних добављача и стимулишу ефикасност у производњи, дистрибуцији и снабдевању. У ЕУ, такав приступ обухвата интегрисана тржишта, спот аукције, правну раздвојеност мреже и тржишта, транспарентна правила за све учеснике и иновације које унапређују управљање енергетским токовима. У САД се конкуренција заснива на регионалним тржиштима, аутономији држава да уводе избор добављача у сегменту малопродаје и надзору федералних институција над инфраструктуром. У Србији, процес либерализације тек напредује, али је већ створен простор за увођење конкуренције у индустријском сектору и областима обновљивих извора. Сви ови модели показују да је недискриминаторни приступ преносним и дистрибутивним мрежама од кључног значаја. То омогућава новим произвођачима и добављачима да уђу на тржиште без обзира на величину или положај постојећих компанија. Такође, транспарентно формирање цена, укључујући аукцијске механизме и независне берзе електричне енергије, омогућава да се цене одређују на основу тржишне понуде и потражње, а не искључиво на основу административно постављених тарифа. Избор крајњег купца, који је распрострањен у либерализованим државама, приморава компаније да нуде боље цене и услуге да би задржале или привукле потрошаче. То стимулише иновације у тарифним моделима, нуди више опција плаћања, енергетску ефикасност и програме заштите животне средине, као што су зелени уговори за снабдевање и уговори за уграђивање соларних панела. Регулаторни надзор је присутан у свим анализираним системима јер обезбеђује да природни монополи не злоупотребљавају свој положај, да новим учесницима дају фер приступ мрежи и да цене

остају транспарентне. Без сталног надзора, постоји ризик да доминантни актери користе своје тржишне позиције за фаворизовање сопствених капацитета, ограничење избора или дискриминаторни третман нових добављача.

Тако можемо да закључимо да се конкуренција у сектору електричне енергије у ЕУ обезбеђује кроз регулаторну либерализацију, интегрисана тржишта и избор потрошача. У САД, конкурентни механизми функционишу путем регионалних тржишта и државних програма за избор добављача у малопродаји електричне енергије, уз федерални надзор над инфраструктуром. У Србији, конкуренција још није у потпуности развијена, али се кроз реформе и отварање тржишта великим потрошачима и новим производним изворима постепено гради база за конкурентан систем. Без обзира на разлике, основни принципи попут транспарентних цена, фер приступа инфраструктури и стимулативног оквира за улазак нових актера представљају основу за конкурентна тржишта електричне енергије која подржавају ефикасност, иновације и поуздано снабдевање. Либерализација тржишта електричне енергије, када је правилно регулисана, доноси дугорочне користи као што су повећана инвестициона активност, смањење монополских ризика, боља интеграција обновљивих извора и стварање услова за стабилне и конкурентне цене за потрошаче. Иако сваки од наведених система има свој приступ, заједнички циљ свих тржишта је оптимизација ресурса, енергетска сигурност и задовољење еколошких стандарда кроз конкурентне, иновативне и транспарентне механизме снабдевања електричном енергијом.

8.5 Закључак главе

Правила о заштити конкуренције у електроенергетском сектору имају за циљ побољшање економске ефикасности и ограничење тржишне снаге учесника на тржишту, али њихова примена у сектору електричне енергије представља сложено питање. Постоје аутори који сматрају да конкуренцију није могуће доследно спровести на тржиштима производа који се сматрају јавним добрима, а електрична енергија се све чешће сврстава у ову категорију. Поред тога, енергетско сиромаштво је постало значајно социјално питање, што утиче на политичке одлуке и додатно разликује електричну енергију од обичне робе. Иако се електрична енергија на први поглед може сматрати хомогеним производом, јер „сви електрони изгледају идентично“, она поседује специфичности које захтевају другачији приступ у контексту конкуренције и тржишних правила. Прва специфичност је то што је електрична енергија секундарни извор енергије, јер се не налази у природи у чистом облику већ се мора произвести из примарних извора као што су фосилна горива, обновљиви извори и нуклеарна енергија. Након производње, енергија се преноси високонапонским водовима до потрошача, а низак напон се користи у домаћинствима и малим предузећима, уз помоћ трансформатора који прилагођавају напон на различитим фазама пута електричне енергије. Друга и најважнија специфичност је немогућност складиштења електричне енергије у великим количинама, што захтева непрекидно уравнотежење понуде и потражње. У старим вертикално интегрисаним системима, један оператор контролисао је производњу, пренос и резервне капацитете, док на либерализованим тржиштима велепродајни сегмент носи ризике нестабилности цена и потенцијалног отказивања система. Специфичност тржишта

електричне енергије огледа се и у веома кратким роковима трговања и ограниченој ликвидности, што доводи до велике флуктуације цена, као што је било у Калифорнији 2001. године, када су цене електричне енергије порасле десетоструко у кратком року.

Питање конкуренције у сектору електроенергетике такође се односи на природне монополе и монопсоне. Слично као што је у телефонској индустрији у САД дошло до разбијања монопола компаније *AT&T*, у електроенергетици постоје механизми који имају за циљ смањење тржишне снаге доминантних предузећа, али се природни монопол мреже не може у потпуности елиминисати због високих фиксних трошкова и специфичности инфраструктуре. У САД, пре реформе, цена производње електричне енергије у нуклеарним електранама често је била већа од цене конкурентних гасних електрана, што је указивало на потребу либерализације и формирање тржишних механизама који омогућавају ефикасније коришћење ресурса. Дерегулација је омогућила трговцима да продају струју на тржиштима са већом конкуренцијом, али је истовремено довела до оптерећења преносних мрежа, што је имало за последицу и велики колапс електроенергетског система из 2003. године. Кључни инструмент за обезбеђење фер конкуренције у електроенергетском сектору је раздвајање делатности (такозвани *unbundling*). Електроенергетика обухвата производњу, пренос, дистрибуцију и снабдевање, а раздвајањем се конкурентни сегменти производње и снабдевања (малопродаје) одвајају од неконкурентних сегмената преноса и дистрибуције. Ово раздвајање може бити рачуноводствено, функционално, правно или својинско, у зависности од степена независности који се захтева од субјеката. Рачуноводствено раздвајање подразумева посебно вођење финансијске евиденције, функционално раздвајање организовање независних организационих јединица за управљање мрежом и конкурентне делатности, правно раздвајање формирање одвојених правних лица, а својинско раздвајање потпуно одваја власништво над мрежом од производње и снабдевања. У Европској унији, овај процес је развијан кроз четири енергетска пакета. Први пакет из 1996. године увео је рачуноводствено раздвајање, други пакет из 2003. године обавезује на правно и функционално раздвајање, трећи пакет из 2009. године потпуно раздваја власништво над преносном мрежом, а четврти пакет из 2019. године проширује обавезе независности оператора и заштите потрошача. Србија је као део процеса усаглашавања са правним тековинама ЕУ усвојила Закон о енергетици 2014. године који прописује рачуноводствено и правно раздвајање оператора преносног и дистрибутивног система, при чему „Електромрежа Србије“ а.д. функционише као независно правно лице, а „ЕПС Дистрибуција“ д.о.о. као самостално привредно друштво у оквиру „Електропривреда Србије“ а.д. У САД, процес раздвајања омогућио је новим произвођачима приступ постојећим преносним мрежама, формирање независних оператора система (*ISO*) и регионалних преносних организација (*RTO*), чиме је створена основа за конкурентно тржиште електричне енергије.

Примери конкуренције у различитим системима показују различите приступе. У ЕУ, кроз правно раздвајање и интегрисана регионална тржишта као што су *Nord Pool* и *EPEX SPOT*, сваки произвођач и добављач имају могућност фер надметања, а потрошачи могу бирати добављача, што стимулише иновације, дигитализацију и улагања у обновљиве изворе. У САД, прописи које на савезном нивоу доноси Савезна комисија за регулацију енергетике (*FERC*) омогућава регионалним тржиштима и државним

програмима избора добављача да стимулишу конкуренцију, али успешност зависи од инфраструктуре и регулаторног надзора. Србија, иако тек у процесу либерализације, омогућава конкуренцију великим индустријским потрошачима и постепено отвара тржиште новим произвођачима, посебно у области обновљивих извора.

Сви ови системи показују да конкуренција у електроенергетском сектору није увек потпуно тржишна у класичном смислу, већ подразумева механизме фер приступа инфраструктури, могућност избора добављача, транспарентно формирање цена и стимулисање ефикасности и иновација. Транспарентност, независност оператора мреже, могућност избора крајњег потрошача и регулаторни надзор представљају темељ за одржив и конкурентан систем снабдевања електричном енергијом. Либерализација, када је правилно регулисана, доноси дугорочне користи као што су боља енергетска ефикасност, интеграција обновљивих извора, смањење монополских ризика и стабилне цене за потрошаче. Без обзира на регионалне разлике, сви системи очигледно имају заједничке циљеве у виду оптимизације ресурса и обезбеђивање енергетске сигурности и достизања еколошких стандарда кроз конкурентно, транспарентно и иновативно снабдевање електричном енергијом.

Глава IX

Довођење у равнотежу начела слободне конкуренције и карактеристика електроенергетског сектора, у светлу потребе обезбеђивања његове дугорочне стабилности

9.1 Увод

Из свега до сада наведеног недвосмислено произлази да електроенергетски сектор има изузетан значај за функционисање савремене привреде и друштва. Електрична енергија представља основни производ модерне индустрије и инфраструктуре, па је стабилност њене производње, преноса и снабдевања од кључног значаја за економски развој и друштвену сигурност. Због тога су се током већег дела XX века електроенергетски системи у већини држава развијали као вертикално интегрисани системи природних монопола, најчешће под снажном државном регулацијом или у државном власништву. Ове компаније су имале фактички искључива права за снабдевање електричном енергијом домаћинстава, комерцијалних и индустријских потрошача унутар одређеног географског подручја[395]. Разлог за то је била (и остала) чињеница да једноставно није целисходно имати две међусобно конкурентне мреже високог или ниског напона. Чак и када би се омогућило међусобно повезивање електромрежа у власништву различитих компанија, закони физике би учинили да то не буде изводљиво на планирани начин (нпр. проток струје у једном воду утиче на капацитет других водова у систему). Због тога и данас на једном тржишту постоји само једна мрежа преноса електричне енергије, што међутим, више није случај са њеном производњом. Раније је стање технике било такво да су губици у преносу електричне енергије били толики да се није исплатило транспортовати је на велике раздаљине, него је боље било изградити више мањих локалних електрана. Данас су губици на мрежи у толикој мери смањени да једна другој конкуришу електране међусобно удаљене стотинама километара. Осим тога, високи оперативни трошкови и трошкови изградње нових постројења, високе малопродајне цене електричне енергије, као и пад трошкова производње у новим постројењима, подстакнут развојем ефикаснијих технологија производње електричне енергије створили су притисак за промене које би довеле до смањења трошкова електричне енергије и снижавања цена за крајње потрошаче.

Због тога, од краја XX века уочљив је глобални тренд либерализације и реструктурирања електроенергетског сектора, чији је циљ увођење тржишних механизама и подстицање конкуренције. Овај процес подразумева раздвајање различитих делатности унутар електроенергетског система, као што су производња, пренос, дистрибуција и снабдевање електричном енергијом, као и постепено отварање појединих сегмената тржишта за конкуренцију. Ипак, електроенергетски сектор поседује специфичне техничке и економске карактеристике које га значајно разликују од већине других тржишта. Због тога је увођење принципа слободне конкуренције морало бити пажљиво уравнотежено са потребом очувања поузданости и дугорочне стабилности електроенергетског система. То није било нимало лако, будући да се електроенергетски

[395] Joskow, P. L, *Lessons learned from electricity market liberalization*, стр. 10.

сектор одликује бројним техничким и економским специфичностима које условљавају посебан режим регулације. Пре свега, производња и потрошња електричне енергије морају бити у сталној равнотежи, јер се електрична енергија у великим количинама не може једноставно складиштити. То значи да електроенергетски систем мора функционисати као јединствена и високо координисана техничка целина. Поред тога, изградња електроенергетске инфраструктуре, као што су електране, далеководи и трансформаторске станице, захтева изузетно велике инвестиције и дуге периоде повраћаја капитала. Ови фактори су иницијално и доводили до појаве економије обима, што је историјски оправдавало постојање природних монопола у појединим сегментима електроенергетског система, нарочито у преносу и дистрибуцији електричне енергије. Још једна важна карактеристика овог сектора јесте постојање физичких ограничења мреже. Преносна мрежа има ограничене капацитете, а проток електричне енергије одређен је законима физике, а не искључиво економским одлукама тржишних учесника. Ова ограничења могу омогућити појединим произвођачима да остваре тржишну моћ, чак и у формално конкурентним тржишним условима.

Због наведених специфичности електроенергетски сектор представља пример индустрије у којој се принципи заштите конкуренције морају комбиновати са техничким и регулаторним механизмима који обезбеђују сигурност система. Од 1990-их година многе државе започеле су реформе електроенергетског сектора са циљем повећања ефикасности, снижавања цена и подстицања технолошких иновација. Основни елементи ових реформи били су пре свега раздвајање вертикално интегрисаних електроенергетских компанија, стварање независних оператора система и увођење конкурентних тржишта електричне енергије. Заправо је могуће идентификовати један стандардни модел либерализације тржишта електричне енергије кроз реформу регулативе и развој конкурентних тржишта електричне енергије и закључити да је он широм света обухватао неколико кључних компоненти: приватизацију државних електроенергетских монопола, вертикално раздвајање потенцијално конкурентних сегмената, хоризонтално реструктурирање сектора производње електричне енергије, хоризонталну интеграцију преносне инфраструктуре, успостављање јавних институција тржишта електричне енергије на велико (тзв. *spot* тржишта), развој активних институција на страни потражње, примену правила и механизама који имају за циљ обезбеђивање ефикасног приступа преносној мрежи за купце и продавце електричне енергије на велико, раздвајање малопродајних тарифа од регулисаних накнада за коришћење дистрибутивне и преносне мреже (које и даље углавном обезбеђују регулисани монополи), увођење гарантованог снабдевања за одређене категорије потрошача, и оснивање независних регулаторних тела и тела која су задужена за транзицију из старог у нови систем[396].

Либерализација је у већини случајева започела у сектору производње електричне енергије, где је било могуће створити услове за конкуренцију између различитих произвођача. Након тога развијена су и тржишта велепродаје, на којима се електрична енергија купује и продаје путем различитих тржишних механизама, као што су дневна и

[396] Joskow, P. L, *Lessons learned from electricity market liberalization*, стр. 14.

унутардневна тржишта. Након тога, подразумевало се спровођење низа институционалних и структурних промена које су за циљ имале стварање услова за развој конкурентног тржишта електричне енергије, уз истовремено очување поузданости и стабилности електроенергетског система. Једна од кључних мера у том процесу јесте приватизација државних електроенергетских монопола. Сврха ове мере је успостављање строгих буџетских ограничења и снажних подстицаја за повећање ефикасности пословања, као и смањење могућности да држава користи ова предузећа за остваривање скупих политичких циљева који нису у складу са економском рационалношћу. Поред приватизације, важан елемент реформе представљало је вертикално раздвајање делатности унутар електроенергетског сектора. То је пре свега подразумевало одвајање потенцијално конкурентних сегмената, као што су производња, трговина и снабдевање електричном енергијом, од делатности које ће и даље бити предмет регулације, попут преноса, дистрибуције и управљања системом. Ово раздвајање, као што је већ објашњено у овом раду, може бити спроведено структурно, кроз раздвајање власништва над различитим делатностима, или функционално, путем успостављања унутрашњих организационих баријера, који раздвајају повезана друштва унутар истог предузећа. Ове мере сматрају се неопходним како би се спречило унакрсно субвенционисање конкурентних делатности из регулисаних сегмената пословања и избегле дискриминаторне праксе које би могле ограничити приступ дистрибутивним и преносним мрежама, од којих зависе сви снабдевачи електричном енергијом. Хоризонтално реструктурирање сектора производње електричне енергије доводило је до стварања довољног броја међусобно конкурентних произвођача како би се ограничила могућност злоупотребе тржишне моћи појединих учесника и обезбедили услови за функционисање разумно конкурентних тржишта електричне енергије на велико. Истовремено, међутим, било је неопходно спроводити у одређеној мери хоризонталну интеграцију у сегменту преносне инфраструктуре и управљања мрежом, како би систем обухватио географски простор природних тржишта електричне енергије. Да због тога не би долазило до злоупотреба, успостављан је један независан оператор система, који је био задужен за управљање радом преносне мреже, планирање производње ради задовољења потражње, одржавање физичких параметара система као што су фреквенција, напон и стабилност, као и за усмеравање инвестиција у преносну инфраструктуру у складу са стандардима поузданости и економске ефикасности. Такође, паралелно су успостављани институционални механизми за функционисање велепродајног тржишта електричне енергије, који подразумевају формирање јавних и добровољних спот тржишта електричне енергије и тржишта оперативних резерви, која омогућавају усклађивање понуде и потражње у реалном времену. Ова тржишта омогућавају ефикасну расподелу ограничених капацитета преносне мреже, брзо реаговање на непланиране испаде у производним или преносним постројењима и одржавање стабилности система у оквиру прописаних техничких параметара. Истовремено, она омогућавају економски ефикасну трговину између различитих учесника на тржишту, укључујући произвођаче, купце и снабдеваче. Поред институција на страни понуде, реформе подразумевају и развој механизама на страни потражње, који омогућавају потрошачима да реагују на промене цена на тржишту електричне енергије, што доприноси већој ефикасности функционисања тржишта. На тај начин реакције

потрошача на кретања цена и захтеве поузданости система постају интегрални део тржишних механизама како на тржишту електричне енергије на велико, тако и на малопродајном тржишту. Да би тржиште функционисало ефикасно, неопходна је и примена одговарајућих регулаторних правила и институционалних механизама који обезбеђују недискриминаторан приступ преносној мрежи. То подразумева успостављање механизама за ефикасну расподелу ограничених преносних капацитета између различитих корисника мреже, као и јасне и транспарентне процедуре за избор локације и прикључење нових производних постројења на електроенергетску мрежу.

Још један важан елемент реформе представља раздвајање малопродајних тарифа. Овим поступком цене електричне енергије и пратећих услуга за крајње потрошаче, које се могу обезбеђивати у условима конкуренције, одвајају се од регулисаних накнада за коришћење дистрибутивне и преносне мреже. Ове накнаде, које представљају цену услуге испоруке електричне енергије, и даље обезбеђују регулисани монополи, јер су дистрибуција и пренос делатности које задржавају карактер природног монопола. Пошто је теоретски могуће да у појединим случајевима креатори јавних политика могу одлучити да конкуренција на малопродајном тржишту не буде доступна свим категоријама потрошача, посебно домаћинствима и малим комерцијалним корисницима, у таквим ситуацијама дистрибутивне компаније или други одређени снабдевачи имају обавезу да обезбеде снабдевање ових потрошача куповином електричне енергије на конкурентним тржиштима на велико или, уколико то сматрају оправданим, изградњом сопствених производних капацитета. У случају да се одлуче за сопствену производњу, цене електричне енергије морају бити усклађене са регулаторним реперима заснованим на тржишним условима, најчешће кроз примену конкурентних поступака набавке. Кључну улогу у спровођењу ових реформи имају независна регулаторна тела. Она морају располагати поузданим информацијама о трошковима, квалитету услуга и упоредним резултатима предузећа која пружају регулисане мрежне услуге. Поред тога, неопходно је да имају јасна овлашћења за спровођење регулаторних правила, као и стручан кадар који ће бити у стању да ефикасно користи доступне информације и регулаторна овлашћења ради контроле цена које наплаћују дистрибутивна и преносна предузећа и утврђивања услова приступа мрежи за снабдеваче електричном енергијом. Иако се ова компонента реформе често потцењује, она представља један од кључних предуслова успешне либерализације, као што је то случај и са увођењем транзиционих механизама који ће омогућити постепен и стабилан прелазак са старог, монополског модела електроенергетског система на нови модел заснован на тржишним принципима.

Након неколико деценија од либерализације тржишта електричне енергије широм света могуће је уочити одређене законитости, али и негативне последице тог процеса. Програми либерализације електроенергетског сектора у последњих тридесет година били су усмерени на вертикално и хоризонтално реструктурирање, при чему су успостављене тржишне институције које подржавају конкуренцију између произвођача електричне енергије, конкуренцију у малопродајном снабдевању и раздвајање услуга које пружају регулисани сегменти као што је пренос од потенцијално конкурентних сегмената попут производње електричне енергије. Наиме, иако конкуренција може донети бројне предности, искуство реформе електроенергетских тржишта показује да потпуно ослањање на тржишне механизме може довести и до одређених проблема. Осим

тога, са развојем дигиталних технологија који има утицај на апсолутно све сфере пословања потпуно је немогуће предвидети каква ће бити будућност тржишта електричне енергије. На пример, већ сада постоје радови у којима је уочено да развој машинског учења и великих језичких модела доводи до краткорочног смањења цене електричне енергије, са неизвесним дугорочним утицајем[397]. Оно што је сигурно јесте да је либерализација имала и значајне последице на енергетску и климатску политику. Истраживања показују да државе које су либерализовале своја електроенергетска тржишта чешће усвајају политике подршке обновљивим изворима енергије, као што су обавезни удели обновљивих извора или системи трговине емисијама[398]. Позитивни помаци остварени су несумњиво и у подизању нивоа квалитета услуга и повећању ефикасности сектора, кроз смањену потребу за изградњом и одржавањем резервних капацитета, а свакако највећи напредак је постигнут тиме што је потрошачима омогућен избор снабдевача електричном енергијом. Нажалост, на нашем тржишту то је више формално право, пошто развој тржишта још није на довољном нивоу да би потрошачи могли ефикасно да га користе.

Дакле, не може се донети универзални закључак да су све последице либерализације тржишта позитивне или негативне. Ипак, постоје и аутори који сматрају да главни циљеви либерализације тржишта електричне енергије нису остварени и да се може закључити да либерализација не испуњава очекивања, односно да према тренутном стању реформи и тенденцијама у тим процесима, ти циљеви (онако како су на почетку реформи били замишљени и постављени) нису ни остварив[399]. Један од најважнијих проблема који се јавља у либерализованим електроенергетским тржиштима јесте могућност појаве нових облика тржишне моћи, којима се смањује степен конкуренције, утиче на квалитет услуга и успорава технолошки развој. Она се може квантификовати кроз цене које одступају од нивоа који би постојао у условима ефективне конкуренције, а може се испољавати на различите начине. На пример, произвођачи који поседују значајну тржишну моћ могу утицати на спот цену електричне енергије, или могу утицати на локацијску маргиналну цену услед загушења у преносној мрежи. Већ је објашњено у овом раду на који начин је шпекулисање ценом електричне енергије, након што је укинута регулација тржишта, довело до краха електроенергетског система Калифорније 2001. године, што је постало један од најпознатијих примера проблема који могу настати услед лоше осмишљене дерегулације електроенергетског сектора. Подсетимо се, Калифорнија је 1996. године била међу првим савезним државама у САД која је либерализовала тржиште електричне енергије, са циљем смањења високих цена које су делимично произилазиле из такозваних „залуталих трошкова“ насталих у претходном регулисаном систему. У почетној фази цена електричне енергије била је замрзнута и увећана за посебну накнаду ради надокнаде тих трошкова, али након укидања ограничења потрошачи су се суочили са наглим растом велепродајних цена. Ограничење малопродајних цена и забрана дистрибутивним компанијама да користе механизме

[397] Shahar Orr, Lessman Stefan, Pele Daniel Traian, Causality analysis of electricity market liberalization on electricity price using novel Machine Learning methods.
[398] Lee, Nathan R., *When competition plays clean: How electricity market liberalization facilitated state-level climate policies in the United States*.
[399] Томинов Иван, Либерализација тржишта електричне енергије – испуњава ли очекивања, стр. 294.

заштите од ценовних ризика довели су до нестабилности тржишта, што је подстакло произвођаче да струју продају у другим државама. Крајем 2000. године цене електричне енергије у Калифорнији су достигле и десет пута већи ниво од уобичајеног, што је почетком 2001. довело до банкрота велике електродистрибутивне компаније *PG&E* и озбиљних поремећаја на регионалном тржишту електричне енергије. Дакле, несумњиво је да се либерализацијом отварају и могућности за шпекулације на тржишту електричне енергије, где су велики енергетски субјекти које подржавају њихове матичне државе поново у предности. На случају Калифорније показало се на прилично драматичан начин шта се догоди ако регулаторни механизми попусте, тј. да у том случају може бити доведен у питање не само квалитет већ и сигурност снабдевања електричном енергијом.

Због тога потпуно ослањање на принципе слободне конкуренције није довољно за обезбеђивање дугорочне стабилности електроенергетског система. Иако тржишни механизми могу допринети повећању ефикасности, снижавању трошкова и подстицању технолошких иновација, специфичности електроенергетског сектора захтевају постојање одређеног степена институционалне и регулаторне контроле. Све специфичности електричне енергије и процеса од њене производње до испоруке крајњим потрошачима указују на то да стабилно функционисање електроенергетског система захтева комбинацију тржишних механизама и ефикасне регулаторне политике. Улога државе и независних регулаторних тела огледа се у успостављању институционалног оквира који омогућава развој конкуренције тамо где је она могућа, али истовремено обезбеђује поузданост снабдевања, стабилност система и заштиту интереса потрошача. Само пажљиво осмишљен баланс између тржишта и регулације може обезбедити дугорочну стабилност и одржив развој електроенергетског сектора. Најновије тенденције иду у правцу комбиновања приступа „конкуренције за тржиште“ и „конкуренције на тржишту“[400]. „Конкуренција за тржиште“ ослања се на конкурентне набавке за дугорочне уговоре о куповини електричне енергије са инвеститорима у ветроелектране, соларне електране и системе складиштења енергије, пожељно на технолошки неутралан начин. С друге стране, „конкуренција на тржишту“ заснива се на краткорочним тржиштима која су осмишљена да омогуће ефикасан и поуздан рад варијабилних извора производње и система складиштења енергије. Ипак, остаје да се реши велики број питања у вези са аукцијама, уговорним механизмима и интеграцијом тржишта. Ово поготово имајући у виду да се циљеви у вези са енергетским тржиштима мењају вртоглавом брзином, пратећи развој технологије и промену циљева јавне политике већине држава. Видели смо да су, иако су се детаљи разликовали од земље до земље, усвојени програми либерализације у посматраним земљама имали сличне основне полазне премисе и да су у почетку били усмерени на ефикасно обезбеђивање услуга производње електричне енергије, омогућавање ефикаснијих одлука о потрошњи и испуњавање прописаних критеријума поузданости система. Међутим, тај контекст се данас брзо мења и сада су успостављени нови циљеви. Многе савезне државе у САД, Европска унија и њене чланице, Уједињено Краљевство и друге земље поставиле су амбициозне циљеве темељне декарбонизације електроенергетског сектора који углавном

[400] Joskow, Paul L., *From Hierarchies to Markets and Partially Back Again in Electricity: Responding to Deep Decarbonization Commitments and Security of Supply Criteria*, стр. 218.

подразумевају 80% до 100% производње електричне енергије без угљеника (нето) до 2050. године[401]. Опште је прихваћено да ће, ради постизања темељне декарбонизације већине електроенергетских система, производња електричне енергије из фосилних горива морати да буде замењена технологијама које не емитују угљеник. У наредним деценијама највероватније ће ветроелектране и соларне електране заменити производњу из фосилних горива и електрана на нуклеарну енергију (мада ће се потоње, након повлачења из употребе, изгледа вратити на велика врата са светском кризом енергената изазваном ратом у Украјини и на Блиском Истоку).

9.2 Обезбеђење несметаног приступа енергетским услугама као људско право

У овом раду је већ објашњено због чега је неопходно направити дистинкцију између права на приступ енергији и права на приступ енергетским услугама[402]. Енергија је у тој мери неопходна свима и за све, да се говори о праву на енергију као о људском праву[403], али су заправо енергетске услуге те које у себи носе истинску вредност и могућност побољшања људских живота, док је енергија сама по себи нема. И поред тога што ниједан међународни акт не предвиђа експлицитно универзално право на слободан приступ енергетским услугама, стандард живота и право на адекватно и здраво становање који су прокламовани као основна права Општом декларацијом Уједињених нација о правима човека, нису остварив без слободног приступа енергији[404]. То је закључила и Радна група Уједињених нација *WEHAB*[405] 2002. године, наводећи у свом извештају да иако енергија сама по себи не представља основну људску потребу, она је кључна за задовољење свих потреба[406]. Осим тога, од доступности и цене енергената зависи цена све остале робе и свих услуга, као и обим трговинске размене и сам развој одређеног друштва, односно дела света. То је, уједно, и један од разлога због чега су државе дуго, све до краја XX века енергетику сматрале превише важним сегментом индустрије да би управљање њоме било препуштено тржишним механизмима и уместо тога одабрале да за себе задрже монопол над тим гранама. Требало је сачекати да сазри друштвени тренутак за спровођење приватизације и либерализације тржишта енергије и енергената и да буде успостављена слобода производње и промета овом врстом робе, односно услуга, да би почели да се развијају и релевантни прописи у тој области.

---

[401] *Ibidem*, стр. 3.

[402] Вид. Други принцип права енергетике у Глави 1.

[403] Нпр. Hughes Mike, "Why Access to Energy Should be a Basic Human Right", у магазину "Forbes", https://www.forbes.com/sites/mikehughes1/2018/12/10/why-access-to-energy-should-be-a-basic-human-right/?sh=749651845f2e.

[404] Лепотић Ковачевић, 621 и члан 25 Опште декларације Уједињених нација о правима човека.

[405] *WEHAB Working Group* је група која је основана у оквиру Уједињених нација као део припрема за Самит о одрживом развоју 2002. године у Јоханесбургу (такође познат као Самит Земље) и бави се одређеним аспектима одрживог развоја. Циљ групе био је да се развију стратегије и политике које ће помоћи у решавању глобалних проблема одрживог развоја који су касније интегрисани у глобалне политике и договоре, укључујући Циљеве одрживог развоја (СДГ) које су Уједињене нације усвојиле 2015. године. Акроним WEHAB представља пет области које су идентификоване као кључне за одрживи развој на глобалном нивоу: W - Water (Вода), E - Energy (Енергија), H - Health (Здравље), A - Agriculture (Пољопривреда), B - Biodiversity (Биодиверзитет).

[406] Извештај радне групе са 7. заседања цитиран је према Bradbrook Adrian J, *Access to Energy Services in a Human Rights Framework,* стр. 3.

Такође, због убрзаног развоја традиционално неразвијених земаља тзв. ”трећег света”, потражња за енергијом константно експоненцијално расте. У последњих двадесет година повећана је за 45%, док се очекује да ће у периоду од 2010. до 2030. расти по стопи од 39%[407]. Ако знамо да су извори енергије ограничени и да раст производње не прати нужно раст потрошње енергената, јасно је питања стабилног снабдевања енергијом са собом носи огромне стратешке и политичке импликације. Ово је уједно, уз несумњиве еколошке и етичке разлоге, један од главних разлога за убрзан развој технологија за црпљење и коришћење алтернативних извора енергије. Посебно је интересантна могућност позивања на изузетак од примене правила о слободној трговини као што је то учињено у члану 36 Уговора о функционисању Европске уније, који се односи на ”јавни морал”[408]. Овде мислимо на фактичко увођење протекционизма субвенционисањем производње ”зелене” енергије. Наиме, протекционизам у овом контексту може бити оправдан као део јавног морала, јер подстицање и подршка "зеленим" енергетским технологијама има друштвени значај у смислу дугорочне користи за животну средину и здравље људи. У овом случају, примена изузетка заснованог на јавном моралу могла би бити оправдана у контексту заштите животне средине као приоритетне вредности која оправдава примену субвенција које се сматрају заштитом друштвеног интереса и опште добробити.

Невероватно је, али истинито, да у данашње време 65% становништва подсахарске Африке живи без електричне енергије, док 40% становништва у земљама у развоју за кување и грејање користе нездрава горива[409]. Разлози због којих многе неразвијене земље немају приступ савременим енергетским услугама никада нису јасно идентификовани и разматрани. Међутим, претпостављени разлози су исти они који су традиционално спречавали или успоравали технолошки напредак, а то су: недостатак технолошког знања, недостатак физичке инфраструктуре и немогућност финансирања нових развојних пројеката[410]. Услед тога, питање ”енергетске правде” постала је веома актуелна морална, филозофска и етичка тема на међународним плану и у националним енергетским политикама појединачних држава. Постојећа литература дели питање енергетске правде на три основне теме: правду у расподели, правду у процедурама и правду у признању[411]. Правда у расподели треба да обезбеди да нису увек осетљиве групе становништва те које највише страдају због распоређености енергетских пројеката и да притисци инвеститора не смеју спречавати државне органе да са дужном пажњом разматрају где ће бити лоциране ветроелектране, термоелектране на угаљ и нуклеарне електрана. Сматра се да би сви сегменти друштва требало да имају једнаку корист и једнако трпе последице оваквог одлучивања. Правда у процедурама подразумева једнаку могућност свих друштвених група да учествују у процесу доношења одлука о предложеним енергетским пројектима, док правда у признању подразумева да све

[407] Leal-Arcas Rafael, Abu Gosh Ehab S. „Energy Trade as a Special Sector in the WTO: Unique Features, Unprecedented Challenges and Unresolved Issues, стр. 18.
[408] Уговор о функционисању Европске уније, Сл. лист ЕУ бр. C 202/47, 7. јун 2016.
[409] Heffron Raphael James, Ronne Anita, Tomain Joseph P., Bradbrook Adrian, Talus Kim, *A Treatise for Energy Law,* стр. 41.
[410] Bradbrook Adrian J, *Access to Energy Services in a Human Rights Framework,* стр.3
[411] McCauley D. and others, *Advancing Energy Justice: The Triumvirate of Tenets”*, стр. 107.

интересне групе, укључујући и оне формиране на основу рода, расе и културног порекла имају право гласа приликом одлучивања о енергетским пројектима.

Енергетска безбедност, међутим, не зависи само од предвидивих фактора попут ограничености количине доступних традиционалних извора енергије. Повремено непредвиђене околности доведу до угрожавања снабдевања енергијом читавих држава, па и целог света, имајући у виду да је читав свет заправо једно, јединствено тржиште енергије. То је, на пример, био случај са избијањем "Арапског пролећа" 2011. године у нафтом богатим земљама Блиског истока и северне Африке, као што је седамдесетих година XX века Ирачко-Ирански рат довео до "велике нафтне кризе" у САД, што је управо случај и сада, када је у току рат између САД и Израела са једне и Ирана са друге стране. Такође и огромне хаварије на енергетским постројењима попут нафтне бушотине "*Deepwater Horizon*" 2010. или нуклеарне електране Фукушима Даичи 2011, поред разорног дејства на животну средину, могу да доведу и до знатних прекида у снабдевању енергијом и знатно утичу на формирање цене енергије[412]. Заправо, прве интервенције на међународном плану усмерене на обезбеђење широког приступа енергетским услугама биле су *ad hoc* карактера и уследиле су као одговор на велике еколошке катастрофе. Тако је МАРПОЛ конвенција Уједињених нација[413] усвојена 1973. године након потонућа прекоокеанских танкера Амоко Кадиз, Ексон Валдез и Тори Кањон. Међутим, и најзначајнија међународна акта која су касније уследила на пољу заштите животне средине (које је уско повезано са правом енергетике), попут Оквирне конвенције Уједињених нација о климатским променама и њен Кјото протокол, не баве се значајем слободног приступа енергетским услугама и енергетику помињу само у оквиру необавезујућих упућивања на обавезу постизања енергетске ефикасности и коришћења обновљивих извора енергије. Све то упркос постојању необоривих резултата научних истраживања која показују да више од 95 процената глобалних емисија угљен-диоксида у атмосфери настаје због активности истраживања, производње и потрошње енергије[414].

На основу свега наведеног, можемо да закључимо да је мноштво аргумената у прилог тезе да је приступ савременим енергетским услугама људско право већ садржано у постојећим обавезама држава преузетим међународним актима у области социоекономских права. Такође је очигледно да се социоекономски циљеви који су садржани у Општој декларацији Уједињених нација о правима човека и Пакту о економским, социјалним и културним правима који је усвојила Генерална скупштина Уједињених нација 1966. не могу постићи без приступа тим услугама. Дакле, у суштини, може се тврдити да је право на приступ савременим енергетским услугама већ имплицитно укључено у низ постојећих конвенција о људским правима. У Републици Србији је изменама и допунама Закона о енергетици уведен појам енергетског сиромаштва као "стања у којем домаћинство нема довољно могућности за приступ основним енергетским услугама, које би требало да обезбеде основни ниво и пристојан

412 Leal-Arcas Rafael, Abu Gosh Ehab S. *Energy Trade as a Special Sector in the WTO: Unique Features, Unprecedented Challenges and Unresolved Issues*" Queen Mary University of London, School of Law, Legal Studies Research Paper No. 176/2014, стр. 23.

413 Међународна конвенција о спречавању загађивања мора са бродова (МАРПОЛ Конвенција), измењена 1978. „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори", број 2/85.

414 Bradbrook Adrian J, *Access to Energy Services in a Human Rights Framework,* стр. 8 и

животни и здравствени стандард"[415]. Овај стандард, притом, обухвата и адекватно грејање, топлу воду, хлађење, осветљење и енергију за напајање кућних апарата што је проузроковано комбинацијом фактора као што су ценовна недоступност, недовољан расположиви приход, висока потрошња енергије, лоша енергетска ефикасност домова и социјални статус потрошача. Критеријуме за утврђивање енергетског сиромаштва дефинише надлежно министарство у сарадњи са надлежним државним органима. Приликом процене броја енергетски сиромашних домаћинстава Министарство у сарадњи са надлежним државним органима за послове социјалне политике, здравља, статистике и другим државним органима, дефинише критеријуме узимајући у обзир групе енергетских, климатских, социјалних и здравствених индикатора и смернице Секретаријата Енергетске заједнице у складу са Уговором о оснивању Енергетске заједнице[416]. Основне мере за смањење и елиминисање енергетског сиромаштва су: енергетска ефикасност, побољшање система грејања и хлађења, информисање и саветовање с циљем оснаживања енергетски угрожених купаца; заштитне мере и стицање статуса енергетски угроженог купца у складу са решењем Владе о стицању статуса енергетски угроженог купца.

9.3 Спречавање злоупотребе тржишне моћи

Програми либерализације електроенергетског сектора у последњих тридесет година били су усмерени на вертикално и хоризонтално реструктурирање, при чему су креиране тржишне институције које подржавају конкуренцију између произвођача електричне енергије, конкуренцију у малопродајном снабдевању и раздвајање услуга које пружају регулисани сегменти од потенцијално конкурентних сегмената. Као што је већ приказано у овом раду, либерализација електроенергетског сектора у САД представљала је контроверзан и сложен процес, а класично реструктурирање и увођење конкуренције спроведено је само у мањем броју америчких савезних држава. Слична ситуација постојала је и у Европи и у другим земљама. Ипак, програми либерализације до данас су значајно трансформисали електроенергетске секторе у многим државама и заснивали су се на истоветним циљевима. У почетној фази сви програми су били усмерени на вертикално реструктурирање ради раздвајања регулисаних сегмената од потенцијално конкурентних, као и на хоризонтално реструктурирање производног сегмента како би се створио довољан број међусобно конкурентних произвођача и тиме ублажили ризици од тржишне моћи. Након тога, програми либерализације били су усмерени на успостављање конкурентних краткорочних велепродајних тржишта електричне енергије и тзв. помоћних услуга (дан-унапред, унутардневна и тржишта на којима се тргује у реалном времену). Иако је основни циљ ових реформи био повећање ефикасности и конкуренције, тржишта електричне енергије ипак су остала подложна успостављању нових видова тржишне моћи и потенцијалној злоупотреби од стране појединих учесника. У електроенергетском сектору тржишна моћ се најчешће испољава кроз могућност произвођача да ограниче производњу или манипулишу понудама како би повећали тржишну цену и притом, због специфичних техничких карактеристика

[415] Закон о енергетици, члан 9а.
[416] Закон о енергетици, члан 9б.

електроенергетског система као што су потребе за тренутним балансирањем производње и потрошње и ограничења преносне мреже, ризик од злоупотребе тржишне моћи у овом сектору је већи него у многим другим индустријама. У електроенергетским тржиштима спречавање оваквог ризика има посебан значај због специфичних карактеристика електричне енергије које подразумевају да производња и потрошња морају бити у сталном балансу, да је могућност складиштења електричне енергије ограничено и да преносна мрежа има техничка ограничења.

Најчешћи механизми злоупотребе тржишне моћи на велепродајним тржиштима електричне енергије су економско задржавање капацитета, физичко задржавање капацитета и манипулација тржишним информацијама[417]. Ово смо већ имали прилику да анализирамо на случају кризе у Калифорнији 2001. године, када су произвођачи искористили тржишну моћ ограничавањем производње како би повећали тржишну цену електричне енергије. Економско задржавање капацитета (тзв. *economic withholding*) представља стратегију у којој произвођач нуди електричну енергију на тржишту по ценама које су значајно више од његових стварних маргиналних трошкова производње**.** На тај начин производни капацитет формално остаје на тржишту, али се због високе цене не активира у процесу диспечинга. У условима велике потражње или ограничене понуде, овакво понашање може довести до повећања тржишне цене електричне енергије. Пошто се на већини велепродајних тржишта цена одређује на основу маргиналне (последње активиране) електране**,** чак и релативно мали део задржаног капацитета може значајно утицати на цену. Физичко задржавање капацитета (тзв. *physical withholding*) представља још директнији облик злоупотребе тржишне моћи. У овом случају произвођач не нуди део расположивог производног капацитета на тржишту**,** иако би могао профитабилно да производи електричну енергију по тренутној тржишној цени и чак и када је тржишна цена већа од његових производних трошкова. Ова стратегија ствара вештачки недостатак понуде, што доводи до повећања тржишне цене. Најблатантнији примери физичког задржавања капацитета су, на пример, намерно проглашавање лажних техничких кварова на електрани, планирање одржавања у периодима високе потражње, повлачење производних јединица из тржишне понуде без техничког оправдања. Манипулација информацијама на тржишту електричне енергије, као вид злоупотребе тржишне моћи, најчешће подразумева коришћење инсајдерских информација о производњи или доступности електрана, објављивање нетачних или обмањујућих података о расположивости капацитета, или координацију између произвођача ради утицаја на цене. У условима ограничене транспарентности, овакве информације могу утицати на понашање других учесника на тржишту и довести до неоснованих ценовних осцилација или неправедних тржишних предности. Због тога су у многим правним системима, посебно у САД и Европској унији, усвојени регулаторни механизми који забрањују манипулацију тржиштем и злоупотребу повлашћених информација у трговању енергијом. Постојеће стратегије за ублажавање тржишне моћи укључују увођење ценовних ограничења, строгу примену политика заштите конкуренције, подстицање вертикалне интеграције (!), као и увођење обавезе

[417] OECD, *Competition Market Study of Ukraine's Electricity Sector*.

закључивања ”форвард” уговора за снабдеваче[418]. На појединим тржиштима у Сједињеним Америчким Државама оператори система иду корак даље и прате и ублажавају тржишну моћ у реалном времену. У ту сврху су увели аутоматизоване процедуре ублажавања (*Automated Mitigation Procedures*), односно алгоритме који анализирају све понуде за снабдевање, откривају потенцијалну злоупотребу тржишне моћи и коригују понуде на које се она односи. На нивоу Европске уније кључни инструмент за спречавање злоупотреба на енергетским тржиштима је Уредба о интегритету и транспарентности велепродајног тржишта енергије[419]. Овом уредбом је успостављен европски правни оквир чији је циљ спречавање инсајдерског трговања, забрана манипулације тржиштем и обавеза објављивања унутрашњих информација. Њен основни циљ је да омогући да цене на велепродајним тржиштима одражавају фер и конкурентну интеракцију понуде и потражње, као и да се спречи стицање профита путем злоупотребе тржишта. Поред тога, Агенција за сарадњу енергетских регулатора (*ACER*) и национални регулатори надгледају тржиште и имају мандат да истражују потенцијалне злоупотребе. Овом уредбом уведен је посебан оквир надзора за тржишта електричне енергије и гаса, осмишљен тако да одражава физичке карактеристике понуде и потражње на овим тржиштима. Уредба *REMIT* је усклађена са финансијским прописима и захтева да се приликом праћења велепродајних енергетских тржишта узму у обзир и интеракције са тржиштем угљеника, иако се емисионе квоте, према дефиницији *REMIT*, не сматрају велепродајним енергетским производима. Основне одредбе *REMIT* обухватају забрану трговања на основу повлашћених (инсајдерских) информација, забрану манипулације тржиштем, као и обавезу учесника на тржишту да објављују повлашћене информације. Агенција за сарадњу енергетских регулатора (*ACER*) објављује необавезујуће смернице о примени *REMIT* намењене националним регулаторним органима[420]. Те смернице појашњавају дефиниције велепродајних енергетских производа, велепродајних енергетских тржишта и учесника на тржишту, као и начин испуњавања обавезе објављивања повлашћених информација. Четврта и уједно последња верзија смерница *ACER*, објављена 17. јуна 2016. године, детаљно разрађује обавезе лица која професионално организују трансакције. *REMIT* се примењује на учеснике на тржишту, односно на свако физичко или правно лице које учествује у трансакцијама на велепродајним енергетским тржиштима. Велепродајни енергетски производи на које се ова уредба односи обухватају уговоре о испоруци електричне енергије или природног гаса у Европској унији, као и уговоре о преносу електричне енергије или гаса унутар Уније, укључујући и њихове деривате, без обзира на то да ли су закључени на спот тржишту или на тржишту фјучерса. *REMIT* се не примењује на уговоре о снабдевању или дистрибуцији са крајњим потрошачима, осим у случајевима када годишња потрошња тих потрошача премашује 600 GWh. Одредбе које се односе на инсајдерско трговање и манипулацију тржиштем не примењују се на велепродајне енергетске производе који су истовремено класификовани као финансијски инструменти и подлежу прописима о

[418] Adelowo Jacqueline, Bohland Moritz, Redesigning automated market power mitigation in electricity markets
[419] Уредба (ЕУ) 1227/2011 Европског парламента и Савета од 25. октобра 2011. о интегритету и транспарентности велепродајног тржишта енергије (*REMIT*), Сл. лист ЕУ бр. L 326/1, 8. децембар 2011.
[420] Ове смернице доступне су на: https://www.acer.europa.eu/remit/about-remit/remit-guidance.

злоупотреби тржишта. Ипак, на те инструменте се и даље односи обавеза објављивања повлашћених информација прописана чланом 4 *REMIT*-а.

Иако у овој области постоји значајан регулаторни оквир, потпуно елиминисање тржишне моћи није могуће, па регулатори морају проценити када је интервенција оправдана. Регулаторни механизми као што су Уредба *REMIT*, системи мониторинга тржишта, ограничења цена и алгоритми за ублажавање тржишне моћи значајно доприносе заштити конкуренције и потрошача. Међутим, будући електроенергетски системи ће још више зависити од флексибилних производних јединица које се могу брзо активирати, како би се уравнотежио све већи удео несталних обновљивих извора енергије, у условима недовољних капацитета за складиштење енергије и ограничене краткорочне реакције потрошње). То повећава ризик од злоупотребе тржишне моћи. Илустративан пример представља недавна енергетска криза, у којој су цене електричне енергије значајно порасле због високих трошкова производње у гасним електранама, услед рата у Украјини. У таквим условима велике компаније које поседују разноврстан портфељ производних капацитета могу потенцијално стратешки распоређивати рад својих електрана како би максимизовале неочекиване профите.

9.4 Успостављање правичне ценовне политике

Тржиште електричне енергије представља специфичан сектор у којем се укрштају економски и правни интереси, јер електрична енергија има статус јавног добра од општег интереса. Због тога државе традиционално имају значајну улогу у регулисању овог сектора. Процес либерализације електроенергетског сектора, започет деведесетих година прошлог века са циљем успостављања јединственог и конкурентног тржишта електричне енергије довео је до тога да се цене у великој мери формирају на тржишту. Ипак, законодавством Европске уније посебно је потцртано да функционисање тржишта мора бити засновано на принципима транспарентности, недискриминације и заштите потрошача и да правила тржишта електричне енергије морају обезбедити да цене буду засноване на тржишним принципима и да буду транспарентне и недискриминаторне, као и да подстичу ефикасно функционисање тржишта[421]. Правичност ценовне политике на тржишту електричне енергије заснива се на неколико основних правних принципа који су утврђени у европском енергетском законодавству. Један од основних принципа енергетског права јесте транспарентност формирања цена. Потрошачи и учесници на тржишту морају имати приступ релевантним информацијама о ценама и условима снабдевања. Европско законодавство наглашава да потрошачи морају имати право на јасне и разумљиве информације о ценама и тарифама, како би могли да доносе одлуке засноване на релевантним и довољним информацијама приликом избора снабдевача. Транспарентност тржишта такође је важна за спречавање манипулација ценама и злоупотребе тржишне моћи. Правичност цена подразумева и једнак третман свих учесника на тржишту електричне енергије. Овај принцип је посебно важан у приступу електроенергетској мрежи, јер преносни и дистрибутивни

[421] Директива (ЕУ) 2019/944 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и измени Директиве 2012/27/EU *Сл. лист ЕУ* бр. *L 158,* 14. јун 2019.

системи, као што смо објаснили, представљају природне монополе. Европским законодавством такође је прописано да приступ мрежи мора бити заснован на објективним, транспарентним и недискриминаторним критеријумима[422]. Овај принцип спречава да оператори система или доминантни тржишни учесници фаворизују одређене произвођаче или снабдеваче. Правична ценовна политика мора узети у обзир и заштиту крајњих потрошача, посебно у контексту енергетског сиромаштва. Према европском законодавству, државе чланице имају право да у одређеним случајевима уведу регулисане цене електричне енергије за осетљиве потрошаче, како би се обезбедила приступачност енергије. Суд правде Европске уније је донео више пресуда које се односе на државну интервенцију у ценама, посебно у сектору енергетике, којима је потврђено да регулисање цена може бити оправдано под строгим условима. Тако је, на пример, у релативно недавно донетој пресуди у предмету бр. C-410/23 у контексту заштите потрошача суд потврдио да мере интервенције државе у формирању цена морају бити пропорционалне, временски ограничене, транспарентне и засноване на објективним критеријумима како би се заштитили потрошачи, а да притом не угрозе функционисање конкурентног тржишта[423]. Суд је, дакле, потврдио да државна интервенција у формирању цена може бити оправдана када је усмерена на заштиту потрошача и обезбеђивање сигурности снабдевања, под условом да је пропорционална и временски ограничена.

Независна регулаторна тела такође имају централну улогу у обезбеђивању правичне ценовне политике на тржишту електричне енергије. Према европском законодавству, национални регулатори морају бити независни од политичких и тржишних интереса и имати овлашћења да одобравају или надгледају тарифе за пренос и дистрибуцију електричне енергије, прате функционисање тржишта електричне енергије и спречавају злоупотребу тржишне моћи. Тако Агенција за сарадњу енергетских регулатора (*ACER*) има важну улогу у координацији регулаторних активности на нивоу Европске уније и у надзору функционисања унутрашњег тржишта електричне енергије. Ово тело формирано је, са седиштем у Љубљани, у склопу Трећег пакета либерализације енергетског тржишта ЕУ и има улогу да допуњује и координира рад националних регулатора и учествује у стварању Европских мрежних правила. Послови *ACER*-а обухватају и решавање спорова везаних за приступ и операциону стабилност

---

422 Уредба (ЕУ) 2019/943 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о унутрашњем тржишту електричне енергије, Сл. лист ЕУ бр. L 158, 14. јун 2019. и Уредба (ЕУ) 2024/1747 Европског парламента и Савета од 13. јуна 2024. о измени Уредаба (ЕУ) 2019/942 и (ЕУ) 2019/943 у погледу побољшања модела тржишта електричне енергије у Унији, Сл. лист ЕУ бр. L 2024/1747, 26. јун 2024.

423 Пресуда Суда Европске уније од 8. маја 2025. године у предмету број C-410/23 поводом захтева за доношење претходне одлуке у предмету I. S. A. против S. J ради тумачења Директиве Савета 93/13/ЕЕЗ о непоштеним одредбама у потрошачким уговорима и Директиве 2009/72/ЕЗ о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије, Службени лист ЕЗ L 95, стр. 29 (1993) и L 211, стр. 55 (2009). Захтев за доношење претходне одлуке у овом предмету поднео је Окружни суд Варшаве у оквиру спора између друштва-снабдевача електричном енергијом и физичког лица-пољопривредника, у погледу плаћања уговорне казне због тога што је физичко лице превремено раскинуло уговор о снабдевању електричном енергијом који су стране закључиле са обавезним трајањем и са фиксном ценом и односио се на тумачење тачака (б) и (ц) члана 2 Директиве Савета 93/13/ЕЕЗ од 5. априла 1993. о непоштеним одредбама у потрошачким уговорима и ставова 5 и 7 члана 3, као и става 1 тачака (а) и (е) Прилога I Директиве 2009/72/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и стављању ван снаге Директиве 2003/54/ЕЗ.

прекограничног промета електричном енергијом и у целини праћење развоја на енергетским тржиштима. Према извештајима ACER-а, транспарентно и добро регулисано тржиште је предуслов за формирање правичних и конкурентних цена електричне енергије. Ипак и даље један од најважнијих механизама спречавања неправичних цена представља примена општих правила конкуренције. Као што смо већ рекли на другим местима у овом раду, право Европске уније забрањује злоупотребу доминантног положаја, укључујући наметање неправичних цена или ограничавање производње већ самим чланом 102 УФЕУ. Ова правила се примењују и на енергетски сектор, где регулаторна тела и органи за заштиту конкуренције могу интервенисати у случају злоупотребе тржишне моћи. Такође и Уредба Европске уније *REMIT* из 2011. године, која има за циљ спречавање манипулације тржиштем електричне енергије, доприноси транспарентности тржишта и спречавању неправичних ценовних пракси.

Енергетска транзиција и све већи удео обновљивих извора енергије у електроенергетском систему стварају нове правне изазове у регулисању цена електричне енергије. Повећана варијабилност производње и пораст цена енергената могу довести до значајних флуктуација цена на тржишту електричне енергије. Ово поставља питање у којој мери државе могу интервенисати у тржиште како би заштитиле потрошаче, а да притом не наруше принципе тржишне конкуренције. Успостављање правичне ценовне политике на тржишту електричне енергије представља сложен задатак који захтева баланс између тржишних механизама и правне регулације. Кључни правни принципи који обезбеђују правичност цена укључују транспарентност, недискриминацију и заштиту потрошача. Истовремено, примена правила конкуренције и регулаторни надзор представљају важне механизме за спречавање злоупотребе тржишне моћи и манипулације ценама. У будућности ће развој електроенергетског тржишта зависити од способности законодавних и регулаторних институција да прилагоде правни оквир новим изазовима енергетске транзиције, уз истовремено очување правичности и стабилности цена електричне енергије. Или, како је то формулисано у Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2040 године са пројекцијама до 2050 године: …"*Највећи изазови Србију очекују на плану социјалне одрживости планираних стратешких координата енергетске транзиције*", будући да …"*Поједностављено говорећи, социјална димензија транзиције у енергетици, исто је толико битна као и макроекономска, која се тиче тржишне либерализације, дерегулације и приватизације. Да би се транзиција енергетике Србије одвијала на одржив начин, неопходно је усагласити њене социјалне последице са очекиваним структурним променама технолошких и економских система*"[424]. Оно што погоршава перспективу на глобалном плану јесу константни нови сукоби који избијају на територијама земаља које су од енормног значаја за снабдевање целог света фосилним горивима, што резултира повећањем цена енергената. Више цене енергената повећавају енергетско сиромаштво и утичу на укупан ниво сиромаштва у Србији. Зато је важно систематски пратити и процењивати енергетско сиромаштво користећи социјалне карте, уз посебан осврт на децу, родну димензију и заштићене купце. Социјални проблеми могу успорити темпо енергетске транзиције, било због кризног снабдевања или политичког популизма. Зато је

[424] Стратегија развоја енергетике, страна 48.

потребно на време спровести едукацију становништва и привреде о друштвеним добицима и трошковима транзиције и планирање економског развоја региона и информисање заинтересованих страна о предстојећим променама током наредних деценија. Притом је од кључног значаја да се становништву подробно објасни да ниске, „социјалне“ цене смањују инвестициони потенцијал сектора. Континуирано реално повећање цена електричне енергије омогућава нове инвестиције, уштеде, технолошку модернизацију и раст енергетске ефикасности, с тим што неизоставно мора бити спроведено уз заштиту најугроженијих грађана. Паралелно са тим, превентивна контрола, транспарентност и демонополизација јавних енергетских система су кључни за прецизно распоређивање трошкова. Зато би било изузетно корисно установити транзициони фонд са „зеленим“ и социјалним карактером, који би омогућио подршку радницима и локалним заједницама у процесу „озелењавања“ енергетике.

9.5 Закључак главе

Из досадашње анализе електроенергетског сектора и процеса његове либерализације и реформе јасно произлази да је у савременим условима неопходно успостављање и одржавање осетљиве равнотеже између слободне конкуренције на тржишту и специфичности електроенергетског система. Сектор електричне енергије карактерише не само огроман значај за економију и друштво у целини, већ и јединствена техничка природа које га издваја од већине других сектора привреде. Пре свега, као што је речено, електрична енергија као производ не може се у великој мери складиштити, што значи да производња и потрошња морају бити у сталној равнотежи. Ово физичко ограничење условљава функционисање система као високо координисане целине, у којој сваки учесник тржишта, од произвођача до крајњег потрошача, директно утиче на стабилност и поузданост снабдевања. Управо због својих специфичности, електроенергетски сектор се од самих својих почетака развијао као вертикално интегрисан систем, односно природни монопол, најчешће под државном регулацијом или у државном власништву. Функционисање овог природног монопола било је оправдано економијом обима и физичким ограничењима мреже, јер је присуство више независних мрежа високог или ниског напона унутар истог региона било технички и економски непрактично. Иако технолошки напредак и смањење губитака у преносу омогућава конкуренцију у сегменту производње електричне енергије, пренос и дистрибуција и даље задржавају карактер природног монопола. Стога либерализација сектора мора да узме у обзир не само економске принципе већ и физичке и техничке законе који утичу на функционисање система. Суштински изазов у реформисању електроенергетског сектора ка његовој либерализацији представљало је успостављање механизама који омогућавају конкуренцију у сегментима где је она могућа, попут производње и велепродајног тржишта, док истовремено обезбеђују поузданост и дугорочну стабилност система у сегментима који су природни монополи. Ово подразумева стварање јасне институционалне структуре која раздваја регулисане сегменте од потенцијално конкурентних, успоставља независне операторе система и регулише приступ мрежи, као и примену тржишних механизама у складу са техничким ограничењима система, да би се спречиле негативне последице потпуне дерегулације,

као што је то показала калифорнијска криза 2001. године, када је лоше осмишљена либерализација довела до драматичних поремећаја у снабдевању и екстремног пораста цена електричне енергије.

Данас када широм света електроенергетски системи теже декарбонизацији и већем учешћу обновљивих извора енергије, потреба за успостављањем равнотеже између конкуренције и стабилности постаје још израженија. Повећан удео варијабилних (тзв. ”интермитентних”) извора електричне енергије, као што су фотонапонске и ветроелектране у комбинацији са ограниченим капацитетима складиштења, захтева флексибилне механизме балансирања, што додатно истиче значај стручне и ефикасне улоге регулатора. На овај начин тржишни механизми морају бити комбиновани са институционалном интервенцијом која обезбеђује поузданост и стабилност, како би се минимизовали ризици од нестабилности, колебања цена и злоупотребе тржишне моћи. У том смислу, либерализација и раздвајање електроенергетских делатности имају за циљ повећање ефикасности, снижавање трошкова и подстицање иновација, али захтевају строго контролисан приступ. Горња граница тржишне интервенције одређена је техничким капацитетима мреже, физичким ограничењима и неопходношћу тренутног балансирања производње и потрошње. Регулаторни механизми, као што су Уредба *REMIT* у Европској унији и аутоматизовани системи ублажавања тржишне моћи у САД, показују како је могуће минимизирати злоупотребу тржишне моћи и обезбедити фер тржишне услове уз очување стабилности система. Међутим, ови механизми морају се константно прилагођавати новим технолошким, економским и еколошким околностима, јер енергетска динамика светског тржишта и промена климатских и политичких циљева утиче на промену правила игре. Посебно је важно указати да дугорочна стабилност електроенергетског система није могућа без инкорпорирања принципа енергетске правде. Приступ енергетским услугама мора се третирати као људско право, јер адекватан и поуздан приступ енергији представља претпоставку за све друге друштвене и економске активности. Независно од тога да ли се ради о развијеним или неразвијеним регионима, осигуравање једнаке користи и заштите од последица енергетских пројеката омогућава равномерни развој и смањује ризике социјалне и политичке нестабилности. Право на енергетске услуге, као део социоекономских права, мора бити интегрисано у сваку стратегију либерализације, како би слободна конкуренција служила општем добру, а не само економским интересима моћних тржишних актера. Суштински закључак који се намеће јесте да успостављање дугорочне стабилности електроенергетског система захтева одржавање комплексне равнотеже између тржишне конкуренције и регулаторне контроле. Притом, либерализација не може бити апсолутна, него слободно тржиште мора садржати институционалне механизме који обезбеђују недискриминаторни приступ мрежи, спречавају злоупотребу тржишне моћи и омогућавају флексибилност неопходну за интеграцију интермитентних извора енергије. Само комбинација тржишних механизама, регулаторне политике и техничких стандарда омогућава дугорочну стабилност, сигурност снабдевања и одржив развој сектора. На овај начин, електроенергетски сектор може испунити своју основну улогу у економији и друштву - да обезбеди поуздану, приступачну и одрживу енергију свим категоријама потрошача, истовремено подстичући иновације и енергетску транзицију ка чистијим и ефикаснијим технологијама.

Дакле, управљање електроенергетским сектором у XXI веку захтева интегрисани приступ који комбинује примену слободних тржишних механизама, јасног регулаторног оквира, очување техничке стабилности и спровођење социјалне правде. Слободни тржишни механизми подразумевају одржавање конкурентног производног тржишта, на коме важну улогу имају и тржишта помоћних услуга и оперативних резерви, која доприносе стабилности и поузданости система. Јасни регулаторни оквири обухватају јасно дефинисана правила о функционисању тржишта електричне енергије, деловање независних регулаторних тела, и постојање механизама за праћење и спречавање злоупотребе тржишне моћи. У оквиру регулаторног система развијају се и механизми за формирање цена и алгоритми који имају за циљ ублажавање тржишних ризика и обезбеђивање стабилног функционисања тржишта. Техничка стабилност система се постиже флексибилним управљањем електроенергетском мрежом, ефикасним балансирањем производње и потрошње електричне енергије, као и успешном интеграцијом обновљивих извора енергије и система за складиштење енергије. Коначно, важан део енергетске политике чини и социјална правда. То подразумева обезбеђивање универзалног приступа енергетским услугама, правичну расподелу користи и ризика међу свим учесницима, као и активно укључивање свих заинтересованих страна у процес доношења одлука. Усвајањем оваквог интегрисаног приступа, електроенергетски сектор може да достигне оптималан ниво ефикасности и конкурентности, а истовремено одржи дугорочну стабилност и сигурност снабдевања. У том смислу, политика у области електричне енергије не може се свести само на економску рационалност или тржишне механизме, већ мора интегрисати техничке, еколошке и социјалне аспекте, како би енергетика постала инструмент одрживог развоја и подршке људским правима.

Глава X

Тенденције у развоју правног уређења електроенергетског сектора у Србији и препоруке за његово унапређење

10.1 Увод

У развоју правног уређења електроенергетског сектора у Србији може се уочити неколико тенденција, од којих је прва и најважнија свакако усаглашавање за правним тековинама Европске уније. Ово подразумева пре свега либерализацију тржишта, раздвајање делатности производње, преноса и снабдевања електричном енергијом, као и заштиту потрошача. Како су либерализација тржишта и раздвајање делатности увелико спроведене, иако нема сумње да разлике постоје, може се рећи да се Србија заправо не разликује много од других земаља по проблемима са којима се суочава приликом регулације електроенергетског сектора. Као што је одавно приметио проф. Велде[425], комуналне услуге, а са њима и електроенергетски сектор, спадају у делатности које су најближе држави и самим тим су најподложније корупцији, прекомерном запошљавању и уопште задовољавању политичких интереса, а не интереса тржишта и потрошача. Такође, и у Србији је уочљиво, као што није редак случај ни у другим државама, да се савремени модели усвоје само формално, а да се стварни односи на тржишту не промене много, односно да конкуренција заправо не буде уведена. Тако у контексту ЕУ увођење права на куповину електричне енергије на иностраним тржиштима није значило да ће националне компаније почети заиста да купују енергенте из иностранства и да ће да се развије стварна конкуренција, него су заправо остале фаворизоване националне компаније. Иста ситуација влада тренутно и на тржишту Србије, где су привредна друштва у државном власништву и даље главни играчи у области производње и снабдевања електричном енергијом. Међутим, правна и формална либерализација и увођење могућности приступа трећих лица тржишту (*third party access*) био је нужан, али не и довољан услов за увођење конкуренције. Наиме, електрична енергија се често не плаћа (што подразумева неблаговремено измирење рачуна) и противправно присваја (што подразумева нелегална прикључења на мрежу), при чему је неспособност наплате најчешћа у земљама у развоју и у транзицији, што представља *de facto* субвенционисање сиромашних (али и моћних, као што су на пример компаније са привилегованим политичким везама), што ниједан комерцијални инвеститор не би могао да толерише[426]. Ово представља озбиљну препреку за инвестиције, па самим тим и за добро функционисање енергетске индустрије. У процесу усклађивања са правним тековинама Европске уније, у Србији су, формалноправно, оснаживање и заштита потрошача стављени у први план Законом о изменама и допунама Закона о енергетици из 2024. године. Овим изменама су уведени појмови активних купаца, енергетских заједница грађана и агрегације, ојачана су права купаца у вези са уговорима о снабдевању и омогућене различите могућности за крајње купце, укључујући право на паметна бројила и уговоре са динамичним ценама. Поред тога, крајњи купци који немају приступ

[425] Wälde Thomas W., Andreas J. Gunst, *International energy trade and access to energy networks*, стр. 10.
[426] *Ibidem*, стр. 11.

даљинском очитавању бројила стекли су право да сами очитавају своја бројила и достављају податке о потрошњи оператору система. Такође, током 2025. године, уредба која регулише испоруку и снабдевање електричном енергијом је измењена како би одразила одређене новине уведене Директивом (ЕУ) 2019/944[427]. Међутим, усвајање осталих релевантних подзаконских аката неопходно је како би се у потпуности искористио потенцијал нових концепата предвиђених наведеним изменама. Такође, у Србији су Законом о енергетици регулисани и појам енергетски угроженог купца и енергетског сиромаштва, а смањење енергетског сиромаштва за 75% до 2030. године у односу на 2020. годину постављено је као национални циљ у Интегрисаном националном енергетском и климатском плану за период до 2030. године са визијом до 2050. године[428]. Овај план предвиђа шест циљаних мера за решавање енергетског сиромаштва, које комбинују непосредну финансијску помоћ са дугорочним стратегијама. Једна од таквих иницијатива је, на пример, пројекат *SURCE (Scaling Up Residential Clean Energy*) - Чиста енергија и енергетска ефикасност за грађане, покренут 2023. године са планираним завршетком до 2027. године, којим се финансирају мере енергетске ефикасности, одрживо грејање и улагања у кровне соларне системе за домаћинства са ниским приходима[429]. Овај пројекат се надовезује на већ постојећи програм који спроводи Влада Републике Србије и спроводи се кроз локалне самоуправе, где домаћинства могу добити субвенције до 50% за унапређење енергетске ефикасности. Вредност пројекта је 50 милиона долара, који су обезбеђени из кредита Светске банке. Тренутно се ради подршке угроженим и енергетски сиромашним домаћинствима у Србији из буџета обезбеђују субвенције за рачуне за електричну енергију и гас[430], а домаћинства која су законом званично призната као енергетски угрожени купци заштићена су од искључења електричне енергије због неплаћених рачуна. Такође, Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије прописује да део мера енергетске ефикасности мора бити усмерен на угрожена и енергетски сиромашна домаћинства[431].

Друга тенденција у развоју правног уређења електроенергетског сектора у Србији блиско је повезана са смањењем енергетског сиромаштва и представља тенденцију која је тренутно приоритет широм света. То је тзв. енергетска транзиција, која обухвата унапређење енергетске ефикасности и декарбонизацију енергетског сектора. Република Србија је прихватила пут енергетске транзиције још када се чланством у Енергетској заједници обавезала на усклађивање и имплементацију релевантног правног оквира и правних тековина ЕУ у области енергетике, заштите животне средине, коришћења обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности, као и појединих климатских аспеката. Такође, потписивањем споразума са Европском унијом о стабилизацији и

[427] Уредба о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом (”Службени гласник РС” бр. 84/2023, 58/2025 и 67/2025).
[428] Интегрисани национални енергетски и климатски план за период до 2030. године са визијом до 2050. године, Одељак А – Национални план, Део 2 – Национални циљеви, тачка 2.4 - Енергетска сигурност, стр. 41.
[429] Вебсајт пројекта *SURCE (Scaling Up* Residential Clean Energy) – Чиста енергија и енергетска ефикасност за грађане https://www.mre.gov.rs/tekst/2149/projekat-cista-energija-i-energetska-efikasnost-za-gradjane-surce.php.
[430] Вид. нпр. Уредбу о енергетски угроженом купцу, члан 7а.
[431] Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије (”Службени гласник РС” бр. 40/2021)

придруживању[432] Република Србија је потврдила тековине Енергетске заједнице у области енергетике и животне средине. Додатно, потписивањем и ратификацијом Споразума из Париза 2015, односно 2017. године[433], Република Србија је прихватила да активно делује у правцу смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште. Ово опредељење потврђено је 2020. године потписивањем Софијске декларације о Зеленој агенди за Западни Балкан[434], којом је Република Србија прихватила да заједно са Европском унијом ради на остварењу циља да Европа до 2050. буде угљенично неутралан континент. Постизање поменутих идентификованих циљева подразумева усмеравање електроенергетског сектора ка обновљивим изворима енергије, смањењу загађења и већој енергетској ефикасности. Поменути пројекат *SURCE* одличан је пример међусобне испреплетености тих идентификованих циљева, јер се његовим спровођењем постиже и смањење енергетског сиромаштва и повећање енергетске ефикасности. У оквиру постизања овог циља, Република Србија је усвојила дугорочну стратегију обнове националног фонда зграда[435]. Стратегијом је дефинисан дугорочни план обнове зграда у Србији до 2050. године ради постизања одрживог развоја, веће енергетске ефикасности и отпорности на климатске промене и у суштини представља план модернизације зграда ради уштеде енергије, заштите животне средине и економског развоја. Овај документ заснива се на анализи постојећег фонда зграда (породичне, вишепородичне, јавне и комерцијалне) и предвиђа мере за њихову обнову на основу оптималних решења у смислу трошкова, а део је усклађивања са прописима Европске уније и испуњавања међународних обавеза Србије, нарочито оних преузетих у оквиру чланства у Енергетској заједници.

Трећа уочена тенденција односи се на даљи развој тржишта електричне енергије, који подразумева напуштање система функционисања тржишта који и даље контролише држава на потпуно тржишни модел, увођење стварне конкуренције и приватних учесника у све делатности у ланцу и даљи развој регионалног и европског повезивања тржишта. У овом оквиру пре свега је веома важно да тржиште Србије достигне европско у погледу увођења нових технологија и децентрализације у смислу подстицања децентрализоване производње, а нарочито активног учешћа произвођача-потрошача (прозјумера)[436], увођења паметне мреже, дигитализације свих делатности и новина у области складиштења енергије. Ово даље захтева јачање независности регулаторних

[432] Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране ("Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 83/2008).
[433] Закон о потврђивању Споразума из Париза, („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 4/17).
[434] Декларација из Софије о Зеленој агенди за Западни Балкан, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2020/deklaracija-iz-sofije-o-zelenoj-agendi-za-zapadni-balkan-srp.pdf.
[435] Дугорочна стратегија за подстицање улагања у обнову националног фонда зграда Републике Србије до 2050. године (”Службени гласник РС” бр. 27/2022).
[436] У тренутку писања редова овог рада који позивају на потребу подстицања увођења децентрализоване производње, између осталог и путем промовисања улоге ”прозјумера”, у Немачкој је производња електричне енергије путем прозјумеризма постала толико распрострањена да је соларне панеле могуће набавити и у економичном малопродајном ланцу ”Лидл”: https://www.lidl.de/p/vale-2x-solarmodul-full-black-bifacial-430-wp-solarmodule/p100391293, 1.4.2026.

институција и промену улоге државе од директног управљача овим сектором до ентитета који гарантује и обезбеђује спровођење свих наведених циљева.

И на крају, а можда и најважније, чини се да је најновија тенденција развоја домаћег енергетског тржишта усмерена ка увођењу нуклеарне енергије у енергетски микс. Чињеница је да у последње време научници и званичници врло често помињу могућност изградње мини-нуклеарних електрана[437]. Такође, Министарство рударства и енергетике је релативно недавно расписало јавну набавку под називом „Израда прелиминарне техничке студије ради разматрања мирнодопске примене нуклеарне енергије у Републици Србији“[438]. Паралелно са тим, Одељење за енергетику Српске академије наука и уметности одржало је 2022. године научни скуп ”Нуклеарне електране у енергетици Србије - потребе, могућности, перспективе”[439]. Стога је очигледно нуклеарну енергију потребно узети у разматрање као опцију која може допринети стабилном снабдевању српског тржишта нискоугљеничном електричном енергијом. Изменама Закона о енергетици из 2024. године[440] Србија је после три ипо деценије укинула забрану изградње нуклеарних електрана, која је после несреће у Чернобиљу уведена посебним Законом о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији[441]. Штавише, у Закон о енергетици је овим изменама унето читаво ново поглавље које се бави нуклеарном енергијом, а према коме се програм развоја мирнодопске примене нуклеарне енергије обавља у три фазе, од којих је прва испитивање оправданости приступа развоју нуклеарне енергије, друга сам развој програма нуклеарне енергије, а трећа његово спровођење. Међутим, у Републици Србији данас нема активних рудника уранијума, нити инсталисаних прерађивачких капацитета, а постојеће ванбилансне

[437]Вид. нпр извештавање репутабилних домаћих медија о предметној теми: https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/dimovic-prva-nuklearna-elektrana-u-srbiji-moguca-do-2040.-godine_1701890.html, https://www.021.rs/info/srbija/435056/djedovic-handanovic-zatrazili-smo-novac-za-prvu-fazu-nuklearnog-programa-srbije, https://n1info.rs/biznis/ministarka-energetike-priprema-izgradnje-nuklearne-elektrane-trajace-oko-cetiri-godine/.

[438] Према јавно доступним подацима на Порталу јавних набавки: https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/234826, отворени поступак јавне набавке је завршен и дана 13.9.2024. године донета је одлука о додели уговора групи понуђача *Electricite de France* и *Egis Industries*. Ово није неочекивано, имајући у виду да је у априлу 2024. године Влада Србије потписала Меморандум о разумевању са „Француском електропривредом“ (*EDF*) о успостављању дугорочног дијалога и сарадње у енергетској транзицији и нискоугљеничним технологијама, као и да је почетком 2025. године упутила захтев Француској агенцији за развој (*AFD*) за бесповратна средства којим би се финансирале додатне студије у вези са првом фазом домаћег нуклеарног програма.

[439] Програм и реферати са научног скупа доступни су на: https://odborzaenergetiku.rs/nuklearne-elektrane-u-energetici-srbije.html. У најкраћим цртама, учесници скупа закључили су да је потребно озбиљно размотрити улогу нуклеарне енергије у енергетском миксу Србије у наредним деценијама, укључујући њене техничке, економске, безбедносне и институционалне аспекте, као и могућу комбинацију са обновљивим изворима енергије. Међутим, они су такође истакли и да су нуклеарне електране дугорочни пројекти који захтевају најмање 15 година за спровођење од одлуке до пуштања у рад. Такође су нагласили да Србија има одређено историјско искуство у нуклеарној области у виду основаних института, обучених кадрова и раних програма који су некада спровођени, али да је та база ослабљена. Мораторијум на изградњу нуклеарних електрана додатно је уназадио развој ове области, посебно образовање и кадрове. Закључак је да би за било какав будући нуклеарни програм било неопходно обновити знање, кадрове и институционалне капацитете.

[440] Закон о изменама и допунама Закона о енергетици (”Службени гласник РС” бр. 94/2024. од 28.11.2024. године).

[441] Закон о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији је био објављен у ”Службеном листу СРЈ” бр. 12/95 и заменио је Закон о забрани изградње нуклеарних електрана у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији из 1989 (”Службени лист СФРЈ” бр. 35/89).

резерве уранијума су релативно мале и са аспекта садашњег степена истражености не представљају развојни потенцијал[442].

10.2 Постојећи проблеми при правном уређивању електроенергетског сектора у Србији

Електроенергетски сектор представља један од стратешки најважнијих сегмената националне инфраструктуре и кључну компоненту енергетске безбедности и економског развоја Србије, у којој се преплићу економски, политички и друштвени фактори. Она није само економска грана која омогућава снабдевање електричном енергијом, већ и инструмент државне политике, социјалне стабилности и међународних односа. У Србији, притом, значајан део енергетског сектора и даље зависи од снабдевања руским гасом и нафтом, што ствара додатне геополитичке ризике. Ипак, укупна увозна зависност српске енергетике нижа је у односу на већину европских држава, а остварује се захваљујући интензивном коришћењу домаћег лигнита и хидропотенцијала за производњу електричне енергије, односно великом уделу биомасе у финалној потрошњи (око 40% у домаћинствима). Увозна зависност је врло изражена у сектору нафте и нафтних деривата (око 75%) и природног гаса (око 80%)[443].

Стратегија снабдевања која се на овакав начин ослања на једног или малобројне добављаче чини тржиште мање флексибилним и повећава осетљивост на спољне геополитичке факторе, као што су санкције, конфликти или нестабилности на енергетским тржиштима. То отежава независним снабдевачима и новим инвеститорима да уђу на тржиште и доводи до ограниченог развоја конкуренције. Такође, енергетска политика остала је кључни фактор у међународној политичкој економији Србије, посебно у односима са Европском унијом, Русијом и Кином. Србија је обавезна да спроводи реформе у складу са правилима ЕУ (либерализација тржишта, енергетска транзиција ка обновљивим изворима), али истовремено је дужна да очува јаке енергетске везе са Русијом, посебно кроз снабдевање природним гасом и сарадњу са Гаспромом, нафтном компанијом у власништву руске државе[444]. Такође, и подстицање досадашњих инвестиција из Кине, која све више улаже у српску енергетику (посебно у пројекте модернизације термоелектрана и инфраструктуре) представља један од метода осигурања енергетске безбедности у Србији. Самим тим, овај сектор је у знатној мери под државном контролом и политичким утицајем. Тако се одувек широм света стратешка природа ове индустрије у прошлости користила као аргумент за јавну

[442] Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2040. са пројекцијама до 2050. године, стр. 10.
[443] *Ibidem*, стр. 6.
[444] Након ескалације сукоба Русије и Украјине и последичног увођења санкција Русији 2022. године, Европска унија, Сједињене Америчке Државе и Велика Британија увеле су разне мере и ограничења усмерена на смањење прихода и утицаја руског енергетског сектора. Ово се реперкутовало на "Нафтну индустрију Србије" а.д, која је у већинском власништву руског државног капитала, тако што је суочена са ограничењима у финансијском пословању и отежаним пословањем ван националних оквира. У току писања овог рада, Гаспром је приморан да изађе из структуре власништва "НИС" а.д. и од јануара 2026. године су у току преговори о томе да његов удео преузме мађарска нафтна компанија МОЛ. Како је управо дошло до кардиналних промена на политичком плану Мађарске, питање је да ли ће се ови преговори наставити, и у ком правцу.

власничку структуру енергетских предузећа и постојање природног монопола у области електроенергетике.

Једно од кључних питања у вези са електропривредом Србије јесте да ли и како даље либерализовати енергетски сектор и да ли приступити његовој приватизацији, односно у којој мери. Србија је формално усвојила правне оквире за либерализацију кроз Закон о енергетици, ратификацију Споразума о Енергетској заједници и усаглашавање са директивама Европске уније и раздвајање делатности унутар сектора јесте спроведено у складу са стандардима ЕУ, али држава и даље има доминантну улогу у њему кроз „ЕПС“ а.д, који је често предмет критика, пре свега због неефикасног управљања и запошљавања неквалификованог кадра. Дакле, у пракси је либерализација спроведена делимично и више је формалног карактера него што је стварна. ”ЕПС” а.д. и даље доминира производњом и дистрибуцијом електричне енергије, а потрошачи нису у могућности да остваре стварни избор снабдевача, што смањује ефекте конкуренције и ограничава увођење тржишних механизама који би могли подстаћи ефикасност. Неки делови енергетског сектора већ су отворени за приватне инвестиције[445], чиме је отворен пут за приватизацију производне инфраструктуре домаћег електропривредног предузећа. Ипак, потпуну приватизацију електропривреде Србије и даље спречава велики отпор јавности и политичких елита. И заиста, сматрамо да би приватизација профитабилне кључне инфраструктуре електропривредног система (попут хидроелектрана) и остављање непрофитабилних делова (попут нпр. застарелих термоелектрана) у власништву ”ЕПС” а.д. било катастрофално по одрживост домаћег електропривредног система и у потпуности обезвредило ”ЕПС” а.д. И поред свих проблема са којима се несумњиво суочава, ”ЕПС” а.д. и даље представља окосницу домаћег енергетског система, будући да обухвата производњу електричне енергије (пре свега из термоелектрана на угаљ и хидроелектрана), као и значајан део дистрибутивне инфраструктуре. Као такав, ”ЕПС” а.д. је једно од највећих предузећа и послодаваца у земљи, са десетинама хиљада директно и индиректно запослених и значајним утицајем на економију. Ово, дакле, није само питање техничке или финансијске природе, већ задире у основе економског суверенитета, социјалне стабилности и дугорочног развоја Србије, имајући у виду већ описане специфичности сектора електропривреде. Енергетски сектор захтева огромна улагања, посебно у контексту енергетске транзиције, што захтева константну потребу доступности капитала. Изградња обновљивих извора енергије, модернизација мреже и увођење нових технологија захтевају милијарде евра, а државе са ограниченим буџетским ресурсима попут Србије често немају капацитет да самостално финансирају ове процесе. У том контексту, приватизација или делимична приватизација може омогућити прилив капитала и убрзати развој. Приватни власник би несумњиво имао јасан мотив у виду профита, који би га подстицао да оптимизује трошкове, повећа продуктивност и улаже у модернизацију. Међутим, ако би кључни

[445] Већински власник два предузећа која су претходно издвојена из ЈП ”ЕПС” (”Енерготехника Јужна Бачка” д.о.о. Нови Сад и ”Електромонтажа” д.о.о. Краљево) тренутно је мађарска државна електроенергетска компанија. Ова привредна друштва, која се баве изградњом енергетских објеката, иако формално издвојена из њега, представљају главне добављаче ЕПС-а, што сада када су у већинском власништву страног инвеститора додатно компликује правни оквир и поставља питање одговорности и регулаторне контроле.

делови енергетског система прешли у руке приватних или страних компанија, држава би изгубила директну контролу над сектором који је од виталног значаја. У кризним ситуацијама као што су несташице енергената и геополитички сукоби са којима се управо суочавамо у тренутку писања овог рада услед рата у Украјини и Ирану, овај губитак контроле могао би имати озбиљне последице. Међутим, приватизација није једина могућност за инјекцију свежег капитала у пословање ”ЕПС” а.д. Осим тога, могуће је наћи и тзв. ”стратешког партнера” који би стекао мањински удео акција у њему, или изнети акције друштва на берзу. На овај начин би контрола остала у рукама државе, уз истовремено укључивање приватног капитала и знања. Трећа опција било би задржавање садашње структуре капитала друштва, али уз дубоке реформе управљања. То би подразумевало професионализацију менаџмента, смањење политичког утицаја, повећање транспарентности и увођење тржишних принципа у пословање. Овај модел би захтевао снажну политичку вољу и институционалну стабилност, али би могао донети резултате без ризика који носи приватизација. Наиме, значајан проблем са којим се ”ЕПС” а.д. суочава представља чињеница да се у Србији, као и у већини држава у којима електропривредни сектор није у потпуности приватизован, у пракси руководство овог централног електропривредног предузећа именује по политичном принципу и да се често мења у складу са политичким сменама. Осим тога, због ригорозних услова које директор предузећа према слову закона мора да испуњава, њиме последњих година управљају особе у статусу вршиоца дужности. То истовремено негативно утиче на професионалне стандарде приликом запошљавања осталог управљачког и стручног кадра, али и омогућава уплив политике у пословну политику електропривредног предузећа. Наиме, очување социјалног мира, које је од приоритетне важности за сваку владајућу гарнитуру, приморава електропривредна предузећа да обезбеђују цене електричне енергије испод тржишних и толеришу да домаћинстава и одређена привредна друштава (а нарочито јавна предузећа) не измирују рачуне на време, као што је у неколико наврата приметио Фискални савет Републике Србије[446]. Почетком априла 2023. године усвојен је нови Статут ЈП ”Електропривреда Србије”, којим је спроведена одлука Владе да се ово предузеће трансформише из јавног предузећа у акционарско друштво затвореног типа, у стопроцентном власништву Републике Србије, са циљем да се професионализује управљање овим друштвом и да се оснажи његово пословање по тржишним принципима, у складу са обавезама које Србија има као чланица Енергетске заједнице и кандидат за чланство у Европској унији. Ипак, извршна власт је наставила да одржава вештачки ниске цене струје како би избегла социјално незадовољство, што има значајан утицај на животни стандард становништва, али и несумњиво спречава неопходне инвестиције у модернизацију система.

Такође један од проблема је и то да је, као и већина земаља у развоју, и Србија прилично селективно примењивала реформе електроенергетског сектора и прво су уведене оне мере које се традиционално сматрају најпопуларнијим[447]. Најзначајнија међу њима је успостављање регулаторног тела, јер је политички релативно једноставна и

[446] Фискални савет Републике Србије, ”Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне кризе: узроци, трошкови и могућа решења”, стр.
[447] Foster Vivien, Witte Samantha, Banerjee Sudeshna Ghosh, Moreno Alejandro, *Charting the Diffusion of Power Sector Reforms Across the Developing World*, стр. 45.

заправо не захтева увођење никакве стварне промене унутар сектора. Иако би регулаторно тело у принципу могло да представља проблем политичкој хегемонији у сектору, у пракси регулатори често нису добијали довољно овлашћења да заиста обезбеде такву врсту конкуренције. Такав случај је био и са регулаторним органом у Србији, Агенцијом за енергетику Републике Србије, која је успостављена ради контроле тржишта, одређивања тарифа и надзора над радом оператера у сектору, али чија је независност у пракси ограничена. Политички и државни утицај на одлуке ове агенције, као и ограничен кадровски и финансијски капацитет, утичу на способност агенције да спроводи правну регулативу и стимулише ефикасност. Недостатак независног и снажног регулатора има више последица: од одлагања одобравања инвестиција до проблема у формирању тарифних структура које би подстицале рационалну потрошњу и конкуренцију. Осим тога, зависност од руског гаса и нафте чини енергетску политику Србије осетљивом на међународне притиске, па регулатор понекад мора да балансира између економских и политичких интереса, што додатно смањује ефикасност његових одлука. Следећа најшире распрострањена мера реформе представља учешће приватног сектора у производњи електричне енергије, најчешће кроз *BOT* (*build–operate–transfer*) пројекте или независне производне пројекте[448]. Учествовање приватног сектора у генерацији електричне енергије показало се релативно једноставним за имплементацију, делимично зато што се често може применити на нове електране (најчешће мини-хидроелектране), чиме се избегава потреба за изменом већ постојећих институција, али и зато што обично подразумева мали број запослених и релативно је једноставно за рад. Осим тога, овакав вид пројеката далеко је од директног контакта са потрошачем и омогућава једноставан уговор о куповини електричне енергије (*PPA - power purchase agreement*) са предузећем које је већ кредитно способно или чија кредитна способност може бити побољшана кроз неки вид државне гаранције. Разлог за експлозију изградње малих хидроелектрана у Србији биле су ”фид-ин” тарифе које су уведене као главни механизам подстицаја за обновљиве изворе енергије, укључујући соларну енергију, ветар, биомасу и мале хидроелектране. Фид-ин тарифа је државни подстицај који гарантује привилегованим произвођачима електричне енергије из обновљивих извора да могу да продају струју по фиксној, унапред договореној цени по киловат-часу током дугог периода, обично од 12 до 15 година. Овај систем обезбеђује стабилан приход и смањује ризик за инвеститоре и произвођаче, омогућавајући им да планирају финансије и осигурају повраћај инвестиција. Њихова висина и начин примене регулисани су законом и државним програмима, што је у почетку довело до значајног раста броја малих хидроелектрана, које су у Србији у једном периоду ницале као печурке после кише. Међутим, последњих година, посебно након усвајања Закона о коришћењу обновљивих извора енергије из 2021. године[449], традиционални модел фид-ин тарифа за нове пројекте је значајно промењен[450]. Фид-ин тарифе су сада више ограничене него раније, а аукције

[448] *Ibid.*

[449] Закон о коришћењу обновљивих извора енергије (”Службени гласник РС” бр. 40/2021 и 35/2023).

[450] За нове мање пројекте и даље постоји могућност примене фид-ин тарифа, али само под специфичним условима и за веома мале капацитете, док већина нових пројеката, укључујући веће хидроелектране, добија подстицаје кроз аукцијски систем и тржишне премије. Уместо фиксне гарантоване цене, произвођачи сада учествују у аукцијама где сами понуде цену коју траже, а држава додељује ограничену квоту по

са премијама постале су доминантни модел подршке, што драстично мења финансијски модел малих хидроелектрана у Србији.

Ово искуство служи као одлична илустрација тога како је у пракси често тешко пронаћи баланс између профитабилности енергетског сектора и социјалне одговорности. Наведено не подразумева само балансирање социјалне компоненте формирања цена електричне енергије са тежњом приватног власника да ту цену максимизује. Још један важан аспект о коме треба водити рачуна приликом доношења одлуке о дозвољавању уплива приватног капитала у електроенергетски сектор јесте и заштита ширих друштвених циљева, које држава по правилу спроводи путем дугорочног планирања. То су пре свега заштита животне средине, равномерни регионални развој или запошљавање, што су питања која углавном нису на листи приоритета приватних инвеститора, због ниског нивоа или дугог рока повраћаја инвестиције. Такође, не треба занемарити ни геополитички контекст, у смислу тога да је енергетика често средство политичког утицаја. Улазак страних компанија у кључне сегменте енергетског система може имати шире последице по спољнополитичку позицију државе, као што видимо на примеру ”НИС” а.д. Потпуна приватизација електроенергетског сектора носи превелике ризике, док потпуно задржавање постојећег стања није одрживо. Комбинација реформи унутар ”ЕПС” а.д, делимичног отварања за приватни капитал и јачања регулаторних институција чини се стога као најрационалнији пут. Енергетска транзиција додатно компликује ситуацију, имајући у виду да ће Србија у наредним деценијама морати да смањи зависност од угља и повећа учешће обновљивих извора у енерегетском миксу. Домаћа производња примарне енергије обухвата експлоатацију и коришћење домаћих ресурса угља, сирове нафте, природног гаса и обновљивих извора енергије, који подразумевају хидропотенцијал, геотермалну енергију, енергију ветра, соларну енергију и биомасу. Удео фосилних горива у укупној расположивој енергији је изразито висок и у 2021. години је износио 82,6%[451]. Упркос извесном напретку на пољу изградње нових капацитета из обновљивих извора енергије, Република Србија је веома зависна од фосилних горива. Угаљ је најважнији домаћи ресурс, пре свега у производњи електричне енергије. Поред хидроенергије, значајан обновљиви енергетски извор у Републици Србији представља дрвна биомаса, која се користи пре свега за потребе индивидуалног грејања у домаћинствима. Међутим, сектор топлотне енергије (системи даљинског грејања, енергане и индустријске топлане) доминантно је базиран на коришћењу фосилних горива. Према Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2040. са пројекцијама до 2050, која је усвојена 2024. године да би заменила већ постојећи

најповољнијим понудама. Ова промена значи да за нове мале хидроелектране фид-ин тарифе више нису главни инструмент подршке, иако за постојеће привилеговане произвођаче уговори и даље важе. Систем фид-ин тарифа је изазвао одређене проблеме у последњим годинама. Део произвођача је отказао уговоре јер им је постало профитабилније да продају струју на тржишту, а у неким периодима фид-ин тарифа је била испод тржишне цене електричне енергије. Нови систем аукција и премија изложио је произвођаче већем тржишном ризику, смањујући гаранције које су постојале у старом систему. За произвођаче, то значи да они који имају старе уговоре и даље примају плаћања по гарантованој цени, док нови пројекти и проширења више не добијају аутоматски фиксне тарифе, већ морају да се такмиче кроз аукције или продају на тржишту уз премију. За државу, акценат је померен ка тржишним механизмима како би се смањио трошак субвенција и повећала конкуренција, односно успоставио баланс између подстицаја и смањили трошкови за државни буџет.

[451] Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2040 године са пројекцијама до 2050 године, стр. 3

документ из 2015. (који је било потребно ажурирати услед потпуне промене међународних околности у енергетском сектору због ескалације глобалних сукоба), Србија има добар потенцијал за коришћење алтернативних извора енергије. Ипак, циљеви постављени претходном Стратегијом у погледу коришћења обновљивих извора енергије, удела биомасе, хидро и осталих алтернативних извора енергије нису постигнути[452]. У односу на планираних 27%, Република Србија је у 2020. години остварила учешће обновљивих извора енергије у бруто финалној потрошњи енергије од 26,3%[453]. Овај процес захтева не само новац, већ и знање, технологију и ефикасно управљање. Све наведене околности и уочени проблеми наводе нас да, у оквиру својих скромних могућности, дамо препоруке за планирање политике правног уређења електроенергетског сектора и правног оквира Србије као што следи у наредном поглављу.

10.3 Препоруке за планирање политике правног уређивања електроенергетског сектора у Србији и правни оквир у Републици Србији *de lege ferenda*

Тренутно важећа Стратегија развоја енергетике Републике Србије полази од тога да је либерализација домаћег тржишта електричне енергије спроведена у целости, те као три стуба Стратегије развоја енергетике поставља енергетску безбедност, конкурентност и декарбонизацију[454]. У процесу остваривања ових циљева најважније је, као што је већ речено, постићи равнотежу између спровођења обавезе декарбонизације производње електричне енергије и обезбеђења сигурности снабдевања. Ово бисмо уједно кандидовали као прву препоруку за планирање политике правног уређења електроенергетског сектора у Србији. Овакав тренд је у потпуности у складу са регулативом тржишта у Европској унији, али такође подразумева и да ће сви постојећи прописи морати да буду иновирани или ревидирани тако да знатно ојачају регулатнорни оквир и подрже декарбонизацију енергетског сектора, промену начина производње електричне енергије и производних капацитета. Међутим, овај процес неће бити једноставно спровести у Србији. Пре свега, електрична енергија је и на домаћем тржишту, као и свуда у свету, основна роба коју купују сва домаћинства и предузећа, а њена цена је изузетно важна за привреду, док неопходност сигурности снабдевања неретко подразумева преношење значајног дела инвестиционог ризика са инвеститора на потрошаче и доводи до тога да потрошачи плаћају вишу цену електричне енергије него што би то био у случај на нелиберализованом тржишту. Ово неминовно доводи до промене улоге јавне власти у електроенергетској индустрији, односно државне интервенције у неколико области, а по нашем мишљењу до сада ниједна гарнитура домаће државне управе после тзв. демократских промена из 2000. године није имала довољно капацитета да у свој рад укључи и у довољној мери координира активности релевантних актера из области индустрије, финансијског сектора, науке и цивилног друштва. Поред тога, српска привреда је, генерално говорећи, у великој мери зависна од

[452] Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године (”Службени гласник РС” бр. 101/2015).
[453] *Ibid*, стр. 8.
[454] *Ibid*, стр. 22.

страног капитала и улагача, док домаћи сектор улагања у обновљиве изворе енергије посебно одликује клијентелизам, слабо цивилно друштво и недовољно развијена индустријска и иновациона база. Тако су, рецимо, уврежене привредне и политичке структуре моћи у савременом српском друштву прве добиле уплив тамо где је било неминовно увести промене у домаћи енергетски систем, као што је био случај са испуњавањем националних циљева у вези са производњом електричне енергије из обновљивих извора. У Србији је то био (и још увек је) процес од кога су највише користи имали утицајни домаћи и страни актери, уз минимално учешће домаће науке и грађанских иницијатива. Ово, уосталом, констатује и Одбор за енергетику САНУ у већ цитираном документу. Зато сматрамо да неће бити једноставно увести неопходне измене у политичком и привредном систему Србије на путу потпуне хармонизације са енергетским тржиштем и регулаторним решењима Европске уније, за које сматрамо да подразумева неколико кључних праваца деловања. Пре свега ће можда бити неопходно спровести измену организације домаћег тржишта електричне енергије, како би се омогућило произвођачима са несталним инпутом попут ветроелектрана и соларних постројења да се и поред променљиве и непредвидиве доступности из њихових извора омогући интеграција енергије из обновљивих извора у електроенергетски микс, уз текуће решавање повремених загушења електромреже. Ово би додатно дало на значају успостављању, односно одржавању прекограничних токова електричне енергије и наметнуло обавезу иновирања регулативе у области конкуренције, транспарентности и интегритета домаћег тржишта. Такође, повећање уплива електричне енергије из обновљивих извора у национални електроенергетски систем захтевало би ревизију традиционалних шема подршке инвестицијама у обновљиве изворе енергије и увођење ”мера адекватности“ (*measures for adequacy*), односно инструмената и механизама којима држава обезбеђује да у електроенергетском систему увек постоји довољно производних капацитета да се задовољи потрошња, чак и у условима максималног оптерећења или нестабилности у производњи. Са растом удела капацитета који су повремено доступни могу се такође поставити циљеви адекватности и за друге пратеће услуге у вези са производњом електричне енергије, као што су системи за складиштење енергије, или одзив потрошње (који подразумева да уместо да енергетски систем једноставно повећава производњу када потражња расте, потрошачи на позив произвођача прилагођавају своју потрошњу како би се олакшало управљање мрежом и смањили трошкови производње, и за то бивају награђени различитим погодностима), а што је све повезано са развојем технологије. Тако је на пример координација инвестиција у производњу и проширење преносне мреже кључна за искоришћавање потенцијала обновљивих примарних извора енергије, јер је неопходно обезбедити да што већи део производних капацитета буде директно повезан на дистрибутивне мреже, а да се притом обезбеди сигурност снабдевања. Услед тога, улога дистрибутивне мреже више не би требало да буде ограничена само на пренос електричне енергије од преносне мреже до потрошача, него ће бити неопходно развити механизам за управљање токовима електричне енергије у дистрибутивним мрежама, који су до сада били потребни само на нивоу преносне мреже. Коначно, политика декарбонизације ће захтевати и веће учешће потрошача електричне енергије, пре свега као произвођача електричне енергије у сопственим објектима (”прозјумери”), и наметнуће обавезу спровођења потпуне

дигитализације електроенергетског сектора, али и едукације грађана о могућностима које им стоје на располагању у вези са тим. Пошто на потражњу за електричном енергијом краткорочно не утиче промена цене, и будући да се електрична енергија не може складиштити, чак и релативно мали произвођачи могу имати значајну тржишну моћ када је однос понуде и тражње у систему напрегнут, пошто задржавање чак и мале количине понуде ван тржишта може изазвати нагли раст цене и довести до озбиљних поремећаја на тржишту.

Проблем обезбеђења поузданог снабдевања енергијом уз истовремено смањење емисије штетних гасова и повећање одрживости није ендемски за Србију, и са њим се суочавају и најмодернији енергетски системи широм Европе. Због тога бисмо диверсификацију енергетских извора кандидовали као другу препоруку за планирање политике правног уређења електроенергетског сектора у Србији. У контексту свих ових дешавања на светском нивоу, очигледно је да се Србија налази пред важним стратешким изборима у развоју свог електроенергетског сектора. Већ смо у овом раду описали да је домаћи енергетски систем у великој мери заснован на коришћењу домаћих ресурса (пре свега угља), што омогућава релативно висок степен енергетске независности електроенергетског система. Међутим, оваква структура производње повлачи значајне еколошке последице, укључујући високе емисије угљен-диоксида и загађење ваздуха. Стратегија развоја енергетике препознаје да је постепено напуштање угља неизбежно, али и да се тим процесом мора пажљиво управљати како не би била угрожена стабилност снабдевања[455]. Такође, у Стратегији се посебно истиче да се мора водити рачуна о томе да развој енергетике може истовремено да делује као подстицај економском расту, али и као фактор његовог успоравања. Због тога је највероватније да ће током процеса енергетске транзиције у Републици Србији, услед постепеног смањивања значаја и обима активности у индустрији угља, у почетној фази доћи до успоравања укупне привредне активности и пада запослености у енергетском сектору, али да би такви ефекти били ограничени на кратак и средњи рок, док би у дугорочној перспективи планирано реструктурирање енергетике подстакло инвестиције, одржив економски раст и квалитетније запошљавање[456]. У том смислу, један од кључних праваца развоја електроенергетског тржишта јесте повећање удела обновљивих извора енергије. Србија има значајан потенцијал у области хидроенергије, ветра и соларне енергије, али њихова пуна експлоатација захтева велика улагања у инфраструктуру и модернизацију електроенергетске мреже. Зато се у Стратегији посебно наглашава потреба за развојем паметних мрежа, које би омогућиле бољу интеграцију децентрализованих извора и ефикасније управљање потрошњом и истиче се значај енергетске ефикасности као најисплативијег начина за смањење укупне потрошње енергије[457]. Унапређење енергетске ефикасности у секторима зградарства, индустрије и саобраћаја може довести до значајних уштеда и смањења емисија, без потребе за изградњом нових производних капацитета.

[455] Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2040. са пројекцијама до 2050. године, стр. 15.
[456] *Ibid*, стр. 45.
[457] *Ibid*, стр. 48.

У оквиру усвојених енергетских пакета Европске уније, државе-чланице заузеле су различите приступе декарбонизацији, енергетској безбедности и економској одрживости и посебно имају међусобно супротстављене ставове у погледу коришћења нуклеарне енергије. Такође, поред нуклеарне енергије, у фокусу европске енергетске политике налази се и развој концепата производње водоника. Иако постоје различите врсте водоника (сиви, плави, зелени и розе), само зелени водоник представља дугорочно одрживо решење, али је још увек економски неконкурентан и због тога се у овом раду нећемо бавити могућношћу увођења ове технологије[458]. Розе водоник, који се производи уз помоћ нуклеарне енергије, представља занимљиву алтернативу која повезује ова два сектора. У Европској унији нуклеарне електране тренутно функционишу у дванаест држава чланица: Белгији, Бугарској, Чешкој, Финској, Француској, Мађарској, Холандији, Румунији, Словачкој, Словенији, Шпанији и Шведској. Посебан случај представља Хрватска, која има власнички удео од 50% у словеначкој нуклеарној електрани Кршко. Немачка је 15. априла 2023. године искључила своје последње реакторе, чиме је окончала више од шест деценија дугу еру нуклеарне енергије, коју је постепено почела да напушта још 2000. године, а са чим се знатно убрзало након катастрофе у Фукушими 2011. године. Енергетска криза изазвана ратом у Украјини довела је у питање целисходност ових одлука, да би највиши званичници Европске уније у последње време и отворено почели да говоре о томе да је та одлука била ако не погрешна, а оно бар исхитрена, јер повећава зависност од фосилних горива и отежава постизање климатских циљева[459]. Овим је Француска постала водећа нуклеарна сила у Европи (у смислу мирнодопског коришћења нуклеарне енергије), која наставља да снажно подржава развој ове технологије. Француска влада планира реконструкцију постојећих реактора и изградњу нових капацитета, док и друге земље, попут Пољске, разматрају увођење нуклеарне енергије у свој енергетски микс. Такође и земље Г7, које обухватају Канаду, Француску, Немачку, Италију, Јапан, САД и Велику Британију активно промовишу нуклеарну енергију као део решења за глобалну енергетску и климатску кризу. У заједничким документима указује се на стратешку улогу нуклеарне енергије у енергетској транзицији и истовремено се отворено заговара смањење зависности од руске нуклеарне технологије и горива, што сјајно илуструје геополитичку димензију енергетске политике. Земље Г7 признају да државе које се определе за коришћење нуклеарне енергије виде у њој важан извор нискоугљеничне електричне енергије, а нуклеарна енергија се препознаје као поуздан извор базне енергије, који може

[458] Тренутно економски наповољнији начин производње водоника подразумева трансформацију природног гаса одавно познатим термо-хемијским процесима, којима се међутим емитују знатне количине угљен-диоксида. Уколико се настали угљен-диоксид складишти у погодним геолошким формацијама, произведени водоник се назива „плавим водоником“. Тзв. „зелени“ водоник, који се производи електролизом воде помоћу електричне енергије произведене из обновљивим изворима енергије сматра се еколошки чистим горивом са становишта емисије угљен-диоксида, али високи трошкови његове производње ограничавају могућност комерцијалне примене и не оправдавају увођење великих подстицаја за његову производњу, развој инфраструктуре и примену.

[459] Тако је председница Европске комисија, Урсула фон дер Лајен, на недавно у Паризу одржаном (март 2026. године) Другом самиту о нуклеарној енергији у свом говору изнела став да је смањење удела нуклеарне енергије било ”стратешка грешка” која је Европу учинила зависном од скупог и непоузданог увоза фосилних горива, као и да Европска унија жели да буде део глобалне нуклеарне ренесансе. Вид. нпр. https://balkangreenenergynews.com/rs/fon-der-lajen-eu-zeli-da-bude-deo-globalne-nuklearne-renesanse/.

допринети стабилности електроенергетског система и смањењу зависности од фосилних горива. У том смислу, она може играти значајну улогу у јачању енергетске безбедности и у борби против климатских промена[460]. Истовремено, и САД увелико најављује спровођење ”нуклеарне ренесансе”[461]. Тако је Министарство енергетике САД у јануару 2026. обзнанило да САД убрзано развијају нуклеарну енергију као кључни део будућег енергетског система. Са тим циљем, држава жели значајно да повећа нуклеарне капацитете са данашњих око 100 GW на чак 400 GW до 2050. године, како би обезбедила довољно струје за растуће потребе и дугорочну енергетску стабилност. Да би се то постигло, планира се улагање више милијарди долара у домаћу производњу нуклеарног горива, како би се смањила зависност од увоза и изградили сопствени ланци снабдевања. Поред тога, покренути су пилот-пројекти и програми за развој нових, напредних реактора, као и партнерства са приватним компанијама ради брже изградње и комерцијализације технологија. Посебан нагласак ставља се на развој нове генерације реактора (укључујући мале модуларне реакторе, који ће бити објашњени у даљем тексту), и посебно се истиче да су нуклеарне електране стабилан и поуздан извор енергије који не емитује угљен-диоксид током производње струје. Ипак, ни Европска унија ни Г7 ни декларативно не намећу нуклеарну енергију као универзално решење, већ се оставља могућност да свака држава самостално одлучи о томе да ли ће је укључити у свој енергетски микс. Истовремено, нагласак остаје на убрзању транзиције ка чистим изворима енергије, енергетској ефикасности и развоју технологија као што су обновљиви извори и водоник, док нуклеарна енергија може бити важан део решења за енергетску сигурност и декарбонизацију, али уз строге услове безбедности и у складу са националним стратегијама појединачних држава.

Ми смо такође става да интеграција нуклеарне енергије и обновљивих извора у процес производње електричне енергије представља један од најефикаснијих приступа обезбеђењу енергетске безбедности, уз паралелни развој система за складиштење енергије, повећање флексибилности система и модернизацију електроенергетских мрежа. Повећана потражња за енергијом, климатске промене и потреба за смањењем зависности од фосилних горива захтевају развој нових стратегија производње и управљања енергијом. Као што је већ речено, обновљиви извори енергије играју значајну улогу у смањењу емисије гасова са ефектом стаклене баште и унапређењу одрживости енергетског система, док њихова интеграција у енергетску мрежу доприноси диверсификацији извора енергије и смањењу зависности од фосилних горива. Међутим, због варијабилности у производњи електричне енергије из несталних (”интермитентних”) извора, неопходно је развијати додатне механизме који обезбеђују стабилност система и омогућава континуирану и поуздану производњу електричне енергије. Овде се као логично решење намеће укључивање енергије произведене из

[460] Вид. нпр. Заједничко саопштење министара енергетике земаља Г7 од 10. марта 2022. године, у коме се нуклеарна енергија посматра пре свега кроз безбедност нуклеарних постројења у условима рата и њену улогу у будућем енергетском миксу, https://g7g20-documents.org/fileadmin/G7G20_documents/2022/G7/Germany/Ministerial%20Meetings/Energy%20Ministers/1%20Ministers'%20Language/G7%20Energy%20Ministers%20Joint%20Statement_10032022.pdf. (1.4.2026).

[461] За потпун текст саопштења вид: https://www.energy.gov/articles/fact-sheet-energy-department-delivering-accelerating-deployment-nuclear-power, 5.4.2026.

нуклеарних извора, који за разлику од већине обновљивих извора, нису директно условљени временским приликама, што нуклеарну енергију чини стабилном основом енергетског микса. Ова карактеристика омогућава компензацију варијација у производњи електричне енергије из променљивих обновљивих извора. У том контексту, сматрамо да би комбинација нуклеарне енергије и обновљивих извора, уз развој система за складиштење енергије, повећање флексибилности и модернизацију електроенергетских мрежа, представљала најефикаснији, односно оптимални приступ изградњи одрживог енергетског система у Републици Србији. Овај интегрисани модел омогућио би стабилно снабдевање енергијом, смањење емисија штетних гасова и дугорочну енергетску сигурност. Такође, од посебног значаја могао би да буде увођење једног од кључних трендова у развоју нуклеарне енергије, малих модуларних реактора (*Small Modular Reactors*)[462]. Ова технологија обећава већу флексибилност, бржу изградњу и потенцијално ниже трошкове производње енергије. Иако још увек није у потпуности комерцијализована, производња електричне енергије из малих модуларних реактора се све више посматра као решење које би могло омогућити ширење нуклеарне енергије и у земљама које до сада нису имале такве капацитете, међу које спада и Србија. За сада је став стручне јавности по питању изградње овог вида извора енергије у Србији прилично подељен и варира од пуне подршке њиховој изградњи, до изричитог противљења. У прву групу спада, на пример, директор Института за нуклеарне науке ”Винча”, који сматра да је ”Србији нуклеарна електрана потребна као што су потребни ваздух и вода” и образлаже свој став тиме да без ње не могу да се реше питања последица климатских промена, загађења ваздуха и други еколошки проблеми[463]. У другој групи је Одбор за енергетику Српске академије наука и уметности, који не препоручује увођење малих модуларних нуклеарних реактора у земљама попут Србије. Овакав свој став САНУ заснива на процени да је и за овакве реакторе неопходно развити комплетну инфраструктуру каква је потребна и за велике нуклеарне електране, а која није само техничке природе, него и законодавне, регулаторне, оперативне, образовне и безбедносне. Као могуће области примене ових реактора Одбор наводи евентуално снабдевање удаљених подручја која нису повезана на велике електроенергетске системе, као и обезбеђивање енергије за објекте од стратешког значаја са нестабилним или

[462] Према тумачењу Међународне агенције за атомску енергију, мали модуларни реактори су напредни тип нуклеарних реактора мањег капацитета, обично до око 300 мегавата по модулу, који су дизајнирани да буду флексибилнији, приступачнији и лакши за изградњу у односу на класичне велике нуклеарне електране. Њихова кључна карактеристика је модуларност, односно карактеристика да се могу градити као појединачни реактори или као више повезаних модула, у зависности од потреба. За разлику од традиционалних постројења, ови реактори се производе у фабрикама и потом транспортују на локацију, што скраћује време изградње и смањује трошкове. Посебно су значајни због тога што омогућавају флексибилну производњу електричне енергије за различите кориснике, укључујући мање електроенергетске системе и удаљене регионе са слабије развијеном инфраструктуром. Поред тога, могу се комбиновати са обновљивим изворима енергије, чиме доприносе развоју хибридних енергетских система. Мали модуларни реактори имају и унапређене безбедносне карактеристике, укључујући пасивне системе заштите, као и потенцијално ниже почетне инвестиционе трошкове. Осим за производњу струје, могу се користити и за друге намене, као што су даљинско грејање или индустријски процеси. Због ових предности, интересовање за ову технологију расте широм света, а многе државе развијају сопствене пројекте као део будућих нискоугљеничних и поузданих енергетских система.

[463] Вид. извештавање репутабилних медија о предметној теми: https://www.rts.rs/vesti/drustvo/5547863/direktor-instituta-vinca-srbiji-potrebna-nuklearna-elektrana-kao-vazduh-i-voda.html.

непоузданим прикључком на мрежу. Оно што је веома интересантно, међутим, јесте то да Одбор за енергетику САНУ не заснива свој став на томе да је Србија без нуклеарног искуства, што би била једна од препрека за увођење малих модуларних реактора према препорукама Међународне агенције за атомску енергију. Напротив, у програму научног скупа "Нуклеарне електране у енергетици Србије - потребе, могућности, перспективе"[464], наводи се да Србија има одређено нуклеарно искуство, пре свега из програма СФРЈ из осамдесетих година, као и кроз рад института као што су Институт за нуклеарне науке „Винча", Институт за технологије нуклеарних и других минералних сировина и Институт за примену нуклеарне енергије. Постоје и нуклеарни објекти у Винчи, као и некадашњи студијски програми на универзитетима. Међутим, током времена дошло је до слабљења нуклеарног сектора и значајног одлива стручњака, тако да је данас број квалификованих кадрова ограничен. Због тога Одбор САНУ сматра да је за евентуални развој ове области неопходно обновити образовне програме и улагати у школовање нових стручњака, укључујући и у иностранству, пре него што се приступи озбиљнијем разматрању увођења нуклеарне енергије у енергетски сектор Србије.

Још један, по нашем мишљењу, од важних аспеката унапређења енергетског сектора и његове регулацији у Републици Србији јесте и даље унапређење регионалне сарадње. Као што је већ објашњено у претходним поглављима, Србија је већ део регионалног тржишта електричне енергије и повезана је са суседним земљама кроз преносну мрежу. Даље јачање ових веза омогућило би већу флексибилност система и боље коришћење различитих извора енергије. У том контексту, по узору на модел Кршког, сматрамо да би Србија могла да размотри учешће у регионалним пројектима, укључујући потенцијалне нуклеарне капацитете у суседним земљама. Наравно, као предуслов за постизање свих циљева који се препоручују, неопходно је унапредити енергетску ефикасност домаћег електроенергетског система, као и системе за складиштење енергије. Са повећањем удела обновљивих извора, који су по природи варијабилни, расте потреба за решењима која могу обезбедити баланс између производње и потрошње. Реверзибилне хидроелектране, батеријски системи и други облици складиштења енергије имају кључну улогу у том процесу. Финансијски аспект спровођења енергетске транзиције представља ипак један од највећих проблема, нарочито имајући у виду значајна улагања у модернизацију постојећих капацитета, изградњу нових извора и унапређење инфраструктуре. У том контексту, посебно је важна сарадња са међународним финансијским институцијама и коришћење фондова Европске уније. На крају, обучени стручњаци и институционални капацитети представљају темељ успешне реализације свих ових планова. Образовање, обука и задржавање стручњака у области енергетике од пресудног су значаја за дугорочни развој сектора. Имајући све наведено у виду, Србији предстоји значајан посао у јачању регулаторног оквира и помирењу наслеђеног система заснованог на фосилним горивима и већег притиска да се пређе на одрживе и чисте изворе енергије. Искуства Европске уније показују да не постоји универзални модел, већ да свака држава мора пронаћи сопствени баланс између

[464] Програм научног скупа "Нуклеарне електране у енергетици Србије - потребе, могућности, перспективе у организацији Одбора за енергетику Српске академије наука и уметности: https://odborzaenergetiku.rs/nuklearne-elektrane-u-energetici-srbije.html

различитих извора и технологија. За Србију, тај пут ће највероватније подразумевати комбинацију постепене декарбонизације, интензивног развоја обновљивих извора, јачања регионалне сарадње и пажљивог праћења развоја нових технологија као што су нуклеарна енергија и водоник.

10.4 Закључак главе

Еволуција регулације електроенергетског сектора у Републици Србији представља сложен процес који се одвија на више нивоа и обухвата различите аспекте економске, политичке, социјалне и еколошке природе. На основу анализе доступних података, прописа и трендова уређења електроенергетског сектора, могу се идентификовати четири кључне тенденције које доминирају процесом реформе и модернизације електроенергетске индустрије у Србији: усаглашавање са правним тековинама Европске уније, смањење енергетског сиромаштва кроз енергетску транзицију, развој тржишта електричне енергије и диверсификацију извора енергије укључујући потенцијалну примену нуклеарне енергије.

Прва и најзначајнија тенденција односи се на интеграцију домаћег правног система електроенергетског сектора са регулативом и стандардима Европске уније. Усвајање либерализованог модела тржишта, раздвајање делатности производње, преноса и снабдевања електричном енергијом, као и обезбеђивање права и заштите потрошача представљају формалне кораке ка стварању конкурентног тржишта. Међутим, пракса показује да формална либерализација није увек довела до стварног увођења конкуренције. Националне компаније, посебно државно предузеће ”ЕПС” а.д. остало је и даље доминантан актер на тржишту, што ограничава стварну конкуренцију и иновације у сектору. Стога, иако је омогућен приступ трећих лица тржишту, стварна примена ових принципа суочава се са бројним препрекама, укључујући кашњење у наплати, нелегална прикључења и недовољну финансијску дисциплину, што укупно представља значајну препреку за приватне инвестиције и ефикасно функционисање тржишта.

Друга тенденција, која је у савременом контексту све важнија, односи се на смањење енергетског сиромаштва кроз процес енергетске транзиције и повећање енергетске ефикасности. Србија је прихватила обавезе у оквиру Енергетске заједнице и Париског споразума, као и циљеве Зелене агенде за Западни Балкан, што подразумева постепено смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште и повећање удела обновљивих извора у енергетском миксу. Паралелно са тим, развијају се различити програми подршке енергетски угроженим домаћинствима, који комбинује финансијску помоћ за енергетски сиромашне са подстицајима за улагање у соларне системе и мере енергетске ефикасности. Овај двоструки приступ омогућава и социјално укључивање и технолошку модернизацију, којим се смањује зависност домаћинстава од субвенционисаних, али неефикасних извора енергије. Национални циљ смањења енергетског сиромаштва за 75% до 2030. године показује да Србија настоји да интегрише друштвене, економске и еколошке аспекте у своју енергетску политику, што је у складу са међународним стандардима и добром праксом у развијеним земљама.

Трећа тенденција односи се на развој тржишта електричне енергије и увођење стварне конкуренције у све делатности ланца производње, преноса и снабдевања.

Повећање улоге приватних инвеститора, развој регионалног и европског повезивања тржишта, децентрализација производње, активни учесници-потрошачи (прозјумери), дигитализација и имплементација паметних мрежа представљају основу будућег тржишног модела. Међутим, ови процеси су условљени јачањем независности регулаторних институција, професионализацијом управљања и превазилажењем политичких и економских баријера. Улога Агенције за енергетику Републике Србије као регулатора мора бити оснажена, њена независност обезбеђена, а капацитети за контролу тржишта и надзор над тарифама унапређени, како би се осигурао ефикасан и транспарентан рад сектора.

Четврта тенденција је увођење нуклеарне енергије у енергетски микс као дугорочна стратегија обезбеђења стабилног и нискоугљеничног снабдевања електричном енергијом. Закон о енергетици из 2024. године укинуо је претходну забрану изградње нуклеарних електрана и предвидео развој програма мирнодопске примене нуклеарне енергије кроз три фазе: испитивање оправданости, развој програма и његово спровођење. Овај корак показује да Србија настоји да диверсификује енергетске изворе и смањи зависност од угља и фосилних горива, што је у складу са глобалним трендовима декарбонизације.

Сектор електроенергетике у Србији се суочава са бројним проблемима који отежавају имплементацију наведених тенденција. Доминантна позиција државног предузећа ”ЕПС” а.д, постављање руководећег кадра по политичким критеријумима, недостатак професионализма и политички утицај на пословне одлуке стварају услове за неефикасност и спречавају пуно функционисање тржишних механизама. Додатно, зависност од руског гаса и нафте и геополитички ризици утичу на стабилност снабдевања и на могућност привлачења страних инвестиција. Социјална компонента, која подразумева подршку енергетски угроженим домаћинствима, чини се неодвојивом од економског модела функционисања сектора, али такође захтева одржавање равнотеже између доступности енергије и економске одрживости инвестиција. Приватизација, делимична или кроз укључивање стратешког партнера, може омогућити потребан прилив капитала, али носи ризике губитка контроле државе над стратешки важним сектором.

Препоруке за даљи развој и унапређење правног уређења електроенергетског сектора у Србији усмерене су на неколико кључних праваца. Пре свега је неопходно осигурати јаку регулаторну функцију која ће подржати стварну конкуренцију и транспарентност тржишта, као и стимулисати ефикасно управљање сектором. Паралелно са тим је потребно наставити процес енергетске транзиције кроз подстицаје за обновљиве изворе, увођење мера адекватности и интеграцију децентрализованих извора у национални електроенергетски систем, што између осталог подразумева развој паметних мрежа и система складиштења енергије. Притом је неопходно одржати социјалну компоненту енергетске политике кроз подршку енергетски угроженим домаћинствима и стимулисање енергетске ефикасности, уз примену дугорочних стратегија. Такође, требало би размотрити могућност увођења нуклеарне енергије применом пажљиво осмишљених и поступно уведених мера, уз оцену техничке и економске оправданости и интеграцију са осталим енергетским изворима. Евентуални улазак приватног капитала треба уравнотежити са одржавањем контроле државе и заштитом стратешких и

социјалних интереса, како би се избегли ризици у кризним ситуацијама и осигурала дугорочна стабилност сектора.

Дакле, сматрамо да развој електроенергетског сектора у Србији захтева интегрисан и мултидимензионалан приступ који комбинује реформе правног оквира, унапређење управљачких капацитета, подршку иновацијама, евентуалну приватизацију уз чврсту контролу, као и развој обновљивих и нуклеарних извора енергије. Ови процеси су неодвојиво повезани са глобалним циљевима декарбонизације, заштите животне средине, енергетске сигурности и социјалне одговорности. Успешна имплементација ових мера могла би да омогући изградњу конкурентног, ефикасног, одрживог и сигурног тржишта електричне енергије Републике Србије, које ће бити усклађено са европским и међународним стандардима, а истовремено заштитити националне интересе, социјалну стабилност и економски развој земље.

ЗАКЉУЧАК

Предмет ове докторске дисертације чине правни аспекти либерализације тржишта електричне енергије, са посебним освртом на еволуцију природних монопола и монопсона у електроенергетском сектору, уз анализу регулаторних оквира у Европској унији, Сједињеним Америчким Државама и Републици Србији. У дисертацији се такође анализирају могућности и механизми за успостављање одговарајуће равнотеже између, на први поглед међусобно супротстављених, начела слободне тржишне конкуренције и специфичних захтева безбедности снабдевања електричном енергијом и социјалног благостања. Истраживање на коме се заснива ова дисертација је интердисциплинарно, будући да њена тема припада граничном подручју између права конкуренције и права енергетике. Такође, спроведена компаративна правна анализа регулаторних решења у посматраним јурисдикцијама указала је на постојање бројних питања на која ниједна од наведених правних области не може самостално да одговори. Електрична енергија у савременом друштву представља много више од обичне робе и у том смислу питање правне регулације тржишта електричне енергије није само питање права конкуренције или права енергетике. Она је услов за функционисање здравственог система, образовних установа, саобраћајне инфраструктуре, информационо-комуникационих мрежа и свих других стубова савременог друштвеног уређења.

Поставивши за предмет истраживања историјску улогу природних монопола у различитим привредним гранама, а пре свега у енергетском сектору, и њихову еволуцију паралелно са технолошким напретком, настојали смо да утврдимо у којој мери су традиционалне правне категорије прилагођене захтевима савременог, делимично или у потпуности либерализованог тржишта електричне енергије. Посебну пажњу посветили смо идентификовању недостатака у домаћем правном оквиру и формулисању конкретних препорука за унапређење регулативе у Републици Србији, пре свега у правцу усклађивања са стандардима Европске уније.

Резултати спроведеног истраживања организовани су у три међусобно повезане целине. Прва целина обухвата упоредноправну анализу правног оквира за електроенергетски сектор у Србији, ЕУ и САД. Друга целина посвећена је природним монополима и монопсонима као иницијалном облику обављања електроенергетских делатности. Трећа целина бави се правом енергетике и правом конкуренције као двема комплементарним дисциплинама које заједно чине правни оквир за уређење енергетских делатности. На основу анализе произашле из ових целина, у закључном делу дисертације износе се синтетизовани резултати истраживања, потврђене хипотезе и конкретне препоруке.

Анализа природних монопола у електроенергетском сектору полазну основу проналази у историјском контексту формирања прве електроенергетске инфраструктуре крајем XIX и почетком XX века. У раним фазама развоја сектора, огромни фиксни трошкови изградње електрана, далековода и дистрибутивних мрежа чинили су монополски модел пословања не само оправданим, него и нужним. У таквим условима, конкурентно тржиште у коме би неколико субјеката истовремено градило паралелне инфраструктурне капацитете не само да не би доносило позитивне ефекте, него би вероватно и дестабилизовало електроенергетски систем у целини. Зато је монопол у овом

сектору историјски гледано представљао рационалан одговор на техничке и економске реалности тог времена.

Природни монополи су у контексту ове дисертације дефинисани као тржишна структура која настаје самим деловањем тржишних механизама, независно од воље учесника на релевантном тржишту, а услед постојања баријера уласку на тржиште у виду изузетно високих фиксних трошкова улагања у инфраструктуру или у виду економије обима. Природни монополиста у одређеном сегменту тржишта по правилу јесте и једини субјекат који обавља дату делатност на датом географском тржишту, и у том свом положају може остваривати значајне добитке од смањења јединичних трошкова производње. Међутим, веома је важно имати на уму да само постојање природног монопола не представља нарушавање конкуренције *per se*. Штавише, природни монопол може допринети друштвеном благостању и донети корист потрошачима, али само под условом постојања адекватног регулаторног оквира. Поред природних монопола, дисертација настоји да оствари научни допринос анализом и природних монопсона у електроенергетском сектору, који представљају облик тржишне структуре у коме постоји само један купац на страни потражње. Типичан пример таквог монопсона јавља се у области преноса електричне енергије, где оператор система преноса представља јединог купца електричне енергије коју произвођачи испоручују у мрежу. Монопсонистичка тржишна структура у овом сегменту не сматра се нужно негативном, под условом да су тарифе, услови приступа мрежи и права произвођача прописно регулисани и заштићени.

Истраживање је такође указало на то да под утицајем технолошког напретка природни монополи настају и у новим секторима далеко ван традиционалне енергетике и других делатности чија инфраструктура подразумева знатне фиксне трошкове. Дигиталне платформе попут интернет претраживача, платформи за електронску трговину и друштвених мрежа развиле су монополске или квазимонополске структуре засноване не на физичкој инфраструктури, него на ефектима мрежа, баријерама уласку на тржиште и контроли података. Традиционални антимонополски алати, прилагођени регулацији физичких тржишта, показали су се недовољним за ефикасну контролу ових нових облика монополске моћи. Европска унија је покушала да одговори на овај изазов кроз Уредбу о дигиталним тржиштима и Уредбу о дигиталним услугама, али је пракса показала да и ова регулатива има одређена ограничења, нарочито у погледу темпа примене и прекограничне ефективности.

Правна регулација природних монопола у САД започела је крајем XIX века доношењем Шермановог закона из 1890. године, првог самосталног прописа о заштити конкуренције у модерном смислу те речи. Овај закон, донет у периоду масовне индустријализације и формирања великих трустова, имао је за примарни циљ сузбијање злоупотреба доминантног положаја појединих учесника на тржишту и картелских споразума. Каснији прописи, попут Клејтоновог закона и Закона о Савезној трговинској комисији, допунили су овај оквир, а у сфери електроенергетике посебну улогу добила је Савезна комисија за регулацију енергетике, која је донела кључне прописе који су допринели дерегулацији и либерализацији тржишта електричне енергије. Европске земље су постепено изграђивале сопствене системе антимонополске регулације, иако су се у тај подухват упустиле са извесним закашњењем у односу на Сједињене Америчке

Државе. Оснивање Европских заједница донело је обједињавање ових приступа у јединствени регулаторни оквир. Чланови 101 и 102 Уговора о функционисању Европске уније данас представљају темељ европског права конкуренције, будући да забрањују споразуме који нарушавају конкуренцију и злоупотребу доминантног положаја. У енергетском сектору, Европска унија је спровела свеобухватну либерализацију кроз четири узастопна пакета директива и уредби. Либерализација тржишта електричне енергије у државама-чланицама Европске уније конкретно је започета Директивом 96/92/ЕК из 1997. године (тзв. "Прва енергетска директива", односно "Први енергетски пакет"), којом су постављена заједничка правила за либерализацију националних тржишта електричне енергије и учињен први корак ка стварању јединственог тржишта електричне енергије Европске уније. У новембру 2002. године усвојена је "Друга енергетска директива", односно "Други енергетски пакет" којим је настављена либерализација енергетског сектора. Њиме су утврђена правила даљег раздвајања делатности некадашњих природних монопола, укинута је или умањена њихова хоризонтална концентрације, разрађене су одредбе о конкуренцији у велепродајном и малопродајном снабдевању енергијом, праћење мрежа преноса и дистрибуције и управљање приступом трећих страна енергетској инфраструктури. Трећи пакет из 2009. године имао је за циљ даље либерализовање тржишта енергије и гаса у ЕУ и јачање међусобне повезаности националних тржишта како би се осигурала интеграција енергетског тржишта између земаља чланица у једно јединствено тржиште Европске уније, а Четврти пакет из 2019. године значајно је ојачао права потрошача, унапредио независност регулаторних тела и подстакао развој тзв. прозјумерског модела.

Компаративна анализа регулаторних решења у Европској унији и САД открива значајне сличности у погледу њихових крајњих стратешких циљева у области електроенергетике. Оба система деле настојања да постигну остваривање конкурентног тржишта уз очување сигурности снабдевања, али међу њима постоје и битне разлике у начину остваривања тих циљева. Сједињене Државе традиционално примењују децентрализовани приступ, у коме свака савезна држава задржава значајну аутономију у регулацији сопственог електроенергетског система. Пенсилванија, детаљно анализирана у дисертацији, представља изузетан пример успешне дерегулације. Укидање државног монопола у производњи електричне енергије 1996. године довело је до тога да данас на том тржишту послује стотинак предузећа, а преко 2,5 милиона потрошача активно бира сопственог снабдевача. Овај пример недвосмислено показује да је либерализација тржишта електричне енергије технички и правно изводљива, под условом да је пажљиво регулисана. Насупрот томе, европски модел подразумева изградњу јединственог унутрашњег тржишта електричне енергије које превазилази националне границе, ослањајући се на интегрисане регионалне берзе. Ово је захтевало претходно постизање високог степена хармонизације националних регулаторних оквира и стварање наднационалних регулаторних институција, попут Агенције за сарадњу енергетских регулатора. Спроведено истраживање показало је да либерализована тржишта у западноевропским државама бележе значајно веће иновативне активности, бржу интеграцију обновљивих извора енергије и нижу структурну зависност потрошача. Међутим, такође је показало и то да електроенергетски сектор није погодан за регулацију искључиво тржишним механизмима, него да мора бити подвргнут стриктној контроли

регулатора. Најилустративнији пример случаја како лоше дизајнирана либерализација може имати катастрофалне последице јесте калифорнијска енергетска криза из 2001. године, када су у недостатку правилне контроле регулатора цене електричне енергије порасле десетоструко у року од неколико месеци.

Централно теоријско питање које обрађује ова дисертација јесте однос права конкуренције и права енергетике у контексту електроенергетских делатности. Ове две гране права имају различите темељне претпоставке: право конкуренције за свој примарни циљ поставља спречавање монополизације тржишта и заштиту конкурентске структуре, са крајњим циљем заштите потрошача и унапређења економске ефикасности. Право енергетике, насупрот томе, полази од претпоставке да одређени сегменти енергетских тржишта не могу, или не би смели, бити уређени искључиво тржишним механизмима, будући да снабдевање енергијом у савременим друштвима представља питање од јавног интереса. Електрична енергија поседује низ специфичних карактеристика које је суштински разликују од друге робе. Она представља секундарни извор енергије, јер не постоји у природи у употребљивом облику, него се мора произвести из адекватних примарних извора. Такође се не може складиштити у великим количинама, па производња и потрошња морају бити у сталној равнотежи у реалном времену. Једно од поља истраживања у дисертацији јесте питање обезбеђивања несметаног приступа енергетским услугама као људском праву. Дисертација показује да либерализација тржишта сама по себи не решава проблем доступности енергената угроженим категоријама становништва. Напротив, прелаз на цене електричне енергије формиране искључиво по тржишном принципу може продубити неједнакости између одређених категорија становништва. Зато је неопходно да либерализација буде праћена адекватним системима социјалне заштите, субвенционисаним тарифама за осетљиве потрошаче и активним мерама за унапређење енергетске ефикасности у домаћинствима.

Преносна мрежа функционише по законима физике, а не искључиво по економским законима, па је контрола протока електричне енергије знатно сложенија него у случају других мрежних индустрија. Ове карактеристике чине да законитости слободног тржишта, примењене без ограничења, могу довести до нестабилности и озбиљних поремећаја у снабдевању. Налаз дисертације у овом погледу је недвосмислен, будући да сматрамо да право конкуренције и право енергетике нису међусобно непомирљиво противречни, него да представљају два комплементарна инструмента чијим се комбиновањем може постићи задовољавајући баланс. Тај баланс подразумева да се у сегментима електроенергетског тржишта у којима конкуренција може ефикасно да функционише, пре свега у области производње и снабдевања, примењују начела слободне тржишне конкуренције уз строги надзор регулаторних органа. У сегментима у којима природни монопол остаје нужан или пожељан, као што су области преноса и дистрибуције електричне енергије, примењује се секторски регулаторни режим са регулисаним приступом мрежи, тарифном регулацијом и строгим условима за обављање делатности. Кључ је у вертикалном и функционалном раздвајању ових сегмената, без кога ни либерализација производње ни конкуренција у снабдевању не могу дати пуне резултате.

Обавеза раздвајања електроенергетских делатности (*unbundling*) представља централни механизам либерализације тржишта и кључну везу између апстрактних

начела слободне конкуренције и конкретне реалности природних монопола у мрежним сегментима електроенергетике. Анализа прописа Европске уније показала је да је процес раздвајања у ЕУ прошао кроз четири фазе у оквиру четири енергетска пакета, почев од рачуноводственог раздвајања у Првом пакету из 1996. године, преко правног и функционалног раздвајања у Другом пакету из 2003. године, до пуног власничког раздвајања у Трећем пакету из 2009. године и ојачавања независности оператора и заштите потрошача у Четвртом пакету из 2019. године. Тиме је Европска унија изградила постепени, али доследни регулаторни систем за стварање конкурентног унутрашњег тржишта електричне енергије. Србија је у оквиру процеса усаглашавања са правним тековинама Европске уније усвојила Закон о енергетици 2014. године, којим је прописано рачуноводствено и правно раздвајање оператора преносног и дистрибутивног система. Привредно друштво ”Електромрежа Србије” а.д. функционише као независно правно лице и оператор преносног система, а ”ЕПС Дистрибуција” д.о.о. као самостално привредно друштво у оквиру ”ЕПС” а.д. Процес раздвајања унутар електроенергетског сектора у Сједињеним Америчким Државама имао је другачији карактер и динамику, у складу са њиховим федералним уставним поретком. Савезна комисија за регулацију енергетике је путем своје Одлуке бр. 888 из 1996. године омогућила трећим лицима приступ преносним мрежама, а формирање независних оператора система и регионалних преносних организација поставило је институционалну основу за конкурентна тржишта на велепродајном нивоу. Главна разлика у ефектима либерализације који су идентификовани приликом израде дисертације лежи у степену институционалне независности регулатора и у постојању стварне, а не само формалне конкуренције на посматраним тржиштима. Тржишта у којима су независни регулаторни органи имали стварна овлашћења за надзор над прикључивањем на мрежу, формирањем тарифа и спречавањем злоупотреба доминантног положаја показала су значајно боље резултате у погледу цена и квалитета услуга него тржишта са формално либерализованим структурама, чији регулатори имају ограничену независност.

Сматрамо да незанемарљив допринос дисертације представља систематска анализа правног уређења електроенергетског сектора у Републици Србији и идентификација бројних проблема у стварном функционисању домаћег тржишта електричне енергије. На основу анализе позитивноправних прописа и праксе идентификована су четири основна правца у развоју домаћег електроенергетског права: усаглашавање са правним тековинама Европске уније; смањење енергетског сиромаштва кроз енергетску транзицију; развој тржишта електричне енергије и увођење стварне конкуренције; и диверсификација извора енергије, што подразумева и потенцијалну примену нуклеарне енергије. Закон о енергетици из 2024. године укинуо је претходну законску забрану изградње нуклеарних електрана и предвидео развој програма мирнодопске примене нуклеарне енергије кроз три фазе: испитивање оправданости, развој програма и његово спровођење. Упркос значајном напретку у модернизацији законодавног оквира, дисертација идентификује бројне проблеме у стварном функционисању домаћег тржишта електричне енергије. Пре свега, доминантна позиција државног предузећа ”ЕПС” а.д. остаје непромењена, а формална либерализација није довела до стварног увођења конкуренције. Политички принцип у именовању руководства овог предузећа, одржавање административно одређених цена електричне

енергије испод тржишних нивоа, толерисање неплаћања рачуна и недостатак финансијске дисциплине, заједно стварају услове хроничне неефикасности и спречавају неопходне инвестиције у модернизацију система. Агенција за енергетику Републике Србије, основана ради контроле тржишта, одређивања тарифа и надзора над радом оператера, у пракси трпи због ограничења својих овлашћења и недовољне фактичке независности. Политички утицај на одлуке ове агенције, уз ограничен кадровски и финансијски капацитет, смањује способност агенције да доследно примењује правну регулативу и стимулише ефикасност. Недостатак независног и снажног регулатора производи бројне негативне последице, као што су застој у инвестицијама, споро формирање адекватних тарифних структура, недовољна транспарентност тржишта и ограничен улазак нових учесника. Посебан проблем представља висока зависност Србије од домаћих ресурса фосилних горива, пре свега угља, и геополитичке осетљивости у вези са увозом нафте и гаса. Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2040. са пројекцијама до 2050. године, усвојена 2024. године, поставља декарбонизацију, конкурентност и енергетску безбедност као три стуба будуће енергетске политике, али оставља отворено питање да ли постоје довољни институционални, финансијски и технолошки капацитети за реализацију постављених циљева. Тако је, на пример, систем фид-ин тарифа, уведен ради стимулисања улагања у обновљиве изворе, довео у одређеном периоду до неконтролисаног пораста броја малих хидроелектрана, а пратеће мере заштите животне средине нису биле адекватно спроведене. Нови систем аукција са премијама уведен Законом о коришћењу обновљивих извора енергије из 2021. године представља покушај исправљања ових недостатака.

На основу спроведеног истраживања, дисертација формулише низ конкретних препорука за унапређење правног уређења електроенергетског сектора у Републици Србији. Прва препорука тиче се јачања регулаторне функције и институционалне независности Агенције за енергетику. Без стварно независног регулатора, сви остали аспекти реформе остају непотпуни. То подразумева измену позитивних прописа на начин да се обезбеди да именовање и разрешење чланова управног одбора агенције буде изузето из непосредне политичке контроле, да буџет агенције буде стабилан и независан, да агенција поседује стварна овлашћења, те да јој се обезбеде адекватни кадровски капацитети. Модели из упоредног права јасно показују да снажни и независни регулатори представљају неопходан предуслов за функционалну либерализацију тржишта електричне енергије. Друга препорука односи се на постизање равнотеже између декарбонизације производње електричне енергије и обезбеђења сигурности снабдевања. Потребно је успоставити јасне механизме праћења остваривања циљева у вези са обновљивим изворима, предвидети конкретне правне последице за случај неиспуњавања тих циљева и истовремено обезбедити да транзиција не угрози поузданост снабдевања у прелазном периоду. То захтева координацију планирања инвестиција у производњу и у проширење преносне мреже, успостављање система за управљање потражњом и развој капацитета за складиштење енергије. Трећа препорука тиче се диверсификације извора енергије и дугорочног смањења зависности од фосилних горива. Србија располаже значајним потенцијалом у области хидроенергије, ветра и соларне енергије, чије пуно коришћење захтева велика улагања у инфраструктуру и модернизацију мреже. Правни оквир треба да подржи ове инвестиције кроз

транспарентне, стабилне и предвидиве механизме подстицаја, уз обезбеђивање заштите животне средине и права локалних заједница. Четврта препорука односи се на увођење стварне конкуренције у све делатности у ланцу производње електричне енергије. Формална либерализација мора бити праћена стварним спровођењем принципа отвореног и недискриминаторног приступа мрежи, ефикасним надзором над спречавањем злоупотреба доминантног положаја и уклањањем регулаторних баријера уласку нових учесника. Неопходно је размотрити и питање корпоративног управљања унутар ”ЕПС” а.д. и његове евентуалне делимичне приватизације, уз задржавање контроле државе над стратешки важним инфраструктурним елементима. Пета препорука тиче се одржавања социјалне компоненте енергетске политике. Тржишни механизми не решавају аутоматски проблем енергетског сиромаштва, па је неопходно паралелно са либерализацијом развити адекватне системе циљане финансијске подршке за угрожена домаћинства, подстицаје за мере енергетске ефикасности и програме едукације потрошача. Национални циљ смањења енергетског сиромаштва за 75% до 2030. године мора бити подржан конкретним правним инструментима и буџетским средствима. Шеста препорука, са аспекта временске перспективе најдугорочнија, односи се на разматрање улоге нуклеарне енергије у будућем енергетском миксу Србије. Закон о енергетици из 2024. године укинуо је дотадашњу законску забрану изградње нуклеарних електрана, чиме је отворен простор за дугорочно стратешко планирање. Правни, технолошки и финансијски захтеви за реализацију нуклеарног програма изузетно су сложени, а конкретни кораци морају бити детаљно анализирани уз пажљиво праћење искустава држава чланица ЕУ са развијеним нуклеарним програмима, попут Француске и Чешке.

Сматрамо да дисертација остварује одређени научни допринос у неколико аспеката. Прво, тако што пружа свеобухватну упоредноправну анализу либерализације тржишта електричне енергије у Европској унији, Сједињеним Америчким Државама и Републици Србији, истовремено идентификујући подударности и разлике у регулаторним приступима и достигнутим резултатима у сва три система. Ово омогућава систематизовано сагледавање правца у коме домаћа регулатива треба да се развија, ослањајући се на успешна искуства, али уважавајући и специфичности домаћег контекста. Такође, дисертација пружа оригиналан допринос концептуализацији природних монопсона у електроенергетском сектору, области која је у домаћој правној науци недовољно истражена. Анализа монопсонске структуре у преносу електричне енергије, праћена разматрањем природних монопсона у другим секторима, попут дигиталних платформи и тржишта рада, открива системску сличност у регулаторним изазовима са којима се суочавају различита тржишта, а то омогућава трансфер најбоље праксе из области у којима су регулаторна решења кохерентнија и зрелија. На крају, систематска анализа препрека ефикасном функционисању домаћег тржишта електричне енергије, уз конкретне препоруке *de lege ferenda*, пружа неопходну научну основу за будуће законодавне и регулаторне реформе. У том смислу, дисертација превазилази оквире чисто академске анализе и нуди непосредну практичну вредност за законодавна тела, регулаторне органе и креаторе енергетске политике.

Сматрамо да су све четири радне хипотезе дисертације потврђене у потпуности. Постојање природних монопола и монопсона није нужно неповољна појава по

потрошаче у електроенергетском сектору и не искључује нужно слободну конкуренцију на повезаним тржиштима у електроенергетском сектору. Искуство Европске уније и Сједињених Америчких Држава показује да либерализација доноси значајне користи у виду нижих цена, веће ефикасности и динамичнијег технолошког развоја, под условом да је праћена функционалним раздвајањем делатности, независним регулатором и адекватним механизмима за заштиту потрошача. Међутим, одређене делатности унутар електроенергетског сектора, ради добробити потрошача и ефикасног функционисања тржишта, захтевају одржање природних монопола. Пренос и дистрибуција електричне енергије задржавају природне монополске карактеристике и вероватно ће их задржати у догледној будућности, али то не спречава постојање конкуренције у производњи и снабдевању, под условом да је приступ мрежи отворен, недискриминаторан и транспарентан. Такође, напредак технике и технологије не само да не доводи нужно до укидања потребе за постојањем природних монопола и монопсона, него резултира стварањем нових. Четврта радна хипотеза, да домаћи правни оквир Републике Србије испољава значајне дефиците у поређењу са стандардима Европске уније и да је потребно његово даље унапређење такође је потврђена. Анализа је показала да Србија, иако је формално усвојила бројне директиве и уредбе ЕУ у оквиру обавеза из Споразума о стабилизацији и придруживању и чланства у Енергетској заједници, у стварности касни у имплементацији суштинских промена које ти прописи налажу. Формална либерализација без реалне конкуренције, регулатор без стварне независности и доминантно државно предузеће са политичким руководством представљају структурне препреке које се не могу отклонити без озбиљних реформи. Мишљења смо да смо у овој дисертацији показали да не постоји универзалан одговор на питање оптималног правног уређења електроенергетског тржишта који би као каква панацеја био примењив у сваком систему. Сваки регулаторни систем мора бити прилагођен специфичном друштвеном, економском, историјском и географском контексту. Ипак, на основу компаративне анализе јасно је могуће идентификовати низ универзалних принципа без чије примене ниједан регулаторни систем не може бити ефикасан: независност регулатора, транспарентност тржишта, недискриминаторан приступ мрежи, заштита осетљивих потрошача и дугорочна оријентација ка декарбонизацији. За Републику Србију, достизање стандарда којима декларативно тежи подразумева озбиљан, добро координисан реформски процес у коме ће учествовати законодавна власт, извршна власт, независни регулатор, академска заједница, грађанско друштво и привредни субјекти. Кроз такав свеобухватан, инклузиван и дугорочно осмишљен процес могуће је изградити конкурентно, ефикасно, одрживо и социјално осетљиво тржиште електричне енергије, усклађено са европским стандардима, које је истовремено у служби интереса грађана Републике Србије. Потпуна хармонизација са регулаторним оквиром Европске уније подразумева не само усвајање прописа, него и изградњу институционалних капацитета, промену управљачких пракси и стварање правног амбијента у коме конкуренција може заиста да функционише. Реформа електроенергетског сектора у Србији нераскидиво је повезана са ширим процесом европске интеграције и представља питање не само техничке или правне природе, него и политичке воље и способности да се успостави равнотежа између вишеструких, понекад међусобно супротстављених циљева као што су економска ефикасност, енергетска сигурност, социјална правда и заштита животне

средине. Ова дисертација представља допринос том процесу, у уверењу да правна наука може бити значајна подршка доносиоцима одлука у тражењу оптималних решења за унапређење електроенергетског сектора Републике Србије.

КОРИШЋЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Литература на српском језику (и језицима бивше СФРЈ):

(*по азбучном реду*)

3.9.1 Монографије, уџбеници, коментари и збирке судске праксе:

1. Барјактаревић Драгана, ”Усклађивање прописа Републике Србије са прописима Европске уније у области енергетике и заштите животне средине”, докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 2018.
2. Беговић Борис, Павић Владимир, Поповић В. Душан, ”Увод у право конкуренције”, 3. издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019.
3. Беговић Борис, Лабус Мирољуб, Јовановић Александра, ”Економија за правнике”, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2013.
4. Божић Зорана, ”Управљање ризиком на тржиштима електричне енергије у развоју”, докторска дисертација, Факултет техничких наука, Нови Сад 2021.
5. Васић Живорад, ”Систем управљања реализацијом инвестиционих пројеката у функцији управљања променама у електропривреди”, докторска дисертација, Технички факултет, Зрењанин 2005.
6. Вукадиновић Д. Радован, ”Право европске уније”, Крагујевац 2006.
7. Димитријевић Жарко, ”Сигурност снабдевања тржишта енергената као правнополитичка параадигма регулаторног оквира”, докторска дисертација, Правни факултет, Ниш 2015.
8. Катић Ненад, ”Електропривреда у условима слободног тржишта”, Факултет техничких наука, Нови Сад 2016.
9. Катић Ненад, Борозан Весна, Халчевић Суад, ”Економија електроенергетских система”, Факултет техничких наука, Нови Сад, Факултет електротехнике, Тузла и Електротехнички факултет, Скопље 2007.
10. Ковачевић Александар, Лепотић Бранислава, ”Владавина права кроз Поглавље 15 – енергетика”, Национални конвент о Европској унији, Београд 2020.
11. Кошутић Будимир, Ракић Бранко, Милисављевић Бојан, ”Увод у право европских интеграција”, Београд 2013.
12. Креча Миленко, ”Међународно јавно право”, Београд 2012.

13. Крунић Гојко, ”Модел развоја предузећа из области електродистрибутивног сектора”, докторска дисертација, Факултет техничких наука, Нови Сад 2017.
14. Латас Татјана, ”Либерализација тржишта електричне енергије у Србији и перспективе развоја јединствене берзе електричне енергије Југоисточне Европе (SEEPEX)”, докторска дисертација, Универзитет Сингидунум, Београд 2021.
15. Лепотић - Ковачевић Бранислава, Ковачевић Александар, ”Водич кроз Европске политике – Енергетика”; Европски покрет у Србији, Београд 2010.
16. Лилић Стеван, Дреновак – Ивановић Мирјана, ”Еколошко право”, Београд 2014.
17. Марковић М. Слободан, Поповић В. Душан, ”Право интелектуалне својине”, 9. издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019.
18. Николић Миленко, Михајловић Милановић Зорана, Мандал Шахин, ”Економика енергетике – стратегија, екологија и одрживи развој”, Економски факултет, Београд 2003.
19. Поповић В. Душан, ”Искључива права интелектуалне својине и слободна конкуренција”, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012.
20. Ристић Бојан, Поповић В. Душан, Беговић Борис, ”Глосаријум права конкуренције”, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2021.
21. Тодић Драгољуб, ”Водич кроз ЕУ политике – Животна средина”, Европски покрет у Србији, Београд 2010.
22. Тривић Нада, ”Микроекономија”, ”Пролетер” а.д. Бечеј, Бечеј 2016.
23. Филиповић Сања, Танић Гордан, ”Изазови на тржишту електричне енергије”, Београд 2010.

1.2 Чланци:

1. Беговић Борис, ”Регулација природних монопола”, *Економика: стручни часопис за организацију рада и економику пословања терцијарне привреде,* година XXXV, бр. 1/2, 1999, 33-36.
2. Беговић, Борис, ”Ефикасна регулација природних монопола”, *Економска мисао*, број 1-2, 1999, 25-41.
3. Беговић Борис, “Цена капитала и приватизација природних монопола”, *Економика: стручни часопис за организацију рада и економику пословања терцијарне привреде*, година XXXV, бр. 5-8, 1999, 122-126.
4. Беговић Борис, “Баријере уласку: теоријска анализа”, *Економика: стручни часопис за организацију рада и економику пословања терцијарне привреде,* година XXXV, бр. 1-2, 1999, 16-22.

5. Беговић Борис, Ракић Ивана, ”Концепција ужег и ширег релевантног тржишта: предлог за измену Уредбе о критеријумима за одређивање релевантног тржишта”, *Право и привреда*, бр. 7-9/2018, 155-170.
6. Беговић Борис, ”Теорије економске регулације: преглед области”, *Економска мисао*, год. XXXIII, бр. 1-2/2000, 9-48.
7. Буквић Рајко, ”Институционална реформа и реформа регулације као претпоставка трансформације комуналних јавних предузећа”, *Економски видици,* вол. 10, бр. 4, 2005, 461-488.
8. Букша Давор, ”Процес дерегулације хрватскога тржишта електричне енергије”, *Економски преглед*, 2011, 286-310.
9. Влахинић Ленц Нела, ”Реструктурирање и либерализација тржишта електричне енергије: гдје је Хрватска?”, *Рачуноводство и финанције* 2011, 99-104.
10. Вукадиновић Радован, „Основни појмови и карактеристике правног система Европске уније”, *Право енергетике зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2005.
11. Вукасовић Вид, „Међународноправно регулисање заштите животне средине и енергетика”, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2005.
12. de Vere Walker Christopher, „Трговина електричном енергијом на дерегулисаном тржишту”, *Право енергетике, зборник радова,* Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
13. Ђајић Сања, „Заштита животне средине и међународно инвестиционо право – Супротности које се не привлаче”, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 12/2011.
14. Ђурђев Душанка, „Европска унија и балкански нафтоводи”, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 12/2006.
15. Ђуричић Јована, “Правни оквир за оснивање и пословање јавних предузећа у Србији”, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, вол. 85, бр. 10, 2013, 491-505.
16. Илић Саша, ”Електропривреда социјалистичке Југославије: извори за економско-историјско изучавање, с осврtом на доступну литературу” у зборнику ”Изазови изучавања економске историје у Србији” који су уредили Алексић Весна, Матковић Александар, Миљковић Марко, Центар за економску историју, Институт економских наука у Београду, 2020.
17. Јанковић Владимир, Јанковић Марко, ”Концепција развоја тржишта електричне енергије у Србији и улога оператора преносног система у њеном остваривању”, CIGRE Србија, 2017.
18. Јованић Татјана „Раздвајање (unbundling) преноса енергије као инструмент као инструмент структурне регулације у праву ЕУ”, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, број 12/2011, 453.

19. Ковачевић Александар, „Трговина енергијом”, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
20. Ковачевић Александар, „Тржиште енергије”, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
21. Кошутић Будимир, „Право и енергетика", *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
22. Лаћевац Ивона, Ђукановић Драган, „Обавезе Србије по потписивању Споразума о стабилизацији и придруживању”, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 14/2009.
23. Лепотић - Ковачевић Бранислава, „Увод у право енергетике", *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
24. Лепотић - Ковачевић Бранислава, „Појам права енергетике”, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
25. Лепотић - Ковачевић Бранислава, „Извори права енергетике”, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
26. Лепотић Ковачевић Бранислава, „Појмови и принципи права енергетике”, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
27. Лепотић Ковачевић Бранислава, „Подобласти права енергетике”, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
28. Лепотић Ковачевић Бранислава, „Право енергетике и сродне области”, Право енергетике, зборник радова, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
29. Лепотић Ковачевић Бранислава, „Право енергетике у праву Европске уније”, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
30. Лепотић Ковачевић Бранислава, „Домаће право енергетике—, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
31. Лепотић Ковачевић Бранислава, „Будући правци развоја права енергетике”, *Право енергетике, зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
32. Лепотић Ковачевић Бранислава, „Уговор о цевоводном транспорту нафте и гаса”, *Право енергетике, зборник радова,* Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
33. Лепотић Ковачевић Бранислава, ”Утицај Уговора о оснивању енергетске заједнице на јавна предузећа у области енергетике у Републици Србији”, *Право и привреда*, вол. 48, бр. 4-6/2011, 463-474.

34. Лепотић Ковачевић Бранислава, „Заштита животне средине у светлу Уговора о оснивању Енергетске заједнице”, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 5-6/2011.

35. Лепотић Ковачевић Бранислава, „Заштита животне средине у светлу Уговора о оснивању Енергетске заједнице”, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 5-6/2011.

36. Лепотић Ковачевић Бранислава, „Право енергетике као посебна област права”, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011, 621.

37. Марковић Бајаловић Дијана, ”Јавни сектор привреде у праву конкуренције Европске уније”, *Право и привреда*, вол. 36, бр. 5-8/1999, 742-751.

38. Марковић Слободан, ”Колективно остваривање ауторског и сродних права од монопола ка конкуренцији”, *Право и привреда*, вол. 51, бр. 4-6/2013, 633-652.

39. Нешић Бранимир, ”Настанак и развој права Европске уније у области енергетике”, Прегледни научни рад, УДК: 34:620(4-672ЕУ), *Страни правни живот, 2016,* стр. 231-241.

40. Петровић Данијела, ”Природни монополи – регулација или дерегулација”, *Зборник радова са научног скупа са међународним учешћем ”Универзално и особено у праву*, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2018, 527.

41. Поповић В. Душан, ”Размена информација између конкурената: дозвољено понашање или нарушавање конкуренције”, *Право и привреда,* бр. 4-6/2016; 286-303.

42. Поповић В. Душан, ”Претходна регулација дигиталних тржишта у ЕУ: ограничавање тржишне моћи дигиталних платформи”, ”Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније (2022)" (ур. В. Радовић), Правни факултет Универзитета у Београду, 2022, стр. 299-318.

43. Спасојевић Александар, ”Пионирски период електрификације Србије (1884-1914.), Гласник Историјског архива Ваљево бр. 37, стр. 59-75, 2003.

44. Томинов Иван, Либерализација тржишта електричне енергије – испуњава ли очекивања? *Енергија 57*, бр. 57-3/2008), стр. 256-299.

45. Церовић Божидар, ”Приватизација, регулација и монопол”, *Економски анали 109*, Београд, 1991.

46. Шкорић Сања, ”Јавна предузећа и злоупотреба доминантног положаја на тржишту”, *Право и привреда*, бр. 9-12/2009, 37-52.

47. Шупут Дејан, „Самостална регулаторна тела у правном систему Републике Србије”, *Телекомуникације, стручно-научни часопис Републичке Агенције за електронске комуникације*, 2009.

2. Литература на енглеском језику:

2.1 Монографије, уџбеници, зборници, приручници и студије:

1. Armentano Dominick T, Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure independent Studies in Political Economy), Independent Institute, Оукленд, 1996.
2. Baker Jonathan B., The Antitrust Paradigm, Harvard University Press, Кембриџ 2019.
3. Baldwin John R, Regulatory Failure and Renewal: The Evolution of the Natural Monopoly Contract, 2nd Edition, McGill-Queen's University Press, Монтреал 2022.
4. Bastiat Frédéric, What is Seen and What is Not Seen (Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas) https://www.econlib.org/library/Bastiat/basEss.html?chapter_num=4#book-reader, 30.7.2025
5. Berg Sanford V. and Tschirhart John, Natural Monopoly Regulation, Cambridge University Press, Кембриџ 2008.
6. Blanco Luis Ortiz, Market Power in EU Antitrust Law, Hart Publishing, Оксфорд 2011.
7. Blume, Steven W, Electric Power System Basics for the Nonelectrical Professional, Wiley-IEEE Press, Њујорк 2016.
8. Bork Robert, The Antitrust Paradox, The Free Press, Њујорк 1993.
9. Brown George Thomas, The Gas Light Company of Baltimore: a Study of Natural Monopoly, Johns Hopkins Press, Балтимор, 1936.
10. Buendia Sierra Jose Luis, Exclusive Rights and State Monopolies under EC Law, Oxford University Press, Оксфорд 1999.
11. Cameron Peter, Competition in Energy Markets, Law and Regulation in the European Union, Њујорк 2002.
12. Carey Francis K., Municipal Ownership of Natural Monopolies, Nabu Press, Чарлстон 2011.
13. Clark Charles, *A Profile of the Electric Power Industry*, Business Expert Press, Kindle издање, 2012.
14. Clark Daniel, Disruption in Detroit: Autoworkers and the Elusive Postwar Boom, Urbana, Chicago and Springfield, University of Illinois Press, 2018.
15. Clark John Bates, The Problem of Monopoly: A Study of a Grave Danger and of the Natural Mode of Averting It; Wentworth Press, Лондон 2019.
16. Clark John Bates, The Control of Trusts: An Argument in Favor of Curbing the Power of Monopoly by a Natural Method, Leopold Classic Library, Мелбурн, 2017.
17. Coates Kevin, Competition Law and Regulation of Technology Markets, Oxford University Press, Оксфорд 2011.

18. Cole Daniel H., Grossman Peter, The End of a Natural Monopoly: Deregulation and Competition in the Electric Power Industry, Taylor & Francis Ltd., Лондон 2014.
19. Colombo Carlo Maria, The Evolving Governance of EU Competition Law in a Time of Disruptions: A Constitutional Perspective, Bloomsbury Publishing PLC, Лондон 2023.
20. Davila Tony, Epstein Marc, *The Innovation Paradox: Why Good Businesses Kill Breakthroughs and How They Can Change*, Berrett-Koehler Publishers, Оукленд, 2014.
21. Demsetz Harold, Efficiency, Competition, and Policy (The Organization of Economic Activity, Vol. 2, Blackwell Publishing, Оксфорд 1991,
22. Ducci Francesco, Natural Monopolies in Digital Platform Markets (Global Competition Law and Economics Policy), Cambridge University Press, Кембриџ 2022.
23. Dunne Niamh, *Competition Law and Economic Regulation: Making and Managing Markets*, Cambridge University Press, Кембриџ 2015.
24. Eyre Sebastian, Pollitt Michael G, *Competition and Regulation in Electricity Markets*, Edward Elgar Publishing Ltd, Челтенам 2016.
25. Ezrachi Ariel, *EU Competition Law*, 6th edition, Hart Publishing, Оксфорд 2018.
26. Foster Vivien, Witte Samantha, Banerjee Sudeshna Ghosh, Moreno Alejandro, *Charting the Diffusion of Power Sector Reforms Across the Developing World*, World Bank Group Policy Research Working Paper no. 8235, Вашингтон, 2017.
27. Fox, Eleanor M, Monopoly and Competition: Tilting the Law Towards a More Competitive Economy, 37 Wash. & Lee L. Rev. 49 (1980), https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol37/iss1/4 (24.6.2024.)
28. Friedman Milton, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Чикаго, 1962.
29. Fumagalli Chiara, Motta Massimo, Calcagno Claudio, *Exclusionary Practices: The Economics of Monopolisation and Abuse of Dominance*, Cambridge University Press, Кембриџ 2018.
30. Geiss Charles R, *Monopolies in America: Empire Builders and Their Enemies from Jay Gould to Bill Gates*, Oxford University Press, Оксфорд, 2000.
31. Gilbert R. Kahn E. Competition and Institutional Change in US Electric Power Regulation, PWR 011, University Energy Research Group and USD Institute of Governmental Affairs, Беркли 1993.
32. Gómez Expósito Antonio, Conejo Antonio J., Cañizares Claudio Electricity Energy Sistems, Analysis and Operation, CRC Press, Бока Ратон 2009.
33. Gómez-Ibáñez, José, Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion, Harvard University Press, Кембриџ 2003.
34. Gowder Paul, The Networked Leviathan – For Democratic Platforms, Oxford University Press, Оксфорд, 2023.

35. Grossman, Peter Z, Energy Policy and the Pursuit of Failure, Cambridge University Press, Кембриџ 2013.
36. Hartmann Thom, The Hidden History of Monopolies: How Big Business Destroyed the American Dream, Berrett-Koehler Publishers, Сан Франциско 2020.
37. Heffron Raphael J., *Energy Law: An Introduction*, SpringerBriefs in Law, Springer International Publishing AG Switzerland, Хам 2015.
38. Hirsh Richard, Technology and Transformation in the American Electric Utility Industry, Cambridge University Press, Кембриџ 1989.
39. Hirsch Richard F, Power Loss: The Origins of Deregulation and Restructuring in the American Electric Utility System, The MIT Press, Кембриџ 1999.
40. Hoffer Adam, Nesbit Todd, Regulation and Economic Opportunity: Blueprint for Reform, The Center for Growth and Opportunity at Utah State University, Логан 2020.
41. Hovenkamp Herbert, Tech Monopoly, The MIT Press, Кембриџ, 2024.
42. Hughes Thomas P, Networks of Power: Electrification in Western Society, Johns Hopkins University Press, Балтимор 1983.
43. Hunt Sally, Making Competition Work in Electricity, John Wiley & Sons, Inc., Хобокен 2002.
44. Jones Christopher EU Energy Law Volume II: EU Competition Law and Energy Markets (EU Energy Law series, 2) 5th Edition, Claeys and Casteels, Девентер 2019.
45. Jones Christopher, Ermacora Iiorian, EU Energy Law Volume XII: Electricity Market Design in the European Union (EU Energy Law series, 12), Claeys and Casteels, Девентер 2020.
46. Karova Rozeta, Liberalization of Electricity Markets and Public Service Obligations in the Energy Community, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, Energy and Environmental Law & Policy Series, 21, 2012.
47. Khan Naheed Zia, Natural Monopoly, Public Trust and Vested Interests in Power Sector, LAP Lambert Academic Publishing, Сарбрикен 2017.
48. Kiesling Laura Lynne, *Deregulation, Innovation and Market Liberalization: Electricity Regulation in a Continually Evolving Environment (Routledge Studies in Business Organizations and Networks)*, 1st Edition, Kindle издање 2008.
49. Klass Alexandra B., Wiseman Hannah J., Energy Law, 2nd edition, Foundation Press, Сент Пол 2020.
50. Klobuchar Amy, Antitrust: Taking on Monopoly Power from the Gilded Age to the Digital Age, Knopf, Њујорк, 2021.
51. Lambert Thomas A, How to Regulate: A Guide for Policymakers, Cambridge University Press, Кембриџ, 2017.

52. Lesser, Jonathan and Giacchino, Leonardo, Fundamentals of Energy Regulation, Public Utilities Reports Inc., Рестон 2013.

53. Malthus Thomas Robert, An inquiry into the nature and progress of rent, and the principles by which it is regulated, John Murray, Лондон 1815, https://core.ac.uk/reader/322623400, 17.1.2024.

54. Midttun Atle Electricity Policy Within the European Union: One Step Forward, Two Steps Back - European Electricity Systems in Transition, A Comparative Analysis of Policy and Regulation, Western Europe, Пергамон 1997.

55. Mill John Stewart, *Principles of Political Economy*, https://www.gutenberg.org/files/30107/30107-pdf.pdf, 30.7.2025.

56. Mitchell Polinsky A., Shavell Steven, Handbook of Law and Economics, Elsevier Science & Technology, Амстердам 2012.

57. Moore Martin, Tambini Damian, Regulating Big Tech: Policy Responses to Digital Dominance, Oxford University Press Inc., Оксфорд 2022.

58. Nearing Scott, Anthracite; An Instance of Natural Resource Monopoly, The John C. Winston Company, Филаделфија 1916, https://tile.loc.gov/storage-services/public/gdcmassbookdig/anthraciteinsta00near/anthraciteinsta00near.pdf, 28.1.2024.

59. Nye, David E, Electrifying America: Social Meanings of a New Technology, MIT Press, Кембриџ 1990.

60. Parcu Pier L, Monti Giorgio, Botta Marco, The Interaction of Competition Law and Sector Regulation: Emerging Trends at the National and EU Level, Edward Elgar Publishing Ltd., Челтенам 2022.

61. Petit Nicolas, Big Tech and the Digital Economy: The Moligopoly Scenario, Oxford University Press, Оксфорд 2020.

62. Philippon Thomas, The Great Reversal: How America Gave Up on Free Market, Belknap Press of Harvard University Press, Кембриџ 2019.

63. Pitofsky Robert, Goldschmid Harvey, Wood Diane, Trade Regulation: Cases and Materials, Foundation Press (Thomson/West), 5th ed. 2003.

64. Posner Richard A., Natural Monopoly and its Regulation, 21 Stanford Law Review 548, Стенфорд 1968.

65. Primeaux Walter J., Direct Electric Utility Competition: The Natural Monopoly Myth, Praeger Publishers, Вестпорт 1985.

66. Ripley Allen Foote, Public Ownership Vs. Regulated Natural Monopolies, Wentworth Press, 2019.

67. Roach, Craig R, Simply Electrifying: The Technology That Transformed the World, from Benjamin Franklin to Elon Musk, BenBella Books, Далас 2017.

68. Sampson Cezley, End of Monopoly: Competition in Electric Markets – Comparative Studies; LAP Lambert Academic Publishing, Сарбрикен 2011.
69. Schewe, Philip F, The Grid: A Journey Through the Heart of Our Electrified World, Joseph Henry Press, Вашингтон 2007.
70. Schmalensee Richard, Control of Natural Monopolies, Lexington Books, Лексингтон 1979.
71. Sharkey William W., The Theory of Natural Monopoly, Cambridge University Press, Кембриџ 2008.
72. Singham Shanker A, Market Distortions in Privatisation Processes, 1st Edition, Routledge, Абингдон 2022.
73. Slay Ben, De-Monopolization And Competition Policy in Post-Communist Economies, Routlege, Њујорк, 1996.
74. Smil Vaclav, Energy and Civilization: A History, The MIT Press, Кембриџ 2018.
75. Stawski Scott A, The Microsoft Monopoly Controversy, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2016.
76. Stoller Matt, *Goliath - The 100-Year War Between Monopoly Power and Democracy*, Simon & Schuster, Њујорк, 2020.
77. Streimikiene Dalia, Cibinskiene Akvile, The Evaluation of the Impact of Natural Monopolies on the National Economy and Competitiveness, Nova Science Publishers Inc, Њујорк 2015.
78. Talus Kim, Introduction to EU Energy Law, Oxford University Press, Оксфорд 2016.
79. Taplin Jonathan, Move Fast and Break Things: How Facebook, Google, and Amazon Cornered Culture and Undermined Democracy, Little, Brown and Company, Бостон 2017.
80. Tepper Jonathan, The Myth of Capitalism: Monopolies and the Death of Competition, Wiley, Хобокен 2018.
81. Waterson Michael, Regulation of the Firm and Natural Monopoly, Blackwell Publishers, Оксфорд 1990.
82. Whish Richard, Bailey David, Competition Law, 9th edition, Oxford University Press, Оксфорд 2018.
83. Wu, Tim, The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age, Columbia Global Reports; Illustrated Edition, Њујорк 2018.
84. Wu, Tim, The Curse of Bigness: How Corporate Giants Came to Rule the World, Atlantic Books, Лондон 2022.

2.2 Чланци и поглавља у књигама:

1. Adelowo Jacqueline, Bohland Moritz, Redesigning automated market power mitigation in electricity markets, International Journal of Industrial Organization, Volume 97, December 2024, https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2024.103108, 22.3.2026.
2. Armaroli Nicola, Balzani Vincenzo, *The Future of Energy Supply: Challenges and Opportunities*, Angewandte Chemie International Edition, Volume 46, Issue 1-2, December 18, 2006, pp. 52-66.
3. Asif Muhammad, Muneer Tariq, *Energy supply, its demand and security issues for developed and emerging economie*s, Renewable and Sustainable Energy Reviews, Volume 11, Issue 7, September 2007, pp. 1388-1413.
4. Atkinson Scott E, Kerkvliet Joe, *Dual Measures of Monopoly and Monopsony Power: An Application to Regulated Electric Utilities*, 71 Review of Economics and Statistics, 1989, pp. 250-257.
5. Begović Boris, "The Great Reversal: How America Gave Up on Free Market by Thomas Philippon, Belknap Press of Harvard University Press", 2019, *Panoeconomicus, 67*(5), pp. 697-706.
6. Библиотека универзитета Западне Вирџиније, Дигитална изложба платформе "Omeka S" *Life in company towns*, https://omekas.lib.wvu.edu/home/s/life-in-company-towns/page/welcome, 13.4.2026.
7. Biggar Darryl, *Is Protecting Sunk Investments by Consumers a Key Rationale for Natural Monopoly Regulation?*, Review of Network Economics, Vol. 8, Issue 2, June 2009, https://doi.org/10.2202/1446-9022.1173, 29.3.2023.
8. Boettke Peter J, *Privatization, Public Ownership and Regulation of Natural Monopoly*, Journal of Economic Literature, Vol. 32, No. 4, 1994. pp. 1916-1918.
9. Borenstein Severin, Bushnell James, *Electricity Restructuring: Deregulation or Reregulation?* Regulation, The Cato Review of Business and Government 23, 2000, pp 46-52, https://bushnell.ucdavis.edu/uploads/7/6/9/5/76951361/electricity-restructuring.pdf, 1.4.2025.
10. Bradbrook Adrian J, *Access to Energy Services in a Human Rights Framework,* https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/parliamentarian_forum/bradbrook_hr.pdf, 25.3.2025.
11. Bradbrook Adrian, *Energy and Law – Searching for New Directions* in *Imagining Law* University of Adelaide Press, 2016, https://www.jstor.org/stable/10.20851/j.ctt1sq5x0z.6?seq=1, 22.3.2025.
12. Bradbrook Adrian J, *Energy Law as an Academic Discipline*, Journal of Energy & Natural Resources Law, Volume 14, issue 2, pp. 193-217, 1996.

13. Camenen François-Xavier, “Public Undertakings and Public Service Activities in the European Union”, *European Parliament, Directorate General for Research, Economic Affairs Series, W-21,* 1996.
14. Chick Martin, *The power of networks: defining the boundaries of the natural monopoly network and the implications for the restructuring of electricity supply industries*, Victoires éditions – Annales historiques de l’électricité, 2004, pp. 89-106.
15. Clemons Eric K, Madhani Nehal, *Regulation of Digital Businesses with Natural Monopolies or Third-Party Payment Business Models: Antitrust Lessons from the Analysis of Google*, 9. децембар 2014, Journal of Management Information Systems, pp. 43-80, https://doi.org/10.2753/MIS0742-1222270303, 17.1.2024.
16. Collins Wayne D., *Trusts and the Origins of Antitrust Legislation*, 81 Fordham L. Rev. 2279 (2013), https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol81/iss5/7. 3.8.2025.
17. Cottier Thomas Matteotti-Berkutova, Sofya, Nartova Olga, *Third Country Relations in EU Unbundling of Natural Gas Markets: The Gazprom Clause of Directive 2009/73 EC and WTO Law*, NCCR Trade Regulation, Swiss national Centre of Competence in Research, Working Paper No 2010/06, May 2010.
18. Crandall Robert W., *The Failure of Divestiture Remedies in Sherman Act Monopolization Cases*, 80 OR. L. REV. 109, 2001, 179-92.
19. Cremades Lourdes, Esandi Álvaro and Pérez Miguel, *The impact of the 28 April 2025 blackout on Spain’s payment systems*, Banco de España, Financial Stability Review, Issue 49 autumn 2025, https://doi.org/10.53479/42425, 10.7.2026.
20. De Hauteclocque Adrien, Perez Yannick, *Law and Economics Perspectives on Electricity Regulation,* EUI Working Paper RSCAS 2011/21, http://ssrn.com/abstract=1816580, 7.8.2024.
21. Delabastita Vincent, Rubens Michael, *Monopsony and Industrialization*, 2022: https://ssrn.com/abstract=4208173or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4208173, 14.3.2023.
22. Dellinger AJ, *Sam Altman Says Intelligence Will Be a Utility, and He’s Just the Man to Collect the Bills*, 12.3.2026, https://gizmodo.com/sam-altman-says-intelligence-will-be-a-utility-and-hes-just-the-man-to-collect-the-bills-2000732953#goog_rewarded, 17.4.2026.
23. Demsetz Harold, *Why Regulate Utilities*, Journal of Law and Economics*,* vol 11, no. 1, 1968, pp. 55-65.
24. Depoorter Ben W.F. *Regulation of Natural Monopoly, Encyclopedia of Law and Economics*, edited by Baudewijn Bouckaert and Gerrit De Geest, Edward Elgar, 2000, pp. 845–65.
25. Dilorenzo, Thomas, *The Myth of Natural Monopoly*, The Review *of Austrian Economics* Vol. 9, No. 2, 1996, pp. 43-58, https://ios20.classes.ryansafner.com/readings/DiLorenzo-1996.pdf, 25.1.2024.

26. Dosi Giovanni, Marengo Luigi, Staccioli Jacopo, Virgillito Maria Enrica, *Big pharma and monopoly capitalism: A long-term view*, LEM Working Paper Series, No. 2021/26, Scuola Superiore Sant'Anna, Laboratory of Economics and Management (LEM), Pisa, 2021.

27. Ely Richard T, *Monopolies and Trusts*, The Economic Journal, Volume 10, Issue 40, 1 December 1900, pp. 519–522.

28. Evans David S., Hylton Keith N., *The Lawful Acquisition and Exercise of Monopoly Power and its Implications for the Objectives of Antitrust*, *4 Competition Policy International*, 2008, pp. 203.

29. Farrell John, *How Big Utilities are Impeding Clean Energy, and What We Can Do About It*, Institute for Local Self-Reliance, January 2021, https://ilsr.org/wp-content/uploads/2021/01/SLPG_Electricity.pdf, 14.3.2023.

30. Farrell John, *Mergers and Monopoly: How Concentration Changes the Electricity Business,* Institute for Local Self-Reliance, October 2017, https://ilsr.org/electricity-mergers-and-monopoly/, 14.3.2023.

31. Farrell Joseph, Weiser Philip J, *Modularity, Vertical Integration, and Open Access Policies: Towards a Convergence of Antitrust and Regulation in the Internet Age,* UC Berkeley, септембар 2003, https://escholarship.org/uc/item/4dh7q2dd, 17.1.2024.

32. Filippini Massimo, *Are municipal electricity distribution utilities natural monopolies?*, Annals of Public and Cooperative Economics, 1998, pp. 157-174.

33. Fox Eleanor M, *Monopoly and Competition: Tilting the Law Towards a More Competitive Economy*, 37 Washington and Lee Law Review, 1980, https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol37/iss1/4 , 7.8.2024.

34. Gómez Tomás, Herrero Ignacio, Rodilla Pabl, Escobar Rodrigo, Lanza Salvatore, de la Fuente Ignacio, Llorens Maria Luisa, Junco Paula, *European Union Electricity Markets: Current Practice and Future View,* IIEE Power and Energy Magazine, 2019, https://www.academia.edu/87875433/European_Union_Electricity_Markets_Current_Practice_and_Future_View, 10.7.2024.

35. Growitsch Christian, Tooraj Jamasb, Pollitt Michael, *Quality of Service, Efficiency and Scale in Network Industries: An Analysis of European Electricity Distribution*, *Applied Eco- nomics*, *41* (20), 2009, pp. 2555–2570.

36. Haggart, Blayne, *Global Platform Governance and the Internet-Governance Impossibility Theorem*, Journal of Digital Media & Policy 11 (3): 321–39. https://doi.org/10.1386/jdmp_00028_1, 23.1.2024.

37. Hancher Leigh, De Hauteclocque Adrien, *Manufacturing the EU Energy Markets: The Current Dynamics of Regulatory Practice,* EUI Working Paper RSCAS 2010/01, 2010.

38. Hanger John, *Pennsylvanians are better off for Having More Electricity Options*, https://broadandliberty.com/2024/01/12/john-hanger-pennsylvanians-are-better-off-for-having-more-electricity-options/, 12.1.2024.

39. Hanger John, Simeone Christina, A Case Study of Electric Competition Results in Pennsylvania. Kleinman Center for Energy Policy, 24, 2016, http://kleinmanenergy.upenn.edu/sites/default/files/proceedingsreports/A%20Case%20Study%20of%20Electric%2, 0Competition%20Results%20in%20Pennsylvania_0.pdf, стр. 21, 12.1.2024.

40. Harrison Conor, Welton Shelley, *Why Change? Monopoly and Competition in the Southeastern U.S. Electricity System*, Annals of the American Association of Geographers, 113:6, pp. 1402-1418, 2023.

41. Haucap Justus, *Vertical Unbundling in the EU Electricity Sector*, Intereconomics 6/2007.

42. Heffron Raphael James, Ronne Anita, Tomain Joseph P., Bradbrook Adrian, Talus Kim, *A Treatise for Energy Law*, Journal of Wold Energy Law and Business, 11, pp. 34-48, 2018.

43. Heffron Raphael James, Pepe Luigi Maria, *Energy Law Principles,* у: Derecho de la Energia y el Clean Energy Package, Thomson Reuters Aranzadi, јун 2021.

44. Heffron Raphael James, Talus Kim, *The Evolution of Energy Law and Energy Jurisprudence: Insights for Energy Analysts and Researchers*, Energy Research and Social Science, Elsevier, септембар 2016.

45. Hughes Mike, "Why Access to Energy Should be a Basic Human Right", у магазину "Forbes", https://www.forbes.com/sites/mikehughes1/2018/12/10/why-access-to-energy-should-be-a-basic-human-right/?sh=749651845f2e, 10.3.2021.

46. Huhta Kaisa, *The contribution of Energy Law to the energy transition and energy research: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378021002338,* 4.3.2024.

47. Ispolinov Alexei, Dvenadtsatova Tatiana, *The Creation of a Common Energy Market; A Quiet Revolution with Far-Reaching Consequences*, Baltic Region, vol. 2, 2013, pp. 78-91.

48. Jakovac Pavle, *Electricity Directives and evolution of the EU internal electricity market*, Ekonomska misao i praksa, 2012, pp. 315-338.

49. Joskow Paul L, Noll Roger G, *The Bell Doctrine: Applications in Telecommunications, Electricity, and Other Network Industries,* Stanford Law Review, 5, 1998-1999, pp. 1249-1315.

50. Joskow Paul L, *Deregulation and Regulatory Reform in the U.S. Electric Power Sector*, MIT Center for Energy and Environmental Policy Research, 2000, https://ceepr.mit.edu/wp-content/uploads/2023/02/2000-003.pdf, 10.4.2025.

51. Joskow, Paul L., *From Hierarchies to Markets and Partially Back Again in Electricity: Responding to Deep Decarbonization Commitments and Security of Supply Criteria*, MIT Center for Energy and Environmental Policy Research, Working Paper Series, 2021.

52. Joskow Paul L, *Handbook of Law and Economics,* Volume 2, Chapter 16, Elsevier B.V. 2007, pp. 1229-1340.

53. Joskow, P. L, *Lessons learned from electricity market liberalization*, The Energy Journal, 2, 2008, pp 9–42.

54. Kanellos Michael, *Another Way to Look at the Utility Death Spiral*, Forbes, 29. септембар 2014, https://www.forbes.com/sites/michaelkanellos/2014/09/29/another-way-to-look-at-the-utility-death-spiral/?sh=7dd03379428b, 22.3.2023.

55. Kearney Joseph D, *From the Fall of the Bell System to the Telecommunications Act: Regulation of Telecommunications*, 50 HASTINGS L. J. 1395, 1415-16, 1999.

56. Khan, Lina M. *Amazon's Antitrust Paradox*, The Yale Law Journal, vol. 126, pp. 710-805, 2017.

57. Kolhatkar, Sheelah, *How Elizabeth Warren Came Up with a Plan to Break Up Big Tech*, *The New Yorker*, 2019, www.newyorker.com/business/currency/how-elizabeth-warren-came-up-with-a-plan-to-break-up-big-tech, 23.1.2024.

58. Konoplyanik Andrei, Wälde Thomas, *Energy Charter Treaty and its Role in International Energy*, 24 J. Energy Nat. Resources L. 2006, pp 523-558, http://konoplyanik.ru/ru/publications/articles/417_Energy_Charter_Treaty_and_its_Role_in_International_Energy.pdf, 29.3.2023.

59. Krope Tina, Pozeb Viljem, Goričanec Darko, *The Development of Electricity Market in the European Union and the Legislative Framework*, WSEAS Transactions on Power Systems, Issue 3, Volume 5, 2010.

60. Krugman, Paul, *Amazon's Monopoly is Not O.K.,* The New York Times, https://www.nytimes.com/2014/10/20/opinion/paul-krugman-amazons-monopsony-is-not-ok.html, 12.3.2025.

61. Kwoka Jr John E, *Electric Power Distribution: Economies of Scale, Mergers, and Restructuring,* Applied Economics, 37:20, 2373-2386, 2005, https://doi.org/10.1080/00036840500309247, 17.1.2024.

62. Lanza Joao F.R, *The Myth of Natural Monopoly: The Case of Railroads*, The Quarterly Journal of Austrian Economics, Vol. 24, No. 4, 566-590, 2021.

63. Leal-Arcas Rafael, Abu Gosh Ehab S. *Energy Trade as a Special Sector in the WTO: Unique Features, Unprecedented Challenges and Unresolved Issues*" Queen Mary University of London, School of Law, Legal Studies Research Paper No. 176/2014.

64. Lee, Nathan R., *When competition plays clean: How electricity market liberalization facilitated state-level climate policies in the United States,* Energy Policy, Volume 139, id.111308, https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421520300665?via%3Dihub, 21.3.2026.

65. Lim Claire S.H, Yurukogly Ali, *Dynamic Natural Monopoly Regulation: Time Inconsistency, Assymetric Information and Political Environments*, *Journal of Political Economy,* Vol. 126, Issue 1, фебруар 2016, https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/695474, 29.3.2023.

66. Lowe Philip, *European Electricity Market Reform – ambitions and realities,* Centre for European Reform, 2024, https://www.cer.eu/insights/european-electricity-market-reform-ambitions, 7.8.2024.

67. Lubbers Tim, *Google – a natural monopoly?,* EU Law Enforcement, https://eulawenforcement.com/?p=8775, 2024, 7.8.2024.

68. Macey Josh, Welton Shelley, Wiseman Hannah, *Grid Reliability in the Electric Era*, University of Chicago Law School, Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics, No. 992, 2023, https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1125&context=law_and_economics_wp, 16.4.2024.

69. McCauley D. and others, *Advancing Energy Justice: The Triumvirate of Tenets"*, International Energy Law Review, 3rd issue, 2013, pp. 107.

70. Mitchell Stacy, Holmberg Susan R, *America's Monopoly Problem: Why It Matters and What We Can Do About It*, Institute for Local Self-Reliance, јул 2020, https://ilsr.org/fighting-monopoly-power/americas-monopoly-problem-and-why-it-matters/, 14.3.2023.

71. Mosca Manuela, *On the origins of the concept of natural monopoly: Economies of scale and competition*, European Journal of the History of Economic Thought, јун 2008, 15:2, 317–353.

72. Musso Marta, Crouzet Guillemette, „Energy imperialism? Introduction to the special issue", *Journal of Energy History/Revue d'Histoire de l'Énergie [Online]*, n°3, https://www.energyhistory.eu/en/node/205, 8.3.2021.

73. Newbery David M, *Regulatory challenges to European electricity liberalization*, University of Cambridge Department of Applied Economics, DAE Working Paper WP 0230, 2002.

74. OECD, *Competition Market Study of Ukraine's Electricity Sector, OECD Publishing, Paris*, (2023), https://doi.org/10.1787/f28f98ed-en.

75. Pearl Robert, *Pharma Companies: A Conglomerate of Monopolies*, јануар 2023, https://www.forbes.com/sites/robertpearl/2023/01/31/pharma-companies-a-conglomerate-of-monopolies/?sh=2b41b3fe1ce1, 17.1.2024.

76. Pollitt M, Jamasb T, *Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress Toward Liberalization & Integration*, Center for Energy and Environmental Policy Research, 2015, https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/45033/2005-003.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 29.3.2023.

77. Pollitt Michael, *The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks,* Energy Policy, Volume 36, Issue 2, фебруар 2008, https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2008/11/eprg0714.pdf, 29.3.2023.

78. Pollitt Michael, *The European Single Market in Electricity: An Economic Assessment*, Review of Industrial Organization, 2019, https://doi.org/10.1007/s11151-019-09682-w, 7.8.2/24.

79. Popović Dušan V., *Institutional Design of State Aid Authorities in South East Europe: the Unfit Legal Transplant and its Ramifications in* "Competition Authorities in South Eastern Europe: Building Institutions in Emerging Markets" (eds. B. Begović, D.V. Popović), Springer, 2018. pp. 63-67.

80. Rakić Biljana, *Regulation of Natural Monopolies in Serbia*, *Facta Universitatis,* vol. 1, no. 8. 2000. pp. 81-85.

81. Renshaw Ed., *Utility Regulation: A Re-Examination,* The Journal of Business, University of Chicago Press, vol. 31, No. 4, 1958, pp. 335-343.

82. Santa Ana, Maria Iulia, *The Common Energy Market of the European Union – Challenges and Perspectives*, Management and Marketing. Challenges for the Knowledge Society, Vol. 12, No. 2, 2017, pp. 334-345.

83. Schill Stephan W., *The interface between national and international energy law*, *Research Handbook on International Energy Law*, стр. 44-76 (2014) https://www.koufafoundation.org/wp-content/uploads/2015/07/Schill-The-Interface-between-National-and-International-Energy-Law.pdf (11.4.2026).

84. Sell, Susan, *21st Century Capitalism and Innovation for Health*, Durham University School of Government and International Affairs, Global Policy, vol. 12, supplement 6, 2021.

85. Shahar Orr, Lessman Stefan, Pele Daniel Traian, *Causality analysis of electricity market liberalization on electricity price using novel Machine Learning methods*, Cornell University, 2025, *arXiv preprint arXiv:2507.12331*, 21.3.2026.

86. Sidak J. Gregory and Teece David J., *Dynamic Competition in Antitrust Law*, *Journal of Competition Law and Economics*, 5(4), 2009, pp. 581-631.

87. Sing Aayush, *The Rise and Fall of Company Towns*, Federal Reserve Bank of Richmond, Econ Focus, 2023, https://www.richmondfed.org/-/media/RichmondFedOrg/publications/research/econ_focus/2023/q3/economic_history.pdf, 13.4.2026.

88. Slocum Tyson, *The Failure of Electricity Deregulation: History, Status and Needed Reforms,* 2007, www.citizen.org, 12.4.2024.

89. Пројекат историје социјалне заштите Универзитета Комонвелта Вирџиније, *Company towns: 1880s to 1935*, 2015, https://socialwelfare.library.vcu.edu/organizations/labor/company-towns-1890s-to-1935, 13.4.2026.

90. Soininen Niko, Huhta Kaisa, *Sustainable Energy Democracy and the Law*, chapter 4, 2021, pp. 77-98, https://doi.org/10.1163/9789004465442_005. 7.8.2024.

91. Statista Research Department: *Electric Utilities in the US: Statistics & Facts*, https://www.statista.com/topics/2597/electric-utilities/#topicOverview, 22.3.2023.

92. Straus Matevž, Razvan Zamfira, The Re-Birth of the Company Town: How Corporations Are Reshaping Life, Work and Play in the City, CreateSpace Independent Publishing

Platform, 2016, https://www.4cities.eu/wp-content/uploads/2016/11/MAthesis_4CITIES_Straus_Zamfira_Cohort07.pdf, 13.4.2026

93. Thierer Adam D, *The Perils of Classifying Social Media Platforms as Public Utilities, CommLaw Conspectus – Journal of Communications Law and Policy, Vol. 21, No. 2, 2013*, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2557987_code610719.pdf?abstractid=2025674&mirid=1&type=2, 25.1.2024.
94. Thomas Andrew R, Bowen William M, Hill Edward W, Kanter Adam, Lim,Taekyoung, *Electricity Customer Choice in Ohio: How Competition Has Outperformed Traditional Monopoly Regulation*, Urban Publications. 0123 1416, 2016, https://engagedscholarship.csuohio.edu/urban_facpub/1416, 24.6.2024
95. Thomas Riis, „Collecting societies, competition, and the Services Directive“, *Journal of Intellectual Property Law & Practice* 6(7)/2011, pp. 482–493.
96. Verbruggen Aviel, *A nomrative structure for the European electricity market,* Energy Policy, Vol. 25, No. 3, 1997, pp. 281-292.
97. Wälde Thomas W., Andreas J. Gunst, *international energy trade and access to energy networks*, Journal of World Trade 36(2), 2002, pp. 191-218.
98. Waterson Michael, *Recent Developments in the Theory of Natural Monopoly,* Journal of Economic Surveys, Vol. 1, No. 1, 1987, pp. 59-80.
99. Wawryk Alexandra, *International Energy Law: An Emerging Academic Discipline* in *Law as Change: Engaging with the Life and Scholarship of Adrian Bradbrook*, Adelaide University Press, 2014, https://www.jstor.org/stable/10.20851/j.ctt1sq5xcn.14
100. Wildermuth Amy J., *The future of Energy Law: The Next Step: The Integration of Energy Law and Environmental Law*, Utah Environmental Law Review, 2011, https://scholarship.law.pitt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1198&context=fac_articles, 29.3.2023.
101. Williamson Oliver E., *Franchise Bidding for Natural Monopolies – in General and with Respect to CATV*, *The Bell Journal of Economics*, vol 7, no. 1, 1976, pp- 73-104.

3. Литература на немачком језику:

3.1 Монографије, уџбеници, зборници, приручници и студије:

1. Ackerman Thomas, Baumgart Max, Winkler Daniela, *Europaisches Energierecht*, Nomos Verlagsgesellschaft, Баден Баден 2023.
2. Durach, Wolfgang, *Die Einführung kompetitiver Strukturen auf den Energiemärkten: Die Bedeutung des Europäischen Wettbewerbsrechts für die Liberalisierung der Wirtschafts-u.Steuerrecht) (German Edition),* Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Франкфурт 1996.

4. КОРИШЋЕНИ ПРАВНИ ИЗВОРИ:

А) Право Републике Србије

1. Закон о енергетици (”Службени гласник РС” бр. 145/2014, 95/2018, 40/2021, 35/2023, 62/2023, 94/2024).
2. Закон о заштити конкуренције (”Службени гласник РС” бр. 51/2009 и 95/2013).
3. Закон о коришћењу обновљивих извора енергије (”Службени гласник РС” бр. 40/2021 и 35/2023).
4. Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије (”Службени гласник РС” бр. 40/2021)
5. Закон о рударству и геолошким истраживањима (”Службени гласник РС” бр. 101/15, 95/18 – др. Закон, 40/21).
6. Закон о климатским променама (”Службени гласник РС” бр. 26/2021)
7. Закон о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице (”Службени гласник РС” бр. 62/2006)
8. Закон о потврђивању Споразума из Париза, („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 4/17).
9. Уредба о утврђивању Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године за период од 2017. до 2023. (”*Службени гласник РС”* бр. 104/2017).
10. Уредба о енергетски угроженом купцу (”*Службени гласник РС”* бр. 137/2022, 46/2023, 93/2023, 103/2023, 116/2023, 37/2024 и 37/2024).
11. Уредба о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом (”Службени гласник РС” бр. 84/2023, 58/2025 и 67/2025).
12. Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године (”*Службени гласник РС”* бр. 101/2015).
13. Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2040. са пројекцијама до 2050. године (”*Службени гласник РС”* бр. 94/2024).
14. План развоја преносног система Републике Србије за период 2021-2030, јануар 2022, https://ems.rs/wp-content/uploads/2023/02/Plan-razvoja-prenosnog-sistema-2.pdf.
15. Интегрисани национални енергетски и климатски план за период до 2030. са пројекцијама до 2050. године.
16. Дугорочна стратегија за подстицање улагања у обнову националног фонда зграда Републике Србије до 2050. године (”*Службени гласник РС”* бр. 27/2022).
17. Полазне основе плана развоја енергетске инфраструктуре и мера енергетске ефикасности за период до 2028. са пројекцијама до 2030. године

https://www.mre.gov.rs/extfile/sr/1169/Polazne%20osnovePREIMEE-2028-2023-MRE..pdf

18. Фискални савет Републике Србије, ”Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне кризе: узроци, трошкови и могућа решења”, 2022, https://www.fiskalnisavet.rs/analize-stavovi-predlozi.php#a220707, 31.3.2025.
19. Декларација из Софије о Зеленој агенди за Западни Балкан, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2020/deklaracija-iz-sofije-o-zelenoj-agendi-za-zapadni-balkan-srp.pdf, 26.3.2026.
20. Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 83/2008).
21. Закључак Владе Републике Србије 05 број 023-15149/2014 од дана 27. новембра 2017. године којим се усваја План реорганизације ЈП ”ЕПС” из 2014.
22. Годишњи извештај (Технички годишњак) ЈП ”ЕПС” за 2018. годину, стр. 4. http://www.eps.rs/cir/SiteAssets/Pages/tehnicki-izvestaji/TEH_Godisnjak2018_web.pdf (12.11.2020.). ”Информатор о раду ”ЕМС” а.д. Београд, новембар 2020, стр. 3, http://ems.rs/media/uploads/Informator_o_radu_EMS_AD%20-%20Copy%208.pdf (11.11.2020.).
23. Правила о раду тржишта електричне енергије, новембар 2016, http://ems.rs/media/uploads/2017/Pravila%20o%20radu%20trzista/Pravila%20o%20radu%20trzista%20elektricne%20energije%20-%2009.12.2016.pdf (11.11.2020.).

Б) Право Европске уније

1. Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик (*Treaty establishing the European Coal and Steel Community*), (Париски уговор), 18.04.1951, ступио на снагу 23.7.1952, CELEX: 11951K
2. Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (*Treaty Establishing the European Atomic Energy Community – Euratom*), (Римски уговор), 25.3.1957, ступио на снагу 01.01.1958, CELEX: 11957A.
3. Уговор о оснивању Европске економске заједнице (*Treaty Establishing the European Economic Community*), (Римски уговор), 25.3.1957, ступио на снагу 1.1.1958, CELEX: 11957E.
4. Јединствени европски акт (*Single European Act*), Луксембург 17.2.1986, ступио на снагу 1.7.1987, *Сл. лист ЕЗ*, бр. L 169/1 od 29. јуна 1987.

5. Радни документ Европске комисије ”Унутрашње енергетско тржиште” European Commission Working Document, *The Internal Energy market*, COM(1988) 238, Брисел.
6. Уговор о Европској унији, (*Treaty on European Union*), (Уговор из Мастрихта), *Сл. лист ЕЗ*, бр. C 191/1 од 29. јула 1992.
7. Уговор из Амстердама о измени Уговора о Европској унији, уговора о оснивању Европских заједница и одређених сродних аката. (Уговор из Амстердама), *Сл. лист ЕЗ* бр. C 340 од 10. новембра 1997.
8. Уговор из Нице о измени Уговора о Европској унији, уговора о оснивању Европских заједница и одређених сродних аката, *Сл. лист ЕЗ*, бр. C 80 од 10. марта 2001.
9. Уговор из Лисабона којим се мења Уговор о Европској унији и Уговор о оснивању Европске заједнице, потписан у Лисабону 13. децембра 2007. *Сл. лист ЕУ* бр. C 306 од 17. децембра 2007.
10. Уговор о функционисању Европске уније, *Сл. лист ЕУ*, бр. C 202/47 од 7. јуна 2016.
11. *White Paper – An Energy Policy for the European Union,* Commission of The European Communities, Brussels, 13.12.1995, COM(95) 682 final, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bc335af2-4ed1-4690-8a0d-797613dbd5f0/language-en.
12. Директива (ЕК) бр. 96/92/ЕК Европског парламента и Савета од 9. децембра 1996. која се тиче општих правила о унутрашњем тржишту електричне енергије, *Сл. лист ЕУ* бр. L 27, 30. јануар 1997.
13. Директива 2003/54/ЕК Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. која се тиче општих правила за унутрашње тржиште електричне енергије којом се опозива Директива 96/92/ЕК, *Сл. лист ЕУ* бр. L 176, 15. јул 2003.
14. Директива (ЕК) бр. 2009/72/ЕК Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. која се тиче општих правила о унутрашњем тржишту електричне енергије и којом се опозива Директива 2003/54/ЕК, *Сл. лист ЕУ* бр. *L 211,* 14. август 2009.
15. Директива (ЕУ) 2019/944 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и измени Директиве 2012/27/EU *Сл. лист ЕУ* бр. *L 158,* 14. јун 2019.
16. Директива Савета бр. 90/377/ЕЕС од 29. јуна 1990 која се тиче комунитарног поступка унапређења транспарентности цена гаса и електричне енергије према индустријским крајњим корисницима, *Сл. лист ЕУ* бр. *L 185, 17. јул 1990.*
17. Директива 2005/89/ЕС Европског парламента и Савета од 18. јануара 2006. која се тиче мера очувања сигурности снабдевања електричном енергијом и улагања у инфраструктуру, *Сл. лист ЕУ* бр. L 33 од 4. фебруара 2006.

18. Директива (ЕУ) 2018/2001 Европског парламента и Савета о промоцији употребе енергије из обновљивих извора од 11. децембра 2018. године, *Сл. лист ЕУ* бр. L 328/82 од 21. децембра 2018.

19. Директива (ЕУ) 2018/2002 Европског парламента и Савета од 11. децебра 2018. године о измени Директиве 2012/27/EU о енергетској ефикасности, *Сл. лист ЕУ* бр. L 328/210 од 21. децембра 2018.

20. Директива (ЕУ) 2019/944 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и измени Директиве 2012/27/EU, *Сл. лист ЕУ* бр. L 158 од 14. јуна 2019.

21. Директива (ЕУ) 2019/1937 Европског парламента и Савета о заштити лица која пријављују повреде права Уније (директива о узбуњивачима) од 23. октобра 2019. године, *Сл. лист ЕУ* бр. L 305/17 од 26. новембра 2019.

22. Уредба (ЕЗ) 1228/2003 Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. о условима за приступ мрежи за прекограничну размену електричне енергије *Сл. Лист ЕУ* бр. L 176, 15. јул 2003.

23. Уредба (ЕС) 713/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. о оснивању Агенције за сарадњу енергетских регулатора, *Сл. лист ЕУ* бр. L 211, 14. август 2009.

24. Уредба (ЕЗ) 714/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. о условима за приступ мрежи за прекограничну размену електричне енергије и стављање ван снаге Уредбе (ЕЗ) 1228/2003. *Сл. лист ЕУ* бр. L 211/15, 13. јул 2009;

25. Уредба (ЕС) 715/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. о условима за приступ мрежи за пренос природног гаса и стављање ван снаге Уредбе (ЕЗ) 1775/2005. *Сл. лист ЕУ* бр. L 211, 14. август 2009.

26. Уредба (ЕУ) 2018/1999 Европског парламента и Савета од 11. децембра 2018. о управљању Енергетском унијом и акцијама за климу, *Сл. лист ЕУ* бр. L 328/1, 21. децембар 2019.

27. Уредба (ЕУ) 2019/941 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о спремности на ризике у сектору електричне енергије и стављању ван снаге Директиве 2005/89/ЕС *Сл. лист ЕУ* бр. L 158, 14. јун 2019.

28. Уредба (ЕУ) 2019/942 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о оснивању Агенције за сарадњу енергетских регулатора, *Сл. лист ЕУ* бр. L 158, 14. јун 2019.

29. Уредба (ЕУ) 2019/943 Европског парламента и Савета од 5. јуна 2019. о унутрашњем тржишту електричне енергије, *Сл. лист ЕУ* бр. L 158, 14. јун 2019.

30. Уредба (ЕУ) 2024/1747 Европског парламента и Савета од 13. јуна 2024. о измени Уредаба (ЕУ) 2019/942 и (ЕУ) 2019/943 у погледу побољшања модела тржишта електричне енергије у Унији, *Сл. лист ЕУ* бр. L 2024/1747, 26. јун 2024.

31. Уредба (ЕУ) 1227/2011 Европског парламента и Савета од 25. октобра 2011. о интегритету и транспарентности велепродајног тржишта енергије (*REMIT*), *Сл. лист ЕУ* бр. L 326/1, 8. децембар 2011.

32. Радни документ Европске комисије "*The Internal Energy Market*" COM(88) 238 final, Brussels 1988, http://aei.pitt.edu/4037/.

33. Одлука Комисије од 15. новембра 2012. о оснивању Координационе групе за електричну енергију, *Сл. лист ЕУ бр. C 353, 17. новембар 2012.*

34. Уредба (ЕУ) 1227/2011 Европског парламента и Савета од 25. октобра 2011 о целовитости и транспарентности велепродајног тржишта електричне енергије *Сл. лист ЕУ* бр. L 326, 8. децембар 2011.

35. Уредба (ЕУ) 2022/1925 Европског парламента и Савета од 14. септембра 2022. о праведним тржиштима с могућношћу неограничене тржишне утакмице у дигиталном сектору и измени директива (ЕУ) 2019/1937 и (ЕУ) 2020/1828 (Акт о дигиталним тржиштима), *Сл. лист ЕУ* бр. L 365/1, 12. октобар 2022.

36. Уредба (ЕУ) 2022/2065 Европског парламента и Савета од 19. октобра 2022. о јединственом тржишту дигиталних услуга и измени Директиве 2000/31/ЕЗ (Акт о дигиталним услугама), *Сл. лист ЕУ* бр. L 277/1, 27. октобар 2022.

37. Информатор Европског парламента о Европској унији – Унутрашње тржиште електричне енергије; https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/45/energia-siseturg.

38. Закључци председништва Савета ЕУ са седнице одржане 7-9. марта 2007. године: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7224-2007-REV-1/en/pdf

39. *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest*, SWD(2013), 53 final/2.

40. Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије: *Commission Staff Working Document – Serbia 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Communication on EU Enlargement Policy*, SWD(2023) 695 final.

41. Годишњи извештај о имплементацији Уговора о енергетској заједници за 2023. годину, Енергетска заједница, Беч, 2023, https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2023/12/11.html (9.8.2024).

42. Годишњи извештај о имплементацији Уговора о енергетској заједници за 2025. годину, Енергетска заједница, Беч, 2025 https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.energy-community.org/dam/jcr:ee52fae5-11ae-49f5-b731-3f82f9178e73/ECS_IR2025.pdf&ved=2ahUKEwjPu8b_9d6TAxW16wIHHfgVKukQFnoECAwQAQ&usg=AOvVaw3tKcnm2pD_pvcJ0_TOToPk (8.4.2026.).

43. State of the Energy Union Report 2024, COM/2024/404, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0404&qid=1739370086578 (30.30.2025.)

44. Завршни акт Конференције о европској енергетској повељи – Изјава Европских Споразума о енергетској повељи, Сл. лист ЕУ бр. L 380, 31. децембар 1994, стр. 3–23.

45. Извештај о мониторингу електроенергетског сектора шест земаља Западног Балкана, Секретаријат Енергетске заједнице, мај 2019, https://www.energy-community.org/regionalinitiatives/WB6/Monitoring_EL.html (5.11.2020.).

46. Годишњи извештај о имплементацији Уговора о енергетској заједници за 2025. годину, Енергетска заједница, Беч, 2025, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.energy-community.org/dam/jcr:ee52fae5-11ae-49f5-b731-3f82f9178e73/ECS_IR2025.pdf&ved=2ahUKEwjPu8b_9d6TAxW16wIHHfgVKukQFnoECAwQAQ&usg=AOvVaw3tKcnm2pD_pvcJ0_TOToPk (8.4.2026.).

47. Предмети AT.40462-Amazon Marketplace и AT.40703-Amazon Buy Box, C/2022/9442 Сл. лист ЕУ бр. C 87 од 9. марта 2023, стр. 7–11.

48. Пресуда Суда Европске уније од 8. маја 2025. године у предмету број C-410/23 поводом захтева за доношење претходне одлуке у предмету I. S. A. против S. J ради тумачења Директиве Савета 93/13/ЕЕЗ о непоштеним одредбама у потрошачким уговорима и Директиве 2009/72/ЕЗ о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије, Службени лист ЕЗ L 95, стр. 29 (1993) и L 211, стр. 55 (2009).

49. Саопштење на веб-сајту италијанског Органа за заштиту конкуренције и трговине (Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato) на https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2021/12/A528.

B) Право САД

1. *Sherman Antitrust Act* of 1890, 15 U.S.C. §1-38 (1890).
2. *Clayton Antitrust Act* of 1914, 15 U.S.C. §12–27 (1914).
3. *Capper–Volstead Act* of 1922, P.L. 67-146 (1922)
4. *Norris-LaGuardia Act of 1932*, 29 U.S.C. § 101 (1932)
5. *Robinson-Patman Act of 1936,* 15 U.S.C. § 13 (1936)
6. *McCarran–Ferguson Act of 1945*, 15 U.S.C. §§ 1011-1015 (1945)
7. *Celler-Kefauver Act* of 1950, P.L. 81-899 (1950).

8. *Hart- Scott-Rodino Antitrust Improvements Act of 1976*, 15 U.S.C. § 18a, title II (1976)
9. *Public Utility Holding Company Act of 1935* (*PUHCA* 1935), 15 U.S.C.A. §79 et seq (1935).
10. *Public Utility Holding Company Act of 2005***,** Pub. L. No. 109-58, §§ 1261–1277, 119 Stat. 594, 974–985 (2005).
11. *Federal Water Power Act (FWPA) of 1920*, 16 USC §791-828(c) (1920), renamed *Federal Power Act (FPA) in 1935.*
12. *Federal Power Act of 1935* (Part II of the Federal Water Power Act of 1920) 16 U.S.C. § 791a et seq
13. *Rural Electrification Act of 1936*, Pub. L. No. 74–605, 49 Stat. 1363 (1936), codified as amended at 7 U.S.C. § 901 et seq.
14. *Federal-Aid Highway Act* of 1956, Pub. L. No. 84-627, 70 Stat. 374
15. *The Public Utility Regulatory Policies Act of 1978 (PURPA*), 16 USC §2601.
16. *The Energy Policy Act of 1992 (EPAct 1992)*, 42 U.S.C. §13201 (1992).
17. *The Energy Policy Act of 2005 (EPAct 2005)*, 42 USC §15801 (2005).
18. *The Energy Act of 2020,* Pub. L. No. 116-260, div. Z, 134 Stat. 2418 (2020).
19. *The Pennsylvania Public Utility Code, 66 Pa. C.S. §§101 et seq. with Chapter 28 - The Pennsylvania Electricity Generation Choice and Competition Act,* §§2801 et seq (1996).
20. Restore Online Shoppers' Confidence Act (ROSCA), 15 U.S.C. §§ 8401–8405
21. *FERC Order No. 888 of 1996*, Docket Nos. RM95–8–000 and RM94–7– 001; Order No. 888.
22. *FERC Order No.* 888A *of 1997*, Docket Nos. RM95-8-001 and RM94-7-002; Order No. 888-A.
23. *FERC Order No. 888B of 1997*, Docket Nos. RM95-8-003 and RM94-7-004; Order No. 888-B.
24. *FERC Order No. 888C of 1998*, Docket No. RM95-8-005; Order No. 888-C.
25. FERC Order No. 2000 of *1999,* Docket No. RM99-2-000; Order No. 2000
26. *FERC Order no. 861-A of 2020*, Docket No. RM19-2-000; Order No. 861.
27. Pennsylvania Alternative Energy Portfolio Standards (AEPS) Act), Pennsylvania (52 Pa. C.S. §75.61(b)(15)).
28. Pennsylvania Standards and Billing Practices For Residential Telecommunications Service, Subchapter B - Payment and Billing Standards, Pa. Code Tit. 52, Pt. I, Subpt. C, Ch. 64 –
29. The Electric Energy Market Competition Task Force *Report to Congress on Competition in Wholesale and Retail Market for Electricity Energy* of April 5, 2007,

https://www.energy.gov/oe/articles/report-congress-competition-wholesale-and-retail-markets-electric-energy, 30.1.2023.

30. Интернет страница Канцеларије за електричну енергију Министарства енергетике САД: https://www.energy.gov/oe/office-electricity, 30.1.2023.
31. *Interstate Commerce Act*, ch. 104, 24 Stat. 379 (1887)
32. Law Library – *American Law and Legal Information.* „Monopoly – Government Regulation“,https://law.jrank.org/pages/8632/Monopoly-Government-Regulation.html, 28.3.2023.
33. *Staggers Rail Act* of 1980, Pub. L. No. 96-448, 94 Stat. 1895 (1980).
34. United States Department of Justice, *U.S. v. Microsoft: Court's Findings Of Fact*, http://www.justice.gov/atr/us-v-microsoft-courts-findings-fact, 28.3.2023.
35. Patent and Trademark Law Amendments Act, Public Law no. 96-517, 35 U.S.C. § 200–212 (1980).
36. Bayh-Dole Act, L. 96-517 (1980).
37. Изјава Едварда Р. Хамбергера, председника и главног извршног директора Удружења америчких железница дате пред Комисијом за саобраћај и инфраструктуру, на саслушању поводом 35. годишњице Стагерсовог закона дана 13. маја 2015. године, https://transportation.house.gov/uploadedfiles/2015-05-13-hamberger.pdf (1.8.2025).
38. *Munn v. Illinois*, 94 U.S. 113 (1877).
39. Standard Oil Co. of New Jersey v. United States, 221 U.S. 1 (1910).
40. *United States et al. v. Google LLC*, No. 1:23-cv-00108 (D.D.C. Apr. 2025).
41. *United States et al. v. Google LLC*, No. 1:20-cv-03010-APM (D.D.C. Aug. 2024),
42. *United States v. Adobe Systems, Inc., Apple Inc., Google Inc., Intel Corporation, Intuit, Inc., and Pixar,* број 1:10-cv-01629-RBW.
43. Federal Trade Commission v. Amazon.com Inc, 2:23-cv-01495, (W.D. Wash.)
44. Federal Trade Commission v. Amazon.com, Inc., et al., 2:23-cv-00932 (W.D. Wash.).
45. Саопштење Савезне комисије за трговину о увођењу забране клаузула о забрани конкуренције широм САД: https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/noncompete-rule.pdf (11.4.2026).
46. Годишњи извештај Комисије за јавне услуге Пенсилваније за године 1999. и 2000, https://www.puc.pa.gov/general/publications_reports/pdf/99-00PUC_Ann_Report.pdf&ved=2ahUKEwihwvnQq_OTAxXhKBAIHTsXKnoQFnoECBoQAQ&usg=AOvVaw2UvhbtAx0cwA-4ynZ3no_X.
47. Извештај Комисије за јавне услуге Пенсилваније за 2021. годину https://www.puc.pa.gov/media/1843/aeps-2021-report-

030822.pdf&ved=2ahUKEwj5g4XgtvOTAxUXLRAIHe9WDYUQFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw3-RUwgL8G45YZgbkqpd_-V

48. Извештај Радне групе Министарства правде за конкуренцију на тржишту електричне енергије поднет Конгресу и Сенату САД 5. априла 2007. године, стр. 135, https://www.energy.gov/oe/articles/report-congress-competition-wholesale-and-retail-markets-electric-energy, 30.1.2023.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Исидора Николић Савин је рођена 2. септембра 1977. године у Новом Саду, где је завршила Гимназију ”Јован Јовановић Змај” и основне студије на опционој групи за Међународно право Правног факултета Универзитета у Новом Саду (просечна оцена 9,33). Звање Специјалисте грађанског и привредног права Европске уније стекла је 2002. године на свом матичном факултету под менторством проф. др Маје Станивуковић. Похађала је специјалистички курс немачког и европског права на Универзитету ”Лудвиг Максимилијан” (*Ludwig-Maximilians Universität*) у Минхену, Немачка, а звање магистра правних наука стекла је 2004. године, са похвалом декана, на Правном факултету Универзитета ”Темпл” (*Temple University James E. Beasley School of Law*) у Филаделфији, САД.

Правосудни испит положила је 2005. године и уписала се у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине. У својој адвокатској пракси, коју је од тада успешно развила, бави се правом конкуренције, правом енергетике, корпоративним и трговинским правом, преузимањем привредних друштава, страним улагањима и правом интелектуалне својине.

Током студија била је стипендисткиња Универзитета у Новом Саду и Министарства просвете Републике Србије. Такође је добитница стипендија Владе Краљевине Норвешке, Немачке службе за академску размену (*DAAD*), Немачке фондације за међународну правну сарадњу (*IRZ*) и Владе Сједињених Америчких Држава.

Предаје на Правној клиници Правног факултета Универзитета у Новом Саду ”Право, информационе технологије и вештачка интелигенција”. Чланица је Одбора за правна и статутарна питања Матице српске. На Академијама Адвокатске коморе Војводине и Адвокатске коморе Србије предаје Право привредних друштава и Међународно приватно право. Била је специјални правни консултант Светске банке за право Републике Србије и Републике Хрватске у оквиру глобалне иницијативе ”Одржива енергија за све” (*SE4ALL*). Чланица је Извршног одбора удружења Фулбрајтових стипендиста Србије (”Фулбрајт и пријатељи”), чија председница је била у два мандата. Једна је од оснивачица удружења ”Преводилачко срце” које *pro bono* преводи медицинску документацију. Судски преводилац је за енглески језик при Вишем суду у Новом Саду од 2007. године, а поред енглеског служи се немачким и француским језиком.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: **Исидора Николић Савин**
Број индекса: **ДС 32/2019**

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом "**Правни аспекти либерализације тржишта електричне енергије**"

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршила ауторска права и користила интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, април 2026. године

_____

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: **Исидора Николић Савин**
Број индекса: **ДС 32/2019**
Студијски програм: **Пословноправна научна област**

Наслов рада: ”**Правни аспекти либерализације тржишта електричне енергије**”

Ментор: **проф. Др Душан Поповић**

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предала ради похрањивања у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, април 2026. године

_____

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом: ”**Правни аспекти либерализације тржишта електричне енергије**” која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучила:

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)**
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

Потпис аутора

У Београду, април 2026. године

_____