

Мишљење 3/24

У складу са чланом 3(1) Уредбе (ЕК) бр. 715/2009 и чланом 10(6) Директиве 2009/73/ЕК – Република Србија – Транспортгас Србија

Дана 25. јула 2024. године, Агенција за енергетику Републике Србије (у даљем тексту "АЕРС") обавестила је Секретаријат Енергетске заједнице (у даљем тексту "Секретаријат") о прелиминарној одлуци (у даљем тексту "Прелиминарна одлука") о сертификацији оператора транспортног система (у даљем тексту "ОТС") Транспортгас Србија д.о.о. Нови Сад (у даљем тексту "Транспортгас") као независног оператора система (у даљем тексту "ISO"). Прелиминарна одлука усвојена је истог дана, 25. јула 2024. године¹, на основу чланова 39(1) и 49(3) у вези са члановима 240 и 241 Закона о енергетици Републике Србије (у даљем тексту "Закон о енергетици")², као и чланом 24 Правилника о енергетској лиценци и сертификацији³ и члана 12 Статута АЕРС⁴.

У складу са члановима 10 и 11 Директиве 2009/73/ЕК (у даљем тексту "Директива о гасу")⁵ и чланом 3 Уредбе (ЕК) бр. 715/2009 (у даљем тексту "Уредба о гасу")⁶, Секретаријат је обавезан да испита прелиминарну одлуку о којој је обавештен и достави своје мишљење АЕРС-у у вези са усклађеношћу те одлуке са члановима 9(8), 14 и 15 Директиве о гасу (у даљем тексту "Мишљење").

I. Подлоге

а. Транспортгас Србија

Транспортгас је друштво са ограниченом одговорношћу, чији је оснивач и једини акционар (100%) Република Србија. Република Србија врши контролу над Транспортгасом путем Републичке комисије за енергетске мреже (у даљем тексту "Комисија"). Главна делатност Транспортгаса је транспорт природног гаса.⁷

¹ Одлука АЕРС бр. 311.01-1/2024-Ц-И, усвојена 25. јула 2024. године.

² Закон о енергетици, Службени гласник 555 бр. 145/14, са накнадним изменама.

³ Правилник о енергетској лиценци и сертификацији, Службени гласник РС бр. 87/15.

⁴ Статут Агенције за енергетику Републике Србије, Службени гласник 555 бр. 52/05.

⁵ Директива 2009/73/ЕК Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о заједничким правилима за унутрашњи тржиште природног гаса и о укидању Директиве 2003/55/ЕК, како је инкорпорисана и прилагођена Одлуком 2011/02/МЦ-ЕнЦ Министарског савета Енергетске заједнице од 6. октобра 2011. године.

⁶ Уредба (ЕК) бр. 715/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о условима за приступ транспортним мрежама природног гаса и о укидању Уредбе (ЕК) бр. 1775/2005, како је инкорпорисана и прилагођена Одлуком 2011/02/МЦ-ЕнЦ Министарског савета Енергетске заједнице од 6. октобра 2011. године.

⁷ Одлука о изменама и допунама измена и допуна Аката о оснивању друштва са ограниченом одговорношћу Транспортгас Србија Нови Сад, консолидовани текст, издана од стране вршиоца дужности генералног директора, 19. јануар 2024. године. Погледати такође Прелиминарну одлуку, стр. 4.



Energy Community Secretariat
Am Hof 4, Level 5, 1010 Vienna, Austria

Phone +43 (0) 1 535 2222
Email contact@energy-community.org
Web www.energy-community.org

Према Годишњем извештају АЕРС-а за 2023. годину, на крају 2023. године, дужина транспортног система којим управља Транспортгас износила је 2.604 км у северном и централном делу Србије (83,2% гасног транспортног система). Преоставља два ОТС-а делују на територији Србије, и то: Yugorosgaz Transport LLC, који управља 125 км гасовода у југоисточној Србији (4,0% гасног транспортног система) и Gastrans LLC, који управља 402 км гасовода од границе са Бугарском до границе са Мађарском (12,8% гасног транспортног система).⁸ Yugorosgaz Transport LLC није сертифицирован, а Gastrans LLC је сертифицирован без обзира на мишљење Секретаријата.⁹

Корпоративна тела Транспортгаса су Скупштина и генерални директор:

Скупштину чини пет представника Републике Србије, које именује Комисија на период од четири године. Један од представника обавља функцију председника Скупштине. Скупштина има овлашћења да усваја измене Аката о оснивању Транспортгаса; усваја дугорочне и средњорочне пословне стратегије и планове развоја и надгледа њихову имплементацију; усваја предлоге за опште циљеве које подноси Комисији, као и кључне показатеље успешности; усваја годишње или средњорочне пословне планове; усваја периодичне пословне извештаје; надгледа рад Генералног директора и усваја извештаје Генералног директора; одлучује о статусним променама, оснивању других правних лица и капиталним улагањима; закључује уговоре о раду са генералним директором у складу са важећим прописима о раду; усваја извештаје ревизора ако су финансијски извештаји били предмет ревизије; одлучује о повећањима и смањењима основног капитала друштва; одлучује о расподели добити и начину покривања губитака; именује ревизора или ревизорску комисију; даје сагласност на пренос акција трећим лицима у случајевима предвиђеним Законом који регулише правни статус привредних друштава¹⁰; одобрава правне послове у којима постоји лични интерес, у складу са Законом који регулише правни статус привредних друштава; даје сагласност на стицање, продају, закуп, залог или друго располагање имовином велике вредности, како је дефинисано Законом који регулише правни статус привредних друштава; одлучује о оснивању филијала; одлучује о промени делатности друштва, имена и седишта друштва.¹¹

Генерални директор представља и делује у име Транспортгаса у складу са законом и Актама о оснивању; управља пословањем друштва; предлаже дугорочне и средњорочне пословне стратегије и планове развоја и одговоран је за њихову имплементацију; подноси Скупштини предлоге за формулисање општих циљева и кључних показатеља успешности; предлаже годишње или средњорочне пословне планове и одговоран је

⁸ Годишњи извештај за 2023. годину од маја 2024. године, доступан на ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ АЕРС- НАСЛОВИ.

⁹ Извештај Енергетске заједнице о имплементацији за 2023. годину, стр. 114.

¹⁰ Закон о привредним друштвима, објављен у Службеном гласнику 555 бр. 36/2011, са накнадним изменама.

¹¹ Прелиминарна одлука, стр. 4. Погледати такође Одлуку о изменама и допунама измена и допуна Аката о оснивању друштва са ограниченом одговорношћу Транспортгас Србија Нови Сад, консолидовани текст, издату од стране вршиоца дужности генералног директора, 19. јануар 2024. године.

за њихову имплементацију; припрема финансијске извештаје и одговоран је за њихову тачност; одговоран је за тачност финансијског извештаја Транспоргаса; усваја планове набавки; извршава одлуке Скупштине; информиса Скупштину о пословању; подноси пословне извештаје Скупштини; и обавља све друге задатке који су прописани законом и Акатима о оснивању, а који нису у надлежности Скупштине.¹²

б. Активности државе у области производње и снабдевања електричном енергијом и природним гасом

У Србији, енергетски сектор је углавном под доминацијом државних предузећа, како у сектору гаса, тако и у сектору електричне енергије. Изузетак од тога су оператори транспортног система (ОТС), док права државе у вези са енергетским предузећима користи Министарство рударства и енергетике Републике Србије (у даљем тексту "Министарство").

Снабдевање природним гасом обавља Јавно предузеће "Србијас" (у даљем тексту "Србијас"), које је доминантни играч на veleprodajnim и малопродајним тржиштима гаса. Такође, Србијас је једини veleprodajni снабдевач јавних снабдевача и резервни снабдевач¹³. Република Србија је власник 100% акција Србијасга. Србијас је такође власник транспортног система којим управља Транспоргас.¹⁴

Што се тиче оператора дистрибутивних система, Србијас поседује 100% акција Дистрибуцијагас Србија Нови Сад, Друштво са ограниченом одговорношћу за дистрибуцију природног гаса Гас Бечеј, као и 61,38% акција Привредног друштва за дистрибуцију гаса Лозница-Гас д.о.о. у мешовитој својини Лозница. Србијас је такође једини акционар оператора дистрибутивног система у Црној Гори, Енергогас Подгорица, путем којег потпуно контролише Једночлано друштво са ограниченом одговорношћу за трговину на велико Енергигас ТНГ д.о.о. Београд-Нови Београд, српску компанију која поседује лиценце за снабдевање природним гасом и veleprodaju електричне енергије. Србијас такође има 25% акција Предузећа за изградњу гасоводних система за транспорт и промет природног гаса, Yugorosgaz а.д. Београд, предузећа које има лиценце за снабдевање и дистрибуцију природног гаса, као и за транспорт природног гаса, иако не поседује лиценцу нити је сертификовано.¹⁵ Преостале акције су подељене: 25% акција поседује Centrex Europe Energy & Gas AG из Аустрије, а 50% Gazprom.

Поред тога, Србијас поседује 49% акција оператора за складиштење гаса, Подземно складиште гаса Банатски Двор друштво за ограниченом одговорношћу Нови Сад, док преосталих 51% акција поседује Gazprom Export LLC.

¹² Прелиминарна одлука, стр. 5. Погледати такође Одлуку о изменама и допунама измена и допуна Аката о оснивању друштва са ограниченом одговорношћу Транспоргас Србија Нови Сад, консолидовани текст, издану од стране вршиоца дужности генералног директора, 19. јануар 2024. године.

¹³ Извештај Енергетске заједнице о имплементацији за 2023. годину, стр. 115.

¹⁴ Видети одељак III.2 у наставку текста.

¹⁵ Годишњи извештај АЕPC-а за 2023. годину, стр. 8-9, доступан на <https://XXX.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Eng/XXX%20Annual%20Report%202023.pdf>.



Energy Community Secretariat
Am Hof 4, Level 5, 1010 Vienna, Austria

Phone +43 (0) 1 535 2222
Email contact@energy-community.org
Web www.energy-community.org

Србијасгас такође поседује око 39% акција у Гас Промет Пале, оператору транспортног система у Републици Српској¹⁶, и 49% у Гастрас, који је започео са радом као оператор транспортног система у јануару 2021. године.¹⁷

Сектор електричне енергије је доминантно у власништву државе, кроз 100% државно предузеће за производњу и снабдевање Електропривреда Србије (у даљем тексту "ЕПС"). ЕПС поседује девет предузећа за производњу електричне енергије: хидроелектране Ђердап, Дринско-Лимске хидроелектране, термоелектране Никола Тесла, МБ Колубара, термоелектране Костолац, Панонске ТЕ-ТО и ЕПС Обновљиви извори, као и ЕПС Снабдевање.¹⁸

II. Прелиминарна одлука

Дана 10. маја 2024. године, Транспортгас је поднео захтев за сертификацију¹⁹, на основу чланова 227-231 Закона о енергетици. Дана 25. јула 2024. године, АЕРС је усвојио своју Прелиминарну одлуку о сертификацији Транспортгаса која подлеже мишљењу Секретаријата. Секретаријат је обавештен о Прелиминарној одлуци истог дана.

У Прелиминарној одлуци, АЕРС је закључио да Транспортгас испуњава захтеве ISO модела одвајања.

III. Процена Прелиминарне одлуке

За почетак, Секретаријат подсећа да су одредбе о раздвајању прописане да би се у вертикално интегрисаним предузећима (у даљем тексту "VIU")²⁰ раздвојила контрола над радом транспортног система као природног монопола, са једне стране, и контрола над производњом и снабдевањем као конкурентским делатностима, са друге стране, како би се елиминисали потенцијални конфликти интереса између транспорта и других активности које обављају VIU. Правила о раздвајању имају за циљ да спрече VIU да користе своју привилеговану позицију као оператора транспорта тако што би ометали приступ корисника мреже који нису повезани са њима, или другим понашањем које утиче на поштену и несметану конкуренцију, интеграцију

¹⁶ <https://www.gaspromet.com/osnovni-podaci/>.

¹⁷ <https://gastrans.rs/about-the-company/?lang=en>

¹⁸ Branches. <https://www.eps.rs/eng/Pages/Ogranci.aspx>

¹⁹ Захтев за сертификацију Транспортгаса, број 02-410, од 10. маја 2024. године.

²⁰ Вертикално интегрисано предузеће је дефинисано у члану 2(20) Директиве о гасу као "предузетник за природни гас или група предузетника за природни гас, где иста особа или исте особе имају право да директно или индиректно врше контролу, и где предузетник или група предузетника обавља барем једну од функција транспорта, дистрибуције, ЛНГ-а или складиштења, и барем једну од функција производње или снабдевања природним гасом".

тржишта или развој инфраструктуре. Шире гледано, циљ раздвајања је да елиминише могуће сукобе интереса између транспорта и других активности које се обављају унутар VIU.²¹

Насупрот томе, модел ISO-а предвиђен чланом 14 Директиве о гасу подразумева да транспортном мрежом мрежу не управља вертикално интегрисано предузеће (VIU), укључујући било коју његову ћерку фирму, већ оператор који је потпуно независан од интереса везаних за снабдевање и производњу унутар VIU, и који истовремено ефикасно обавља све функције ОТС-а које прописује Директива о гасу и Уредба о гасу, пре свега управљање, развој и одржавање система. Као предуслов, мора бити обезбеђено да ISO има потребна овлашћења и ресурсе да управља системом независно од VIU. Модел ISO -а је пренет у српско законодавство кроз чл. 227-231 Закона о енергетици.

Циљ поступка сертификације је да се осигура да ОТС испуњава захтеве Директиве о гасу. У овом случају, то се не односи само на односе између VIU -а и VIU, већ и на однос између VIU -а и власника система.

1. Раздвајање и задаци оператора транспортног система

ISO може бити сертифициван од стране националног регулаторног тела само ако испуњава све захтеве наведене у члану 14(2) Директиве о гасу, односно:

- Кандидат ISO је доказао да испуњава захтеве члана 9(1)(б), (ц) и (д) Директиве о гасу (члан 14(2)(а)) (погледати одељак а. у наставку);
- Кандидат ISO је доказао да располаже потребним финансијским, техничким, физичким и људским ресурсима за обављање задатака ОТС-а према члану 13 Директиве о гасу (члан 14(2)(б)) (погледати одељак б. у наставку);
- Кандидат ISO се обавезао да ће се придржавати десетогодишњег плана развоја мреже чију реализацију надгледа регулаторно тело (члан 14(2)(ц)) (погледати одељак с. у наставку);
- Кандидат ISO је доказао своју способност да се придржава својих обавеза према Уредби о гасу (члан 14(2)(е)) (погледати одељак б. у наставку).

а. Независност оператора транспортног система

Према члану 14(2)(а) Директиве о гасу, ISO може бити именован само ако испуњава чл. 9(1)(б), (ц) и (д) Директиве о гасу. Ове одредбе имају за циљ успостављање независности оператора система кроз раздвајање извршавања контроле или било којих права у вези са производњом и снабдевањем, с једне стране, и активностима транспорта, с друге стране. Термин "контрола" је дефинисан у члану 2(36) Директиве о гасу као "било која права, уговори или било који други начин који, било засебно или у комбинацији, узимајући у обзир чињенице или законске околности, омогућавају могућност остваривања одлучујућег утицаја на предузетника, нарочито кроз: (а) власништво или право коришћења целокупних или делимичних средстава предузетника; (б)

²¹ Мишљење Секретаријата 2/17 од 22. априла 2017. о сертификацији Yugarogaz Transport.

права или уговоре који омогућавају одлучујући утицај на састав, гласање или одлуке органа предузетника."²² Права укључују, пре свега, моћ да се остварује права гласа, држање већинског удела и право да се постављају чланови корпоративних тела ОТС-а и они који правно заступају ОТС (члан 9(2) Директиве о гасу).

Темељ ISO модела је чињеница да оператор мреже не поседује транспортни систем, већ је транспортни систем у власништву другог субјекта (у овом случају, државних предузећа). У пракси, Уговорне стране су се одлучивале за ISO модел у случајевима када је транспортни систем био у власништву државе и када, због претежних законских одредби, није могао да припада приватном или чак државном предузећу.²³

Из Прелиминарне одлуке је јасно да сам Транспортгас није ангажован у било којим активностима везаним за производњу или снабдевање електричном енергијом или природним гасом²⁴. Такође је јасно да Комисија врши потпуну контролу над Транспортгасом у смислу члана 2(36) Директиве о гасу. Према Захтеву за сертификацију, Транспортгас не обавља никакву другу активност у Републици Србији или у другим земљама, за коју је потребно да поседује лиценцу, дозволу или одобрење за обављање енергетских активности.²⁵

Док је у прошлости једини акционар и субјекат који је такође вршио контролу над Транспортгасом била Република Србија, тренутно ову улогу врши Комисија, која је установљена изменама Закона о енергетици 2023. године.²⁶ Комисија је независно тело које је подређено Скупштини Србије. Према члану 64(б) Закона о енергетици, Комисија има потпуну контролу над ОТС-овима за електричну енергију и гас. Она развија њихову стратегију, поставља годишње циљеве и задатке, именује представника Републике Србије у Скупштини, има овлашћење да мења Статут, одобрава аквизиције, продаје или било који други облик располагања имовином. Комисија се састоји од пет чланова, од којих један обавља функцију председника. Чланови Комисије се именују од стране Скупштине Србије на период од пет година и могу бити смењени само од стране Скупштине. Чланови Комисије не могу обављати функције које би могле утицати на њихову независност.²⁷ Тренутних пет чланова Комисије су Борис Думнић, Драган Вељкић, Дејан Илић, Горан Мандић и Никола Шибуров.²⁸ Дана 26. марта 2024. године, Комисија је именовала следеће представнике Републике Србије у Скупштини: Никола Поповић, Зоран Лакићевић, Милан Ђукић, Дарко Јовановић и Далибор Шћекић.²⁹ У суштини, Комисија је основана како би се раздвојио ланац контроле између Владе Србије која контролише предузећа која се баве снабдевањем и производњом енергије преко Министарства и ОТС-а.

²² Ова дефиниција је део Уредбе Савета (ЕЦ) бр. 139/2004 од 20. јануара 2004. године о концентрацији контроле између предузећа и треба је тумачити на тај начин (реситал 10 Директиве о гасу).

²³ Видети случај ОПС за електричну енергију Молдавије Moldelectrica и ОТС за гас Украјине GTSOU.

²⁴ Прелиминарна одлука, стр. 7.

²⁵ Тачка 6 Захтева за сертификацију, Изјава вршиоца дужности директора Транспортгаса од 24. априла 2024. године.

²⁶ Службени гласник Републике Србије, бр. 62/2023. Видети и also <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2023/09/06.html>.

²⁷ Закон о енергетици, чланови 64a ff.

²⁸ Тачка 13 Захтева за сертификацију.

²⁹ Одлука Републичке комисије за енергетске мреже бр. 3/01/2024. од 26. марта 2024.

Вршилац дужности генералног директора Транспортгаса је Зоран Јовчић којег је именovala Влада Одлуком у новембру 2022.године.³⁰ Секретаријат напомиње да је тренутни вршилац дужности генералног директора именован од стране Владе Србије, а не од стране Скупштине Транспортгаса, како је то предвиђено Законом о енергетици и Законом који регулише статус привредних субјеката.³¹ Наиме, вршилац дужности генералног директора је именован 2022. године, пре него што је Комисија формирана и њена улога утврђена Законом о енергетици. Именовање генералног директора од стране Владе доводи у питање сврху Комисије, која је управо и установљена како би се прекинуо ланац контроле Владе Србије над ОТС-има, чиме се угрожава независност ОТС-а у односу на Владу и Министарство. С обзиром на то, како би се обезбедила усклађеност Транспортгаса са чланом 14(2)(а) Директиве о гасу, Скупштина мора именовати генералног директора Транспортгаса.

Док је државно предузеће Транспортгас под контролом Комисије која је подређена Скупштини Србије, главне државне компаније које квази-монополизирају електроенергетски и гасни сектор, ЕПС и Србијасгас, су под контролом Министарства.³²

Секретаријат поново наглашава у том контексту да, како би се у потпуности остварио циљ члана 9(1)(б)-(д) Директиве о гасу – спречавање потенцијалних и стварних сукоба интереса, мора се обезбедити одвајање контроле између јавног органа који контролише ОТС и било ког другог јавног органа који контролише активности производње и снабдевања.³³ De jure и de facto независност између два јавна тела која имају задатак да врше контролу над државним предузећима мора бити успостављена.³⁴

Одвајање власти је утврђено чланом 4. Устава Србије. Односи између правосудне, законодавне и извршне власти засновани су на строгој одвојености, равнотежи власти и међусобној контроли.³⁵ Иако су Европска комисија и Секретаријат прихватили да тело које контролише активности транспорта и тело које контролише активности снабдевања и производње могу бити део извршне власти, под условом да се примене одређени безбедносни механизми,³⁶ у овом случају Комисија је под контролом законодавца, док је Министарство део извршне власти. Овај систем не само да обезбеђује дубље одвајање контроле и избегавање мешања између

³⁰ Одлука Владе о именовању вршиоца дужности директора, бр. 119-9125/2022 од 10. новембра 2022.г.

³¹ Закон о привредним друштвима, објављен у Службеном гласнику 555, бр. 36/2011, са накнадним изменама, члан 200.

³² У том смислу, Закон о министарствима (са накнадним изменама, објављен у Службеном гласнику Републике Србије, бр. 128 од 26. октобра 2020, члан 8) предвиђа да Министарство рударства и енергетике, у име државе, контролише јавна предузећа која се баве производњом, дистрибуцијом и снабдевањем електричном енергијом, природним гасом, односно нафтом и нафтним дериватима.

³³ Погледати Мишљење Секретаријата, 1/17 од 23. јануара 2017. о сертификацији ОСТ, стр. 6, 12; Мишљење 99999, 4/17 од 2. октобра 2017. о сертификацији Албгас, стр. 8.

³⁴ Радни документ особља Комисије – Интерпретативна напомена у вези са Директивом 2009/72/ЕК о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и Директивом 2009/73/ЕК о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса – режим одвајања, 22. јануар 2010.

³⁵ Устав 555, усвојен на референдуму 8. новембра 2006.

³⁶ Мишљење Секретаријата 2/23 од 12. маја 2023. о сертификацији Moldelectrica.

две институције, већ може пружити и одређени ниво надзора између два тела, Комисије и Министарства, што ће подстаћи ефикасност.

Стога, чињеница да Транспортгас на крају контролише законодавно тело, а државне интересе у области снабдевања и производње енергије контролише извршна власт, испуњава, према мишљењу Секретаријата, захтев о раздвајању контроле утврђен у члану 9(1)(б), (ц) и (д) Директиве о гасу. Међутим, да би се у потпуности испунио захтев о одвајању контроле, потребно је да Скупштина Транспортгаса именује генералног директора у складу са Законом о енергетици и Законом о привредним друштвима.

б. Располагање потребним финансијским, техничким, физичким и људским ресурсима од стране ОТС-а

Члан 14(2)(б) Директиве о гасу предвиђа да ISO може бити именован само ако је доказао да располаже потребним финансијским, техничким, физичким и људским ресурсима за обављање својих задатака према члану 13 Директиве о гасу.

Члан 13 Директиве о гасу захтева детаљну поделу задатака између власника система, са једне стране, и ISO-а, са друге стране. Што се тиче својих задатака, ISO мора да се придржава свих обавеза које се односе на ОТС-е према Директиви о гасу и Уредби о гасу. То произлази из члана 14(4) Директиве о гасу, који предвиђа да „независни оператор система делује као оператор система транспорта“. То значи да је сваки ISO, између осталог, одговоран за доделу и управљање приступом трећих страна, укључујући наплату такси за приступ, таксе за загушење, за управљање, одржавање и развој система транспорта, као и за обезбеђивање дугорочне способности система да задовољи разумну потражњу кроз планирање инвестиција. С друге стране, улога власника система је да омогући ISO-у да обавља своје задатке испуњавајући обавезе утврђене у члану 14(5) Директиве о гасу.

Такође, члан 14(2)(е) Директиве о гасу захтева да кандидат за ISO покаже способност да испуни своје обавезе према Уредби о гасу, посебно чл. 14 до 22. ISO је, између осталог, одговоран за пружање услуга приступа трећих страна, имплементацију и објављивање недискриминаторских и транспарентних механизма за расподелу капацитета и процедура за управљање загушењем које омогућавају прекограничну размену природног гаса, придржавање свеобухватних захтева за транспарентност, пружање довољно, правовремених и поузданих информација путем интернета о статусу биланса корисника мреже, као и трговину правима на капацитет.

Што се тиче комерцијалних аспеката активности ОТС-а, АЕРС је у Прелиминарној одлуци закључио да Транспортгас располаже потребним финансијским, техничким, физичким и људским ресурсима за обављање задатака ОТС-а на основу изјаве у том погледу вршиоца дужности генералног директора Транспортгаса.³⁷

³⁷ Тачка 23 Захтева за сертификацију.



Energy Community Secretariat
Am Hof 4, Level 5, 1010 Vienna, Austria

Phone +43 (0) 1 535 2222
Email contact@energy-community.org
Web www.energy-community.org

АЕРС је такође доставио Секретаријату документ под називом „Спецификације енергетских објеката који чине транспортни систем“ од 23. новембра 2021.године, који описује мрежу којом управља Транспортгас (мерне станице, гасоводи). Такође је достављен пословни извештај Транспортгаса за 2023. годину који укључује информације о пословању, обиму пословања и анализу пословних резултата.³⁸

Међутим, Секретаријат је свестан да Транспортгас не испуњава све задатке ОТС-а. На пример, иако је Србија транспоновала мрежна правила (балансирање, механизме за расподелу капацитета, правила интероперабилности и размене података, хармонизоване структуре тарифе за транспорт, процедуре за управљање загушењем) још 2022. године, Транспортгас још увек није ускладио своја правила са мрежним правилима, нити их је имплементирао. Ово је нарочито видљиво због ограничења приступа трећих страна на улазnoj тачки Хоргош, која је предмет поступка решавања спорова од 2017. године.³⁹ Такође, тиме што не објављује и не примењује недискриминаторских и транспарентних механизма за расподелу капацитета, Транспортгас не испуњава један од својих основних задатака, расподелу капацитета.

Значајно је то да је отклањање ових недоследности наведено као приоритет у Дневном реду реформи Републике Србије⁴⁰ у контексту имплементације Трећег енергетског пакета у гасном сектору, што представља кључну тачку којој је исткао рок. Сертификација ОТС за гас Транспортгас и даљи имплементациони кораци представљају кључне политичке обавезе Србије у оквиру Дивног реда реформи, уз рокове који су постављени. Наиме, према Дневном реду реформи, сертификација јединог гасног ОТС-а који управља целокупним системом транспорта гаса у Србији, заједно са доступношћу приступа трећих страна и расподелом капацитета на улазним тачкама Хоргош и IBS, требало би да буде завршена до јуна 2025. године. Секретаријат је посвећен подршци Србији у остваривању овог приоритета.

Што се тиче људских ресурса, Прелиминарна одлука помиње да Транспортгас запошљава 217 људи, што АЕРС сматра довољним за извршење задатака ОТС-а. Додатна документација коју је АЕРС доставио Секретаријату укључује имена и позиције тих запослених, као и органиграм Транспортгаса. Секретаријат нема разлога да се не сложи са закључком АЕРС у овом погледу.

Што се тиче финансијских ресурса потребних за обављање задатака ОТС-а, Прелиминарна одлука помиње финансијске извештаје за 2023. годину и одговарајући извештај о ревизији.⁴¹ АЕРС је такође поделио са

³⁸ Извештај о пословању Транспортгас Србија д.о.о. Нови Сад за 2023.г. од марта 2024.г.

³⁹ Случај ECS-13/17.

⁴⁰ Доступно на https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/adopted_reform_agenda_narrative_-_republic_of_serbia.pdf, стр. 65 ff.

⁴¹ Тачка 4 Захтева за сертификацију.



Energy Community Secretariat
Am Hof 4, Level 5, 1010 Vienna, Austria

Phone +43 (0) 1 535 2222
Email contact@energy-community.org
Web www.energy-community.org

Секретаријатом следеће документе: Белешке уз одвојене финансијске извештаје на дан 31. децембар 2023. године,⁴² и извештај о спровођењу годишњег пословног програма,⁴³ оба усвојена од стране Скупштине 15. марта 2024. године.⁴⁴ АЕРС је закључио да Транспортгас има потребне финансијске ресурсе за обављање својих задатака, а Секретаријат нема разлога да се не сложи са овим закључком.

Као предуслов за способност ISO-а да ефикасно и поуздано управља транспортним системом, ISO мора бити у могућности да се ослања на право управљања мрежом као физичким ресурсом. Ово право се обично додељује ISO-у законом или уговорима са власником инфраструктуре, као што су уговори о економском управљању, закупу или концесији.⁴⁵

Транспортгас управља мрежом за транспорт гаса на основу уговора о управљању гасним транспортним системом, планирању, финансирању и имплементацији инвестиција и развоју транспортног система, и закупу, који је потписан 9. фебруара 2024. године између Транспортгаса и Србијагаса (у даљем тексту „Уговор о закупу“).⁴⁶ Уговор о закупу важи до 30. септембра 2029. године.

Према Уговору о закупу, Србијагас издаје Транспортгасу гасну транспортну мрежу која се састоји од мреже гасовода са притиском вишим од 16 бара, компресорских станица, блок-станица, мерних и регулационих станица, као и додатне инфраструктуре неопходне за обављање активности транспорта гаса.⁴⁷ Уговор о закупу такође садржи одредбе у вези са износом ренте и обавезама двају уговорних страна, укључујући и обавезе у вези са инвестиционим планом. Према Уговору о закупу, Транспортгас већ располаже транспортном мрежом којом управља, а запослени Транспортгаса су једини одговорни за њено управљање.⁴⁸

42 Белешке уз Посебне финансијске извештаје Транспортгас Србија од 31. децембра 2023. од марта 2024. г.

43 Извештај о имплементацији годишњег програма пословања Транспортгас Србија за период 1-31. децембра 2024.године, од марта 2024.године.

44 Одлука Скупштине Транспортгас Србија бр. 01-02-1/36-2 од 15. марта 2024. године

45 Видети, на пример, Мишљење Секретаријата 4/19 од 17. децембра 2019.г. о сертификацији GTSO.

46 Споразум о управљању системом за транспорт природног гаса, планирању, финансирању и имплементацији инвестиција и развоју транспортног система између ЈП Србијагас Нови Сад и Транспортгас Србија бр. 01-01-2/182 од 9. фебруара 2024.г.

47 Члан 2.1 Уговора о закупу.

48 Члан 5 Уговора о закупу.

Према члану 417. Закона о енергетици, Транспортгас је стекао власништво над инфраструктуром за транспорт гаса на датум који следи након ступања на снагу Закона о енергетици, 30. децембра 2014.⁴⁹ Ова одредба представља јасну и недвосмислену основу за власништво власника транспортног система над транспортном имовином као ствар принципа. Члан 418. Закона о енергетици даље прописује да српски јавни регистар обради регистрацију гасне транспортне инфраструктуре на захтев власника.⁵⁰ Ипак, у Уговору о закупу, обе стране потврђују и слажу се да давалац закупа (Србијагас) није регистрован као власник система за транспорт природног гаса у српском јавном регистру (како то захтева Закон о енергетици), већ да је процес регистрације његовог права власништва над имовином у току. Секретаријат је упознат са тим да је процес регистрације у току, и да су већ неки транспортни објекти укључени у српски јавни регистар као власништво Србијагаса. Ипак, да би се обезбедило да ОТС⁵¹ има потребне физичке ресурсе, процес регистрације свих имовина мора бити завршен.

Док се Секретаријат углавном слаже са АЕПС да Транспортгас располаже потребним финансијским, техничким, физичким и људским ресурсима за обављање својих задатака као ОТС, како је то предвиђено чланком 14(2)(б) Директиве о гасу, такође сматра да како би се обезбедила потпуна усклађеност, Транспортгас мора имплементирати и објавити недискриминаторске и транспарентне механизме расподеле капацитета и обезбедити приступ трећих страна. Поред тога, власник мреже мора завршити регистрацију целокупне имовине.

с. Усаглашеност са десетогодишњим планом развоја мреже

Према члану 14(2)(ц) Директиве о гасу, кандидат за ISO може бити сертифициван само ако се обавезао да ће се придржавати десетогодишњег плана развоја мреже који надгледа регулаторно тело. ОТС мора поднети регулаторном телу такав десетогодишњи план развоја мреже, заснован на постојећим и предвиђеним потребама за снабдевањем. План мора садржати ефикасне мере за гарантовање адекватности система и безбедности снабдевања (члан 22 Директиве о гасу, транспонован у члан 228(3) Закона о енергетици).

⁴⁹ Члан 417. став 2. Закона о енергетици наводи да „оператор система за транспорт или дистрибуцију природног гаса стиче власништво над мрежом за транспорт или дистрибуцију природног гаса коју је изградио или стекао сопственим средствима или стекао правним послом до дана ступања на снагу овог закона.“

⁵⁰ Члан 418. став 1. Закона о енергетици наводи да „тело одговорно за вођење јавних евиденција о непокретностима и правима, на захтев оператора транспорта [...] из члана 417. став 1. овог закона, уписује права власништва на непокретностима – објектима система за транспорт природног гаса [...]“.

⁵¹ Мишљење Секретаријата 3/17 од 23. јануара 2017. ЕМС; Мишљење Секретаријата 2/19 од 1. фебруара 2019. КОСТТ; Мишљење Секретаријата 3/19 од 19. јуна 2019. МЕПСО; Мишљење Секретаријата 1/24 од 21. маја 2024. НОМАГАС.

Транспортгас је доставио, а АЕРС одобрио, План развоја за године 2022-2031.⁵² Секретаријат је сагласан са АНРЕ (прим. прев. Сумња на лапсус - уместо АНРЕ (румунски регулатор), аутор је вероватно желео да напише АЕРС) да Транспортгас испуњава захтев из члана 14(2)(ц) Директиве о гасу.

2. Раздвајање и задаци власника система за транспорт гаса

а. Раздвајање власника система за транспорт гаса

Члан 15 Директиве о гасу захтева правно и функционално одвајање власника система за транспорт. Европска комисија разматрала је правно и функционално одвајање у Радној документацији у вези са раздвајањем оператора дистрибуционог система. Примена истог размишљања за власника система у оквиру ISO модела подразумева да правно одвајање захтева да мрежа буде у власништву предузећа које је одвојено од других активности које нису повезане са транспортом, дистрибуцијом и складиштењем, те да оно буде одговорно за све одлуке додељене власнику система за транспорт према Директиви о гасу.⁵³ Ово ново предузеће може остати део интегрисаног енергетског предузећа (VIU), под условом да буде функционално одвојено, тј. независно у погледу своје организације и доношења одлука од других активности које нису повезане са транспортом.⁵⁴

Члан 15(2) Директиве о гасу поставља следеће минималне критеријуме:

- Особе одговорне за управљање власником система за транспорт не смеју учествовати у организацији интегрисаног енергетског предузећа које је одговорно, директно или индиректно, за свакодневно управљање производњом и снабдевањем природним гасом;
- Одговарајуће мере морају бити предузете како би се осигурало да професионални интереси особа одговорних за управљање власником система за транспорт буду узети у обзир на начин који им омогућава да делују независно;

⁵² <https://www.transportgas-srbija.rs/en/o-nama/plan-razvoja>

⁵³ Радни документ особља Комисије, „Режим раздвајања“, Брисел, 22. јануар 2022.г. доступан на https://energy.ec.europa.eu/system/files/2014-10/2010_01_21_the_unbundling_regime_0.pdf

⁵⁴ Радни документ особља Комисије, „Режим раздвајања“, Брисел, 22. јануар 2022.г. доступан на https://energy.ec.europa.eu/system/files/2014-10/2010_01_21_the_unbundling_regime_0.pdf

- Власник система за транспорт треба да успостави програм усклађености, који дефинише мере које су предузете како би се осигурало да дискриминаторско понашање буде искључено и како би се осигурала адекватна контрола његовог поштовања.

Чланови 15(1) и (2) Директиве о гасу односе се на власнике система за транспорт који су део интегрисаног енергетског предузећа (VIU), како је дефинисано у члану 2(20) Директиве о гасу.

Власник гасне транспортне мреже којом управља Транспортгас, Србијагас, има монопол на српском тржишту veleprodaje гаса (такође и у вези са veleprodajним снабдевањем јавних снабдевача и резервних снабдевача) и такође је доминантан играч на малопродајном тржишту гаса, и стога је оно интегрисано енергетско предузеће (VIU) у складу са дефиницијом садржаном у члану 2(20) Директиве о гасу.

Снабдевање природним гасом од стране Србијагаса, који је уједно и власник система за транспорт, не испуњава захтев за правно раздвајање предвиђено чланом 15(1) Директиве о гасу. Како би се обезбедило испуњавање услова постављених у тој одредби, власништво над гасном транспортном мрежом требало би да се пренесе са Србијагаса на други правни субјект, који би био део исте групације предузећа, али функционално одвојен. Ово би захтевало не само корпоративне, већ и законодавне промене, јер је власништво Србијагаса над транспортном мрежом утврђено Законом о енергетици. Ако Србијагас остане власник система за транспорт гаса којим управља Транспортгас, Србијагас би морао да престане са обављањем делатности снабдевања гасом како би обезбедило усклађеност са члановима 15(1) и (2) Директиве о гасу. Поред тога, Секретаријат није упознат са тим да ли је Србијагас већ израдио програм усклађености који дефинише мере које су предузете како би се искључило дискриминаторско понашање, нити да ли је обезбедила адекватно праћење истог.

b. Задаци власника система за транспорт гаса

Активности власника система морају бити ограничене на омогућавање ISO-у да изврши своје задатке.⁵⁵ Такође, члан 14(2)(д) Директиве о гасу захтева да власник система за транспорт докаже своју способност да испуни своје обавезе према члану 14(5) Директиве о гасу (транспонован у члан 229 Закона о енергетици), односно да:

- обезбеди сву релевантну сарадњу и подршку ISO -у за извршење његових задатака, укључујући, нарочито, све релевантне информације (члан 14(5)(а));
- финансира инвестиције о којима је одлучио ISO и које је одобрило регулаторно тело или да да сагласност на финансирање од стране било које заинтересоване стране, укључујући ISO (члан 14(5)(б));

⁵⁵ Видети Cabeau in Jones, Закон о енергетици ЕУ, Књига I, треће издање, став. 4.183

- обезбеди покриће одговорности која се односи на имовину мреже, искључујући одговорност која се односи на задатке ISO -а (члан 14(5)(ц)); и
- обезбеди гаранције које олакшавају финансирање проширења мреже (члан 14(5)(д)).

Однос између власника гасног система за транспорт Србијагаса и Транспортгаса дефинисан је Законом о енергетици и Уговором о закупу. Уговор о закупу дефинише улоге, обавезе и права Србијагаса, власника система, и Транспортгаса, оператора система.⁵⁶ Уговор о закупу имплементира захтеве из члана 14(5) Директиве о гасу:

- Према члану 5.3 Уговора о закупу, Србијагас мора да се уздржи од било каквих радњи које би спречиле Транспортгас да правилно управља системом за транспорт.
- Према члану 6.5 Уговора о закупу, Србијагас мора да финансира инвестиције предвиђене у десетогодишњем плану развоја на начин који обезбеђује минималну ометајућу активност у раду Транспортгаса.
- Према члану 6.4 Уговора о закупу, Србијагаса мора осигурати гасну инфраструктуру од ризика који су уобичајени за такве врсте непокретних имовина и опреме.

Што се тиче обезбеђивања гаранције за финансирање развоја система за транспорт, Секретаријат примећује да су оне обезбеђене претходним уговором о закупу између Србијагаса и Транспортгаса датираним на 1. октобар 2021.⁵⁷ Није јасно да ли је овај уговор из 2021. године замењен уговором из 2024. године, или да ли се одређене одредбе (укључујући ону о гаранцијама) и даље примењују.

Уговор о закупу не укључује специфичну клаузулу која предвиђа покриће одговорности која се односи на имовину мреже од стране власника система. Према моделу ISO-а, власник система мора покрити одговорност за стање мреже, али не и за управљање мрежом.

3. Повећана овлашћења националног регулаторног тела

Законодавство Енергетске заједнице садржи додатна овлашћења националног регулаторног тела у случају именовања ISO -а, с обзиром на то да, када је VIU (посебно државно предузеће) одговорно за више нивоа у области енергетике, потребан је додатни ниво специјализованог надзора. Члан 41(3) Директиве о гасу предвиђа неколико специфичних дужности за регулаторна тела када је именован ISO. Ове дужности су додатак дужностима које регулаторна тела генерално имају у контексту поступка сертификације.⁵⁸ Оне обухватају:

⁵⁶ Прелиминарна одлука, стр.9-10.

⁵⁷ Уговор о закупу између Србијагаса и Транспортгаса од 1. октобра 2021.г., бр. 01/12/552.

⁵⁸ Радни документ особља Комисије, „Режим раздвајања“, Брисел, 22. јануар 2022.г. доступан на https://energy.ec.europa.eu/system/files/2014-10/2010_01_21_the_unbundling_regime_0.pdf

- праћење усклађености власника система за транспорт са његовим обавезама према члану 14 Директиве о гасу и издавање казни за неусклађеност (члан 41(3)(а));
- праћење односа и комуникације између власника система за транспорт и ISO-а, а посебно одобравање уговора и деловање као ауторитет за решавање спорова између власника система за транспорт и ISO-а (члан 41(3)(б));
- за први десетогодишњи план развоја мреже, одобравање планирања инвестиција и вишегодишњег плана развоја мреже који ISO представља сваке године (члан 41(3)(ц));
- обезбеђивање да тарифе за приступ мрежи које ISO прикупља укључују накнаду за власника мреже или власнике мреже, што омогућава адекватну накнаду за имовину мреже и било која нова улагања која се у њој врше, под условом да су та улагања економски и ефикасно настала (члан 41(3)(д));
- овлашћења за спровођење инспекција, укључујући ненајављене инспекције, у просторијама ISO-а (члан 41(3)(е)).

Секретаријат констатује да Закон о енергетици Републике Србије не укључује никаква проширена надзорна овлашћења за АЕРС у случају када би ISO био именован и сертификован. Према члану 57(3) Закона о енергетици, АЕРС мора пратити усклађеност свих енергетских субјеката са њиховим одговарајућим обавезама према закону, што се може протумачити као усклађеност са чланом 41(3)(а) Закона о енергетици. Међутим, када је у питању овлашћење за изрицање казни због неусклађености, АЕРС може само издати упозорење, изрећи неку нефискалну меру или упутити случај пред национални суд.⁵⁹

Иако ово није предмет овог мишљења, Секретаријат позива Републику Србију да у потпуности транспонује члан 41(3) Директиве о гасу. До тада, Секретаријат тражи да АЕРС, у коначној одлуци о сертификацији, објасни како ће осигурати усклађеност са овом одредбом.

IV. Закључци

Да би се у потпуности испунили захтеви ISO модела, потребно је да се реше случајеви неусаглашености описани у претходном тексту кроз следеће активности:

- Скупштина Транспортгаса мора именовати генералног директора у складу са Законом о енергетици и Законом који регулише статус привредних субјеката;
- Транспортгас мора усвојити и применити своја правила транспорта, нарочито применом и објављивањем недискриминаторских, транспарентних механизма за расподелу капацитета;
- Србијагас мора завршити процес регистрације целокупне своје имовине за транспорт;

⁵⁹ Закон о енергетици, чланови 58-60.



Energy Community Secretariat
Am Hof 4, Level 5, 1010 Vienna, Austria

Phone +43 (0) 1 535 2222
Email contact@energy-community.org
Web www.energy-community.org

- iv. Србијагас мора бити правно и функционално одвојен тако што ће пренети власништво над мрежом за транспорт природног гаса на друго правно лице који је функционално одвојено унутар групе Србијагас;
- v. Србијагас мора изградити и усвојити програм усклађености као власник система;
- vi. Србијагас мора обезбедити финансијске гаранције за развој система транспорта;
- vii. Уговор о закупу мора садржати клаузулу која обезбеђује покриће одговорности која се односи на имовину мреже од стране власника система;
- viii. У коначној одлуци о сертификацији, АЕРС треба да објасни како ће осигурати усклађеност са чланом 41(3) Директиве о гасу.

У складу са чланом 3. Уредбе о гасу, АЕРС ће узети у обзир горе наведене коментаре Секретаријата приликом доношења своје коначне одлуке о сертификацији Транспортгаса. АЕРС ће такође обавестити Секретаријат о својој коначној одлуци и објавити своју одлуку заједно са Мишљењем Секретаријата.

Секретаријат ће објавити ово Мишљење на својој веб страници. Секретаријат не сматра информације садржане у њему поверљивим. АЕРС је позван да обавести Секретаријат у року од пет радних дана од пријема да ли и зашто сматра да овај документ садржи поверљиве информације које жели да буду уклоњене пре него што буде објављен.

Беч, 21. новембар 2024. године

Артур Лорковски (Artur Lorkowski)

Директор

Мари-Тереза Рихтер-Кухнер (Marie-Therese Richter-Kuhnert)

Шеф Правне јединице