

ЕВРОПСКА КОМИСИЈА

Брисел, 22.јануар 2010.године

РАДНИ ДОКУМЕНТ ЗАПОСЛЕНИХ КОМИСИЈЕ

**ТУМАЧЕЊЕ ДИРЕКТИВЕ 2009/72/ЕС О ЗАЈЕДНИЧКИМ ПРАВИЛИМА ЗА
УНУТРАШЊЕ ТРЖИШТЕ ЕЛЕКТРИЧНЕ ЕНЕРГИЈЕ И ДИРЕКТИВЕ 2009/73/ЕС О
ЗАЈЕДНИЧКИМ ПРАВИЛИМА ЗА УНУТРАШЊЕ ТРЖИШТЕ ПРИРОДНОГ ГАСА**

РЕГУЛАТОРНА ТЕЛА

Садржај

1. УВОД	3
2. ИМЕНОВАЊЕ И НЕЗАВИСНОСТ РЕГУЛАТОРНИХ ТЕЛА	3
2.1 Именовање једног регулаторног тела	3
2.2. Независност националног регулаторног тела (НРА)	5
3. ОПШТИ ЦИЉЕВИ РЕГУЛАТОРНОГ ТЕЛА	14
4. ДУЖНОСТИ И ОВЛАШЋЕЊА РЕГУЛАТОРНОГ ТЕЛА	15
4.1. Дужности регулаторног тела	15
4.1.1. Главне дужности	16
4.1.2. Дужности надзора	19
4.2. Овлашћења регулаторног тела	20
5. ОДГОВОРНОСТ РЕГУЛАТОРНОГ ТЕЛА – ЖАЛБЕ И ПОСТУПЦИ.....	24

РЕГУЛАТОРНА ТЕЛА

1. Увод

Нове Директиве о електричној енергији¹ и гасу² увеле су нови низ правила о националним регулаторним телима (НРА). Члан 35 Директиве о електричној енергији и члан 39 Директиве о гасу јачају независност регулаторних тела. Такође, чланови 36 и 37 Директиве о електричној енергији и Чланови 40 и 41 Директиве о гасу прописују нове циљеве, дужности и овлашћења НРА.

Ово тумачење даје додатне информације као смернице за примену мера прописаних у оквиру нових Директива о електричној енергији и гасу везаних за НРА. У тумачењу ће бити укратко представљена већа независност НРА као и нове дужности и овлашћења регулатора. Тумачење ће се такође осврнути на жалбе и поступке које могу бити покренуте против неке одлуке регулатора и на одговорност регулатора.

Ово тумачење упућује на то како службе Комисије мисле да ове одредбе Директива о електричној енергији и гасу треба тумачити. Тумачење има за циљ да се повећа степен правне сигурности а не да створи нова законодавна правила. У сваком случају, на крају крајева, давање обавезујућег тумачења права Европске уније је улога Европског суда правде. Ово тумачење није правно обавезујуће.

2. ИМЕНОВАЊЕ И НЕЗАВИСНОСТ РЕГУЛАТОРНОГ ТЕЛА

2.1. Именовање једног регулаторног тела

Члан 35(1) Директиве о електричној енергији и члан 39(1) Директиве о гасу прописују да: „Свака држава чланица именује само једно регулаторно тело на националном нивоу“. Јасно је да, у складу са новим законодавством, сви задаци и дужности који се наводе у Директивама и Уредбама³ о електричној енергији и гасу морају бити додељени једном националном регулаторном телу.

Док формулација Директива о електричној енергији и гасу из другог пакета дозвољава именовање неколико регулаторних тела у једној држави чланици, ово

¹ Директива 2009/72/ЕС Европског парламента и Савета од 13.јула 2009.године о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије којом се укида Директива 2003/54/ЕС (ОЈ L 211, 14.8.2009, стр.5)

² Директива 2009/73/ЕС Европског парламента и Савета од 13.јула 2009.године о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса којом се укида Директива 2003/54/ЕС (ОЈ L 211, 14.8.2009, стр.94)

³ Уредба (ЕС) 714/2009 Европског парламента и Савета од 13.јула 2009.године о условима приступа мрежи за прекограничну размену електричне енергије којом се укида Уредба (ЕС) 1228/2003 (ОЈ L 211, 14.8.2009, стр.15) („Уредба о електричној енергији“); Уредба (ЕС) 715/2009 Европског парламента и Савета од 13.јула 2009.године о о условима приступа мрежи за транспорт природног гаса којом се укида Уредба (ЕС) 1775/2005(ОЈ L 211, 14.8.2009, стр.36)(„Уредба о гасу“); Уредба (ЕС) 713/2009 Европског парламента и Савета од 13.јула 2009.године о оснивању Агенције за сарадњу енергетских регулатора (ОЈ L 211, 14.8.2009, стр.1)(„Уредба о АЦЕР“).

више није могуће у складу са новим Директивама о електричној енергији и гасу. Стога више није могуће да држава чланица именује на националном нивоу једно регулаторно тело да се бави једном од регулаторних дужности које су пописане у Директивама о електричној енергији и гасу (или Уредбама), рецимо мрежаринама, а друго (регулаторно или неко друго) тело да се бави неком другом дужношћу регулаторног тела. У складу са текстом Директива о електричној енергији и гасу, све регулаторне дужности прописане у Директивама о електричној енергији и гасу морају бити додељене једном јединственом регулаторном телу на националном нивоу. То значи да главне дужности НРА не могу више бити подељене између НРА и Министарства. Међутим, неке дужности везане за надзор може обављати друго тело (као што ће бити разматрано у даљем тексту).

Захтев да се има једно јединствено регулаторно тело на националном нивоу такође подразумева да исто регулаторно тело мора да има овлашћења да обави ове дужности.

У неким државама чланицама, јединствено национално регулаторно тело има у свом саставу неколико тела (нпр. одбор, секретаријат или комору). Нови захтев да постоји једно јединствено регулаторно тело у принципу не спречава такву структуру. Остаје могућност да се нека овлашћења за доношење одлука дају једном телу (нпр. директору) а овлашћење за доношење других одлука другом телу (нпр. одбору или комори). Међутим, све такве структуре треба да буду саставни део једног јединственог националног регулаторног тела које треба да има дужности и овлашћења прописане у Директивама о електричној енергији и гасу и свако од тих тела и структура мора да испуњава све захтеве везане за независност прописане у Директивама о електричној енергији и гасу.

Чланови 35(2) Директиве о електричној енергији и 39(2) Директиве о гасу прописују да: *„Став 1... не доводи у питање именовање других регулаторних тела на регионалном нивоу у оквиру држава чланица, под условом да постоји један високи представник који ће у складу са чланом 14. став 1. [Уредбе о АЦЕР] у оквиру Одбора регулатора Агенције деловати као представник и као лице за контакт на нивоу Заједнице.“* Под регионалним нивоом се подразумева специфичан регион на инфранационалном нивоу у оквиру савезне државе чланице или аутономни регион државе чланице. Ова одредба препознаје чињеницу да су неке државе чланице савезног типа устројства или децентрализоване државе са неколико региона у свом саставу.

Чланови 35(3) Директиве о електричној енергији и 39(3) Директиве о гасу прописују одступање од чланова 35(1) Директиве о електричној енергији и 39(1) Директиве о гасу у случају малих система у оквиру географски одвојеног региона: *„држава чланица може именовати регулаторна тела за мале системе на*

географски издвојеном подручју, чија је потрошња у 2008. износила мање од 3% укупне потрошње државе чланице којој то подручје припада“. Ово може бити регулаторно тело у смислу Директива о електричној енергији и гасу могу му се дати одговарајућа овлашћења и надлежности. Оно што је важно у овој одредби је то да мали систем мора бити део географски издвојеног региона. Чињеница да је неки регион слабо повезан са остатком земље није сама по себи довољна да га квалификује као изузетак. У пракси ће вероватно само острва испунити захтев који подразумева постојање малог система у географски издвојеном региону.

2.2. Независност националног регулаторног тела (НРА)

Чланови 35(4) Директиве о електричној енергији и 39(4) Директиве о гасу прописују следеће: „Државе чланице гарантују независност регулаторног тела и обезбеђују да оно примењује своја овлашћења независно и транспарентно“. Ови чланови се тичу „регулаторних задатака који су им поверени овом [овим] Директивом [Директивама] и повезаним законодавством“. Ову формулацију треба схватити као формулацију која покрива дужности и овлашћења у складу са чланом 37 Директиве о електричној енергији и 41 Директиве о гасу али и сваку другу дужност НРА (нпр. именовање и сертификавање оператора преносног система – ТСО – у складу са чланом 10 Директива о електричној енергији и гасу и чланом 3 Уредби о електричној енергији и гасу).

2.2.1. Непристрасност

Државе чланице морају да гарантују да НРА користи своја овлашћења и извршава своје дужности непристрасно.

Непристрасност има за циљ да гарантује да НРА делује и доноси одлуке на неутралан начин, на основу објективних критеријума и методологија. По мишљењу служби Комисије, овај захтев значи да државе чланице морају да обезбеде одговарајуће управне, кривичне и друге мере у случајевима кршења одредби о непристрасности.

2.2.2. Транспарентност

НРА такође мора да извршава своје задатке на транспарентан начин. По мишљењу служби Комисије то прво значи да НРА мора да усвоји и објави свој правилник о раду. Тај правилник треба бар да пропише процедуре за доношење одлука. Усклађеност са захтевима о транспарентности такође подразумева да НРА мора да има јасно означена лица за контакт за све заинтересоване стране и да објави информације о својој организацији и структури.

Други аспект транспарентности по мишљењу служби Комисије подразумева да НРА треба да консултује заинтересоване стране пре доношења важних одлука. То бар треба да подразумева објављивање докумената пре јавних консултација и организовање јавних расправа. Најбоље би било да ово такође подразумева обавезу НРА да објави документ након јавних консултација дајући преглед добијених коментара, оних који су узети у обзир и разлога зашто други коментари нису узети у обзир.

Треће, одлуке НРА морају бити доступне јавности (упоредити са тачком 5 о одговорности у даљем тексту). Тиме ће стране на које ће утицати нека одлука и јавност бити информисане о разлозима зашто је нека одлука донета и на тај начин бити свесне непристрасности којом НРА испуњава своје дужности и примењује своја овлашћења.

2.2.3. Независност

Члан 35(4) Директиве о електричној енергији и члан 39(4) Директиве о гасу детаљније описују захтеве везане за независност које НРА мора испунити. Док се подстав (а) бави независношћу НРА као организације, подстав (б) се бави независношћу запослених НРА и лица одговорних за управљање њиме.

Члан 35(4)(а) Директиве о електричној енергији и члан 39(4)(а) Директиве о гасу

У складу са чланом 35(4)(а) Директиве о електричној енергији и чланом 39(4)(а) Директиве о гасу *„регулаторно тело је правно одвојено и функционално независно од било којег другог субјекта из јавног или приватног сектора“* при обављању регулаторних задатака који су му додељени у складу са Директивама о електричној енергији и гасу.

Овај захтев превазилази захтев о независности који је прописан Директивама о електричној енергији и гасу из другог пакета⁴ који је био ограничен на електроиндустрију и гасну индустрију. Независност у новим законодавним актима тиче се не само електроиндустрије и индустрије гаса него и било којег другог субјекта из јавног сектора (укључујући владу на националном, локалном или регионалном нивоу, општине и политичке организације или структуре) или физичког лица.

Правна одвојеност значи да НРА мора да буде основано као посебно правно лице одвојено од било ког министарства или другог органа владе. Ова одредба је

⁴ Директива Европског парламента и Савета 2003/54/ЕС од 26.јуна 2003. О правилима за унутрашње тржиште електричне енергије којом се укида Директива 96/92/ЕС (ОЈ L 176, 15.7.2003, стр.37) и Директива Европског парламента и Савета 2003/55/ЕС од 26.јуна 2003. О правилима за унутрашње тржиште природног гаса којом се укида Директива 98/30/ЕС (ОЈ L 176, 15.7.2003, стр.57)

блиско повезана са захтевом да НРА треба да буде у могућности да доноси независне одлуке.

Очигледно, НРА мора да буде основано у складу са уставним и административним правилима сваке државе чланице у оноликој мери у којој су она усклађена са правом Европске уније. Без обзира на национална административна правила, једино НРА има право да одреди како ће функционисати и како се њиме управља, а то укључује и питања везана за запослене. Чини се да ове одредбе на тај начин онемогућавају сваку хијерархијску везу између НРА и било ког другог тела или институције. Штавише, НРА не може више бити део неког министарства. Службе Комисије сматрају да, на пример, уколико НРА и било које други орган (из јавног или приватног сектора) имају заједничко особље или деле канцеларије, то, у принципу, није у складу са чланом 35(4)(а) Директиве о електричној енергији и чланом 39(4)(а) Директиве о гасу.

Члан 35(4)(б) Директиве о електричној енергији и члан 39(4)(б) Директиве о гасу

Члан 35(4)(б) Директиве о електричној енергији и члан 39(4)(б) Директиве о гасу прописују следеће:

Државе чланице обезбеђују да регулаторно тело приликом извршавања регулаторних задатака који су му поверени овом Директивом и с њом повезаним законодавством обезбеђује да његови запослени и лица одговорна за управљање њиме:

(i) делују независно од било каквог тржишног интереса;

(ii) при извршавању својих регулаторних задатака не траже нити примају непосредна упутства од било које владе или другог субјекта из јавног или приватног сектора. Овај захтев не доводи у питање тесну сарадњу, по потреби, са другим одговарајућим националним органима, или опште политичке смернице које доноси влада, а које нису повезане са регулаторним овлашћењима и дужностима [...].

Ове одредбе о независности запослених НРА и лица одговорних за управљање НРА-ом су кључни захтеви јер они имају за циљ да се осигура да регулаторне одлуке не буду под утицајем политичких и специфичних економских интереса, на тај начин стварајући стабилну и предвидљиву климу за инвестиције. Свакако, циљ ове одредбе је да се гарантује да сво особље и лица одговорна за управљање НРА-ом (директори, чланови одбора, чланови коморе, итд.) делују независно од било ког тржишног интереса (и приватног и јавног сектора) и непристрасно приликом примене својих овлашћења и испуњавања својих обавеза. Када доносе неку одлуку, запослени НРА и руководство не смеју имати склоност да узму о обзир иједан други интерес осим општег.

По мишљењу служби Комисије, члан 35(4)(б) Директиве о електричној енергији и члан 39(4)(б) Директиве о гасу захтевају од државе чланице да развије правила којима се спречава свим запосленим и лицима одговорним за његово управљање НРА-ом да предузимају било какву активност или да заузимају било коју позицију или функцију у неком предузећу које се бави електричном енергијом или гасом или да имају акције или било који други интерес у неком предузећу које се бави електричном енергијом или гасом. Међутим, по мишљењу служби Комисије, ова обавеза не спречава та лица да учествују у нпр. пензионим фондовима или сличним инвестиционим фондовима који могу, између осталог, имати акције у предузећима која се баве електричном енергијом или гасом.

Осим успостављања општих правила везаних за независност запослених НРА и лица задужених за његово управљање, важно је да се процена усклађености са критеријумима везаним за независност направи за сваки случај засебно. За запослене НРА, то раде руководство НРА или одбор НРА; за руководство или одбор, процену праве надлежна тела државе чланице.

Нови захтев везан за независност примењује се на све запослене и лица одговорна за управљање НРА-ом, независно од тога да ли ти запослени или чланови руководства раде пуно радно време или хонорарно у НРА, јер текст Директива о електричној енергији и гасу не прави разлику између те две категорије. У пракси, захтев да се буде независан од било ког субјекта из приватног или јавног сектора може да спречи запослене НРА или руководство да раде хонорарно за регулатора и хонорарно за приватни или јавни сектор. Нпр. професор универзитета би, на први поглед, могао да буде квалификован да буде независан хонорарно запослен стручњак било у својству запосленог било као члан руководства; међутим, уколико он, такође, редовно ради студије за енергетски сектор, то би могло да доведе у питање поштовање захтева везаног за независност од сваког тржишног интереса.

Нова законодавна акта такође забрањују да запослени НРА и лица задужена за његово управљање траже или прихватају директна упутства од било ког органа владе или другој субјекта из јавног или приватног сектора. Ова одредба има за циљ да се позабави ситуацијом када неко ко ради за НРА тражи или прихвата директна упутства. Став служби Комисије је да ова одредба такође подразумева да је забрањено да ико даје таква упутства. Упутство у овом контексту представља било коју активност којом се захтева послушност и/или се покушава да се на непримерен начин утиче на одлуке НРА и на тај начин врши притисак било које врсте на запослене НРА или на лица задужена за његово управљање. Службе Комисије сматрају да ово значи да државе чланице морају да уведу одговарајуће управне, кривичне и друге мере у случају да дође до кршења одредби о независности као и до било ког покушаја субјекта из јавног или

приватног сектора да дају упутства или на непримерен начин утичу на неку одлуку НРА.

Директиве о електричној енергији и гасу не лишавају владу могућности да осмисли и донесе своју националну енергетску политику. То значи да, у зависности од устава те земље, влада може имати надлежност да одреди оквир политике у којем НРА мора да делује, нпр. када је реч о сигурности снабдевања, обновљивим изворима енергије или циљевима везаним за енергетску ефикасност. Међутим, опште смернице енергетске политике коју даје влада не смеју да задиру у независност и аутономију НРА.

Одредбе о независности не лишавају НРА могућности (и дужности) да се консултује и сарађује са другим важним (националним и европским) телима, као што су регулаторна тела на регионалном нивоу или тела која се баве конкуренцијом. То произилази из текста Директива о електричној енергији и гасу у делу који се тиче сарадње на националном и наднационалном нивоу.

Прво, члан 35(4)(б) Директиве о електричној енергији и члан 39(4)(б) Директиве о гасу прописују да независност НРА *„не доводи у питање блиску сарадњу, по потреби, са другим релевантним националним телима“*. У пракси, овим се дозвољава сарадња између НРА и националних органа које се баве конкуренцијом, и, уколико постоји потреба, са регионалним регулаторима. Да би се спречило да један орган задира у надлежности другог органа, држава чланица треба да обезбеди дефинисан режим за управљање сарадњом између различитих органа. У најбољем случају, ови режими би требало да покрију могућност размене поверљивих информација по потреби и омогуће испуњавање дужности која подразумева консултације са других органима и добијање савета од другог органа.

Друго, члан 37(2), други подстав Директиве о електричној енергији и члан 41(2), други подстав Директиве о гасу гласи *„у складу са начелима бољег регулисања, регулаторно тело се по потреби консултује са операторима преносних система и по потреби тесно сарађује са другим релевантним националним органима, при чему не доводи у питање њихове посебне надлежности и задржава своју независност...“*.

На крају, Директиве о електричној енергији и гасу предвиђају дужност да се сарађује у области прекограничних питања. У складу са чланом 38(1) Директиве о електричној енергији и чланом 42(1) Директиве о гасу, НРА-а имају дужност да имају блиске консултације и сарадњу између себе и са Агенцијом, посебно у вези са прекограничним питањима. Ова одредба даје НРА широка овлашћења и дефинисану дужност да размени *„сваку информацију потребну за извршавање*

њихових задатака“. Текст Директиве даје смернице за размену поверљивих информација у овом контексту: орган који прима информацију мора да обезбеди исти степен поверљивости који се захтева од органа који информацију даје.

У складу са чланом 38(2) Директиве о електричној енергији и чланом 42(2) Директиве о гасу, НРА сарађује на регионалном нивоу бар у вези са одређеним бројем питања. Ове активности се у складу са чланом 38(4) Директиве о електричној енергији и чланом 42(2) Директиве о гасу обављају уз блиску консултацију са другим релевантним националним телима и без довођења у питање њихових специфичних надлежности. Стога, НРА посебно мора да буде у могућности да размени поверљиве информације са другим телима, и на националном и на европском нивоу.

Прекогранична питања која су поменута у члану 38 Директиве о електричној енергији и члану 42 Директиве о гасу могу да се прошире и она која нису везана директно за интерконекторе него и она која могу да утичу и на интеракцију конкурентних тржишта.

Један од општих циљева НРА је даља промоција једног конкурентног, сигурног и еколошки одрживог унутрашњег тржишта, која се обавља у блиској сарадњи са Агенцијом, регулаторним телима других држава чланица и Комисијом.

Члан 35(5) Директиве о електричној енергији и члан 39(5) Директиве о гасу

Члан 35(5) Директиве о електричној енергији и члан 39(5) Директиве о гасу предвиђају две посебне групе правила која имају за циљ заштиту независности НРА. Ове групе правила не искључују нека друга правила осим оних која су пописана и не могу сама по себи гарантовати поштовање принципа независности прописаног у ставу 4. Она захтевају да државе чланице обезбеде:

- a) да регулаторно тело може самостално да одлучује, независно од било ког политичког тела, и да има одвојена буџетска средства на годишњем нивоу, уз самосталност у коришћењу додељених буџетских средстава, као и да има одговарајуће људске и финансијске ресурсе за извршавање својих дужности; и*
- b) да су чланови одбора регулаторног тела или, ако одбор не постоји, највише руководство регулаторног тела, именовани за утврђен мандат од пет до седам година, који се може једном обновити.*

У погледу тачке б) првог подстава, државе чланице обезбеђују одговарајући систем ротације за одбор и највише руководство. Чланови одбора, или, ако он не постоји, чланови највишег руководства, могу се разрешити пре истека њиховог мандата само ако они више не испуњавају услове наведене у овом члану, или су окривљени за поступање супротно закону у складу са националним законодавством.

По мишљењу служби Комисије, ове одредбе подразумевају следеће:

- НРА мора да буде у могућности да аутономно доноси одлуке, независно од било ког политичког органа и субјекта из јавног или приватног сектора. Ово има последице *ex ante* (пре него што је одлука донета) и *ex post* (након доношења одлуке). Из *ex ante* перспективе, овај захтев искључује било какво мешање владе или било ког субјекта из јавног или приватног сектора пре него што НРА донесе одлуку. То такође подразумева да уколико НРА припрема нацрт програма рада за наредну годину(е), требало би да то може да учини независно, тј. без потребе да за то добије одобрење или сагласност јавних институција или било које треће стране. Као што је већ назначено, то не ослобађа НРА од обавезе да се усклади са енергетском политиком те државе чланице у оној мери у којој је то у складу са правом Европске уније.

Аспект *ex post* захтева који подразумева да НРА мора да буде у стању да независно доноси одлуке значи да су одлуке НРА непосредно обавезујуће и директно примењиве без потребе за било којим званичним или каквим другим одобрењем или сагласношћу друге јавне институције или неке треће стране. Штавише, одлуке НРА не могу бити предмет оцене, укидања или вета владе или министарства. Ово, наравно, не спречава ни судску заштиту ни заштиту у жалбеном поступку пред неким другим телима независним од страна укључених у процес или неке владе (видети тачку 5 у даљем тексту).

- НРА има одвојена буџетска средства на годишњем нивоу. У неким државама чланицама, буџет регулаторног тела се финансира директно од потрошача електричне енергије и гаса (у том случају постоји дефинисан одвојени буџет на годишњем нивоу). У другим државама чланицама, буџет регулаторног тела је део укупног државног буџета. Ново законодавство и даље омогућује да буџет регулаторног тела буде део државног буџета; међутим, сада постоји јасна потреба да постоје одвојена буџетска средства на годишњем нивоу за НРА.

- НРА има аутономију у коришћењу додељеног буџета. Ово значи да НРА и само НРА може да одлучује како се троши додељени буџет. Оно не сме ни да тражи ни да добија упутства о коришћењу свог буџета.

Као што је прописано у рецитативу 34 Директиве о електричној енергији и рецитативу 30 Директиве о гасу, одобрење буџета НРА од стране националног законодавног тела не представља препреку аутономији буџета. Правила о аутономији у коришћењу додељеног буџета НРА треба да буду у складу са оквиром који успоставља закон о националном буџету и његова правила. Службе Комисије сматрају да је улога националног законодавног тела, тј. националног парламента приликом одобравања буџета НРА да додели НРА-у финансијска средства у глобалу што треба да омогући да НРА обавља своје дужности и примењује своја овлашћења на ефикасан и делотворан начин. Критеријуми за процену буџета треба да буде буџет сличних регулатора или тела (нпр. националних банака) и буџет НРА у другим државама чланицама. У пракси, НРА вероватно предлаже нацрт буџета законодавном телу – на основу програма рада или сличног документа. Ништа у Директивама о електричној енергији и гасу не спречава националне парламенте да донесу одлуку о томе да ли је нацрт буџета који предложи НРА, укупно гледајући, пропорционалан са дужностима и надлежностима НРА.

По мишљењу служби Комисије, из датих одредби Директива о електричној енергији и гасу произилази да се одобрење буџета не може ни на који начин користити као начин да се утиче на приоритете НРА и угрози његова могућност да извршава своје дужности и примењује своја овлашћења на ефикасан и делотворан начин.

У складу са захтевом да НРА примењује своја овлашћења транспарентно, НРА-а морају да извештавају о начину на који троше свој буџет. У најбољем случају, ово извештавање иде «руку под руку» са дужношћу регулатора да подноси извештај у складу са чланом 37(1)(д)⁵ Директиве о електричној енергији и чланом 41(1)(д) Директиве о гасу: НРА мора да извештава релевантне власти држава чланица, Агенцију и Комисију једном годишње о свом раду и испуњењу својих дужности.

- НРА мора да има одговарајуће људске и финансијске ресурсе да извршава своје дужности; како нова правила Европске уније додељују значајно више

⁵ Прим. прев. При преводу ЕУ документа, дефинисана је пракса (прописано правило преводиоцима) да се набрајање наводи у складу са азбуком. Нпр. у енглеској варијанти текста, ово ће бити „е“. Исто следи за свако следеће набрајање у тексту. До овог дела текста није било последица по разумевање при набрајању („а“ и „б“), док ова већ може довести до забуне.

дужности и овлашћења НРА, ово ће утицати на људске и финансијске ресурсе које треба ставити на располагање НРА. С обзиром на сложеност (енергетске) регулације, НРА мора бити у могућности да привуче довољно квалификовано особље различите образовне структуре (правници, економисти, инжењери, итд.).

- Чланови одбора НРА именују се на фиксни рок од пет до седам година који може бити обновљен једном. Именовања се морају обавити у складу са уставним и административним правилима државе чланице.

У принципу, максимални укупни мандат чланова одбора НРА износи два пута седам година. Међутим, државе чланице могу да донесу одлуку да укину могућност обнављања и у том случају максималан мандат износи седам година.

У принципу, они чланови одбора који су били именовани пре рока за транспоновање нових Директива о електричној енергији и гасу завршавају свој мандат под условом да он не траје дуже од седам година. По мишљењу служби Комисије, мандат регулатора који је именован у складу са захтевима везаним за независност прописаним Директивама о електричној енергији и гасу из другог пакета (тј. пре 3.марта 2011.године) може максимално да траје до 3.марта 2018.године. У најбољем случају, регулатори који су именовани у складу са захтевима везаним за независност прописаним у директивама о електричној енергији и гасу из другог пакета треба да буду први који ће учествовати у шеми ротације коју омогућавају нове Директиве о електричној енергији и гасу. Уколико ти регулатори испуњавају нове захтеве везане за независност, ништа их не спречава да буду именовани у складу са новим Директивама о електричној енергији и гасу.

- Потребно је успоставити одговарајућу шему ротације за одбор. То значи да крај мандата чланова одбора не може да буде исти за све чланове. Ово се на пример може постићи када се мандат половине чланова одбора завршава у тренутку када су преостали чланови одбора на половини мандата.
- Чланови одбора могу бити смењени током свог мандата само ако више не испуњавају услове прописане Директивама о електричној енергији и гасу када је реч о њиховој независности или су проглашени кривим за понашање супротно закону у складу са националним правом. Иако Директиве о електричној енергији и гасу остављају простор за правила усвојена на

националном или регионалном нивоу када је реч о понашању супротно закону, мора се нагласити да се могућност за смену неког члана одбора током његовог или њеног мандата користи само у посебним случајевима, као што је проневера, мито и прекршаји независности и непристрасности НРА. Државе чланице обезбеђују право на одбрану ових лица.

Када је реч о члановима одбора, Директиве о електричној енергији и гасу такође користе речи „лица одговорна за његово управљање“ и „највише руководство регулаторног тела“ тј. лица (обично ограничени број људи) који, у оквиру НРА, имају овлашћења да доносе одлуке. Стога се захтеви везани за независност чланова одбора односе на лица у оквиру НРА које имају овлашћења да доносе обавезујуће одлуке (тј. вероватно чланови одбора директора или чланови управног одбора или, ако одбор не постоји, највише руководство).

Као што је прописано рецитативом 34 Директиве о електричној енергији и рецитативом 30 Директиве о гасу, независност НРА не искључује судску заштиту или надзор парламента у складу са уставним правом државе чланице.

По мишљењу служби Комисије, чињеница да држава чланица има овлашћење да именује чланове одбора НРА, овлашћење да одобрава његов буџет и било коју меру везану за одговорност коју успостави држава чланица не треба да доведе до давања било каквих упутстава у вези са регулаторним овлашћењима и дужностима НРА.

3. ОПШТИ ЦИЉЕВИ РЕГУЛАТОРНОГ ТЕЛА

Чланови 36 Директиве о електричној енергији и 40 Директиве о гасу дају списак општих циљева НРА; НРА мора да предузима све разумне мере у остваривању тих циљева, у оквиру својих дужности и овлашћења. Специфичне дужности и овлашћења које државе чланице морају да доделе НРА наведене су пре свега у члановима 37 Директиве о електричној енергији и 41 Директиве о гасу. Ова два низа одредби се међусобно надопуњују: приликом обављања својих дужности и примене својих овлашћења, НРА мора да прати опште циљеве који се додељују НРА.

Чланови 36 Директиве о електричној енергији и 40 Директиве о гасу позивају се на „регулаторне задатке прецизно назначене у овој Директиви“. Службе Комисије сматрају да НРА треба да поштује опште циљеве и при обављању дужности које прописују и други чланови осим чланова 37 Директиве о електричној енергији и 41 Директиве о гасу или дужности које су прописане у Уредби о електричној енергији, гасу или Уредби о АЦЕР.

Списак дат у члановима 36 Директиве о електричној енергији и 40 Директиве о гасу има јасну нормативну вредност: у вршењу својих регулаторних дужности и примени својих овлашћења, НРА има обавезу да предузме све разумне мере да испуни списак циљева. Циљеви стога треба да обезбеде опште смернице када је реч о извршавању дужности и примени овлашћења које су додељене НРА-у. Важно је приметити да Директиве о електричној енергији и гасу дају НРА један јасан европски мандат: НРА мора да промовише једно конкурентно, сигурно, унутрашње тржиште електричне енергије и гаса одрживо са становишта животне средине у *Заједници*. За то је потребно пажљиво разматрање на националном нивоу.

Међутим, члан 36 Директиве о електричној енергији и члан 40 Директиве о гасу сами по себи не уводе опште надлежности НРА. На пример, тачка (б) о развоју конкурентних тржишта не налаже надлежност да се примене правила о конкуренцији, што, по принципу, остаје надлежност тела која се баве конкуренцијом; помињање енергетске ефикасности у тачци (г) не ствара општу надлежност када је реч о промоцији енергетске ефикасности. НРА може остваривати циљеве дате у члану 36 Директиве о електричној енергији и 40 Директиве о гасу само у оквиру својих дужности и овлашћења у складу са члановима 37 Директиве о електричној енергији и 41 Директиве о гасу и без довођења у питање надлежности других тела.

4. ДУЖНОСТИ И ОВЛАШЋЕЊА РЕГУЛАТОРНОГ ТЕЛА

4.1. Дужности регулаторног тела

Чланови 37 Директиве о електричној енергији и 41 Директиве о гасу су кључни чланови којима се прописују дужности НРА. Као што је у претходном тексту објашњено, њих треба тумачити у вези са општим циљевима датим у члановима 36 Директиве о електричној енергији и 40 Директиве о гасу. Неке од дужности испуњава искључиво НРА (главне дужности); друге дужности могу обављати друга тела (видети тачку 4.1.2 у даљем тексту).

Чланови 37(1) Директиве о електричној енергији и 41(1) Директиве о гасу наводе списак дужности НРА на тај начин дајући му специфичне надлежности. Ове дужности представљају минимални скуп надлежности и државе чланице могу дати НРА додатна овлашћења осим тих прописаних. Овај списак дужности је значајно дужи од списка питања за које је НРА било одговорно у складу са Директивама о електричној енергији и гасу у оквиру другог пакета.

4.1.1. Главне дужности

Списак дужности

Списак наведен у члану 37(1) Директиве о електричној енергији и члану 41(1) Директиве о гасу садржи неколико главних дужности НРА. Ове главне дужности подразумевају следеће:

- Дужности везане за тарифе за приступ мрежама за пренос и дистрибуцију: одређивати или одобравати тарифе за пренос или дистрибуцију или методологије везане за њих у складу са критеријумима везаним за транспарентност;
- Дужности везане за раздвајање: обезбедити да не постоје субвенције између делатности преноса, дистрибуције, утечњеног природног гаса, складиштења и делатности снабдевања;
- Дужности у вези са општим надзором компанија које се баве енергетиком: обезбедити да оператори преносног и дистрибутивног система, власници система (где је то упутно) и предузећа која се баве електричном енергијом или гасом поштују своје обавезе прописане Директивом и другим релевантним законодавством Европске уније, укључујући и прекогранична питања;
- Дужности везане за заштиту потрошача: помоћи да се обезбеди, заједно са другим релевантним телима да мере за заштиту потрошача, укључујући и оне дате у Анексу 1 буду делотворене и примењене; објављивати препоруке у вези са усклађеношћу цена снабдевања са чланом 3 бар једном годишње; обезбедити приступ подацима о потрошњи.

Ставови 3 и 5 дају списак специфичних надлежности (главних дужности) НРА када мора бити именован један независни оператор система (ИСО) (став 3) или један независни оператор преносног система (ИТО) (став 5).

Такође је важно обратити пажњу на чланове 37(1)(г) Директиве о електричној енергији и 41(1)(г) Директиве о гасу које НРА мора поштовати и применити све релевантне правно обавезујуће одлуке Агенције или Комисије.

Дужности везане за мрежарине

Главна дужност НРА када је реч о тарифама је прописана у члану 37(1)(а) Директиве о електричној енергији и члану 41(1)(а) Директиве о гасу: „*одређивање или одобравање тарифе за пренос или дистрибуцију или методологије везане за њих, у складу са критеријумима везаним за транспарентност*“. Главни задатак НРА везан за одобрење мрежарина је као у Директивама о електричној енергији и гасу из другог пакета детаљније описан у посебним одредбама, у посебним ставовима 6, 7, 8 и 10.

У складу са члановима 37(6)-(7) Директиве о електричној енергији и 41(6)-(7) Директиве о гасу, НРА мора да буде одговорно за одређивање или одобравање бар методологија које се користе за израчунавање или успостављање услова за повезивање и приступ националним мрежама, пружање услуга балансирања и приступ прекограничној инфраструктури. Методологије морају бити дефинисане или одобрене тако да остане довољно времена пре њиховог ступања на снагу.

Из текста Директива о електричној енергији и гасу произилази да ова одредба намеће НРА дужност да одреди или одобри не само мрежарине или њихове методологије него и методологије које се користе за израчунавање или успостављање услова за прикључивање и приступ националним мрежама, одредбе за услуге балансирања и приступ прекограничној инфраструктури.

Према директивама о електричној енергији и гасу из другог пакета, НРА је могло да поднесе тарифу или методологију на званично одобрење релевантном телу државе чланице и релевантно тело је могло да одобри или одбаци предлог одлуке НРА. Ово је супротно одредбама нових Директива о електричној енергији и гасу које недвосмислено прописују да НРА мора да буде у могућности да доноси одлуке независно и да су његове одлуке директно обавезујуће.

Као резултат тога, сада НРА само одређује или одобрава или мрежарине или методологију за мрежарину. Ове нове одредбе дају државама чланицама четири могућности када је реч о начину на који се утврђују тарифе за приступ мрежи и услуге балансирања: НРА утврђује тарифе, НРА утврђује методологију, НРА одобрава тарифе или НРА одобрава методологију. Рецитатив 36 Директиве о електричној енергији и рецитатив 32 Директиве о гасу помињу да НРА утврђује или одобрава тарифу или методологију на основу предлога ТСО или оператора (једног или више) дистрибутивног система или оператора система за утечњени природни гас (ЛНГ) или на основу предлога који је договорен између тих оператора (једног или више) и корисника мреже. То значи да НРА такође има овлашћење да одбаци или измени тај предлог. Уколико НРА има овлашћење у

вези са методологијом (уколико је утврђује или одобрава), ТСО-ви израчунавају тарифе (које морају бити у складу са методологијом коју одобрава НРА).

Главне дужности НРА када је реч о мрежаринама не лишава државу чланицу могућности да објави смернице опште политике које на крају НРА мора пренети у структуру тарифе и методологију. Међутим, ове смернице не треба да задиру у надлежности НРА или да не поштују било који од захтева Директива и Уредби о електричној енергији и гасу. Иако држава чланица може, на пример, да изда смернице опште политике у вези са привлачењем инвестиција у обновљиве изворе енергије, службе Комисије сматрају да би увођење правила којим се успоставља профитна маржа у оквиру «трошкови-плус» тарифе представљало директно упутство НРА-у, што је забрањено.

Члан 32(1) Директива о електричној енергији и гасу захтева од државе чланице да осигура да мрежарине или методологије које представљају основу за њихово израчунавање буду одобрене пре него што оне ступе на снагу и да се те тарифе и методологије – а само се методологије одобравају – објављују пре него што ступе на снагу. Такође би имало смисла да ТСО-ви морају да објаве мрежарине.

Нове Директиве о електричној енергији и гасу такође експлицитно прописују да НРА има овлашћење да одређује или одобрава привремене тарифе за пренос и дистрибуцију и методологије (члан 37(10) Директиве о електричној енергији и 41(10) Директиве о гасу).

Друга нова одредба о овлашћењима НРА у вези са тарифама прописана је чланом 37(8) Директиве о електричној енергији и чланом 41(8) Директиве о гасу: *„При одређивању и одобравању тарифа или методологија и услуга балансирања, регулаторна тела обезбеђују да се операторима преносних и дистрибутивних система одобре одговарајући подстицаји, како краткорочни, тако и дугорочни, за повећање ефикасности, подстицање интегрисања тржишта и сигурности снабдевања, као и за подршку одговарајућим истраживачким делатностима“*. Ове одредбе треба тумачити заједно са одредбама Уредби. На пример, када је реч о активностима истраживања, члан 8(5) Уредби о електричној енергији и гасу прописује да годишњи програми рада Европске мреже оператора преносних система (ЕНТСО), између осталог, морају да садрже активности истраживања и развоја и да ЕНТСО мора да усвоји планове истраживања о којима Агенција даје мишљење. Стога је важно да дужности НРА буду координисане са Агенцијом.

Дужност да се обезбеди усклађеност са правом Европске уније

Члан 37(1)(б) Директиве о електричној енергији и 41(1)(б) Директиве о гасу прописују да НРА има дужност да *„обезбеди да оператори преносних и*

дистрибутивних система, а по потреби и власници система, као и предузећа која се баве електричном енергијом и природним гасом, испуњавају обавезе из ове Директиве и другог релевантног законодавства Заједнице, укључујући и оне које се тичу прекограничних питања“.

Из ове одредбе произилази да без довођења у питање права Европске комисије као чувара Уговора о функционисању Европске уније, НРА добија општу надлежност – и обавезу као резултат тога – када је реч о обезбеђивању опште усклађености са правом Европске уније. Службе Комисије сматрају да члан 37(1)(б) Директиве о електричној енергији и 41(1)(б) Директиве о гасу треба сматрати као одредбу којом се гарантује да НРА има овлашћење да осигура усклађеност са целокупним регулаторним *“acquis communautaire”* специфичним за овај сектор који се примењује на тржиште енергије, и то не само у случају ТСО-ва него било ког предузеће које се бави електричном енергијом или гасом.

4.1.2. Дужности надзора

Члан 37(1) Директиве о електричној енергији и члан 41(1) Директиве о гасу прописују дугачак списак дужности надзора. Ове дужности се у многоме тичу надзора приступа мрежама и инфраструктури, надзора тржишта и развоја конкуренције и надзора мера заштите потрошача.

Међутим, чланови 37(2) Директиве о електричној енергији и 41(2) Директиве о гасу налажу да: *„Ако држава чланица тако предвиди, дужности у вези са надзором наведене у ставу 1. могу извршавати други органи, а не регулаторно тело. У том случају, потребно је што пре информације које настају као резултат тог надзора ставити на располагање регулаторном телу.“*

Овај став тако дозвољава држави чланици да одлучи да дужности надзора прописане у ставу 1. изврше друга тела а не НРА. Уколико држава чланица одлучи да то уради, она мора гарантовати да ће информација која проистиче из тог надзора бити што пре доступна НРА. Ова одредба треба да буде примењива на све информације које се сакупљају током надзора који обавља то друго тело: текст Директива о електричној енергији и гасу не ограничава обавезу која се тиче доступности информација на извештај или резултат спроведеног надзора. То такође подразумева да поверљива информација која је сакупљена као део надзора треба да буде прослеђена НРА; да не само резултати надзора (нпр. Извештај о надзору) него и подаци на основу којег је састављен и друге информације треба да буду достављени НРА. По мишљењу служби Комисије, држава чланица мора да гарантује да НРА има специфичан приступ свим подацима који проистекну из спроведеног надзора.

Мора се нагласити да по многим питањима постоји блиска веза између главних дужности НРА и дужности надзора (који може да спроводи друго тело) пописаних у члану 37(1) Директиве о електричној енергији и члану 41(1) Директиве о гасу. Ово је пре свега јасно из формулације Директива о електричној енергији и гасу: у принципу, НРА мора да буде одговорно за различите ставке надзора, осим ако је држава чланица предвидела другачије. Али, друго, ово је јасно с обзиром на то шта је предмет надзора. На пример, тешко је замислити како би НРА могло да делотворно обави своју главну дужност да обезбеди да не постоје међусобне субвенције (члан 37(1)(ћ) Директиве о електричној енергији и члан 41(1)(ћ) Директиве о гасу) а да нема приступ свим подацима који се сакупе путем надзора велепродајних и малопродајних цена (члан 37(1)(з)-(и) Директиве о електричној енергији и члана 41(1)(з)-(и) Директиве о гасу).

На крају, такође је важно приметити да независно од дужности надзора који може да обави неко друго тело а не НРА, НРА приликом обављања једне од својих главних дужности има слободу да се укључи у активности надзора. Ово је пре свега случај код оних питања за које нису пописане посебне активности надзора у ставу 1. Један пример за то је надзор усклађености: главна дужност НРА да обезбеди да предузећа која се баве електричном енергијом и гасом поштују своје обавезе прописане Директивама о електричној енергији и гасу и релевантним законодавством Европске уније (у складу са чланом 37(1)(б) Директиве о електричној енергији и чланом 41(1)(б) Директиве о гасу) укључује могућност да НРА надгледа усклађеност тих предузећа са релевантним законодавством. Али ово је такође случај и са питањима надзора наведених у ставу 1. Уколико су дужности надзора пренете на неко друго тело и уколико су питања која се надзиру блиско повезана са главним дужностима НРА, онда НРА уопште није обавезано активностима надзора тог другог тела или ограничено у вршењу својих активности надзора. У сваком случају, чини се да би било мудро да држава чланица ако изабере да додели (неке од) дужности надзора неком другом телу, а не НРА, да омогући структурну сарадњу и размену података између НРА и тог другог тела – иако, наравно, таква сарадња не сме да утиче на независност НРА.

4.2. Овлашћења регулаторног тела

Нови кључни елемент Директива о електричној енергији и гасу је тај да је НРА не само добило прилично велики број дужности него и потребна овлашћења за обављање својих дужности. Члан 37(4) Директиве о електричној енергији и члан 41(4) Директиве о гасу предвиђају следеће:

Државе чланице обезбеђују да регулаторна тела добију овлашћења која им омогућавају да своје дужности наведене у ставовима 1, 3. и 6,

извршавају ефикасно и брзо. У ту сврху, регулаторно тело мора да има бар следећа овлашћења:

а) да доноси одлуке које су обавезујуће за предузећа [која се баве електричном енергијом и гасом];

б) да проверава функционисање тржишта [електричне енергије и гаса], као и да одлучује о било каквим мерама, које су потребне и сразмерне за подстицање делотворне конкуренције и обезбеђивање правилног функционисања тржишта и да те мере наложи. По потреби, регулаторно тело је такође овлашћено да, при вођењу истрага у вези са правом конкуренције, сарађује са националним органом надлежним за заштиту конкуренције и регулаторима финансијског тржишта или са Комисијом;

в) да од предузећа [која се баве електричном енергијом и гасом] захтева било какве информације које су му потребне за испуњавање његових задатака, укључујући образложење уколико предузеће одбије да одобри приступ треће стране, као и било какве информације о мерама потребним за јачање мреже;

г) да предузећима [која се баве електричном енергијом и гасом], која не испуњавају своје обавезе из ове Директиве или било које релевантне правно обавезујуће одлуке регулаторног тела или Агенције, изриче делотворне, сразмерне и одвраћајуће казне, или да надлежном суду предложи да изрекне такве казне. Ово укључује овлашћење да изриче или предлаже казне оператору преносног система или у износу до 10% годишњег промета оператора преносног система, или до 10% годишњег промета оператора преносног система у оквиру вертикално интегрисаног предузећа, или вертикално интегрисаном предузећу, у случају да они не испуњавају своје обавезе из ове директиве; и

д) одговарајућа права да истражује и одговарајућа овлашћења да даје упутства при решавању спорова према ставовима 11. и 12.

Овлашћења пописана у ставу 4. не обухватају сва овлашћења. Уопштено говорећи, држава чланице могу да доделе НРА-има овлашћења којима им омогућава да обављају своје задатке ефикасно и у кратком року. У складу са рецитативом 37 Директиве о електричној енергији и рецитативом 33 Директиве о гасу, НРА такође треба да добије овлашћење да допринесе обезбеђивању високих стандарда универзалних и јавних услуга у складу са отварањем тржишта, заштитом угрожених потрошача и пуном применом мера за заштиту потрошача.

Подставом 4(б), НРА се овлашћује да организује истраживања по питању функционисања тржишта електричне енергије и гаса. Рецитативи Директива о електричној енергији и гасу разјашњавају да је оснивање виртуелних електрана или програма за обавезну продају гаса једна од могућих мера коју може користити НРА како би применило своје овлашћења. Виртуелне електране или програми за обавезну продају гаса дефинисани су као програм обавезне продаје где је предузеће у обавези или да прода или да учини доступном одређену количину електричне енергије или гаса или да дозволи приступ делу свог производног капацитета заинтересованим снабдевачима на одређени период времена (рецитатив 37 Директиве о електричној енергији и рецитатив 33 Директиве о гасу). Службе Комисије сматрају да виртуелне електране или програми за обавезну продају гаса нису једина могућност. У одређеним околностима и програми обавезне продаје гасних капацитета и програми обавезне продаје складишних капацитета могу се сматрати потребним и одговарајућим мерама за промоцију делотворне конкуренције и како би се обезбедило правилно функционисање тржишта.

Истраживања НРА може довести до тога да НРА изриче сваку потребну и одговарајућу меру којом би се промовисала делотворна конкуренција и обезбедило правилно функционисање тржишта. Ова овлашћења су свакако веома важна за НРА да би могло да испуни своје дужности. На пример, НРА мора да обезбеди да ТСО-ови и предузећа поштују своје обавезе које проистичу из Директива о електричној енергији и гасу и другог релевантног законодавства Европске уније; инструменти које је НРА добило како би проверило поштовање обавеза наведени су у ставу 4(б). Стога се чини да овлашћење које НРА има да спроводи истраживање треба тумачити као овлашћење везано за примену права, са свим својим узајамним односима, као што је организовање инспекције у просторијама ТСО-ова и предузећа која се баве електричном енергијом и гасом.

Поврх тога, чини се да постоји јасна веза са овлашћењима НРА да добије све потребне информације. У складу са подставом (в), НРА свакако може да затражи било коју информацију од предузећа која се баве електричном енергијом и гасом која је релевантна за обављање његових задатака. У неким случајевима, једини начин да НРА провери да ли има све информације које су му потребне за

извршавање задатака (тј. да буде сигуран да ниједна информација није ускраћена) је да организује инспекције у просторијама тих субјеката. Службе Комисије сматрају да су овлашћења дата чланом 37(4) Директиве о електричној енергији и чланом 41(4) Директиве о гасу веома слична онима које су додељена телима која се баве конкуренцијом. Могућност да се изриче казна која износи до 10% промета предузећа подржава овај став.

Члан 37(4)(в) Директиве о електричној енергији и 41(4)(в) Директиве о гасу такође подразумевају да је само на НРА да процени да ли је информација коју тражи од предузећа релевантна за испуњење његових дужности и овлашћења. У сваком случају, одлуке НРА су подложне судској заштити и заштити у жалбеном поступку пред било којим телом независним од страна укључених у процес и било које владе (видети тачку 5 у даљем тексту).

Овлашћења НРА су формулисана уопштено и на тај начин нису ограничена нити зависе од тога који ће модел раздвајања оператора бити изабран. Службе Комисије стога сматрају да овлашћење да се изричу било које потребне и одговарајуће мере за промоцију делотворне конкуренције и обезбеди правилно функционисање тржишта такође може да укључује и овлашћење да се од ТСО захтева да уложи неке инвестиције.

Члан 37(4)(г) Директиве о електричној енергији и члан 41(4)(г) Директиве о гасу даје овлашћења НРА да изриче делотворне, одговарајуће, одвраћајуће казне предузећима која се баве електричном енергијом и гасом. Државе чланице имају избор да доделе овлашћење за изрицање казне регулаторном телу или да НРА-у дају овлашћење да предлаже надлежном суду (а не неком другом органу из јавног или приватног сектора) да изриче такве казне. Тај избор који је прописао законодавац Европске уније има везе са уставним системом неких држава чланица где независна тела не могу сама да намећу санкције. Текст Директива о електричној енергији и гасу даје овлашћење НРА да, у зависности од случаја: изриче казну предузећима која се баве електричном енергијом и гасом; изриче казну ТСО-у у износу до 10% годишњег промета (у случају власничког раздвајања и ИСО-у); и изриче казну у износу до 10% годишњег промета вертикално интегрисаном предузећу и/или ИТО-у.

С обзиром да све одлуке НРА морају да буду предмет судске заштите или заштите у жалбеном поступку пред другим телима независним од страна укључених у процес и било које владе (видети тачку 5 у даљем тексту), исто важи за овлашћења дата НРА-у на основу члана 37(4) Директиве о електричној енергији и члана 41(4) Директиве о гасу. Исто тако, НРА ће морати да стриктно примени процедуре уз поштовање права одбране датих компанија.

Такође је важно обратити пажњу на значај тих општих овлашћења НРА да обезбеди усклађеност са правилима о раду мреже која ће бити усвојени у складу са Уредбама о електричној енергији и гасу. У складу са чланом 37(1)(б) Директиве о електричној енергији и чланом 41(1)(б) Директиве о гасу, НРА мора да обезбеди да ТСО и друга предузећа поштују своје обавезе прописане Директивом и другим релевантним законодавством Европске уније укључујући и прекогранична питања. У случајевима када се правила усвајају кроз процедуру комитологије, она ће постати део *acquis communautaire* и, као последица тога, НРА ће имати овлашћење да се укључи у истрагу и да пропише казне у случају кршења правила.

Такође, Агенција има задатак да надзире и анализира примену правила о раду мреже и смерница које усваја Комисија (члан 6(6) Уредбе о АЦЕР). Ово у принципу треба да омогући доследну примену и спровођење правила од стране НРА-а у различитим државама чланицама. С обзиром на чињеницу да и Агенција и НРА имају специфичне дужности с тим у вези, потребна је одговарајућа сарадња између Агенције и НРА-а. Штавише, Агенција сама нема овлашћења везана за спровођење и зато ће јој бити потребно да се обрати НРА када је реч о наметању правилне и доследне примене правила.

5. ОДГОВОРНОСТ РЕГУЛАТОРНОГ ТЕЛА – ЖАЛБЕ И ПОСТУПЦИ

У неколико наврата, нове Директиве о електричној енергији и гасу изричито помињу одговорност НРА. Прво, члан 35(4) Директиве о електричној енергији и члан 39(4) Директиве о гасу прописује да државе чланице морају да обезбеде да НРА примењује своја овлашћења на транспарентан начин. Као што је већ горе назначено, то значи да НРА мора на транспарентан начин да доноси своје одлуке као и да троши буџет који му је додељен. То подразумева потребу да се консултују заинтересоване стране (нпр. организација јавних расправа) пре доношења важних одлука.

Друго, НРА мора да извештава *„на годишњем нивоу о својим активностима и испуњењу својих дужности релевантна тела држава чланица, Агенцију и Комисију. Ти извештаји наводе и кораке који се предузимају и резултате који су остварени у оквиру сваког задатка назначеног у овом члану“* (члан 37(1)(д) Директиве о електричној енергији и члан 41(1)(д) Директиве о гасу). Иако формулација Директива о електричној енергији и гасу не захтева експлицитно објављивање овог извештаја, службе Комисије сматрају да би било супротно захтеву везаном за транспарентност при извршавању дужности уколико извештај не би био објављен.

Трећи аспект одговорности НРА је правна одговорност, тј. мора постојати могућност да се покрену поступци против одлука НРА. Већ је други пакет

Директива о електричној енергији и гасу садржао одредбе о жалбама и поступцима/тужбама. Нови елементи у новим Директивама о електричној енергији и гасу су чланови 37(16) и (17) Директиве о електричној енергији и 41(16) и (17) Директиве о гасу.

По овим новим одредбама, одлуке које доноси НРА морају садржати образложење како би омогућиле право на судску заштиту. Препоручује се објављивање свих аката НРА (укључујући, савете, студије, итд.) (нпр. резултат активности надзора).

Одлуке морају бити доступне јавности док поверљивост комерцијално осетљивих информација мора бити сачувана. НРА треба да одлучи у сваком случају понаособ која информација је осетљива у комерцијалном смислу.

Чини се да истовремени захтев да постоји образложење одлуке као што је прописано у члану 37(16) Директиве о електричној енергији и члану 41(16) Директиве о гасу и да одлуке морају бити јавно доступне налаже да не само сама одлука него и разлози и основе да доношење одлуке треба да буду доступни јавности. Тиме ће свака страна на коју одлука има утицаја моћи да процени да ли има довољно разлога за покретање поступака против одлуке НРА.

Члан 37(17) Директиве о електричној енергији и члан 40(17) Директиве о гасу предвиђају следеће: *„Државе чланице обезбеђују одговарајуће механизме на националном нивоу, у оквиру којих страна на коју утиче нека одлука регулаторног тела има право жалбе органу који је независан у односу на стране укључене у процес и било коју владу“*. То значи да жалба или процедура оцене одлуке пред владом или неким министарством не би била у складу са одредбама нових Директива о електричној енергији и гасу. По мишљењу служби Комисије, ову одредбу треба не само примењивати на одлуке НРА када НРА примењује своја овлашћења и извршава своје дужности, него и, на пример, на одлуке НРА које се тичу поверљивости информација.

Службе Комисије сматрају да реч „одговарајући“ подразумева да за неке врсте одлука НРА, држава чланица треба да успостави специфичне процедуре где суд (или тело са истим ингеренцијама независно од страна у процесу или од неке владе) доноси одлуку по кратком поступку. Слично, у хитним случајевима, суд може да добије овлашћење да поништи одлуку НРА (обично кроз скраћени поступак). Међутим, с обзиром на независност НРА у одлучивању и с обзиром на независност НРА од било ког субјекта из јавног сектора, право да оспори одлуке НРА имају само судови и судије или жалбе пред телима независним од страна укључених у процес и од било ког органа власти. Када се влада не слаже са одлуком НРА, и она може да користи ове поступке.

Осим ових одредби, важно је препознати јасну везу у новим Директивама о електричној енергији и гасу између веће независности НРА и одговорности НРА. Свакако, независност НРА не спречава ни заштиту суда ни надзор парламента у складу са уставним правом држава чланица (рецитатив 34 Директиве о електричној енергији и рецитатив 30 Директиве о гасу). Иако Директиве о електричној енергији и гасу не захтевају од држава чланица да постављају питање одговорности пред националним парламентима, службе Комисије сматрају да би ово био прикладан начин да се обезбеди већа одговорност НРА. Посебно када се разговара о буџету НРА, национални парламенти могу тражити да се организује расправа са НРА. Слично, одговорност одбора НРА може бити повећана ако се организује парламентарна расправа пре именованја чланова одбора.

Одговорност НРА може такође бити унапређена уколико државе чланице захтевају да НРА приликом подношења свог предлога буџета националном парламенту на одобрење представе и нацрт програма рада.

Док је одговорност веома важна у новом законодавном оквиру, она се не може користити као изговор да се прекрше захтеви који се тичу независности НРА.