

Др Владимир Медовић
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду

НИС И ЈУЖНИ ТОК: ИЗГУБЉЕНИ У МАГЛИ*

САЖЕТАК: Србија и Русија су 2008. године закључиле Споразум о сарадњи у области гасне и нафтне привреде (Енергетски споразум) којим се, између осталог, предвиђа изградња гасовода *Јужни шок* и продаја 51 % државног удела у Нафтној индустрији Србије (НИС) руском Газпрому. Поред Србије, шест држава чланица ЕУ је такође закључило међународне споразуме са Русијом о изградњи гасовода *Јужни шок*. У време закључења Енергетског споразума Србија је била чланица Енергетске заједнице. Наведени споразуми су били у супротности са прописима ЕУ и Енергетске заједнице због чега је дошло до обустављања реализације изградње гасовода. Но и поред тога, Енергетски споразум је спроведен у делу који се односи на продају 51 % државног удела у НИС-у Газпрому. У овом раду аутор разматра какве су правне последице неизвршења споразума у делу који се односи на изградњу гасовода *Јужни шок*, посебно на легалност продаје државног удела Газпрому. С тим у вези аутор анализира релевантне прописе Енергетске заједнице и Европске уније и правила међународног јавног права. Овај случај представља занимљив пример како један међународни споразум може бити противправан са становишта правног система једне међународне организације, Енергетске заједнице, и истовремено пуноважан са становишта међународног јавног права, доводећи у питање начело владавине права и правне сигурности, као суштинске вредности националног правног поретка.

Кључне речи: Енергетски споразум, Енергетска заједница, Јужни ток, међународни уговори

* Рад је примљен 31. 8. 2019, а прихваћен је за објављивање 10. 10. 2019. године.

УВОД

Споразум између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о сарадњи у области нафтне и гасне привреде (у даљем тексту Енергетски споразум)¹ потписан је 25. јануара 2008. године у Москви. Скупштина Србије је ратификовала споразум 9. септембра 2008. године. Споразум је ступио на снагу 30. септембра 2008. године.

Предмет Енергетског споразума је одређен чланом 1. и обухвата међусобну сарадњу и помоћ око пројектовања, изградње и коришћења објеката у оквиру реализације следећих пројеката:

- магистралног гасоводног система у изградњи из Руске Федерације кроз Црно море и територију трећих земаља и Србије за транзит и испоруке природног гаса у друге земље Европе (гасовод Јужни ток),
- подземног складишта гаса Банатски Двор и
- реконструкцију и модернизацију технолошког комплекса АД Нафтна индустрија Србије.

Енергетским споразумом је предвиђена продаја 51 % државног удела у Нафтној индустрији Србије (НИС) руском Газпром њефту.² Истовремено с Енергетским споразумом Влада Србије и Влада Руске Федерације су закључиле Протокол о основним условима куповине од стране ОАО Газпром њефт акција компаније Нафтна индустрија Србије АД Нови Сад, које чине 51 % оснивачког капитала за цену од 400 милиона евра.

Србија је Енергетски споразум са Русијом закључила као чланица Енергетске заједнице. Енергетска заједница је међународна организација основана међународним уговором потписаним у Атини 25. октобра 2005. године између Европске заједнице³, са једне стране, и Албаније, Бугарске⁴, Босне и Херцеговине, Хрватске⁵, Македоније, Црне Горе, Румуније⁶, Србије и Привремене мисије Уједињених нација на Косову у складу са

¹ Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о сарадњи у области нафтне и гасне привреде, *Службени гласник РС*, бр. 83/2008.

² Чл. 9. Енергетског споразума.

³ Ступањем на снагу Лисабонског уговора 1. децембра 2009. године Европска заједница је престала да постоји. Њена права и обавезе је преузела Европска унија.

⁴ Бугарска је постала члан Европске уније 1. јануара 2007. године.

⁵ Хрватска је постала члан Европске уније 1. јула 2013. године.

⁶ Румунија је постала члан Европске уније 1. јануара 2007. године.

Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН (придружене земље), с друге стране.⁷ Уговор о оснивању Енергетске заједнице је ступио на снагу 1. јула 2006. године.⁸ Србија је ратификовала Уговор о оснивању Енергетске заједнице 14. јула 2006. године.⁹

Основни циљ Уговора је стварање интегрисаног тржишта за природни гас и електричну енергију између Европске уније и придружених земаља. То подразумева успостављање јединственог регулаторног оквира који, између осталог, треба да омогући унапређење сигурности снабдевања гасом кроз развијање веза са каспијским, северноафричким и блискоисточним резервама гаса. Енергетска заједница је заснована на правним тековинама ЕУ у областима енергетике, заштите животне средине, конкуренције и обновљивих извора енергије на територијама придружених земаља. Када је реч о сектору гаса, у Енергетској заједници је у време закључења Енергетског споразума на снази било Упутство Европског парламента и Савета 2003/55/ЕС¹⁰ од 26. јуна 2003. године о заједничким правилима за интегрисано тржиште природног гаса.¹¹ Упутство је донето у оквиру II Енергетског пакета ЕУ чији је циљ био стварање услова за слободну конкуренцију у трговини гасом кроз правило о слободном приступу, без дискриминације, гасној инфраструктури за транспорт и складиштење гаса.¹² Насупрот томе Енергетски споразум је предвиђао искључиво право Газпрома на коришћење гасовода Јужни ток.¹³ Поред тога, споразумом је одређивање цене транспорта, складиштења и протока гаса стављено у искључиву надлежност заједничке компаније коју ће основати Газпром и Србијагас, у којој је предвиђено да руски партнер има већински удео.¹⁴ Управо у томе се крије зачетак свих

⁷ У међувремену још две државе су приступиле Енергетској заједници: Молдавија 1. маја 2010. године и Украјина 1. фебруара 2011. године. Закон о потврђивању Уговора о оснивању Енергетске заједнице, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006.

⁸ Уговор је закључен на период од десет година, с тим што може бити продужен једногласном одлуком Министарског савета (чл. 97. Уговора). Одлуком Министарског савета D/2013/03/МС-ЕнС од 24. октобра 2013. рок важења Уговора је продужен за десет година.

⁹ *Службени гласник РС*, бр. 62/2006.

¹⁰ *Directive 2003/55/EC of European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC*, OJ L 176, 15. 7. 2003. 0057–0078.

¹¹ Чл. 11. Уговора о оснивању Енергетске заједнице.

¹² Чл. 18. Упутства 2003/55/ЕС од 26. јуна 2003. године о заједничким правилима за интегрисано тржиште природног гаса.

¹³ Чл. 8. ст. 3. Енергетског споразума.

¹⁴ Чл. 8. ст. 2. Енергетског споразума. Насупрот томе, чл. 25. ст. 2а Упутства 2003/55/ЕС од 26. јуна 2003. године о заједничким правилима за интегрисано тржиште природног гаса предвиђа надлежност регулаторних тела држава чланица за одређивање или одобравање цена транспорта гаса или барем методологије за њихов обрачун.

каснијих проблема у вези са реализацијом пројекта Јужни ток. Србија је у кратком временском периоду преузела међусобно супротне међународне обавезе које се нису могле помирити. Овај проблем ће до самог краја пратити пројекат изградње гасовода Јужни ток и одлучујуће ће утицати на његово обустављање. Правне последице пропасти пројекта ће посебно бити тешке за Србију која ће тиме остати не само без гасовода и прихода од њега, већ и од контролног пакета акција у НИС-у.

ОКОЛНОСТИ КОЈЕ СУ ДОВЕЛЕ ДО ОТКАЗИВАЊЕ ПРОЈЕКТА ЈУЖНИ ТОК

Прва, званична, реакција на споразум са Русијом стигла је из Енергетске заједнице марта 2010. године у виду писма Секретаријата Заједнице Министарству за рударство и енергетику Републике Србије.¹⁵ У том допису изражена је забринутост у погледу усаглашености Енергетског споразума са правилима из II Енергетског пакета ЕУ која су саставни део Уговора о оснивању Енергетске заједнице. С тим у вези посебно је указано на проблем обезбјеђења слободног приступа гасној инфраструктури и одређивања накнаде за транспорт гаса. Занимљиво је да Србија није реаговала на допис Секретаријата Енергетске заједнице. Сасвим супротно, Народна скупштина Србије је 20. фебруара 2013. године донела Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и прибављања документације ради реализације изградње система за транспорт природног гаса Јужни ток.

Проблем с реализацијом Енергетског споразума је ескалирао у децембру 2013. године када је Европска комисија објавила да међународни споразуми које Русија закључила са шест држава чланица ЕУ (Бугарска, Мађарска, Грчка, Словенија, Хрватска и Аустрија) о изградњи гасовода Јужни ток нису у складу са прописима Европске уније.¹⁶ Такође је нај-

¹⁵ Аутор није имао увид у изворни текст писма Секретаријата Енергетске заједнице Министарству за рударство и енергетику Републике Србије из 2010. године, с обзиром да тај документ није јаван. На захтев аутора служба за односе с јавношћу Секретаријата Енергетске заједнице доставила је допис у коме је изнета суштина примедби Секретаријата у вези с Енергетским споразумом. Ово писмо и основне примедбе које су у њему садржане на Енергетски споразум наводе се у Годишњем извештају Секретаријата Енергетске заједнице о примени комунитарног правног наслеђа за 2009/2010. годину, 95.

¹⁶ У свом обраћању Европском парламенту 4. децембра 2013. године заменик директора за унутрашње енергетско тржиште у Европској комисији Клаус Дитер Борхарт (Klaus-Dieter Borchardt) је изнео званичан став Комисије да су билатерални међународни споразуми шест држава чланица ЕУ и Русије о изградњи Јужног тока у супротности с правилима ЕУ и да морају бити ревидирани.

вљено да ће Европска комисија искористити сва правна средства која јој стоје на располагању да блокира рад гасовода Јужни ток на територији ЕУ ако он не буде функционисао у складу с прописима ЕУ. Примедбе Европске комисије су се односиле на кршење правила из II Енергетског пакета: начела о слободном приступу гасној инфраструктури, начину одређивање тарифа за транспорт гаса, као и обавезе из III Енергетског пакета ЕУ о раздвајању права власништва над гасоводом од власништва над гасом који се транспортује.¹⁷ Истом приликом Европска комисија је саопштила да ЕУ очекује од Србије да у својим односима са Русијом поштује обавезе које је преузела Уговором о оснивању Енергетске заједнице. Ново упозорење, да се Енергетским споразумом крше обавезе из II Енергетског пакета стигло је и из Секретаријата Енергетске заједнице 21. фебруара 2014. године.¹⁸ Након неуспелих преговора између Европске комисије и Русије, Европска комисија је 3. јуна 2014. године званично затражила од Бугарске да суспендује све активности на изградњи гасовода све док правни оквир за реализацију овог пројекта не буде усаглашен са прописима ЕУ.¹⁹ Поступајући по захтеву Европске комисије, Влада Бугарске је 8. јуна 2014. године донела одлуку о привременој суспензији радова на гасоводу. Због немогућности наставка радова Русија је 1. децембра 2014. године објавила да дефинитивно одустаје од реализације изградње гасовода Јужни ток.

ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ОТКАЗИВАЊА ПРОЈЕКТА ЈУЖНИ ТОК НА ОСТАЛЕ ДЕЛОВЕ ЕНЕРГЕТСКОГ СПОРАЗУМА

У наставку ћемо размотрити какве су правне последице отказивања пројекта Јужни ток на судбину целокупног Енергетског споразума. С тим у вези прво ћемо размотрити евентуалну одговорност уговорних страна за обустављање извршења споразума у делу који се односи на Јужни ток. Из наведеног следа догађаја произилази да ни Русија, ни Србија нису одговорне за неиспуњење споразума, већ да је до тога дошло због пона-

¹⁷ О неусклађености одредби Енергетског споразума и правила Енергетске заједнице и Европске уније из II и III Енергетског пакета видети више код: Медовић, В. (2014). *Јужни шок: йосао века или йарница века*. Београд: Европски покрет у Србији, 10–17.

¹⁸ Заменик директора Енергетске заједнице Дирк Биши (Dirk Buschie) је 21. фебруара 2014. године позвао Русију да постигне одговарајући договор с Енергетском заједницом око Јужног тока и истовремено је упозорио „да не баца паре на пројекат којим се крше прописи ЕУ”.

¹⁹ О садржини и разлозима за доношење одлуке Европске комисије видети на интернет страници EurActiv.com: <http://www.euractiv.com/sections/energy/bulgaria-build-south-steam-despite-commission-warnings-302572>.

шања треће стране чиме је предмет споразума постао немогућ. С друге стране, може се поставити питање да ли је такав исход био непредвидив за уговорне стране, као и да ли су обе стране биле савесне приликом преузимања уговорних обавеза. Србија је у Енергетски споразум ушла као чланица Енергетске заједнице, свесна својих обавеза према тој организацији. Приликом закључења споразума Србија је знала или морала знати да је део споразума који се односи на Јужни ток у супротности с основним правилима Енергетске заједнице.²⁰ Уосталом на ту околност је указано и пре формалног упозорења од стране Секретаријата Енергетске заједнице у Правној анализи аранжмана између Србије и Русије у области нафтне и гасне привреде ISAC фонда и Адвокатске канцеларије Николић, Кокановић, Оташевић од 21. децембра 2009. године.²¹ С обзиром да је Енергетска заједница заснована на правним тековинама ЕУ, Србија је такође морала бити свесна да су међународни уговори између Русије и шест држава чланица ЕУ такође у супротности с правом ЕУ. Тим пре што су ти међународни уговори били готово идентични с Енергетским споразумом.²² Према томе, Србија је морала бити свесна могућих проблема у

²⁰ Као оригинални субјекти међународног права, државе располажу пуном уговорном способношћу и њихово право на закључивање међународних споразума може бити ограничено само апсолутно обавезним правилима међународног права. Бечка конвенција о уговорном праву у својој преамбули наводи начело слободног пристанка државе да буде везана одредбама међународног споразума. То може имати за последицу да једна држава закључи са различитим државама два или више међународних уговора који би били у међусобној колизији. Чл. 30. Бечке конвенције о уговорном праву предвиђа решење за такве ситуације. У том случају у односима између једне чланице оба уговора и једне чланице само једног уговора, њихова међусобна права и обавезе регулисаће уговор у коме су обе чланице (чл. 30. ст. 4. т. б). Тиме се не доводи у питање међународно-правна одговорност према чланицама другог уговора због повреде уговорних обавеза (чл. 30. ст. 5). У том случају стране уговорнице из ранијег међународног уговора могу захтевати испуњење тог споразума и стављање ван снаге новог, или суспендовати његову примену и раскинути га уз тражење одговарајућег задовољења и накнаде штете. Како би се избегле такве ситуације, међународно обичајно право и Бечка конвенција прописују начело добре вере које су државе дужне да поштују у свим фазама закључивања, примене и престанка споразума. Од држава се очекује да савесно процене обавезе које за њих произилазе из међународног и унутрашњег права и које могу представљати препреку за закључивање и примену одређеног међународног уговора.

²¹ Адвокатска канцеларија Николић, Кокановић, Оташевић (2009), *Правна анализа аранжмана између Србије и Русије у области нафтне и гасне привреде*. Београд: ISAC фонд, 13–14. На основаност закључака аутора Правне анализе указују готово идентичне примедбе које је Европска комисија изнела 3. јуна 2014. године у односу на међународни споразум између Бугарске и Русије од 18. јануара 2008. године (*Agreement between the Government of the Republic of Bulgaria and the Government of the Russian Federation on Cooperation in Construction of the Gas Pipeline for Transit of Gas via the Territory of the Republic of Bulgaria*). Тај споразум је у битним деловима сличан Енергетском споразуму између Србије и Русије.

²² У делу који се односи на изградњу гасовода Јужни ток.

изградњи гасовода на територији држава чланица ЕУ. Међутим, и поред тога, и свих каснијих упозорења из Секретаријата Енергетске заједнице и Европске комисије, Србија је остала привржена пројекту Јужни ток до самог краја и наставила са применом других делова Енергетског споразума. У складу с одредбама Енергетског споразума у Београду је дана 24. децембра 2008. године потписан уговор о купопродаји акција НИС-а од стране руског Газпром њефта. Уговор је потписан упркос примедбама дела јавности да је купопродајна цена за већински пакет акција прениско одређена. У покушају да одговоре на ову примедбу српске власти су истицале да продаја акција НИС-а представља део много већег споразума који предвиђа изградњу гасовода Јужни ток и да ће Србија бити компензована кроз транзитне таксе на гас који буде протицао овим гасоводом. Такође је истицана витална важност овог гасовода за енергетску сигурност земље. С обзиром да је продаја акција НИС-а требало да буде извршена пре почетка изградње гасовода, тадашњи председници Русије и Србије, Дмитриј Медведев и Борис Тадић, су приликом потписивања купопродајног споразума 24. децембра 2008. године дали заједничку изјаву у којој су гарантовали да ће гасовод Јужни ток бити изграђен на територији Србије у складу с Енергетским споразумом. Тиме је требало да буду отклоњене све сумње у погледу реализације свих обавеза из Енергетског споразума. Као што се касније испоставило, таква гаранција је била ограниченог домета. Потписници гаранције су једино могли гарантовати да ће њихове државе поштовати одредбе споразума и да ће га у потпуности извршити. Оно што нису могли да гарантују, а што се касније догодило, јесте да ће трећа страна, у складу с правилима организације чији је члан, бити принуђена да одустане од реализације пројекта Јужни ток.

Остаје нам да видимо какве су правне последице немогућности извршења Енергетског споразума у делу који се односи на изградњу гасовода Јужни ток, на преостале делове споразума. Да ли престанак једног дела споразума повлачи за собом гашење целог споразума? Ово питање је регулисано чл. 44. Бечке конвенције о уговорном праву.²³ Према одредбама ст. 1. овог члана, право једне чланице да откаже уговор, да се из њега повуче или да обустави његову примену, може се вршити само у погледу целог уговора, осим ако овом конвенцијом није друкчије предвиђено, или се чланице нису другачије договориле. Другим ставом истог члана је предвиђено да се на разлог за престанак уговора може позвати само у погледу целог уговора, осим ако се разлог у питању односи само на неке одређене клаузуле. У том случају разлог за престанак споразума се може навести само у односу на те клаузуле:

²³ Бечка конвенција о уговорном праву, *Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори и други споразуми, бр. 30/72.

- ако се те клаузуле могу одвојити од осталог уговора у погледу њиховог извршења;
- ако из уговора произилази или је установљено да прихватање тих клаузула није представљало за другу чланицу главну основу њеног пристанка да буде везана уговором у целини; и
- ако није неправедно да се настави с извршавањем онога што је још остало од уговора.

У формално-правном смислу продаја акција НИС-а представља посебан правни посао у односу на пројекте Јужни ток и Банатски двор, тако да не постоји сметња да се она издвоји од осталих клаузула Енергетског споразума. Газпром њефт је у целости исплатио цену акција и извршио друге уговорне обавезе у вези са преузимањем већинског удела у НИС-у. Остаје нам да размотримо испуњеност преостала два услова: да је реализација пројекта Јужни ток представљала за Србију главну основу њеног пристанка да буде везана Енергетским споразумом у целини и да је неправедно наставити са извршењем оног што је остало од споразума. У одговору на ово питање потребно је размотрити два елемента: купопродајну цену акција и гаранције за извршење целокупног споразума.

Већ смо поменули примедбе дела стручне јавности да је купопродајна цена акција била прениско одређена: 400 милиона евра, као и одговор српских власти да тиме Србија добија учешће у изградњи гасовода Јужни ток и да ће бити компензована кроз транзитне таксе. Руска страна није учествовала у овој расправи па је стога и изјаве дате у том контексту и не обавезују. Међутим, да је учешће у пројекту Јужни ток представљало битну основу за пристанак на продају контролног пакета акција НИС-а за дату цену произилази из заједничке изјаве председника Русије и Србије од 24. децембра 2008. године. Да подсетимо, заједничка изјава је дата приликом потписивања уговора о куповини акција НИС-а од стране Газпром њефта и њоме је гарантована изградња гасовода Јужни ток у складу с Енергетским споразумом. Ова заједничка изјава представља јасан доказ о међусобној повезаности два правна посла. У складу са чл. 31. ст. 3. Бечке конвенције о уговорном праву, приликом тумачења уговора води се рачуна о сваком доцнијем споразуму између чланица у погледу тумачења или примене уговора. Самим тим, заједничка изјава двојице шефова држава дата у вези с предметом уговора мора бити узета у обзир приликом разматрања овог питања.

На основу изложеног могло би се закључити да Србија има правне аргументе за покретање питање ревизије дела споразума који се односи на продају контролног пакета НИС-а. Међутим, такав подухват био би скопчан са значајним тешкоћама. Као прво, руска страна је савесно и у

потпуности извршила све обавезе које произилазе из Енергетског споразума у делу који се односи на купопродају акција НИС-а. До обуставе пројекта Јужни ток дошло је из разлога на који она није могла да утиче. С друге стране, Србија је закључила Енергетски споразум свесна да је тај споразум у битним деловима у супротности с правилима Енергетске заједнице чија је била чланица у том моменту. Србија је такође знала, или морала знати, да постоји могућност отказивања пројекта Јужни ток због неусаглашености с идентичним правилима ЕУ. И поред свега тога Србија је одлучила да свесно прихвати такав ризик и прода контролни пакет акција НИС-а за уговорену цену пре почетка реализације дела споразума који се односио на Јужни ток. Ипак, мора се такође имати у виду да је Србија у потпуности извршила све своје обавезе из Енергетског споразума, излажући се могућој међународно-правној одговорности због кршења прописа Енергетске заједнице. Дакле, очигледно је да се ради о изузетно компликованој правној ситуацији.

Каква правна средства стоје на располагању Србије у таквој ситуацији? Отказивање целог Енергетског споразума позивањем на чл. 44. Бечке конвенције о уговорном праву представљао би крајњу меру са неизвесним исходом. Такав корак је такође тешко замислив у постојећим политичким и међународним околностима. Друга, много реалнија могућност је ревизија, односно измена Енергетског споразума. Такву могућност предвиђа и сам Енергетски споразум. Чл. 15. Енергетског споразума садржи правила која се односе на превазилажење могућих проблема у његовом спровођењу и решавање међусобних спорова у тумачењу или примени његових одредби.²⁴ Тако је предвиђено да ће у случају настанка околности које спречавају једну од уговорних страна у остваривању њених обавеза или других разлика у вези са споразумом, овлашћени органи уговорних страна обавити консултације ради доношења узајамно прихватљивих одлука о превазилажењу насталих околности или разлика и обезбеђењу реализације споразума. Такође је предвиђено да ће све спорове у вези са тумачењем или применом споразума уговорне стране решавати путем преговора, уз правно уобличавање одговорајућих протокола. Аутор овог рада нема сазнања да је српска страна икада покренула предвиђени механизам консултација у вези с обустављањем пројекта Јужни ток и ревизије Енергетског споразума у делу који се односи на продају акција НИС-а. Из тога произилази да је српска страна прећутно прихватила гашење међусобних обавеза у погледу изградње гасовода, док се судбина НИС-а сматра дефинитивно решеном. То би имало за последицу губитак права на позивање на разлоге за окончање Енергетског споразума, односно за повлачење или обустављање његове примене. На-

²⁴ Чл. 15. Енергетског споразума.

име у складу са чл. 45. Бечке конвенције о уговорном праву, држава се не може позивати на разлог за окончање уговора, за повлачење из њега или за обустављање, ако се због свог става сматра да је, и пошто се упознала са чињеницама, пристала на важност уговора или на његово остајање на снази или на његову примену. Нажалост, изгледа да је то управо став Србије према Енергетском споразуму.

На такав закључак упућује и позиција Србије у погледу изградње гасовода Турски ток који треба да омогући испоруке гаса из Русије преко Турске, Бугарске, Србије и Мађарске до средње Европе. Почетак радова на изградњи гасовода је планиран за пролеће 2019. године. За разлику од Јужног тока чија изградња и коришћење су били уређени међународним споразумом, гасовод Турски ток би, у складу са најавама представника заинтересованих држава, требало да буде грађен у складу с прописима Европске уније и Енергетске заједнице. Изградња овог гасовода представљала је прилику за разговор између српске и руске стране око могуће компензације у вези са продајом контролног пакета НИС-а. Нажалост, то изгледа неће бити случај. Власник и оператер гасовода Турски ток ће бити компанија Гастрас, правни следбеник заједничке компаније South Stream Д.О.О. Нови Сад која је основана 2012. ради изградње и управљања гасоводом Јужни ток. Структура власништва у Гастрасу је остала иста као и у компанији South Stream: Гаспром има 51 % удела, а Србијагас 49 %. На тај начин цементира се монополски положај Гаспрома у Србији, с обзиром да Србија увози гас искључиво од ове компаније. Гаспром такође контролише целокупну домаћу производњу гаса преко НИС-а у којем његова фирма ћерка има контролни пакет акција. Имајући у виду овај проблем Секретаријат Енергетске заједнице је, уз прецизно дефинисане услове дао начелну сагласност за изградњу гасовода, као и изузеће од примене III Енергетског пакета у погледу обавезе власничког раздвајања, одређивања цене за транспорт гаса и правила о слободном приступу треће стране гасоводу.²⁵ Остаје нада да ће овога пута Србија поштовати правила Енергетске заједнице.

²⁵ Мишљење Секретаријата Енергетске заједнице бр. 1/2019. од 1. фебруара 2019. године. У свом мишљењу Секретаријат се сагласио са давањем изузећа од примене правила III Енергетског пакета у погледу обавезе власничког раздвајања, правила слободног приступа треће стране и начина одређивања цене транспорта гаса. С друге стране, Секретаријат је предвидео одређене услове за давање изузећа. Изузеће од приступа трећих лица се даје на период од 20 година и то за 70 % капацитета гасовода на бугарско–српској граници, 75 % капацитета на српско–мађарској граници и 55 % капацитета на три излазне тачке гасовода у Србији. У погледу неизузетих капацитета гасовода, право коришћења мора бити обезбеђено за сва заинтересована лица, без обзира да ли су учествовала на маркет тесту који је организован 2018. године. Такође се захтева потпуна функционална и правна независност компаније Гастрас од његових оснивача у погледу управљања гасоводом. На крају захтева се пуно раздвајање делатности у ЈП Србијагас.

ЕПИЛОГ

Обустављање изградње гасовода Јужни ток изазвало је значајне економске и политичке последице за све државе учеснице у овом пројекту. Нажалост, највеће штете претрпела је Србија. Не само што је свесно прихватила ризик од могућег обустављања пројекта Јужни ток због његове супротности прописима Европске уније и Енергетске заједнице, Србија је додатно повисила улог учешћа у пројекту укључивањем продаје контролног пакета НИС-а руској страни. Након обустављања пројекта због одбијања Бугарске да настави са радовима на изградњи гасовода, предмет Енергетског споразума је постао немогућ, што је један од разлога за престанак међународног уговора. У том случају свака од уговорних страна је ослобођена даљег извршавања уговора и сноси своје трошкове причињене у примени уговора. Непосредни губици Србије због одустајања од изградње гасовода износе око 30 милиона евра колико је уложила у реализацију пројекта (припрема техничке документације, трошкови експропријације замљишта итд.). Много више новца је Србија изгубила приликом продаје контролног пакета акција НИС-а. Уговорена купопродајна цена је била далеко испод тржишне, у очекивању прихода од функционисања гасовода. Не треба заборавити ни штету и непријатности коју су претрпели грађани Србије због експропријације и рушења објеката на траси гасовода Јужни ток. Када се све узме у обзир намеће се јасан закључак да Енергетски споразум представља пример неодговорног понашања државе. Закључивањем споразума који је у супротности са постојећим међународним обавезама држава је свесно прихватила све последице које из тога могу произаћи, укључујући и финансијске губитке.

На крају треба поменути да је сага о Јужном току добила свој коначни епилог у одлуци Европске комисије којом је окончан поступак против Газпрома због злоупотребе доминантног положаја. У одлуци Европске комисије стоји да Газпром неће захтевати накнаду штете од бугарских партнера због отказивања пројекта Јужни ток.²⁶ Ту обавезу, као и друге обавезе из одлуке Европске комисије, Газпром је прихватио. На тај начин Европска унија не само што је заштитила своју државу чланицу, већ је јасно ставила до знања да све компаније које желе да послују на унутрашњем тржишту морају поштовати правила ЕУ. Као чланица „сестринске” организације и као држава која има амбицију да постане чланица ЕУ, Србија би требало да извуче одређене поуке из такве одлуке Европске комисије.

²⁶ *Commission Decision of 24. 5. 2018. relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the EU and Article 54 of the EEA Agreement, case AT 39816 – Upstream Gas Supplies to the Central and East Europe.*

ЛИТЕРАТУРА

- Адвокатска канцеларија Николић, Кокановић, Оташевић, (2009). *Правна анализа аранжмана између Србије и Русије у области нафтине и гасне привреде*, Београд: ISAC фонд.
- Медовић, В. (2016). South Stream in Serbia, *The South Stream Pipeline Project and Capture of State*. Софија: Риск Монитор, 79–89.
- Медовић, В. (2014). *Јужни шок: посао века или пирница века*. Београд: Европски покрет у Србији.
- Домаћи и међународни извори права**
- Бечка конвенција о уговорном праву, *Службени листи СФРЈ* – Међународни уговори и други споразуми, бр. 30/72.
- European Parliament and of the Council, *Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC*, Brussels 2003.
- Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о сарадњи у области нафтне и гасне привреде, *Службени гласник РС*, бр. 83/2008.
- Закон о потврђивању Уговора о оснивању Енергетске заједнице, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006.

NIS AND THE SOUTH STREAM: LOST IN THE FOG

Essay

Vladimir Medović Ph.D.

Faculty of Law for Commerce and Judiciary

Summary

In 2008, Serbia and Russia signed an Agreement on Cooperation in the Field of Gas and Oil Sector (the Energy Agreement), which envisages, inter alia, the construction of the South Stream gas pipeline and the sale of 51 % of the state share in the Petroleum Industry of Serbia (NIS) to Russian company Gazprom. In addition to Serbia, six EU member states also concluded international agreements with Russia on the construction of the South Stream gas pipeline. At the time of conclusion of the Energy Agreement, Serbia was a member of the Energy Community. These agreements were contrary to the EU and the Energy Community regulations, which resulted in the suspension of construction of the pipeline. Nevertheless, the Energy Agreement was implemented in the part regulating the sale of 51 % of the state share in NIS to Gazprom. In this paper, the author considers the legal consequences of the non-fulfilment of the agreement in the part relating to the construction of the South Stream gas pipeline, in particular the legality of the sale of the state-owned shares to Gazprom. In this regard, the author analyzes the relevant regulations of the Energy Community and the European Union and the rules of public international law. This case is an interesting example of how an international agreement can be unlawful from the point of view of the legal system of an international organization, the Energy Community, and at the same time be valid from the point of view of international public law, thereby challenging the principle of the rule of law and legal security as the essential values of the national legal order.

Key words: Energy agreement, Energy Community, South Stream, international agreements