УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

МЕЂУНАРОДНЕ И ЕВРОПСКЕ СТУДИЈЕ

Маја Кадијевић

ПОЛИТИКА СНАБДЈЕВАЊА ПРИРОДНИМ ГАСОМ У ЕВРОПСКИМ ДРЖАВАМА

Докторска дисертација

Београд, 2021.

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

INTERNATIONAL AND EUROPEAN STUDIES

Maja Kadijevic

NATURAL GAS PROCUREMENT POLICIES OF THE EUROPEAN STATES

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2021.

Ментор:

_____

Проф. др Снежана Ђорђевић,

Редовни професор Факултета политичких наука, Универзитет у Београду

Чланови Комисије:

_____

Проф. др Слободан Самарџић,

Редовни професор Факултета политичких наука, Универзитет у Београду

_____

Проф. др Дарко Надић,

Редовни професор Факултета политичких наука, Универзитет у Београду

_____

Проф. др Дарко Радосављевић,

Редовни професор Технолошко металуршког факултета, Универзитет у Београду

Датум одбране:

_____

Ову дисертацију посвећујем мајци Зорици, која је својим животом показала да је човјечност једина титула којој треба тежити и која се доказује цијелог живота.

Дугујем захвалност оцу Трипку на идеји да упишем докторске студије, а посебно супругу Милану за сву подршку, стрпљење и мотивацију које је пружао током писања овог рада.

ПОЛИТИКА СНАБДЈЕВАЊА ПРИРОДНИМ ГАСОМ У ЕВРОПСКИМ ДРЖАВАМА

Резиме

Основни предмет истраживања ове дисертације представља анализа политика снабдјевања природним гасом европских држава, укључујући чланице ЕУ и оне које то нису, као и анализа улоге државе као креатора политика у овом процесу. Анализирана је једна од најважнијих секторских политика ЕУ у последње вријеме, енергетска политика, као и енергетска политика Русије као највећег снабдјевача природним гасом у Европи, али и осталих земаља Европе, које, независно од тога да ли се придружују или иступају из ЕУ, узајамно утичу на односе и процесе на европском енергетском тржишту. Крајњи циљ овог истраживања је дефинисање начина креирања политике набавке гаса у европским земљама са аспекта тржишних и институционалних фактора који је условљавају. У коначници ћемо са аспекта теорија јавних политика утврдити у којој мјери су наведене политике набавке природног гаса у крајњој линији најбоље могуће решење за грађане и адекватан одговор на растућу потражњу за овим енергентом.

Општа хипотеза ове дисертације може се сажети кроз премису да у савременим економским условима на нејединственом тржишту гаса, уз стално флуктуирање цијене овог енергента, упркос тенденцијама институција Европске уније и Енергетске заједнице да успоставе јединствено енергетско тржиште – енергетска политика и даље остаје питање од стратешког националног интереса и под директном ингеренцијом држава. Консолидовање енергетских интереса држава чланица ЕУ и европских држава уопште, представља спор и постепен процес, који своје успјехе и помаке у енергетској интеграцији постиже једино у периодима енергетских криза и наглих прекида снабдјевања на тржишту.

У раду ћемо анализирати искључиво формалне актере и њихов утицај на креирање политике набавке гаса, јер у случају енергетске политике као релативно младе и од скоро тек структурно дефинисане секторске политике, ово питање остало је недовољно анализирано, док други аспекти анализе још увијек нису ни дефинисани. Тако је кључно истраживачко питање на које покушавамо да дамо одговор у овом раду: Како су регулисане политике набавке гаса у европским земљама и зашто и поред јасног институционалног оквира за креирање политика набавке гаса на нивоу ЕУ и Енергетске заједнице (ЕЗ) и даље имамо одступања од те политике на нивоу билатералних уговора европских држава са Русијом?

Након уводних разматрања у првом поглављу, те приказа опште и посебних хипотеза истраживања, у другом поглављу ове дисертације обрађени су различити теоријски приступи процесу креирања и спровођења политике снабдјевања природним гасом. У Трећем поглављу анализирано је актуелно стање на тржиштима природног гаса, трендови и историја снабдјевања европских држава, као и могућност институционализације глобалних енергетских односа. Питање снабдјевања природним гасом у самој ЕУ обрађено је у оквиру Четвртог поглавља, при чему је посебно размотрен институционални оквир њене енергетске политике, процес доношења одлука у гасном сектору и улога институција ЕУ као кључних актера у овим процесима.

У Петом поглављу анализиран је гасни сектор Русије, као највећег произвођача природног гаса за европска тржишта, његов институционални, економски и политички оквир ради бољег разумијевања извозне политике и политике производње у сектору природног гаса. У оквиру Шестог поглавља размотрена су питања снабдјевања природним гасом у европским државама које нису чланице ЕУ, стање у секторима природног гаса, тржишни изазови и проблеми са којима се ове државе суочавају, са посебним освртом на лошу узајамну инфраструктурну повезаност овог региона. Посебне студије случајева су

Норвешка, као примјер успјешно структуираног гасног сектора, Велика Британија као примјер земље која је напустила јединствено енергетско тржиште ЕУ и Турска, која због своје географске позиције користи предности различитих гасоводних пројеката које кроз њу пролазе. У последњем поглављу сумирамо цјелокупно истраживање и доносимо закључке који су то идеални модели успјешног планирања и реализације политике снабдјевања природним гасом.

Кључне ријечи: енергетска политика, политика снабдјевања природним гасом, јавне политике, политика диверзификације, формални креатори политика, ЕУ, Русија, балканске државе, Енергетска унија, Енергетска заједница, енергетска безбједност, гасна тржишта, политика производње, извозна политика, тржишне реформе, гасне компаније, цјеновна политика.

Научна област: политичке науке

Ужа научна област: Јавне политике

UDK 327:341.24(339.923)

NATURAL GAS PROCUREMENT POLICIES OF THE EUROPEAN STATES

Abstract

The main subject of the following dissertation represents the analysis of the natural gas procurement policies of the European states, including EU member states, as well as other European states. Within this subject, we particularly focus on the role of the state in this process. Therefore, we analyze the most important policy in EU recently – as energy policy is famous for, as well as the energy policy of the biggest natural gas supplier in Europe – Russia, but also the other states which, regardless of being EU candidates or not, equally influence these processes on energy markets. The final goal of the following analysis is to determine the model of creating the natural gas procurement policy in European states from the position of institutional and market factors they depend on. Based on theories of public policies, one of the final goals is to check how these policies really answer the needs of final costumers and growing demand for natural gas on energy markets.

General hypothesis contains the premise that under current economic conditions on the non-unique natural gas market of constantly fluctuating gas prices, energy policy remains the question of strategic national interest and under dominant state control, despite the tendencies of EU and European Community to establish a common energy market. Consolidation of states' energy interests is a quite slow and gradual process itself, which gains certain success exclusively during hard energy crises and sudden interruptions of supply processes.

In the following dissertation we exclusively analyze formal actors and their influence on the process of procurement policy creation, as this question remains insufficiently analyzed so far within related literature, while some of its aspects are not even defined properly. So, the key research question is: How are the natural gas procurement policies regulated within European states and why, in spite of clear institutional frame for these policies within EU and European Community, we still have exceptive behavior of some of those members over their bilateral agreements with Russia?

Following the Introduction part and presentation of the general and specific hypotheses, within Second chapter we analyze different theoretical approaches to the process of creating and implementing procurement policy. The current conditions on natural gas market, current trends and history of procurement policies of European states, as well as possibility of institutionalization of the global energy relations are being analyzed within the Third chapter. Procurement policy of the European states, particularly institutional frame of the EU energy policy and decision making process in gas sector itself are being explored within the Fourth chapter.

In the Fifth chapter we examine the gas sector of Russia, as the biggest natural gas producer and supplier in European market so far, as well as institutional, economic and political conditions that influence the producing and export policy of this country. Within the Sixth chapter, we analyze procurement policies in the European states that are not members of the EU, the condition of their gas sectors, market challenges and problems they face with, with special focus on underdeveloped infrastructural connection among them. This chapter also contains three specific case studies, including Norway, as an example of successfully structured gas policy, Great Britain as an example of country that has left common energy market of EU and, finally, Turkey, for its geographical position that provides her exclusive procurement benefits and other economic and political advantages, as a result of different pipeline projects ongoing in this country. Finally, in

the last chapter we summarize the overall research results and finish up with conclusions which are the most effective models of planning and realization of natural gas procurement policy.

Key words: policy of natural gas procurement, energy policy, diversification policy, formal policy creators, public policy, EU, Russia, Balkan states, Energy union, Energy community, energy security, natural gas markets, producing policy, export policy, market reforms, pricing policy

Scientific area: Political Sciences

Academic Discipline: Public Policies

UDC: 327:341.24(339.923)

Садржај

I УВОДНА РАЗМАТРАЊА 1
1.1. Предмет и циљ истраживања 1
1.2. Методе и хипотезе 7
1.1.1. Хипотезе 7
1.1.2. Методе 9
1.1.3. Очекивани резултати и научни допринос 10

II ТЕОРИЈСКИ ОКВИРИ 12
2.1. Упоредна анализа теоријских приступа процесу креирања и спровођења енергетске политике 12
2.1.1. Теорије реализма и институционализма у дефинисању процеса креирања политика 12
2.1.2. Теорије реализма, национални интереси и енергетска политика 15
2.1.3. Теорије јавног управљања и јавне дипломатије и секторске политике 20
2.2. Енергетска безбједност 24
2.2.1. Дефиниција енергетске безбједности и ризици са којима се суочавају креатори политика 24
2.2.2. Еволуција концепта енергетске безбједности 26
2.2.3. Школе енергетске безбједности 32
2.2.4. Енергетска безбједност и енергетска политика 35
2.3. Креатори енергетских политика 38
2.3.1. Креатори политика и интегрисани приступ енергетској политици 38
2.3.2. Линија одговорности држава у односу на друге учеснике у процесу креирања енергетских политика и у односу на институције ЕУ 40
2.3.3. Улога државе као креатора политика у сектору енергетског снабдјевања 42
2.3.4. Дјеловање креатора политика унутар европских енергетских интеграционих процеса 47
2.4. Процес планирања енергетских политика 50
2.4.1. Хамилтонов оквир приступа у креирању енергетских политика 55
2.4.1.1. Политика повећања снабдјевања 56
2.4.1.2. Политика смањења потрошње 57
2.4.1.3. Анализа трошкова 57
2.4.2. Креирање енергетских политика и процес учења код креатора политика 58
2.4.2.1. Модели политичког учења 63
2.5. Процес доношења одлука у енергетској политици 65
2.6. Процес доношења одлука у симулираним процесима у области природног гаса у оквиру ЕУ 68
2.7. Циљеви енергетске политике 69
2.8. Имплементација одабраног решења и оцјена резултата 72
2.9. Реформа енергетског сектора и интеграциони процеси 74
2.10. Спољна димензија енергетске политике 76
2.11. Утицај међународних организација на енергетске политике земаља 77
2.11.1. Утицај Трећег енергетског пакета на стварање заједничког енергетског тржишта. 78
2.11.2. Теорије режима и модел „Енергетске заједнице“ 79
2.11.3. Теорије рационалног институционализма и предсједавајуће државе 81
2.12. Економске теорије - Међународна политичка економија 83

2.12.1. Критика теорија политичке економије и улога држава у спровођењу реформи 85
2.12.2. Теорије интеграције тржишта и теорије мрежних приступа 86
2.13. Утицај еколошке и климатске политике на креирање енергетских политика 88
2.13.1. Утицај циљева еколошке политике на енергетску политику 91
2.13.2. Изазови глобалног енергетског управљања у ери климатских промјена 94

III ГАС КАО РЕСУРС XXI ВИЈЕКА 96
3.1. Стање на тржишту и трендови развоја глобалног гасног тржишта до 2050. 96
3.1.1. Карактеристике природног гаса 96
3.1.2. Течни природни гас (ТПГ) 99
3.1.3. Прва снабдјевања природним гасом у Европи 100
3.1.4. Свјетске резерве природног гаса 101
3.2. Тржиште природног гаса 102
3.2.1. Карактеристике тржишта природног гаса 102
3.2.2. Питање институционализације глобалних енергетских односа 104
3.2.3. Мапа енергетске инфраструктуре Европе 109
3.2.4. Производња природног гаса 110
3.2.5. Потрошња по привредним секторима и цјеновна прилагођавања 115
3.2.5.1. Раст тражње 117
3.3. Цјеновна политика 119
3.3.1. Примјена Даловог модела на однос тражње и понуде на тржишту гаса 119
3.3.2. Цијене природног гаса 121
3.3.3. Модел креирања енергетске политике на примјеру тржишта угља 123
3.4. Политика снабдјевања у европским државама 127
3.4.1. Политике снабдјевања и утицаја на цијене природног гаса 127
3.4.2. Нови трендови у политици снабдјевања држава и на глобалном тржишту уопште 129
3.4.2.1. Нови велики потрошачи и нови-стари играчи на тржишту 131
3.4.3. Тенденција одвајања цијена природног гаса од цијене нафте 134
3.4.4. Форсирање обновљивих извора енергије 135
3.4.5. Потенцијални ризици на гасном тржишту и превентивне мјере политика 136
3.4.6. Потенцијална картелизација и дисбаланс у енергетским преференцијама 138
3.5. Енергетска безбједност и гасоводни пројекти 140
3.5.1. Концепт енергетске безбједности 140
3.5.2. Гасоводни пројекти 143
3.5.2.1. Совјетски гасовод 144
3.5.2.2. Гасовод Јамал и богата руска гасна поља Уренгој и Јамбург 144
3.5.2.3. Успјешни и неуспјешни руски и европски гасоводни пројекти 145
3.5.2.1.1. Неуспјели руски гасоводни пројекат Јужни ток 145
3.5.2.1.2. Пројекат Сјеверни ток 1 147
3.5.2.1.3. Неуспјели европски пројекат Набуко 149
3.5.2.1.4. Гасовод Сјеверни ток 2 151
3.5.2.3.5.Турски ток 152

IV СНАБДЈЕВАЊЕ ПРИРОДНИМ ГАСОМ У ЕУ 155
4.1. Енергетска политика са аспекта изучавања јавних политика – институције као кључни актери у процесу одлучивања 155
4.2. Историја енергетске политике ЕУ 159
4.2.1. Енергетска политика ЕУ у прве двије деценије XXI вијека 161
4.2.2. Енергетска политика ЕУ данас: актуелни проблеми у пракси 163
4.3. Расположиви ресурси природног гаса унутар ЕУ и зависност држава чланица ЕУ од руских енергената 164
4.4. Политика снабдјевања природним гасом у ЕУ 167

4.4.1. Регулаторни оквир политике снадбијевања природним гасом 169
4.4.1.1. Уредба о смјерницама за транс-европску инфраструктуру 169
4.4.1.2. Уредба о мјерама заштите безбједности снабдјевања природним гасом 170
4.4.1.3. Уредба о сигурности снабдјевања природним гасом 171
4.4.1.4. Одлука о међудржавним уговорима и праксе суда ЕУ 172
4.4.2. Политика диверзификације 174
4.4.2.1 Преговори са Азербејџаном и Туркменистаном као алтернативним снабдјевачима и нови гасоводни пројекти 177
4.4.2.2. Трећи енергетски пакет 179
4.4.2.3. Окретање тржишту ТПГ 180
4.4.3. Политика енергетских уштеда и разликовање појмова енергетске уштеде и енергетске учинковитости 181
4.5. Енергетска унија и институционални оквир 182
4.5.1. Енергетска политика ЕУ према Лисабонском уговору 182
4.5.2 Унутрашње енергетско тржиште – Енергетска унија 184
4.5.3. Начин доношења одлука у енергетској политици ЕУ 187
4.5.4. Институционални проблеми и предложена решења 190
4.5.5. Европски Савјет и Комисија као кључни актери у енергетској политици ЕУ 193
4.5.6. Покушај ширења надлежности Комисије кроз стварање Енергетске уније 199
4.5.7. Агенција за сарадњу енергетских регулатора 202
4.5.8. Специфичности и отворени проблеми енергетске политике ЕУ 203
4.5.9. Енергетска безбједносна стратегија из 2014. године и тзв. стрес-тестови 205
4.6. Стратешко дефинисање односа према Русији као кључном снабдјевачу и нова украјинска криза 2015. Године 206
4.6.1. Модел симулације процеса одлучивања код политике набавке природног гаса у ЕУ 209
4.6.2. Консолидација интереса и различитих приступа држава-чланица према политици снабдјевања руским гасом 210
4.6.3. Њемачка између позиција независног стратега и главног промотера улоге Комисије у политици снабдјевања 215
4.6.3. Студија случаја Грабау и Хегелих 217
4.6.4. Њемачка и Пољска увозна политика као примјери различитих приступа политици снабдјевања 226
4.6.4.1. Дебата око гасовода Сјеверни ток 1 227
4.6.4.2. Дебата око гасовода Сјеверни ток 2 229

V ПРОИЗВОДЊА И ИЗВОЗ РУСКОГ ГАСА 231
5.1. Гас као кључни енергетски ресурс у Русији 231
5.1.1. Правни оквир и енергетски закони у Русији 232
5.1.2. Недостаци енергетских закона 233
5.1.3. Потенцијал расположивих ресурса и главни производни региони у Русији 234
5.2. Сектор природног гаса и креатори политика 237
5.2.1. Проблеми са којима се суочавају креатори политика у Русији 239
5.2.2. Либерализација гасног тржишта у Русији и реформа гасног сектора 244
5.2.3. Реформа сектора природног гаса и циљеви еколошких политика 245
5.2.4. Кључне мјере у сектору гаса према Енергетској стратегији РФ до 2035. 249
5.3. Проблеми и реформе у производном сектору 252
5.3.1. Сибирски производни регион и инвестициона улагања 253
5.3.2. Политика производње природног гаса за азијско тржиште 254
5.3.3. План производње ТПГ 255
5.4. Руска компанија Газпром 257
5.4.1. Положај и улога руског гиганта „Газпром“ на европском тржишту 259

5.4.2. Пословање Газпрома у годинама гасних криза ... 262
5.4.3. Газпром и цјеновна политика у гасном сектору ... 263
5.5. Извозна политика Русије у сектору природног гаса ... 268
5.5.1. Форум земаља извозница гаса – потенцијални гасни картел? ... 268
5.5.2. Политика извоза руског гаса у ЕУ ... 273
5.5.2.1. Енергетски дијалог ЕУ и Русије ... 274
5.5.2.2. Уговори о снабдјевању Русије са државама чланицама ЕУ ... 277
5.5.2.3. Руска стратегија освајања европских тржишта гасоводним пројектима ... 279
5.5.2.4. Стратегија освајања тржишта на Балкану ... 285
5.5.2.5. Примјер освајања тржишта у Хрватској ... 287
5.6. Извоз руског гаса на тржишта бивших чланица СССР ... 289
5.6.1. Енергетски односи Украјине и Русије ... 289
5.6.2. Енергетска сарадња Русије и Бјелорусије ... 293
5.7. Примјена теорије игара у енергетској политици ... 295

VI ПИТАЊЕ СНАБДЈЕВАЊА ГАСОМ У ОСТАЛИМ ЗЕМЉАМА ЕВРОПЕ ... 300
6.1. Енергетска политика и проширење ЕУ ... 300
6.1.1. Реформе у енергетском сектору будућих држава чланица у оквиру проширења ЕУ305
6.1.2. Енергетска заједница – «енергетско проширење» прије проширења ЕУ ... 307
6.2. Енергетска стратегија земаља ЈИЕ ... 313
6.3.1.Енергетске политике балканских земаља ... 315
6.3.2. Планирање политике снабдјевања у балканским државама ... 319
6.3.3. Проблеми са којима се суочавају креатори политика на Западном Балкану ... 322
6.3.4. Решења и идеални модели енергетских политика ... 325
6.4. Појединачни енергетски сектори балканских држава ... 329
6.4.1. Енергетски сектор Србије ... 330
6.4.1.1. Пословање Газпрома у Србији ... 334
6.4.2. Структура снабдјевања Црне Горе ... 337
6.4.3. Сектор природног гаса у Босни и Херцеговини ... 341
6.4.4. Сјеверна Македонија ... 344
6.4.5. Албанија ... 346
6.5. Турска енергетска политика ... 347
6.5.1. Расположиви ресурси ... 347
6.5.2. Енергетска политика Турске ... 349
6.6. Норвешки гасни сектор ... 353
6.7. Британски гасни сектор и посљедице Брегзита ... 358
6.7.1. Сектор природног гаса Велике Британије ... 358
6.7.2. Неизвјесности и потенцијални проблеми због напуштања Енергетске уније ... 361
6.7.3. Енергетско снабдјевање у Великој Британији након Брегзита ... 363

VII ЗАКЉУЧАК ... 366

VIII ЛИТЕРАТУРА ... 374
8.1. Књиге ... 374
8.2. Научни чланци ... 381
8.3. Новински чланци ... 397
8.4. Документи, директиве ЕУ, стратегије и остали акти ... 404
8.5. Сајтови ... 415

Биографија кандидата

Маја Кадијевић (дев. Драганић), рођена је 26.10.1984. године у Подгорици. Академске основне студије завршила је на Факултету политичких наука Универзитета Црне Горе у Подгорици 2006. године (смер: Дипломатија), уз звање: Политиколог–Bachelor у области дипломатије. Постдипломске специјалистичке академске студије (смер: Међународни односи и дипломатија) завршава такође на Факултету политичких наука Универзитета Црне Горе у Подгорици 2007. године, са просеком 9,40. У Београду исте године уписује Мастер студије (смер: Међународне студије) на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, где, одбранивши Мастер рад на тему: „Позиција савремене Русије у условима економске глобализације и њена спољноекономска политика према Европској унији“, стиче звање Мастера (MA) из области међународних студија, са остваренim просеком 9,42.

Добитник је више студентских награда и стипендија током студија: „Стипендија града Москве“ за усавршавање руског језика на Државном институту „Пушкин“ (Москва, 2006), Стипендија за усавршавање грчког језика на Каподистриан универзитету (Greek International School Program “THYESPA”, Атина, 2006) итд. Током студија била је учесник бројних семинара: “School for International Security and Organizations”, у организацији Центра за међународне односе РЦГ (Подгорица, 2007), Student Case Study Competition: „Model United Nations Simulation“, Serbia and Montenegro Case Challenge, у организацији WUS Austria and Austrian Development Cooperation (Нови Сад, 2007) итд.

По завршетку основних студија радила је кратко при канцеларији грчког војног аташеа у Подгорици као административни сарадник и координатор за прес-клипинг (2008.), у Издавачком фонду АБК Српске православне цркве у Београду као координатор пројеката (2009-2011.), као и на волонтерским и хонорарним ангажманима (Министарство спољних послова, Дипломатска академија „Коча Поповић“, организација Министарског састанка несврстаних земаља, Београд, 2011).

Од 2012. запошљава се у Нафтној индустрији Србије (НИС Газпром а.д.), где је до 2017. обављала више дужности у различитим дирекцијама: као административни сарадник у кабинету директора Дирекције за развој бизниса до 2015. године, када почиње да ради као Специјалиста за развој малопродајне мреже у Дирекцији за оперативно и стратешко планирање и развој на локалном и међународном тржишту. Од 01. децембра 2015. године ради као Координатор за аналитику тржишта промета и од 01. августа 2016. године као Експерт-координатор за мрежно планирање, развој малопродајне мреже и логистике у Дирекцији за стратешку контролу и развој НИС а.д.

Аутор је три научна рада на тему енергетске политике, а учествовала је и на Конференцији о енергетској безбедности у организацији Института за међународну политику и привреду (Београд, 2012).

Списак објављених радова:

- Draganic, Maja & Trapara, Vladimir, „*Energy Security Dilemma in the Eurasian Gas Market*“, objavljen u časopisu **Energy Security of Europe: The Position of Serbia**, Institute of International Politics and Economics, UDK 620.9:621.039.58(4+5), ISBN 978-86-7067-176-8, Belgrade, 2013.

- Draganić, Maja & Trapara, Vladimir, „*Evropska politika diversifikacije na tržištu gasa*”, objavljen u časopisu **Evropsko zakonodavstvo**, UDK 34, ISSN 1451-3188, godina XI, br. 39-40, januar-jun 2012.

- Kadijevic, Maja *„EU Energy Strategy in terms of division of competences under the Lisbon Treaty“,* **The Review of International Affairs**, vol. LXVI, No. 1160, October-December 2015, UDK 327 ISSN 0486-6096

Течно говори енглески и руски језик и служи се грчким језиком.

I УВОД

1.1. Предмет и циљ истраживања

Основни предмет истраживања овог рада представља анализа политика снабдјевања природним гасом европских држава, укључујући чланице ЕУ и оне које то нису, као и дефинисање улоге државе као креатора политика у овом процесу. Анализирамо једну од најважнијих политика ЕУ у последње вријеме, енергетску политику, као и енергетску политику Русије као највећег снабдјевача природним гасом на европском тлу и тиме главног узрока креирања нове европске политике диверзификације, али и осталих земаља Европе, које, независно од тога да ли се придружују или иступају из ЕУ, узајамно утичу на односе на европском енергетском тржишту. Крајњи циљ овог истраживања је дефинисање начина креирања политике набавке гаса у европским земљама са аспекта тржишних и институционалних фактора који је условљавају.

Повод за истраживање дали су актуелни трендови на свјетском тржишту енергената који указују на растућу улогу и значај природног гаса, с обзиром да количине утврђених налазишта, довољне за наредних неколико деценија, могу значајно утицати на структуру снабдјевања држава у наведеном периоду. Наиме, природни гас је енергетски ресурс за којим убрзано расте потражња на европском тржишту и за који у већини европских држава не постоји јасан смјер како конкретна енергетска политика треба да се постави у складу са овим тенденцијама. Стога ћемо са аспекта теорија јавних политика, а у свијетлу константног конфронтирања енергетских политика ЕУ и Русије, утврдити колико су наведене политике набавке гаса у крајњој линији најбоље могуће решење за грађане, односно колико су потребе снабдјевања грађана као крајњих потрошача оваквим начином креирања политика заиста задовољене.

Са институционалног аспекта, у раду ћемо се бавити питањем анализе институција ЕУ и њихових надлежности, као и начина на који су подијељене надлежности између држава чланица и институција ЕУ. Циљ нам је да кроз анализу одређених одредаба Лисабонског споразума и њиховог спровођења у пракси истражимо спремност држава чланица да дио својих надлежности пренесу на наднационални ниво. Начин на који је енергетска политика ЕУ ријешена у Лисабонском споразуму, као и начин на који се њене одредбе примјењују у пракси, могу бити релевантни индикатори измијењене улоге државе чланице у односу на ЕУ. Може се чак рећи да је питање подјеле надлежности у овој области најиндикативније, јер су енергетски ресурси исцрпљиви, енергетска тражња нема еквивалентну понуду на тржишту гаса. Стога је енергетска политика осјетљиво подручје борбе око надлежности, у ком се најлакше тестира колико су државе чланице спремне да пристану на усмјеравање ка јединственој енергетској политици.

У раду ћемо анализирати искључиво формалне актере и њихов утицај на креирање политике набавке гаса, јер у случају енергетске политике која је релативно млада и од скоро тек формирана као секторска политика, ово питање остало је недовољно анализирано, док други аспекти анализе још увијек нису ни дефинисани. Тако је кључно истраживачко питање на које покушавамо да дамо одговор у овом раду: Како су регулисане политике набавке гаса у европским земљама и зашто и поред јасног институционалног оквира за креирање политика набавке гаса на нивоу ЕУ и Енергетске заједнице (ЕЗ) и даље имамо одступања од те политике на нивоу билатералних уговора европских држава са Русијом?

Додуше, још од самог зачетка европских интеграција ова питања су заузимала централни дио активности ЕУ, али се дуго времена нису разматрала као питања јавних политика и нису излазила из сфере енергетике и економије. То је потрајало све до првих озбиљнијих прекида у енергетском снабдјевању ЕУ, 2006. и 2009. године, када је Русија

обуставила извоз својих енергената преко територије Украјине. Може се рећи да је у ЕУ тек тада озбиљно схваћена зависност од руских енергената и проблем снабдјевања преко територије Украјине, особито након увођења економских санкција Русији и обустављања пројеката Набуко и Јужни ток. ЕУ је тек након ових догађаја почела озбиљно да се бави енергетском политиком и одредила ју је као приоритетну, поставивши је у сам врх своје политичке агенде. Све до Лисабонског споразума енергетска питања су се углавном рјешавала преко других политика: политике унутрашњег тржишта, конкурентске политике или еколошке политике, да би након њега енергетска политика добила свој институционални оквир као засебна секторска политика.

Наше истраживање је усмјерено на период након распада Совјетског Савеза, обзиром да се Русија, као данас највећи извозник гаса у свијету, појављује тек 1990. године као самосталан актер на европском тржишту гаса. До 1990. године све активности у тржишној трговини сводиле су се углавном на простор СССР, а гас се продавао европским земљама у много мањим количинама. Тек након хладног рата Русија је постала главни извозник за европско тржиште – откривена је њена изражена енергетска моћ и појавила су се прва страховања европских земаља од претјеране зависности од руског гаса.

Временски период у ком ћемо разматрати политику снабдјевања се тако своди првенствено на период након последње смјене власти у Русији, тј. од 2000. када је енергетском политиком почела да управља Путинова администрација, због све већег присуства руског гаса на европским тржиштима и утицаја који је имала на колебања и промјене у енергетској политици европских држава, прије свега држава-чланица ЕУ. Наиме, Русија све до 2000. године није користила своје енергетске ресурсе за економски и политички утицај у међународним односима, највећим дијелом због лоше економске ситуације у земљи, застареле енергетске инфраструктуре и непостојања адекватне енергетске стратегије која би дјеловање енергетских компанија усмјерила на остваривање руских националних интереса.

Временски оквир истраживања начелно ћемо закључити са 2015. годином, када је први пут прокламован пројекат Енергетске уније, са циљем успостављања јединственог енергетског тржишта на простору ЕУ. Притом, треба имати у виду да код „географске одреднице“ тржишта природног гаса у званичној литератури постоје супротстављени приступи, од којих једни истичу глобалну димензију гасног тржишта, док други наглашавају карактеристике фрагментисаних и регионално засебних тржишта.

Предметно истраживање је, стога, просторно ограничено на европско тржиште, као тржиште на ком су заступљени највећи свјетски произвођач и извозник природног гаса (Русија) и највећи европски увозник гаса (ЕУ). Притом, првенствено анализирамо енергетску политику ЕУ, с обзиром да се она труди да води кохерентну политику у овој области и да мање–више све остале европске државе преко Енергетске заједнице слиједе или усвајају њена практична рјешења из ове области политике, особито када су у питању заједнички снабдјевачи. Наиме, аутор ове дисертације заступа тезу да, када говоримо о европском тржишту, без обзира на то колико је ово тржиште изнутра фрагментисано или интегрисано, ми првенствено имамо у виду снабдјеваче који уласком у једну од европских тржишта неминовно улазе и на друга национална тржишта посредством регионалних гасоводних пројеката.

Проблемска структура рада подијељена је у осам одговарајућих дјелова. У првом, уводном дијелу презентује се формулација проблема на који се тражи решење у самом истраживању, општа и посебне хипотезе, као и циљ рада и очекивани резултати. У овом дијелу је, такође, образложена структура самог рада и напоменути шта је предмет, сврха и циљ анализе сваког од поглавља који следе.

Тако у другом поглављу, у оквиру упоредних анализа различитих теоријских приступа који су се бавили питањима планирања и спровођења енергетске политике, разматрамо различите теоријске приступе процесу креирања и спровођења енергетске политике, особито дијела политика који се односи на снабдјевање природним гасом. Поред класичних

реалистичких и институционалистичких приступа процесу енергетске сарадње и теорија јавног управљања, анализирамо и како национални интереси утичу на енергетски сектор, како на нивоу енергетских држава појединачно, тако и на нивоу ЕУ, као и колико исти могу бити препрека за формирање и реализацију заједничке политике снабдјевања природним гасом. У оквиру истог поглавља разматрамо и различите приступе енергетској безбједности, која се у стручној литератури појављује као релативно нов и недовољно разрађен концепт безбједности. Посебно се бавимо теоријским приступима у односу на процесе планирања, доношења одлука и имплементације мјера енергетских политика. Разматрамо и теорије којима су у фокусу истраживања креатори енергетских политика, особито интегрисани приступ, који обухвата све релевантне учеснике у процесу креирања и реализације енергетске политике.

У Трећем поглављу анализирано је актуелно стање на тржиштима природног гаса, историјат политике снабдјевања код европских држава, могућност институционализације глобалних енергетских односа, те тржишни изазови и трендови са којима се суочавају савремени произвођачи и потрошачи, са посебним освртом на цјеновну политику. Размотрени су и потенцијални ризици на гасним тржиштима, као и превентивне мјере политика, те зашто се одређеним циљевима политика даје приоритетни значај у односу на друге.

У Четвртом поглављу анализирана су питања снабдјевања природним гасом у самој ЕУ. Тако разматрамо енергетску политику ЕУ са аспекта јавних политика и институције ЕУ као кључне актере у процесу одлучивања. При разматрању регулаторног оквира за политику снабдјевања природним гасом анализирамо примјену различитих уредби које важе у сектору природног гаса, као и примјену одлука о међудржавним уговорима.

Посебне теме анализе су и политике енергетских уштеда и диверзификације ЕУ, успјешност пројекта Енергетске уније, те сарадња са трећим државама. Разматрамо и енергетску политику према Лисабонском уговору и начин доношења одлука у сектору природног гаса, институционалне проблеме и кохерентност политике снабдјевања, као и одступања у пракси те могућа решења за креирање успјешних заједничких политика, уз уважавање циљева других секторских политика. Посебну пажњу смо посветили питању консолидације различитих енергетских интереса држава чланица и јачању улоге Комисије у кризним периодима снабдјевања природним гасом.

У Петом поглављу анализирамо гасни сектор Русије, као највећег произвођача природног гаса за европска тржишта, те анализирамо институционални, економски и политички оквир како бисмо разумјели њену извозну политику и политику производње у сектору природног гаса. Сваки од наведених оквира има своје недостатке, а креатори политика сусрећу се најчешће са проблемима корупције и сложене бирократске структуре која отежава доношење одлука у овој области. Додатни проблем су застарјела технолошка инфраструктура, затворено тржиште са јаким монополом и контролом трежишних услова од стране институција власти.

Посебно анализирамо потенцијал расположивих резерви природног гаса у Русији и главне производне регионе, као и трендове на унутрашњем тржишту, особито могућност либерализације тржишта и реформе у руском гасном сектору. У оквиру анализе три последње руске енергетске стратегије разматрамо развој извозних праваца према азијском тржишту и другим потрошачима, као и план производње ТПГ.

Посебан дио анализе у овом поглављу посвећен је улози Газпрома на домаћем и европском тржишту, проблемима са којима се суочава, као и пословању ове компаније у годинама гасних криза. Посебно је размотрено питање формирања потенцијалног картела од стране произвођача на нивоу организације Форум земаља извозница гаса. У оквиру руске извозне стратегије, у дисертацији је дат посебан осврт на покушај освајања тржишта Балкана и азијских држава, као и на енергетске односе са земљама бивпег СССР, Украјином и Бјелорусијом, који су се одразили и на цјелокупну мапу снабдјевања природним гасом у Европи.

У оквиру Шестог поглавља размотрена су питања снабдјевања природним гасом у европским државама које нису чланице ЕУ. Посебно је размотрено стање у секторима природног гаса балканских држава, проблеми лоше узајамне инфраструктурне повезаности њихових малих и релативно затворених тржишта, зависност од једног снабдјевача, одсуство реформи и слаба примјена регулатива ЕУ, наметнутих у оквиру политике проширења и Енергетске заједнице.

У оквиру овог поглавља су анализиране три земље као специфичне студије случаја: Турска, Норвешка и Велика Британија. Турска политика снабдјевања анализирана је са аспекта специфичних геополитичких услова и позиционираности ове земље у пресјеку траса различитих гасоводних актуелних и нових пројеката, који јој дају значајну улогу на тржишту природног гаса у будућности. Норвешка политика производње и снабдјевања природним гасом анализирана је као примјер изузетно успјешне и структурно уређене секторске политике и идеалан модел синхронизованог комбиновања државног интервенционизма и дјелимичне либерализације тржишта. Најзад, на примјеру Велике Британије анализирали смо како изгледа напуштање јединственог енергетског тржишта у пракси, које су негативне посљедице, а које предности Брегзита за британски гасни сектор и будуће политике снабдјевања природним гасом.

У последњем поглављу сумирани су резултати истраживања и појединачних студија случаја, предлажена решења на проблеме и потенцијалне изазове са којима се суочавају креатори политика у домену снабдјевања природним гасом, те у наставку приказана и релевантна стручна литература и теоријска грађа, на коју се ауторка ове дисертације позивала током предметног истраживања.

1.2. Методе и хипотезе

1.2.1. Хипотезе

Општа хипотеза ове дисертације може се сажети кроз премису да у савременим економским условима на нејединственом тржишту гаса, уз стално флуктуирање цијене овог енергента, упркос тенденцијама институција Европске уније и Енергетске заједнице да успоставе јединствено енергетско тржиште – енергетска политика и даље остаје питање од стратешког националног интереса и под ингеренцијом држава. Консолидовање енергетских интереса држава чланица ЕУ и европских држава уопште, представља спор и постепен процес, који своје успјехе и помаке у енергетској интеграцији постиже једино у периодима енергетских криза и наглих прекида снабдјевања на тржишту.

У оквиру опште хипотезе разрађено је неколико посебних и појединачних хипотеза. Прије свега, интеграција енергетских политика је могућа искључиво у оној мјери у којој се национални интереси појединачних држава чланица у сфери енергетске политике идентификују са том интеграцијом. Један од главних разлога за постављање ове посебне хипотезе представља чињеница да немају све државе једнак приступ енергетским ресурсима и немају једнаке полазне интересне основе на којима креирају своје енергетске политике. Такође, једна од појединачних хипотеза које нас је довела до наведене посебне хипотезе, а коју ћемо аргументовати у самом раду, јесте и претпоставка да концепт јединственог енергетског тржишта највише форсирају лидери држава чланица које су најрањивије у енергетском снабдјевању (Пољска, Финска и балтичке државе), док је код појединих енергетски стабилних држава чланица (Њемачка) током одређеног периода била примјетна растућа самосталност у спољној енергетској политици, у виду склапања билатералних

споразума са трећим земљама, готово потпуно самостално у односу на енергетску политику ЕУ.

Државе чланице и даље јасно не желе да све своје надлежности у области енергетске политике пренесу на ниво ЕУ и те надлежности у пракси нису јасно разграничене, и поред институционалних реформи које је у овој области успоставио Лисабонски споразум. Главни аргумент за ову претпоставку ког ћемо детаљније анализирати у самом раду јесте однос према концепту Енергетске уније који су државе чланице изнеле на састанцима Европског Савјета почетком 2015. године. Један од водећих индикатора за доказивање ове посебне хипотезе у пракси представља одбијени захтјев Комисије на састанку Европског Савјета у марту 2015. године, у ком се очекује да државе чланице у складу са покретањем пројекта Енергетске уније Комисији достављају извјештаје о детаљима преговора прије закључивања билатералних споразума са земљама извозницама гаса. У извјештају Европског савјета изнет је одлучан став држава чланица да је основни принцип Енергетске уније – искључиво енергетска безбједност снабдјевања и да се даље од тога не смије ићи.

Клаузула солидарности није «наднационална идеја», већ је покренута на захтјев најслабијих енергетских држава, које су највише зависне од руског гаса. Један од индикатора је десетогодишње залагање и успјех пољске енергетске дипломатије да концепт „енергетске солидарности“ уђе у политичку агенду ЕУ.

Политика диверзификације на примјеру појединачних држава може бити у потпуној супротности са краткорочним циљевима енергетских политика појединачних држава чланица. Консолидацијом интереса у сфери енергетске политике поједине државе-чланице губе много озбиљније улоге, попут улоге транзитне земље у крупним енергетским пројектима. На ове двије појединачне хипотезе, надовезује се и трећа, да грађани појединих држава због енергетске политике коју форсира ЕУ често набавке гаса плаћају по вишим цијенама него што би то био случај у случају директног склапања билатералних споразума са државама снабдјевачима. Показатељи који су нас довели до ових хипотеза су, између осталог, бугарска енергетска политика која је вођена током 2013. и 2014. године, покушај и одустајање од укључивања у руски пројекат Јужни ток, у складу са препорукама Европске Комисије, као и посљедично иницијално изузимање Бугарске из нових пројеката Русије и ЕУ (Турски ток, Јужни коридор), јер су на крају обје стране оциениле њену политику као мање поуздану за улогу транзитне земље.

Процес интеграције европског енергетског тржишта од момента његовог иницирања показао се као спор и постепен процес, управо због неспремности појединих држава чланица да се повинују регулативама Комисије. Политика диверзификације и уопште преношење надлежности у енергетској политици са државног на ниво институција ЕУ највише подршке од стране држава чланица добила је у условима великих криза на тржишту. Индикатори за ову хипотезу, које ћемо подробније анализирати у самом раду су тзв. „гасни ратови“ који су вођени између Русије и Украјине 2006. и 2009. године, посљедично увођење посебног поглавља за енергетску политику у Лисабонски споразум 2009. године, као и покретање пројекта Енергетске уније.

1.2.2. Методе

Имајући у виду комплексну природу предмета истраживања, у раду користимо више метода у прикупљању и обради података. С обзиром на интердисциплинарни приступ истраживању, користимо се абдукцијом као основном методом, јер она захтијева консензус различитих академских дисциплина чија се истраживања укрштају на истим елементима проблема истраживања.

Аутори који се баве абдукцијом, као прагматичном истраживачком стратегијом која „превазилази епистемолошка и методолошка ограничења која уводи онтолошки реализам“ (Friedrich & Kratochwil, 2009:701), тврде да се овој методи прибјегава кад за одређени проблем у пракси не постоји примјењива одговарајућа теорија. С обзиром на то да у пракси имамо, и поред важећих докумената ЕУ, одступања у креирању и спровођењу енергетске политике, што у оквиру доступне теоријске грађе која се бави проблемом економских интеграција представља аутентично одступање у пракси, као и с обиром на комплексност и испреплетеност циљева енергетске политике са циљевима осталих секторских политика, оправдано је коришћење абдукције као посебне методе истраживања са употребом елемената индукције и дедукције.

У фази прикупљања и обраде података користићемо се различитим квалитативним и квантитативним методама, неопходним за анализу јавних политика (опис, дефинисање, препоруке, вредносне процјене). Првенствено ћемо се служити анализом садржаја докумената, прије свега Лисабонског споразума, али и појединачних билатералних уговора европских држава са Русијом, компаративном методом за потребе упоредне анализе резултата истраживања политичке економије на пољу гасних енергената и теорија међународних односа, као и аналитичком примјеном резултата статистичких метода на међународне политичке и енергетске односе поменутих актера. Од квантитативних метода из области јавних политика користићемо се економском системском анализом, док се од квалитативних метода користимо студијама случаја (примјерима креирања енергетских политика и рјешавања проблема енергетског снабдјевања у европским државама појединачно).

1.2.3. Очекивани резултати и научни допринос

Литература која се бави анализом јавних политика не садржи озбиљније анализе у области енергетских политика европских држава, посебно политике снабдјевања гасним ресурсима појединачно и у оквиру ЕУ и ЕЗ. Разлог за то је чињеница да је за разумијевање енергетске политике неопходно вишеструко коришћење резултата из области тржишне економије, законодавства и енергетске политике. Поред тога, аутори често немају адекватан приступ информацијама из ове области, прије свега због комплексности питања и дисциплинарне неодређености самог предмета истраживања. Наиме, енергетска политика се дуго тумачила као област бизниса у којој тржишни механизми углавном онемогућавају успостављање регулаторних надлежности политичких институција. Наравно, разлози сиромашног доприноса научних анализа у овој области су и нејасноће око питања шта треба да обухвата концепт енергетске безбедности и који су приоритети у овој области.

Научни циљ овог истраживања обухвата научну дескрипцију и научно објашњење. Научном дескрипцијом описују се сви опажени чиниоци структуре, особито главни актери (европске државе као увознице, Русија као главни извозник гаса), као и функције и корелације између елемената структуре. Научно објашњење рефлектује амбицију кандидата да негира у досадашњој теоријској литератури, која се бави питањима енергетских интеграција на простору Европе, првенствено ЕУ, обавезну консолидацију енергетских интереса европских држава, која би нужно пратила динамику економског и политичког нивоа интеграција. У анализи креирања јавних политика у овој области често се занемарује основно питање: која су практична решења енергетске политике највише у интересу самих грађана као крајњих корисника енергената. Умјесто тога, највише пажње се посвећује конфликту Русије и Европске уније на самом тржишту. Стога је неопходан један свеобухватан, системски приступ, који ће обухватити све позитивне и негативне стране

самосталног креирања политика и њиховог креирања у оквиру пројекта Енергетске уније или концепта Енергетске заједнице.

Друштвени допринос овог истраживања је, прије свега, у томе што се указује на битност анализе политике снабдјевања енергентима у свим својим фазама, од креирања до њеног спровођења. У литератури која се бави питањима енергетских тржишта већ одавно је актуелна теза да би савремена Европа могла да издржи без енергената највише три дана. Разлог томе су многоструки проблеми и изазови са којима се савремене државе данас морају суочавати: раст потрошње уз растућу исцрпљеност необновљивих извора енергије с једне стране, као и високи ризици развоја нуклеарних електрана као јединих изводљивих решења и недовољна искоришћеност обновљивих извора енергије, с друге стране. Уз све то, ту је и проблем сталног ремећења равнотеже односа понуде и тражње од стране држава које контролишу изворе енергената и оних које максимално користе актуелну ситуацију, диктирајући услове на тржишту и отежавајући сигурност енергетског снабдјевања осталих учесника. Стога је неопходно пронаћи најбољи модел политике снабдевања који ће европским грађанима као крајњим корисницима обезбиједити ресурсе природног гаса у потребним количинама и по приступачним цијенама.

II ТЕОРИЈСКИ ОКВИРИ

„Дјеловањем можемо контролисати будућност,
умјесто да будућност контролише нас.“
Предсједник САД Џими Картер (Jimmy Carter),
Обраћање нацији поводом енергетске кризе,
18.04.1977.

2.1. Упоредна анализа теоријских приступа процесу креирања и спровођења енергетске политике

2.1.1. Теорије реализма и институционализма у дефинисању процеса креирања политика

С обзиром на сиромашну теоријску грађу у области енергетске политике, њену тзв. интер-секторску природу (енг. „cross-sectoral“) и узајамну условљеност њених циљева са циљевима других секторских политика, предметно истраживање начина планирања, креирања и имплементације ове политике на практичном примјеру политике снабдјевања природним гасом захтијева интердисциплинарни приступ. Овакав приступ обухватиће све релевантне анализе из области међународних односа, међународног права, јавних политика, економије и еколошке политике. Наиме, у савременим анализама енергетских политика још увијек не постоји озбиљан, свеобухватан и мултдисциплинаран приступ питању енергетског снабдјевања и енергетске политике уопште.

Међу водећим теоријама међународних односа, за потребе анализе мотива који утичу на креирање политика набавки природног гаса у европским земљама, консултовали смо првенствено реализам и институционализам, као водеће приступе у међународним односима. Анализу тезе Џона Миршајмера, изнете у тексту „Лажно обећање међународних институција“, да страх као покретачки мотив наводи да државе међусобно сарађују, али да је ту сарадњу тешко одржати у систему који је „анархичан“,[1] примијенили смо на реално стање енергетских тржишта ЕУ до момента примјене Лисабонског уговора. У временском оквиру које је обухваћено овим истраживањем, европски енергетски систем управо је био анархичан. Додуше, ни данас нису успостављени чвршћа институционализација енергетских односа, хармонизација енергетских политика, као ни потпуно слободно тржиште природног гаса. С друге стране, у таквом систему односа, једина гаранција за државе изразито зависне од енергетског снабдјевања било је институционално организовање. То је подразумијевало склапање нових међудржавних уговора и успостављање енергетских коалиција и регионалних организација, као и увођење новог поглавља за енергетску политику у Лисабонском уговору и покретање пројекта Енергетске уније. Ипак, тренутни распоред енергетских залиха у свијету и европска енергетска мапа са актуелним међудржавним смјеровима размјене енергената не имплицира аутоматски да су државе спремне да сва овлашћења у том погледу пренесу на наднационалне институције. Наиме, тренутни однос

[1] Mearsheimer, John “The False Promise of International Institutions“, International Security, Vol. 19, No. 3, Winter 1994-1995, p. 6

понуде и тражње на европском тржишту није гаранција да решења која нуде наднационалне институције и организације, у моменту када буду у супротности са националним интересима конкретне државе, неће бити мотив за напуштање исте или успостављање неког другог облика сарадње.

Пројекат Енергетске уније као дубље енергетске интеграције и спремност држава-чланица ЕУ да се обавежу на институционално прилагођавање оваквом једном пројекту провјерили смо на тезама институционалиста, Роберта Кохејна и Лизе Мартин. Они у тексту „Обећање институционалистичке теорије“ тврде да основни сукоб између реалиста и институционалиста не лежи у томе да ли су институције зависна или независна варијабла, већ у сукобу схватања зашто се институције стварају и како испољавају своје функције.[2] Ову тезу тестирали смо на примјерима у пракси који се односе на институционалну реорганизацију надлежности у домену енергетске политике, реализовану кроз Лисабонски уговор. Кохејн и Мартин претпостављају да су државе спремне да сарађују и улажу у развој међународних институција када од тога могу да имају конкретну (економску) корист, што ће у наставку рада бити провјерено на практичним примјерима, у домену спремности држава на дубљу енергетску интеграцију. Спремност на сарадњу као евидентна потврда ове тезе у сфери енергетске политике особито ће се доказати на примјеру гасних криза 2006. и 2009. године.

Институционализам као теоријски приступ ставља акценат на анализу формалних и законских аспеката политичког уређења, при чему се истиче значај формалне структуре власти, типа институција, њихових надлежности, узајамних односа, као и успостављених правила у процесима доношења одлука.[3] За разумјевање надлежности у нашем случају неопходно је и исправно разумјевање правног оквира енергетске политике ЕУ и законодавних аката[4] којим се регулише ова секторска политика.

Од касних осамдесетих година прошлог вијека, институционализам је постао утицајан приступ за анализирање политичких процеса и одлука. У својој основи, институционализам примарно истиче улогу формалних и неформалних правила и процедура у обликовању и ограничавању конкретних политика.[5] Тзв. „стари“ институционализам се више фокусирао на владине институције и формалне законе и правила која су усмјеравала политику, док „нови институционалисти“ сматрају да поред формалних, постоје и неформални аспекти анализе као што су норме, вриједности и традиције.[6]

Институционализам генерише два приступа која објашњавају како институције утичу на понашање актера: рационални и нормативни институционализам. Рационални институционалисти се фокусирају на модел колективне акције за објашњавање људског понашања, при чему првенствено анализирају како креатори политике, односно актери, дјелују унутар граница правила и процедура, како би остварили или оптимизовали своје циљеве.[7]

Нормативни институционализам, за разлику од рационалног, користи модел друштвене праксе и има другачији приступ карактеру актера у политици и начину на који се они опходе према друштвеним и институционалним ограничењима. Тако се институције могу схватити једино уколико се узму у обзир и „нормативне структуре“ које су њихов саставни дио са својом „неформалном логиком“.[8] Другим ријечима, понашање актера је руковођено „логиком одговарајућег“, било да се то односи на мишљење, вриједности или увјерења, тако да су

[2] Keohane, Robert & Martin, Lisa “The Promise of Institutionalist Theory, International Security, Vol. 20, No. 1. Summer 1995, p. 48

[3] Ђорђевић, Снежана, Анализа јавних политика, Службени Гласник, Београд, 2009. p. 45

[4] в. Costantini, Valeria, Public policies for a sustainable energy sector: regulation, diversity and fostering of innovation, Journal on Evolutionary Economy, No.23, 2013. p. 404

[5] Nilsson, Måns & Persson, Åsa, Framework for Analysing Environmental Policy Integration, Journal of Environmental Policy & Planning, Vol. 5, No. 4, December 2003, Taylor & Francis Ltd., 2003, p. 341

[6] Исто

[7] Исто, p. 342

[8] Nilsson & Persson, 2003, p. 341

вриједности и норме централни фактор разумијевања људског понашања. На овај начин актери дјелују, не форсирајући своје личне преференције или личну корист у оквиру постојећих институционалних ограничења, већ прилагођавајући се постојећим праксама и процедурама.

Искључиво од степена интеграције одређених институција и правила зависи који ће се од два наведена приступа користити при анализи креирања јавних политика у области набавке гаса. У случају наше анализе, која се бави једном релативно младом секторском политиком, недовољно разрађеном и недовољно интегрисаном (особито у случају ЕУ), приступ нормативног институционализма стога није довољан и не даје одговоре на нека одступања у пракси у односу на европску политику набавке природног гаса. Када постоје стабилне институције, учвршћен и регулисан систем процедура и заједничких вриједности, може се говорити о нормативном институционализму. Како то у области политике снабдјевања природним гасом и енергетске политике уопште није случај, може се рећи да је рационални институционализам вјеродостојнији приступ, који ће послужити као једна од теоријских основа овог рада.

Наиме, у систему планирања енергетске политике природног гаса критичан број формалних актера (у виду држава-чланица ЕУ) још увијек у пракси примарно слиједи сопствене националне интересе. Стога је у мултидисциплинарном приступу једна од школа коју свакако треба консултовати рационални институционализам.

2.1.2. Теорије реализма, национални интереси и енергетска политика

Да бисмо разумјели енергетске политике држава појединачно, неопходно је утврдити којим националним интересима се конкретна европска држава води приликом креирања енергетских политика. Према Снајдеру национални интерес је, најпростије речено, оно што држава, „тј. они који у њој доносе одлуке, кажу да он јесте“.[9] За адекватно разумијевање овог односа, неопходно је консултовати ауторе који су се бавили проблемом корелације концепта јавне политике и националног интереса.[10] Од енергетских услова и интереса које конкретна држава има у енергетској сфери, зависиће и концепт политике за коју ће се опредијелити и циљеви које тим активностима желе постићи. Осим тога, национални интерес је тачка око које се слажу реалисти различитих усмјерења, сматрајући да она представља главни критеријум у складу са којим државе воде или би требало да воде своју спољну политику.[11]

Ипак, национални интерес не дефинише се на исти начин у области енергетске политике, као рецимо, у сфери војне безбједности. Понекад управо институционално организовање може бити гаранција задовољавања појединачних енергетских интереса. Тако је Миршајмерову тезу да су институције само одраз распореда моћи у систему,[12] у пракси негирала чињеница да су управо државе, које су најрањивије у домену енергетског снабдјевања, покренуле пројекат Енергетске уније.

Колган, Кохејн и Ван де Граф закључују да карактер и степен институционалних промјена у комплексним режимима, као што је енергетски, зависе од степена хомогености преференција кључних актера у овим институцијама.[13] Тако, уколико је хомогеност националних интереса кључних држава већа, институционалне промјене дешавају се у складу са Пирсоновом путном зависности (енг. “path-dependence”). Путна зависност

[9] Nincic, Miroslav, National Interest and its Interpretation, The Review of Politics, No. 61 (01), 1999, p. 40
[10] Видјети: Colgan, Jeff, Keohane, Robert O. & Van de Graaf, Thijs, Institutional Change in Energy Regime Complex, January, 2011. Political Economy of International Organizations Paper, 2011, pp. 1-34
[11] Jolić, Tvrtko, Nacionalni interes i moral u međunarodnim odnosima, Politička misao, god. 50, br. 1, 2013, str. 39
[12] Mearsheimer, 1994-1995, p. 6
[13] Colgan, Keohane & Van de Graaf, 2011, p. 30.

подразумијева анализу утицаја одређених кључних догађаја у историји на „пут“ који је нека држава одабрала и са ког ће тешко скренути, јер су „трошкови промјене пута већи“.[14] Аналогно томе, превише изражена хетерогеност енергетских интереса држава увијек води ка напуштању постојећих институција и трагању за новим институционалним решењима.

С друге стране, Карол Магон, који се бавио питањем утицаја енергетске политике ЕУ на њену економску конкурентност, подсјећа да, ма колико била хомогена институционална удруженост енергетских политика, резерва увијек постоји. Наиме, с обзиром на чињеницу да енергетска политика данас представља стратешки сектор економије, ниједна држава чланица није у потпуности спремна да преда своје надлежности другима, нити да у свакој сложенијој ситуацији примјењује енергетску политику искључиво по директивама које се доносе на нивоу изнад државног.[15]

Лајмбах и Милер, који су анализирали однос националног интереса и потребе за политичким промјенама у оквиру постојећег енергетског дијалога, утврдили су да су главне препреке у креирању заједничке енергетске политике управо национални интереси појединачних држава. Притом, интереси највећих држава чланица ЕУ, попут Њемачке, Француске и, у временском оквиру њиховог истраживања, тадашње државе чланице Велике Британије, значајно су се разликовали од интереса тзв. „мањих“[16] држава чланица, попут Мађарске, Италије, Пољске и Шпаније. Прва група показала је тенденцију да врши утицај на општу енергетску политику ЕУ, у складу са сопственим преференцијама, док друга група прихвата пасивну улогу у процесу креирања политика.[17] Међутим, и међу чланицама прве групе, преференције се разликују и државе нису једнако спремне да врше утицај на овај процес. Тако је, на примјер, Велика Британија, која располаже са довољно енергетских ресурса и има тако распоређену структуру снабдјевања да није имала потребу за интензивнијим укључивањем у заједничку европску политику за безбједност снабдјевања, била заинтересована за балансирање енергетске политике у односу на задате циљеве климатских политика.[18] Такође, политике поменутих седам држава-чланица из ове студије случаја разликују се и у другим доменима. На примјер, иако су једнако биле посвећене идеји либерализације тржишта, њихови ставови око начина на који се та либерализација треба спровести значајно се разликују.[19]

Посебно је интересантно да је државама-чланицама у вријеме покретања идеја о заједничком тржишту недостајала воља за унапређење тржишне инфраструктуре, у смислу изградње већег броја интерконектора на европском тржишту, умрежавања сјеверног и јужног и западног са источним дијелом тржишта, као и транспортне увезаности лука и терминала за течни природни гас (ТПГ) у Француској и Шпанији са Централном и Источном Европом. Ово је додатни доказ у пракси превладавања државног прерогатива унутар заједничке енергетске политике ЕУ и немоћи Комисије да се у поменутом периоду избори са појединачним националним интересима који односе примат у енергетској агенди. Тако је идеја о либерализацији тржишта која се заговарала од тог времена била помало парадоксална, јер без одговарајуће инфраструктуре либерализација није могућа.[20]

Такође, Лајмбах и Милер тврде да, како би се постигла она енергетска политика ЕУ коју данас заговара Комисија, морају се претходно помирити разлике у националним преференцијама и интересима о енергетском снабдјевању, као и националне енергетске

[14] Видјети: Pierson, Paul, Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics, American Political Science Review, 94 (2), 2000, pp. 251-267.
[15] в. Magoń, Karol, Energy Policy of the European Union and its Influence on EU Economic Competitiveness, Vilnius University – Faculty of Law, Vilnius, 2013. p. 179
[16] Аутори под овим термином подразумијевају економски слабије и политички мање утицајне државе чланице ЕУ.
[17] Leimbach, Berthold and Müller, Friedemann, European Energy Policy: Balancing national interest and the need for policy change – The current European energy dialogue, Freidrich Ebert Stiftung, 2008, p. 6
[18] Исто, стр. 7
[19] Исто, стр. 8
[20] Видјети: Leimbach and Müller, 2008, p. 8

политике држава чланица које и данас нису усклађене у односу на ЕУ.[21] Национални приоритети задржавају примат и када је у питању еколошка политика. Државе чланице тешко пристају на обимне финансијске трошкове зарад постизања виших еколошких циљева,[22] о чему ћемо више говорити у наставку овог рада.

Стивен Пацет, који је анализирао питање енергетске сарадње држава кроз призму институционализације њихове узајамне међузависности, подсјећа да је за модел Енергетске заједнице у сваком случају неопходно имати заједничке интересе држава, који се преклапају око кључних енергетских питања. Тамо гдје су интереси асиметрични, као што је примјер у случају односа интереса земаља потрошача и земаља произвођача енергената, заступљени ће бити модели флексибилног партнерства или билатералне дипломатије.[23] Де Волпи, који се бавио питањем регулације саме енергетске политике, такође тврди да је за спровођење добре политике неопходно мирење супротстављених интереса актера јавне политике, али и гаранција да таква политика има одговарајући јавни надзор.[24]

Пацет је закључио да за земље произвођаче енергената тешко да постоје интереси који би формирали модел односа Енергетске заједнице. Ове земље у ствари профитирају управо од не-успјевања билатералних односа са неком другом земљом произвођачем. Тако се може закључити да су државе генерално више склоне моделу билатералне дипломатије, јер им доноси највеће директне користи. За земље Југоисточне Европе пак (Пацет је у то вријеме анализирао примјер Румуније, Хрватске и Србије), интереси се узајамно више преклапају, јер у моделу Енергетске заједнице виде могућност остваривања веће енергетске безбједности, превазилажења сопствених тржишних проблема и лакше интеграције овог дијела тржишта Европе.[25]

Свакако, Пацет се ограђује да нису само интереси одлучујући фактор да би се државе опредијелиле за модел Енергетске заједнице. У пракси се потврђује и његова друга хипотеза, да је „вучна сила“ Европске уније и њен статус „регионалног хегемона“, кључ који успијева да надомјести одсуство заједничких интереса у региону, особито код земаља које имају амбицију да постану чланице ЕУ. На тај начин и геополитички фактор игра значајну улогу у јачању мултилатералних институција. Пацет опет подвлачи да то није исто што и регионална геополитика, која често може да тражи епилог својих енергетских циљева у моделу билатералне дипломатије.[26]

Такође битно питање, које је Пацет више успутно обрадио, јесте и како успостављени енергетски институционални режими утичу на домаће енергетске секторе и понашање националних енергетских компанија унутар оваквих режима. Ми ћемо анализирати обрнути смјер утицаја: лобирања ових компанија и њихов утицај на енергетске секторе европских земаља. Ово питање истражићемо у наставку рада, посебно у одјељку који се бави питањем снабдјевања гаса у земљама ЕУ, као и у осталим земљама Европе.

Колган, Кохејн и Ван де Граф, који су се бавили динамиком теорије промјена у комплексним институционалним режимима, на примјеру нафтних тржишта извели су закључак да је готово немогуће да се неки кохерентнији институционални режим у енергетској области креира у догледно вријеме. Један од разлога за то су инертност институционалних система и дивергенција преференција и националних интереса кључних држава у том систему.

---

[21] Leimbach and Müller, 2008, p. 11

[22] Lewis, Jeffrey, Where Informal Rules Rule: The Council General Secretariat and Presidency in Everyday EU Decision Making, International Studies Association Conference, San Diego, March, 2006, p. 20

[23] Padgett, Stephen, Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence, Journal of Common Market Studies, 2011, Vol. 49, No. 5, p. 1070

[24] De Volpi, Alexander, Energy Policy Decision-Making: The need for Balanced Input, Bulletin of the Atomic Scientists, Chicago, December 1974. p. 30,31

[25] Padgett, Stephen, 2011, p. 1083

[26] Видјети: Padgett, Stephen, Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence, Journal of Common Market Studies, 2011, Vol. 49, No. 5, p. 1084

Тако, рецимо, функционалност и политика организације као што је Међународна агенција за енергетику зависи од степена усклађености интереса највећих увозника нафте, од воље водећих држава као што је САД и евентуалних промјена у виду нових облика сарадње између, на примјер, Кине и Индије.[27] Када кажемо функционалност Међународне агенције за енергетику (енг. International Energy Agency, IEA), мислимо прије свега на њене двије основне функције: одржавање енергетских система у случају наглих прекида снабдјевања нафтом и унапређење сарадње, размјене информација и технолошких сазнања међу државама, као и стално унапређивање мјера и циљева енергетске политике.[28]

2.1.3. Теорије јавног управљања и јавне дипломатије и секторске политике

Да бисмо правилно разумјели изазове са којима се суочавају креатори енергетских политика, морамо узети у обзир и теорије јавног управљања. Код Поље Кацамунске налазимо добар осврт на концептуалне и теоријске проблеме у разумјевању самог појма јавног управљања. Прије свега, ауторка је дала свеобухватан систематски и критички осврт на литературу која се бави овим концептом и систематизовала различите моделе јавног управљања.

Кацамунска тврди да се појмови власти и управљања често неоправдано узајамно мијешају. Управљање, најпростије речено, представља једначину – влада „плус“ јавне политике, институције, систем економских односа и невладин сектор.[29] Тако се класичне дефиниције јавног управљања односе примарно на способност власти да креирају и примјењују политике, другим ријечима, да управљају друштвом.[30] Притом, савремене дефиниције јавног управљања све више у центар истраживања постављају друштвене интеракције. У том контексту, децентрализација управљања и реформа цивилног сектора доприноси јачању политичке одговорности, легитимитету доношења одлука и већој транспарентности, услед учешћа свих актера. Ипак, ауторка признаје да децентрализација управљања не значи да је улога државе у фази слабљења. У питању је више тзв. „трансформација“ улоге држава,[31] кроз фузију са цивилним сектором и већу координацију приватних и јавних ресурса.

Према широј дефиницији, јавно управљање је представљено као способност јавних институција да обезбиједе јавна и друга добра која потребују или захтијевају грађани и они који их представљају, и то на транспарентан, непристрасан и одговоран начин.[32] Ова дефиниција је општи темељ за различите приступе управљању, мада се може рећи да је највише коришћена код међународних организација, које кроз програме „доброг управљања“ покушавају да подрже реформе и ојачају капацитете влада њених чланица да промовишу и јачају улогу цивилног друштва у процесу управљања, како би га учиниле ефикаснијим.[33] Јавно управљање је тако постало појам који покрива различите концепте, као што су јавни менаџмент, корпоративно управљање и „добро управљање“, као концепт реформи које подржавају Свјетска банка и Међународни монетарни фонд, јавно-приватна партнерства итд.

[27] Colgan, Jeff, Keohane, Robert O. & Van de Graaf, Thijs, Institutional Change in Energy Regime Complex, Political Economy of International Organizations Paper, 2011, p. 29
[28] Исто, стр. 9
[29] Katsamunska, Polya, The Concept of Governance and Public Governance Theories, Economic Alternatives, Issue 2, 2016, pp. 137
[30] Исто, стр. 133
[31] Katsamunska, 2016. 137
[32] Исто, стр. 134
[33] Исто

У оквиру ове мјешавине тумачења и дефиниције самог концепта, могу се издвојити четири различита приступа: хијерархије, тржишта, мреже и заједнице.

Према тзв. хијерархијском приступу, јавно управљање спроводи вертикално интегрисана држава, док приступ тржишта, потпуно супротно, регулише и алоцира ресурсе тамо гдје су они најпотребнији, а не тамо гдје политика донесе одлуку да је то неопходно.[34] Приступ мрежа обухвата велики број актера који су дио одређених, „тематских" мрежа и обухватају јавне институције, интересне групе и организације у оквиру релевантне секторске политике. Мреже варирају од кохерентних друштвених заједница до коалиција, "ad hoc" уједињених око конкретног питања. Мреже политика олакшавају координацију приватних и јавних интереса и доприносе повећању ефикасности у спровођењу мјера политике, па су најмање критикован приступ. Иако су често односи ових мрежа и јавних институција власти узајамно зависног карактера, може се десити и да се интереси мрежа буду узајамно супростављени.

Ајкланд је анализирао приступ мрежа политика у систему као што је ЕУ,[35] као приступ који је потекао из потребе да се анализира креирање политика на националном нивоу под новим управљањем, насталим као производ нео-либералних реформи. Ови процеси су изазвали фрагментацију политика унутар јавног одлучивања, али и повећану међузависност држава чланица унутар ЕУ. Ајкланд је посебно размотрио и питање јачања улоге не-државних актера у овако умреженој структури.[36]

Најзад, приступ „заједнице" одбацује све што заговарају приступи хијерархије и тржишта и сматра да проблеме од јавног значаја треба и могу да рјешавају искључиво друштвене заједнице, са минималним учешћем државе, јер је државна и локална власт најчешће оптерећена великим бирократским апаратом да би могла ефикасно да ријеши сва текућа питања.[37]

Поред ових „структурних" приступа, постоје и два тзв. „динамичка" приступа, који на јавно управљање гледају као на процес, јер оно није питање структура, већ интеракције између актера у процесу спровођења политике. Први приступ се фокусира на процес координације институција. Други приступ анализира процес управљања и поставља три кључна питања: колико је држава способна да управља друштвом, којим циљевима држава може да управља, као и ко одређује те циљеве, обухватајући и односе актера у том процесу. Очигледно је да овај динамички приступ тежи да дефинише начин на који јавни и приватни, односно државни и друштвени актери контролишу економске активности и доводе до постављених циљева. Притом, треба напоменути да и овај приступ признаје централну улогу владе у обезбјеђивању постизања економских циљева и потреба друштва.[38]

Јавно управљање, бар када се говори о ЕУ, обухвата и своју спољну димензију, јер се енергетска политика ЕУ „извози" изван ЕУ и у земље кандидате и чланице Енергетске заједнице, о чему ћемо више говорити у наставку рада. Кад је у питању заступање у спољној димензији секторских политика, иако ЕУ има велики утицај на енергетске политике земаља у сусједству, а представници ЕУ показују тенденције да врше утицај на њихову структуру снабдјевања.

Анализирајући изазове са којима се суочава савремена јавна дипломатија, Проедру и Франгониколопулос помињу нове технологије које могу бити веома корисне приликом промовисања одређених политика. Као лош примјер наводе њемачку енергетску политику, која у циљу заштите сопствене економије инстистира на билатералним консулатацијама и преговорима са другим земљама, од којих су неки иза затворених врата, што често изазива сумњичавост код других држава чланица или институција ЕУ. Проедру и

[34] Katsamunska, 2016, p. 135
[35] Видјети: Eikeland, Per Ove, The Third Internal Energy Market Package: New Power Relations among Member States, EU Institutions and Non-state Actors?, Journal of Common Market Studies, 2011, Vol. 49 No. 2, p. 247
[36] Eikeland, 2011, p. 247
[37] Katsamunska, 2016, p. 136
[38] Katsamunska, 2016, pp. 136

Франгониколопулос сматрају да таква дипломатија може само наштетити интересима Њемачке.[39]

Аутори наводе три основна разлога због којих би политички актери, представници националних влада и наднационалних институција требало да повећају транспарентност политика у односима са јавношћу:

1) изградња већег степена повјерења јавности према актерима;

2) боље објашњене јавне политике имају већу шансу за ширим степеном подршке јавности;

3) најзад, недостаци представљене политике који у том процесу буду примијећени од стране јавности и друштвених група отварају, кроз могућност унапређења, лакшу имплементацију ове политике.[40]

Проедру и Франгониколопулос наглашавају да се понекад јавне политике и јавна дипломатија баве питањима која превазилазе границе правне јурисдикције, углавном из разлога што су то питања од глобалног значаја. У случају енергетске јавне политике то је и више него евидентно, прије свега из разлога што се ово питање преклапа са кључним питањима еколошке политике, спољне политике, геополитике, глобалне економије и трговине итд. То је додатни разлог да се укрсте сазнања и основни циљеви ових политика и утврди како се они рефлектују на енергетку политику.

2.2. Енергетска безбједност

2.2.1. Дефиниција енергетске безбједности и ризици са којима се суочавају креатори политика

Један од проблема којим се посебно баве креатори енергетске политике је питање енергетске безбједности. Анализа енергетске безбједности, у контексту односа понуде и тражње на тржишту, неодвојива је од анализе концепта енергетске политике уопште. Креатори енергетских политика се у свом процесу планирања политика примарно суочавају са изазовима енергетске безбједности. Стога ћемо у наставку посебну пажњу посветити енергетској безбједности, еволуцији овог концепта у стручној литератури, као и савременим приступима и теоријама које се њиме баве.

Готово сви приступи енергетску безбједност тумаче као најрањивији аспект енергетске политике.[41] Неопходно је стога кренути од анализе самог концепта, као и основних услова у самој енергетској структури снабдјевања, али и у узајамним енергетским односима држава које треба испунити како та безбједност не би била угрожена.

Да би се могла водити дискусија о предметном концепту уопште, неопходно је сагласити се око њене дефиниције. Свјетски енергетски савјет (енг. World Energy Council) предложио је једну општу, заједничку дефиницију енергетске безбједности као

[39] Proedrou, Filippos & Frangonikolopoulos, Christos, "Refocusing Public Diplomacy: The Need for Strategic Discursive Public Diplomacy", Routledge, Taylor & Francis Group, 2012, p. 740

[40] Proedrou & Frangonikolopoulos, 2012, p. 741

[41] Buchan, 2010, p.368; Tosun, Jane; Solorio, Israel, Exploring the Energy-Enviroment Relationship in the EU: Perspectives and Challenges for Theorizing and Empirical Analysis, European Integration Online Papers, Special Mini-Issue 1, Vol. 15, Article 7, 2011, p. 4

континуирано снабдјевање енергентима, у смислу снабдјевања одговарајућим количинама енергената по прихватљивим цијенама.[42]

Свјетски енергетски форум (енг. World Energy Forum) дефинише енергетску безбједност двојако: као смањену рањивост на привремене или дугорочне прекиде у снабдјевању енергентима, али и као доступност локалних и увозних енергената за потребе задовољавања растуће тражње.[43] Дакле, енергетска безбједност се махом везује за снабдјевање енергентима, али њен циљ није само да максимизира дугорочно задовољење енергетских потреба или смањи енергетску зависност, већ и да смањи ризике који доводе до те зависности и рањивости.

Концепт рањивости енергетских система је генерално дефинисан у извјештајима Свјетског енергетског форума као: „незаштићеност одређеног објекта од напада или наношења штете“ или као „критична прекретница у временској инстанци испоруке енергената, која формира осјећај угрожености или забринутости за будућност“.[44] Рањивост енергетског система мјери се степеном способности одређеног енергетског система да одговори на одређене угрожавајуће околности, било да се ради о нестабилним политичким ситуацијама у земљама извозницама енергената, растућој тражњи у земљама увозницама или неизвјесностима које доноси либерализација тржишта.

Намеће се логично питање: који су индикатори рањивости које формални актери могу препознати приликом креирања и спровођења енергетских политика. Степен рањивости одређене државе мјери се комбинацијом различитих фактора: јачине енергетског система, флексибилности у модификовању структуре снабдјевања, спремности на брз одговор и адаптацију у случају пораста цијена енергената, као и способности рјешавања проблема наглог прекида снабдјевања.[45]

Уколико су на вријеме препознати, индикатори рањивости могу бити пола решења за креаторе политика, али и за даље дјеловање актера на тржишту. Тако се енергетска рањивост се може рјешавати на више нивоа: глобалном (истраживање и праћење глобалних ресурса), регионалном (повезивање држава и стварање енергетских унија ради безбједнијег планирања снабдјевања), националном (гаранција националне безбједности) и потрошачком (задовољавање тражње на тржишту).[46]

Треба нагласити да се у литератури често, забуном, изједначују појмови енергетске зависности и енергетске рањивости. Одређена земља може имати висок степен зависности од увоза нафте, а да рецимо, на њену структуру увоза не утичу промјене у структури снабдјевања. Исто тако, рецимо, држава може да има потпуно задовољавајуће резерве нафте и природног гаса, а да се читав економски систем ослања на енергетски извоз, као што је примјер код Русије, највећег извозника природног гаса за европско тржиште.

Моргентау је успутно обрадио енергетску безбједност као један од нивоа опште, државне безбједности. Он државну безбједност дефинише као „неповредивост државног територија и државних институција“, што подразумијева трајни опстанак државе и њених институција, као и слободу дјеловања државе у циљу одбране властитих интереса.[47] Он сматра да трошкове државне безбједности одређују, прије свега, својства енергената и технологије које се користе у њиховој производњи, транспорту и дистрибуцији, али и схватања креатора политике шта је све нужно учинити за одржавање државне безбједности на свим нивоима.

---

[42] Vulnerability of Europe and its Economy to Energy Crises, World Energy Council, London, 2007 у: Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи“, 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007. стр. 121

[43] Vulnerability of Europe and its Economy to Energy Crises, World Energy Council, 2007, p. 121

[44] Vulnerability of Europe and its Economy to Energy Crises, World Energy Council, 2007. pp. 122-124

[45] Исто

[46] Исто, стр. 124

[47] Видјети: Hamilton, Michael, Analiza energetskih politika – Pojmovni okvir, Jesenski i Turk, Zagreb, 2018. p. 562

Хамилтон није понудио прецизну дефиницију питања безбједности у енергетској сфери, осим тезе да она подразумијева претјерану зависност од увоза енергената из одређене земље.[48] Проблему претјеране увозне зависности можемо додати и друге ризике енергетске безбједности: неповјерење у снабдјевача, технологију коју он користи, или квалитет производа који је у понуди, отварање могућности политичких и ратних сукоба око ресурса на трећим територијама, стратегије картела за утицање на односе понуде и тражње, као и цјеновна нестабилност конкретног енергента.

Аутор који се бавио анализом изузетака у оквиру концепта енергетске безбједности, Веико Макела, заступа тезу да је приликом процеса институционализације енергетске политике као засебне секторске политике – сами појам енергетске безбједности остао недовољно концептуално одређен и теоријски неразрађен.[49] Критикујући приступе који концепт енергетске безбједности исувише упрошћено изједначавају са „енергетским сиромаштвом“, Макела је поставио неколико кључних питања. Прије свега, питање је у којој мјери праксе постизања енергетске безбједности заправо подижу ниво енергетске нестабилности и угрожености. Такође, упитно је и колико су исте политички мотивисане, односно, фокусирају се на питања која се заправо и не тичу директно енергетске безбједности.[50]

Критикујући савремени концепт енергетске политике као појам конципиран и дефинисан према околностима и специфичностима енергетског система САД, Макела је поставио питање: када енергетска безбједност за једне значи небезбједност за друге и конкретно, за које државе?[51]

Хамилтон спорадично наводи и неколико ризика који нису енергетске природе, а могу потенцијално утицати на безбједност тих држава. Неки од њих су и усмјереност мање развијених држава на фосилна горива у својој структури снабдјевања, чиме се трајно загађује животна средина и омета испуњење циљева еколошке и климатске политике околних држава. Други су, рецимо политичке промјене унутар држава које се могу одразити на спољну димензију енергетских односа, а тиме и на националну безбједност и сл.

Иако је генерално прва асоцијација на питање ризика нагли прекид снабдјевања из одређеног правца или повећање цијена енергената, све више се говори о економским условима у земљи као предуслову за адекватно планирање снабдјевања, модернизацију енергетског система, увођење нових извора снабдјевања, спровођење реформи у енергетским системима итд.[52]

Ризик прекида снабдјевања у физичком смислу односи се, прије свега, на изненадне, једностране раскиде уговора о снабдјевању или нагле прекиде испорука у системима у којима се енергенти достављају путем енергетских мрежа, транспортних мрежа и енергетске инфраструктуре. Прекиди могу бити изазвани не само политички мотивисаним прекидом испорука, већ и терористичким нападима, физичким кваровима на енергетским системима и сл. Треба напоменути и да сви нагли прекиди у снабдјевању могу имати и дугорочне посљедице у виду дисбаланса понуде и тражње на тржишту, са даљим импликацијама на погоршање енергетских и политичких односа у земљи и на регионалном и глобалном нивоу.

У стручној литератури се најчешће, од свих побројаних, ризици политичке природе представљају као највећи, јер земље извознице обуставу испорука често користе као средство за постизање искључиво политичких циљева.[53] Ово се уједно представља и као злоупотреба јавних политика, јер циљеви тако конципиране енергетске политике нису усмјерени на задовољавање основних енергетских потреба грађана.

[48] Hamilton, 2018, p. 562
[49] Mäkelä, Veikko, Securing energy, threathening lives - An interpretative analysis of the energy security concept through the “logic” of exceptionalism, University of Tampere, 2015, p. 2
[50] Mäkelä, 2015, p. 4
[51] Mäkelä, 2015, p. 4
[52] Видјети: Vulnerability of Europe and its Economy to Energy Crises, 2007, p. 121
[53] Исто

Ризици које ЕУ препознаје као примарне су, између осталих:

- Растућа зависност од енергетских увоза у будућности, који ће бити додатно оптерећени и политичким односима међу земљама;
- Политичка нестабилност региона земаља извозница;
- Недовољан број инвестиција у енергетску инфраструктуру земаља извозница;
- Лоша инфраструктурна умреженост европских земаља за потребе адекватног и благовременог одговора на прекиде у снабдјевању.[54]

Када бира између краткорочне и дугорочне стратегије енергетске безбједности, ЕУ увијек даје примат дугорочној, јер тежи усклађивању свих појединачних циљева енергетске безбједности са стратешким безбједносним припремама за одговор на највеће ризике.[55]

Поред наведених, све актуелнији изазови са којима се суочавају креатори политика су и опште грађанско неповјерење према новим изворима снабдјевања, непредвидљивост и дисконтинуитет енергетских политика највећих извозника гаса, као и еколошки ризици тог снабдјевања.[56]

Треба напоменути и да се суочавање са енергетским ризицима најчешће, сасвим погрешно, везује искључиво за дјеловање влада и држава. У прошлости то и јесте било тако: државе су се узајамно награђивале споразумима и уговорима, узајамно кажњавале или, просто, ништа их није обавезивало на одређивање реалне висине надокнада друге стране при енергетској трговини. У неким случајевима било је и војних обрачуна око енергетских ресурса. Заговорници неолибералног приступа тржиштима сматрају да многе од ових мјера више нису могуће, јер се све више укључују и други актери, организације и грађани као крајњи корисници енергената. Осим тога, тржиште које тежи либерализацији је само по себи „саморегулишуће“[57] и тешко подлеже политичким утицајима и интересима, јер се повећава броја активних тржишних актера, те тиме и флексибилност и промјенљивост енергетских система.

Ова флексибилност, с друге стране, опет може значити другу врсту ризика и непредвидљивости кретања цијена, понуде и тражње и, у том смислу, планирања снабдјевања. Ипак, о тим ризицима можемо говорити тек када тржишта заиста буду потпуно отворена и без политичких утицаја. У овом моменту и некој средњерочној перспективи та очекивања су нереална, а примарни разлог за то је неодвојивост енергетских интереса појединачних држава од питања државне безбједности, о чему ћемо више говорити у наставку, у оквиру анализе школа енергетске безбједности.

2.2.2. Еволуција концепта енергетске безбједности

Черп и Џувелова бавили су се еволуцијом више концепата и аспеката анализе енергетске безбједности, за које сматрају да су се развијали у оквиру различитих политичких агенди за снабдјевање енергентима. Агенде су се припремале за потребе планирања транспорта и логистике приликом снабдјевања, у оквиру војног наоружања или за потребе обезбјеђивање функционисања тржишта и инвестиционе ефикасности, што је резултирало појавом три различита приступа енергетској безбједности.

Први приступ је тзв. суверени приступ, са својим корјенима у политичким наукама, други има корјене у природним наукама, а трећи у економији и комплексним системским

[54] Vulnerability of Europe and its Economy to Energy Crises, 2007, p. 123
[55] Исто, стр. 121
[56] Видјети: Исто, стр. 123
[57] Vulnerability of Europe and its Economy to Energy Crises, 2007, p.122

анализама.[58] Данас су ови различити аспекти енергетске безбједности до те мјере испреплетени и узајамно условљени да се на њих не може одговорити у оквиру само једног од ових приступа.[59] Неопходне су теорије и сазнања различитих области политика и један свеобухватни, интердисциплинарни приступ.

Други талас анализа енергетске безбједности, који се појавио у последњим деценијама XX вијека, у фокусу анализе има првенствено питања рањивости енергетских система у односу на факторе који нису изазвани политичким мотивима, у виду наглих прекида снабдјевања на тржиштима нафте, гаса или неког другог енергента. Ове студије пребацују свој дискурс са питања ко контролише енергетску безбједност на питање: Колико су рањиви енергетски системи? Ово питање је постављено више у технолошком и економском смислу, али не занемарује ни аспекте политичке и институционалне анализе, јер су савремени енергетски системи све комплекснији.[60]

Први глобални примјер озбиљне енергетске кризе и опасности прекида снабдјевања енергентима догодио се на тржишту нафте, 1973. године. Тада су арапске земље, чланице ОПЕК-а, заједно са још неколико арапских замаља изван ове организације стопирале испоруке нафте у САД, Холандију и још неколико земаља које су подржале Израел у израелско-арапском сукобу, што је имало за посљедицу да се цијене нафте учетвороструче и изазове велика економска криза која је реазоткрила рањивост глобалног процеса снабдјевања нафтним енергентима.

Тако Черп и Џувел наводе да се енергетска безбједност, у првих осам деценија двадесетог вијека огледала углавном у обезбјеђивању и заштити нафтних резерви, а прекид испоруке овог енергента се перципирао као непријатељски гест у међународним односима, било у оквиру или изван војног конфликта.[61]

Да бисмо боље разумјели савремене изазове снабдјевања на тржишту гаса и стратешке одговоре на исте, послужићемо се у наставку упоредном анализом сличних пријетњи које су се јавиле нафтном тржишту након нафтног ембарга 1973. године. Стога ћемо потражити одговор на питање како су се, и данас актуелна, питања наглог прекида снабдјевања и слични проблеми са земљама извозницама решавали својевремено на нафтном тржишту. Стратегија којом су се тада руководиле западне земље, прије свега САД, имала је успостављање међународних енергетских односа на начин на који се овакав сценарио не би више могао поновити, бар не у мјери у којој је погодио привреде ових земаља.

Стратегија је обухватала три елемента:

1. Инсталирање војних и политичких субјеката под покровитељством САД у земљама извозницама нафте и регионима произвођача, познатије као тзв. Картерова доктрина;
2. Форсирање развоја глобалног тржишта у ком ће све више актера моћи добити своју улогу, што ће умањити опасност да поједини актери имају превише утицаја на тржишту;
3. Формирање релевантне међународне институције, што је касније и реализовано кроз Међународну енергетску агенцију (енг. International Energy Agency, IEA) са циљем да, између осталог, координише хитне одговоре на одлуке ОПЕК (енг. OPEC) земаља о прекиду испоруке нафте.[62]

Може се рећи да све елементе овакве стратегије одговора на кризне сценарије и превентиве у безбједности снабдјевања налазимо и данас у националним стратегијама земаља увозница на тржишту гаса. Примјер за то је пројекат Енергетске уније, у којој би била обједињена сва три аспекта горе поменуте стратегије. Прије свега, концепт Енергетске

[58] Cherp, Oleg; Jewell, Jessica, The three perspectives on energy security: intellectual history, disciplinary roots and the potential for integration, Current Opinion in Environmental Sustainability, Lund University, 2011, p.1
[59] Cherp & Jewell, 2011, p.1
[60] в. Cherp & Jewell, 2011, p.2
[61] Cherp & Jewell, 2011, p.3
[62] в. Cherp & Jewell, 2011, p.3

уније је конципиран тако да успоставља засебан систем систем одлука који се преко Енергетске заједнице „извози“ и инсталира у земљама које нису чланице ЕУ, и на тај начин директно контролишу и одлуке њихових влада. Друго, Енергетска унија се све више окреће диверзификацији ресурса и укључивању других спољних актера на ово тржиште, у циљу смањења зависности од истих увозника. На овај начин се доприноси и развоју глобалног тржишта, у контексту о ком говори Голдтау.[63] Најзад, институције ЕУ као што је Комисија теже да успоставе регулаторне механизме који би имали за циљ синхронизовани одговор ЕУ на пријетње у виду прекида снабдјевања на тржишту гаса.

Традиционални изазов обезбјеђивања довољно залиха енергената тако је остао у корјену концепта енергетске безбједности скоро током цијелог XX вијека. Иако у савременим условима бројни други ризици и аспекти проширују овај концепт, суштина и даље остаје непромјењива. Корјен има у политичким наукама и релевантним дисциплинама као што су јавне политике, студије безбједности и глобалног управљања, а кључно питање на које покушава да да одговор је: ко контролише енергетске ресурсе и којим механизмима?[64]

С друге стране, постоји још један, мање примјетан, али за данашње услове једнако значајан аспект решавања питања прекида снабдјевања у то вријеме: подршка и охрабривање развоја производње и извоза у пријатељским земаљама (као што су то тада биле Аљаска, Канада и сл.). Паралелу на тржишту гаса данас налазимо у форсирању развоја производње гаса у азијским земљама извозницама, као главним руским конкурентима на тржишту, али и форсирање нових технологија у својим енергетским политикама.

Черп и Џувелова су успутно у својим анализама развоја концепта енергетске безбједности дотакли и врло битно позитивних посљедица криза у снабдјевању, у контексту алармирања горућих проблема у енергетској политици и проналажења ефикасних и дугорочних решења. Примјер за то је био управо нафтни ембарго, који је подстакао земље да се опредијеле за постепено напуштање нафте у својој структури снабдјевања. Слично се десило у ЕУ на гасном тржишту након гасних криза 2006. и 2009. године, када се државе почеле да се окрећу алтернативним енергентима. У том смислу, може се закључити да земље извознице било којом негативном, политички мотивисаном одлуком (у смислу прекида или ометања снабдјевања) дугорочно губе купце, који се преусмјеравају на неке поузданије изворе снабдјевања.

Прелазак са нафте на друге изворе снабдјевања почео је убирати своје плодове тек осамдесетих и деведесетих година прошлог вијека, када су цијене нафте трајно опале и када је ризик од економског и индустријског колапса изазваног наглим прекидом испоруке нафте сведен на минимум, макар привремено. Овдје се опет може повући паралела у односу на тржиште гаса: политика диверзификације ресурса након гасних криза 2006. и 2009. тек треба да покаже своје резултате у деценијама које слиједе.[65]

2.2.3. Школе енергетске безбједности

Черп и Џувелова сматрају да се данас могу издвојити двије кључне школе енергетске безбједности: геополитичка и институционална. Геополитичка школа је нешто старија – појавила се као водећа у вријеме свјетских ратова и нафтног ембарга, а и данас узима у обзир и нове врсте пријетњи енергетској безбједности, актуелну реалност „нафте на врхунцу“,

[63] в. Goldthau, Andreas, editor. The Handbook of Global Energy Policy, Wiley-Blackwell, John Willey and sons Ltd. 2013.
[64] Cherp & Jewell, 2011, p. 4
[65] „Europe wants diversification, new sources, new routes – Sefcovic“, Azernews, 08.01.2019. ; „EU mediates Russia, Ukraine gas dispute talks“, Reuters, December 9, 2016; Grigas, Agnia, The New Geopolitics of Natural Gas, Harvard University Press, London, 2017. p. 164

односно постепеног смањивања њених глобалних залиха у наредним деценијама. Неки од аутора ове школе су и Клер, Ларсон и Карл (Klare M.T, Larsson R.L, Karl T.L).[66]

Друга школа се фокусира на институције и системе глобалног управања, укључујући и међународна тржишта и не-државне актере и аранжмане који нису само баланс моћи различитих државних актера. Аутори ове школе, као што су Голдтау, Флорини, Ван де Грааф и други (Goldthau A, Van de Graaf T, Florini A.) користе сазнања из теорија друштвених наука и теорија глобалног управљања.[67]

Иако је прва школа била готово и једина у почетку и веома је утицајна и данас, алтернативни дискурси су се појавили управо да би скренули пажњу креаторима јавних политика на пријетње које нису искључиво политичке или геополитичке природе и за које се решења могу пронаћи у природним, економским и технолошким наукама.[68] Тако су се упоредо са геополитичким стајалиштем већ у последњим деценијама XX вијека развили приступи који су тежили да се баве системском анализом, како би разумјели комплексност енергетског система који је захтијевао мултидисциплинарни приступ.

Овом развоју су посебно допринијеле двије идеје које су се појавиле у том периоду: идеја о глобално исцрпљивим ресурсима и идеја о рањивости и несавршености комплексних технолошких система.[69] Један од очигледних примјера је и Чернобиљска катастрофа из 1986. године, која је угрозила не само енергетску и националну безбједност једне државе, већ и еколошку безбједност Европе. Тако су пријетње у виду политички мотивисаних прекида снабдјевања замијењене или допуњене другим врстама пријетњи, не-политичке природе. Испоставило се, дакле, да су државе рањиве не само на политички мотивисан прекид снабдјевања, већ и на терористичке нападе, саботаже, природне катастрофе и сл. пријетње.[70]

Посебан талас мишљења о енергетској безбједности развио се током осамдесетих и деведесетих година XX вијека. Овај правац је настао упоредо са развојем идеја економског либерализма (који је заговарао тзв. саморегулишућа тржишта, која искључују државни протекционизам) и подразумијевао је тзв. дерегулацију енергетске понуде. То је значило да тржишта сама по себи могу гарантовати много ефикаснију расподјелу енергената и континуираност снабдјевања, уколико нису контролисана од стране држава и уколико је обезбијеђена диверзификација тржишних актера.[71] Заправо, циљ је био „деполитизација“ тржишта, јер је политички аспект тржишних односа одједном перципиран као узрок свих дотадашњих проблема у снабдјевању.

Дезмон Динан, међутим, заступа тезу да управо политичка воља недостаје државама чланицама да се консолидује јединствено тржиште у виду пуне економске интеграције. То је нарочито случај када је у питању преношење директива у националне правне системе.[72] Стога су потребни различити механизми јавних политика за подршку развоју јединственог тржишта.[73]

Овакви правци мишљења дали су подстрека развоју анализа економских аспеката енергетске безбједности, јер се на енергенте више није гледало само као на јавно добро, већ као на тржишни производ.[74] Тржишне теорије су пренеле фокус истраживања са физичке доступности енергената на њихове цијене, што је допринело увођењу и неких нових императивних циљева у концепт енергетске безбједности, а самим тим и у нове агенде креатора политике: приуштивост енергената, економско благостање, доступност на тржишту и сл. Такође, економске промјене у одређеној земљи налажу поновно разматрање

[66] в. Cherp & Jewell, 2011, p. 4
[67] Cherp & Jewell, 2011, p. 4
[68] Исто
[69] Исто, стр. 5
[70] Cherp & Jewell, 2011, p. 5
[71] Исто
[72] Динан, Дезмон, Све ближа Унија – увод у европску интеграцију, Службени гласник, Београд, 2009. стр. 371.
[73] Исто
[74] Cherp & Jewell, 2011, p. 5

енергетских решења, концепата и циљева енергетске политике, када год до тих промјена дође.[75]

Макела се на одређени начин надовезује на овај правац мишљења, заступајући тезу да се савремене анализе енергетске безбједности могу свести у основи на два темељна принципа. Први је задржавање суверенитета над енергетским ресурсима од стране држава, а други, упоредне промјене које се морају пратити, у виду континуираног развоја економије, технологије, модернизације и конзумеризма, с друге стране.

Макела се позива на тзв. „4 А" принципа енергетске безбједности: доступност, приступачност, приуштивост и одговорност (енг. „availability, accessibility, affordability, accountability"). Ове принципе као основне принципе енергетске безбједности усвојиле су све водеће међународне организације: Уједињене нације (United Nations, UN), Међународна агенција за енергетику (the International Energy Agency, IEA) и Свјетска банка (World Bank) и стандардизовале их на одређени начин. Савремени теоретичари енергетске безбједности користе их као полазну основу из које су изведене све енергетске политике држава. Све чешће се користе и у реторици креатора политика при промовисању и презентовању циљева енергетске политике, приликом обраћања домаћој и међународној јавности.[76]

Макела подржава еволуцију концепта енергетске безбједности, у виду проширења броја актера. Ипак, он попут Черпа и Цувелове, критикује тенденције да се не-државни актери, као што су приватне компаније, агенције за заштиту животне средине и невладине организације третирају као изражено утицајни субјекти енергетске политике, иако енергетску безбједност гарантује примарно држава, односно институције власти у њој.[77] Ако се узму у обзир примјери из новије праксе да државе, без обзира на номинално залагање за либерализацију тржишта, енергенте и даље третирају првенствено као „јавно добро", а не „тржишни производ", можемо рећи да су горе наведене тезе практично доказане.

2.2.4. Енергетска безбједност и енергетска политика

Код земаља које су доминантно увозници природног гаса, енергетска политика се поима као синоним за енергетску безбједност.[78]

Ћамбра наводи проблем преокупације питањем енергетске безбједности које покреће два кључна питања која могу користити приликом детектовања енергетских проблема и њиховог рјешавања кроз енергетску политику. Прво питање тиче се улоге држава: да ли државе чланице у условима модерних изазова енергетској безбједности имају примарно право да управљају проблемима, без модела свеобухватности и координације коју пружа европски модел политика. Друго питање се односи на конвенционалне инструменте енергетске политике и њихову ефикасност у суочавању са убрзано промјењљивим циљевима.[79] За рјешавање енергетских питања која у основи нису искључиво националне природе ипак је потребан свеобухватан и мултидимензионалан приступ енергетској политици, који ће унаприједити и најделикатније механизме дјеловања и на најситније енергетске проблеме. Овакав приступ може имати позитиван исход и на сва већа, глобална и регионална енергетска питања, попут енергетске ефикасности, одрживог развоја, смањења увозне зависности и питања општег снабдјевања итд.[80]

[75] Vulnerability of Europe and its Economy to Energy Crises, World Energy Council, London, p. 121
[76] в. Mäkelä, Veikko, Securing energy, threathening lives - An interpretative analysis of the energy security concept through the "logic" of exceptionalism, University of Tampere, 2015, p. 2
[77] Mäkelä, 2015, p. 16
[78] Ciambra, 2013. p. 2
[79] Ciambra, 2013, p. 41
[80] Исто

Тако се развија основна матрица сукобљених приступа процесу креирања енергетских политика у ЕУ (види ниже: Табелу 1.1).

Табела бр. 1.1 Матрица приступа при креирању енергетских политика

Врста приступа:	Безбједносни приступ	Мултидимензионални приступ
Ниво дјеловања:	Државе чланице	Европска интеграција
	Безбједносно-мотивисан оквир	**Оквир политизације енергетских питања**

Извор: Ciambra, 2013

На основу ове матрице, аутор нуди укрштањем врсте приступа и нивоа дјеловања четири различита модела енергетске политике која се сукобљавати у будућности. Први је интегрисани безбједносни модел, по ком би ЕУ имала довољно механизама и технократске спремности да даје адекватне одговоре на енергетске изазове и постала кључни геополитички играч. Други је мултидимензионални, државо-центрични модел, а трећи – искључиво безбједносни модел држава чланица. Последњи је интегрисани мултидимензионални модел, по ком би државе чланице имале подједнако и експертску спремност и политичку мотивисаност за рјешавање проблема енергетске политике, у виду регионалног удруживања око питања која се директно њих тичу.[81]

При анализи енергетске политике ЕУ, једнако су корисна и два крајња, усклађена модела: безбједносни модел држава чланица и интегрисани мултидимензионални модел, који показују колико је широк дијапазон проблема енергетске политике, од оних којим се баве државе чланице, мотивисане примарно енергетском безбједносном дилемом, до питања од општег значаја која се разматрају на нивоу ЕУ, попут енергетске ефикасности и еколошке одрживости.[82]

Излазак из традиционалних оквира дефинисања енергетске безбједности кроз проширење броја субјеката енергетске безбједности, тј. преношење одговорности са појединаца на цјелокупни систем, довело је и до проширења броја пријетњи по енергетску безбједност. По први пут се спектар пријетњи проширио и на субјекте енергетских политика, предвиђајући да они такође могу бити пријетња енергетској безбједности.[83] Другим ријечима, улоге у енергетској политици су често вишеструке и разликују се од земље до земље, па тако учесници у одлучивању у исто вријеме могу бити и субјекти и објекти енергетске безбједности, али и пријетње истој.

Макела полази од претпоставке да се енергетска безбједност временом институционализовала, модификовала и под историјским околностима структурно измијенила. У том смислу, одређени принципи енергетске безбједности, попут доступности енергената, значајно су доведени у питање, што је довело до тзв. „секуритизације“ принципа енергетске политике и њихове приоритизације.[84] На овај начин су државе у вријеме свјетских ратова биле у стању изузећа (енг. state of exception). Енергенти су били главни ресурс за државу, основни предуслов за њену индустрију, те је тако енергетска безбједност заправо још тада била дио националне безбједности.[85] У јеку нафтног емабарга, тадашњи амерички предсједник Никсон званично је отворио нови приступ енергетској политици, изјавом да је

[81] Ciambra, 2013, p. 43
[82] Ciambra, 2013. p. 44
[83] Mäkelä, 2015, p. 19
[84] Видјети: Mäkelä, 2015, p. 36
[85] Исто, p. 74

америчка независност до тог момента остваривана кроз историју људским жртвама, али да од момента нафтне кризе она искључиво зависи од постизања енергетске „независности“.[86]

Анализирајући историјски развој концепта енергетске безбједности, Макела примјећује једну специфичност – аналогију некадашњих колонијалних односа са савременим односима економске међузависности истих територија од економски развијених земаља. Притом, мотиви развијених држава остају исти – обезбиједити директан приступ природним ресурсима.[87]

Поред ове, можемо рећи да је данас у пракси евидентнија аналогија посљедичне институционализације односа након периода криза. На овај начин, уколико је нафтна криза на глобалном плану покренула талас институционализације питања енергетске понуде и тражње кроз формирање међународних организација, попут Међународне агенције за енергетику, МАЕ (енг. IEA), може се рећи да су прве гасне кризе на европском простору 2006. и 2009. године покренуле институционализацију питања набавке гаса. Ово, али и остала енергетска питања институционализовани су кроз политику диверзификације, Трећи енергетски пакет и пројекат Енергетске уније.

2.3. Креатори енергетских политика

2.3.1. Креатори политика и интегрисани приступ енергетској политици

По мишљењу бројних аутора, сви креатори енергетске политике треба да имају један заједнички именитељ: разумијевање стварних потреба тржишта и његових специфичности и касније, за потребе спровођења креираних политика, одабир најефикаснијих инструмената за постизање задатих циљева.[88]

Од свих приступа питањима креатора енергетских политика може се рећи да је најефикаснији интегрисани приступ, који укључује све релевантне учеснике у процесу креирања и реализације енергетске политике. Циљ оваквог приступа је одабир најбољих решења и најефикаснијих мјера и инструмената за постизање циљева ове политике. Учесници су једнако и владе држава и крајњи потрошачи, снабдјевачи, као и представници комерцијалног бизниса и енергетских компанија, логистички сектор, технолози, еколози итд. Овај приступ првенствено одређује понашање крајњих потрошача и директних учесника на тржишту како би се детерминисали актуелни и потенцијални проблеми, одредили примарни циљеви енергетске политике, мјере, инструменти и контролни механизми неопходни за њену реализацију.

Улога сваког од учесника овог „ланца“ планирања, производње, транспорта, дистрибуције и потрошње има свој допринос у достизању задатих циљева енергетске политике. Тако од улоге технолога зависи ефикасност транспортне и инфраструктурне мреже, од снабдјевача – цјеновна политика, од типова крајњих потрошача једним дијелом зависи структура снабдјевања, од државних креатора политике – политика снабдјевања. Ипак, треба нагласити да је на владама држава, иако интегрисани приступ заговара готово једнак допринос, највећи степен одговорности. Од њихових одлука и мјера зависи и степен

[86] Mäkelä, 2015, p. 75
[87] Mäkelä, 2015, p. 74
[88] Transport technologies and policy scenarios to 2050, World Energy Council, London, 2007 у: Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи“, 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007. стр. 108

усклађености са циљевима еколошке и климатске политике, стабилност, динамика и квалитет снабдјевања енергентима.

Државе и њихове владе такође имају улогу у унапређивању ефикасности инфраструктурне и транспортне мреже кроз различите финансијске механизме економског подстицаја и улагања у технолошки развој, као и развој истраживачког дијела ове секторске политике, унапређење производње, развој енергетских постројења, маркетинг итд.[89] Код потрошачког дијела учесника интегрисаног приступа, с друге стране, треба радити на развоју јавног мишљења о одабиру одређених извора снабдјевања, еколошким, структурним и економским посљедицама тог одабира,[90] обезбиједити јавне дебате и информисање о алтернативним изворима и правцима снабдјевања, односу и евентуалној сукобљености дугорочних циљева и краткорочних решења приликом решавања одређених проблема.

На крају, заговорници интегрисаног приступа залажу се да, приликом свих фаза креирања и реализације енергетске политике, одређени заједнички стандарди морају бити усвојени од стране свих учесника, а у циљу обезбјеђивања стабилног тржишног развоја, подршке решењима које тржишне околности саме по себи наметну и функционисања тржишта уопште.[91] Интегрисани приступ приликом реализације задатих циљева енергетске политике обухвата готово све напријед наведене мјере и механизме. Овај приступ обавезује све релевантне учеснике у овом процесу да дају свој допринос у налажењу најбољих решења за енергетске проблеме, при чему се сваки од његових елемената може разматрати засебно и у сваком тренутку самостално издвојити као засебни циљ енергетске политике.[92]

Неки од не-енергетских циљева ове врсте интегрисаног приступа енергетској политици су и економска рационализација трошкова, као и временска уштеда кроз усклађивање примарних циљева енергетске политике за сваку од поменутих група учесника у процесу њихове реализације. Јер, сваки микроменаџмент у енергетској политици без свеобухватног, изван-секторског приступа узрокује њену неефикасност и блокаду на вишим нивоима реализације.[93]

2.3.2. Линија одговорности држава у односу на друге учеснике у процесу креирања енергетских политика и у односу на институције ЕУ

Анализирајући зону одговорности државне политике у области енергетског снабдјевања, Горан Гранић наводи да у ситуацијама политичких спорова и прекида снабдјевања, линија одговорности – „ЕУ - државе чланице – регулатори – оператери – енергетске компаније“ није затворена. То је посебно случај када реформама није утврђено у чијој надлежности је конкретни спор, а енергетско тржиште само од себе није у стању да понуди решење.[94]

Такође, приликом креирања и реализације политика, националне владе, регулаторна тијела и други креатори политике морају узети у обзир и ставове релевантних невладиних организација (НВО), као и академске и стручне јавности који предметну политику стављају у центар свог интересовања.[95]

[89] в. Transport technologies and policy scenarios to 2050, World Energy Council, London, 2007, стр. 109
[90] в. Исто
[91] в. Исто, 110
[92] Transport technologies and policy scenarios to 2050, World Energy Council, London, 2007, p.110
[93] Transport technologies and policy scenarios to 2050, World Energy Council, London, 2007, p.108
[94] Исто, стр. 144
[95] Proedrou, Filippos & Frangonikolopoulos, Christos, “Refocusing Public Diplomacy: The Need for Strategic Discursive Public Diplomacy”, Routledge, Taylor & Francis Group, 2012, p. 742

За све оне који су заговорници приступа рјешавања било ког типа проблема тржишним рјешењем, Гранић одговара да је улога државе у поменутом комплексном ланцу одговорности неминовна у оној мјери, у којој се савремени начин живота не може замислити раздвојен од питања безбједности и квалитета снабдјевања. Ако се овдје додају и климатски циљеви и остала пратећа технолошка и економска рјешења, њена улога је кључна, те ју је потребно одредити мјерљивим категоријама.[96]

Један од већих проблема на које се наилази на том путу и данас, десет година од имплементације Лисабонског уговора, јесте стварна линија разграничења одговорности на релацији ЕУ - државе чланице, о којој ћемо више говорити у наставку. Посебно подпитање у оквиру тог домена је и – да ли је отворено тржиште заправо средство којим ЕУ жели тежиште одговорности у што већој мјери помјерити ближе својим институцијама у односу на државе чланице.

За остваривање политике развоја и одрживост појединих рјешења енергетске политике многи аутори тврде да је потребна јасна и активна позиција државе, посебно када се ради о транспорту енергената, повезивању енергетских система и изградњи производних енергетских постројења. Питање безбједности снабдјевања тиче се, свакако, и осталих поменутих карика у ланцу одговорности, при чему већина експерата предлаже да ово постане мјерљива и институционализована величина, која се може провјеравати у свакој енергетској ситуацији.[97]

Како енергетска политика све више мора бити усклађена и са циљевима еколошке и социјалне политике, слабо ангажовање држава, на примјеру ЕУ, може да значи:

1) У законодавном смислу, споро уређивање законодавних односа и неусклађеност са смјерницама које даје ЕУ;
2) У тржишном смислу, слабију интервенције државе у пословима тржишних регулатора;
3) У сфери еколошких мјера и енергетске учинковитости – слабе резултате и неиспуњење задатих циљева на глобалном нивоу.[98]

У извјештају Свјетског енергетског савјета (World Energy Council) из 2007. године, који се бави анализом смањења емисије штетних гасова у енергетици, дато је неколико корисних инпута приликом креирања енергетске политике којом би се креатори ове секторске политике могли руководити и када није само циљ задовољавање еколошких стандарда.

Наиме, приликом креирања енергетске политике, испоставља се да је веома важно каква је економска ситуација у конкретној држави. Тако избор одговарајућих мјера политика и инструмената зависи од два типа држава у којој се креира енергетска политика.

Иако се код оба типа начелно преферира енергетска ефикасност, економски развијене државе склоније су укључивању економских мјера и инструмената, док се креатори политика у слабије развијеним државама користе углавном „директним интервенцијама“.[99] Недостаци и једних и других решења при креирању енергетских политика првенствено су непризнавање могућности да свака енергетска политика, на који год начин да је креирана и спроведена, мора имати своје недостатке.[100] С друге стране, све лоше имплементације у пракси, које су до сада показале да су одређене енергетске политике биле лоше креиране и реализоване, треба да служе као додатни и обавезни инпут будућим креаторима енергетске политике о

[96] Видјети: Гранић, Горан и сарадници, „Треба ли реформу енергетског сектора реформирати?“, Енергетски институт Хрвоје Пожар, Загреб, 2007 у: Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи“, 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007. стр. 144

[97] Исто

[98] Гранић, Горан и сарадници, 2007, 18

[99] Energy and Climate Change - Executive Summary, World Energy Country, 2007 у: Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи“, 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007. стр. 115

[100] Исто

изазовима са којима се треба унапријед суочавати и потенцијалним проблемима које треба избјећи.

2.3.3. Улога државе као креатора политика у сектору енергетског снабдјевања

Када је у питању улога државе као кључног формалног актера у креирању енергетске политике, спектар теоријских приступа креће се између двије крајности: оних, који истичу тезу да та улога слаби под теретом регулатива регионалних енергетских интеграција и оних који сматрају да улога државе остаје једнако утицајна. Од заговорника прве тезе, поједини аутори сматрају да последња дешавања, као што су гасни ратови и криза у Украјини, као и последња два проширења која су придружила ЕУ још држава-чланица које су зависне од руског гаса, чине да државе чланице постају спремне да прихвате јачање улоге Комисије.[101]

Ћамбра тврди да је енергетска политика одувијек била домен националне суверености и под владиним ауторитетом.[102] Ипак, аутор сматра да постепено јача идеја заједничке енергетске политике која би се уређивала и спроводила уз пуну координацију на локалном, регионалном, али и на нивоу уније а разлог таквог прекида са традиционалним приступом енергетској политици били су управо „енергетски шокови“, односно нагли прекиди у снабдјевању 2006. и 2009. године.[103]

Поједини хрватски аутори наводе да концепт јаке или слабе државе нема реципрочан однос са степеном интервенције исте у области енергетске политике. То значи да не мора да значи да ће јака држава да се стопроцентно мијеша у сами ток креирања енергетске политике[104], као што то не значи да се слабија држава неће снажно заузимати за одређени концепт енергетске политике.

Претпоставку да државе нису, како је очекивано, након енергетских шокова још више заузеле државо-центричан став и „затвориле“ своје енергетске политике за било који облик спољне сарадње како би максимизирале своје енергетске интересе, Ћамбра правда различитим околностима и узроцима. Један од тих узрока је и наметање јединственог решења на проблеме набавке природног гаса држава чланица које је форсирала Комисија, јер се бирократско рјешење које је она имала показало дјеловањем енергетске политике у свим потребним правцима: тржиште, заштита животне средине, ефикасна потрошња и решења снабдјевања.[105] Аутор овај комплексни и свеобухватни приступ Комисије енергетској политици дефинише појмом „енергетска политизација“ (енг. energy policisation).

Ћамбра, међутим, превиђа да су управо државе, из разлога своје технолошке неопремљености, директне угрожености од поновног прекида снабдјевања природним гасом и своје недовољно развијене стратегије енергетског снабдјевања пристале на рјешења енергетске политике које је понудила Комисија. Дакле, није их објединио „општи интерес“ и „глобални или регионални приступ“, објединили су их примарно национални интереси, што је у основи наша хипотеза.

Другим ријечима, у Енергетску унију државе-чланице не уједињује нека узвишена идеја интеграционих идеала, што је став многих неофункционалиста. Ренер, рецимо, тврди да је интеграција деполитизован процес који започиње у једној области јавних политика и

[101] Tosun & Solorio, 2011, p. 4
[102] Ciambra, 2013, p.1
[103] Ciambra, 2013. p. 2
[104] в. Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи“, 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007.
[105] Ciambra, 2013. p. 4

својом динамиком се преноси и на друге.[106] Управо супротно, државе је ујединила калкулација да у анализираном временском периоду самосталним решењима националне енергетске политике не могу постићи онолико, колико би постигли мјерама Комисије. Разлог за то је практичан и евидентан у пракси: у временском оквиру наше анализе (дакле, до 2015. године) без пројеката Сјеверни ток и Турски ток, највећи дио снабдјевања природним гасом био је спровођен искључиво гасоводном трасом преко Украјине. Државе-чланице, које су зависиле од тог гаса и исхода енергетског спора Русије и Украјине, нису се значајније противиле тенденцијама успостављања заједничког тржишта.

Ако је ово један од основних мотива и покретача идеје о слободном тржишту, намеће се логично питање: да ли након 2015. године – када је транзит руског гаса преко Украјине значајно минимизиран и, у политичком смислу, релативизован – отварањем нових гасоводних пројеката заправо слаби интерес држава чланица за успостављањем заједничког тржишта? Чињеница је да су нови гасоводни правци успостављени, махом преко територије Њемачке, као и да су планиране нове трасе снабдјевања преко територија јужних европских земаља. Ипак, за државе чији енергетски системи у структурном смислу веома зависе од природног гаса – то је и даље руски гас, само у новим трасама.

Питањем спремности на сарадњу држава у енергетском сектору у оквиру институционалних система као што је ЕУ бавио се и Стивен Пацет. Анализирајући различите поставке зависне варијабле – спремности енергетских партнера на сарадњу - Пацет поставља три дуална избора институционалне организације: крутост / флексибилност обавезивања према регулативама међународних институција (у нашем примјеру ЕУ); централизација / децентрализација и мултилатерализам / билатерализам.

Укрштањем ових варијанти добијају се три основна модела енергетске сарадње:

1. Модел Енергетске заједнице: мултилатерална сарадња држава, заснована на уговорним обавезивањима њених чланова, чије се спровођење директно контролише од стране централизованих институција;
2. Модел партнерства: тзв. „хибрид мултилатерализма и билатерализма“, регулисан релативно флексибилним обавезивањима стратешких партнера, са децентрализованим институцијама међувладине сарадње;
3. Модел дипломатије: билатерално међувладино погађање држава, са слабо обавезујућим регулативама у облику Меморандума о разумијевању, са минималним учешћем или потпуним искључивањем институција подршке овој сарадњи.[107]

У Ћамбриној дисертацији анализирани су елементи оквира енергетске политике ЕУ и начин на који се она креира. Аутор признаје да су многе државе чланице покушале да сачувају своје националне прерогативе у домену енергетске безбједности и избора рјешења ове секторске политике, док је Комисија таквим тенденцијама доскочила једним свеобухватнијим приступом, који је углавном био усмјерен на опште циљеве којима се ове државе не би могле успротивити. Тако се Комисија, за разлику од влада држава чланица које су се првенствено бринуле око билатералних споразума, бавила проблемом повећања енергетске ефикасности и дивезификације снабдјевања. Ријечју, бавила се више самим купцима и њиховим потребама.[108]

Ћамбра, на примјеру анализе три модела припреме агенде за енергетску политику ЕУ, прати проблеме утицаја спољних фактора на креирање агенде ове секторске политике. Први модел је модел спољне иницијативе, којим је иницијатор агенде изван подручја на ком треба да дјелује ова јавна политика, а који има директан утицај на креаторе политике, располаже великим средствима и покушава да привуче пажњу интересних група на теме које су од значаја самом иницијатору.

[106] в. Renner, Stephan, The Energy Community of Southeast Europe: a Neofunctionalist Project of Regional Integration, European Integration online Papers, EIoP, Vol. 13, 2009.
[107] Padgett, 2011, p. 1069
[108] Ciambra, 2013. p. 5

Други модел је модел мобилизације, када владе и невладине групе или коалиције актера одлуче да уведу нову политику или оживе ону која је била заклоњена циљевима друге политике. Тако се ова политика имплементира директно и отворено „одозго“.[109]

Трећи модел је модел „унутрашњег приступа“, који по мишљењу аутора најбоље представља начин креирања и спровођења енергетске политике у ЕУ. Овај модел подразумијева типични модел бирократског приступа креирању политика, у ком технократско тијело извршног органа развија оквир политике захваљујући знањима које посједује и информацијама којима има приступ. У том случају, углавном из техничких разлога, избјегава се јавни надзор и јавне дебате око имплементације ове политике, дјелимично и због бојазни да јавност неће разумјети технолошке или неке друге уско специјализоване разлоге њене примјене. Ово је, може се рећи, честа пракса у ЕУ у којој се Комисији и њеним бирократским тијелима даје довољно простора за рад на политикама и новим оквирима политика које се у потпуности прво развију „изнутра“, па тек онда крећу с њиховом јавном промоцијом.[110] Примјер за то је пројекат енергетске политике ЕУ, Енергетска унија, који је покренут у фебруару 2015. године.

Ћамбра анализира резултате које су, упоређујући ове моделе, добили Принсен и Ринард (Princen and Rhinard, 2006), а који подразумијевају два могућа сценарија приликом дефинисања оквира политика, њиховог креирања и имплементације: високо-политизовани, владин приступ и ниско-политизовани, технократски приступ. Први заступају углавном представници држава-чланица и влада у секторским политикама ЕУ. Они углавном користе инструменте и механизме Европског савјета, када се код заједничког проблема, који се углавном примијети у оквиру неке конкретне политике, као што је, у нашем случају, нагли прекид снабдјевања – закључи да је рјешење најефикасније донети на нивоу ЕУ. За разлику од тог приступа, технократски приступ омогућава да се проблем, за који је потребан одређени ниво знања и стручности, не рјешава од стране влада држава, чији су интереси често супротстављени, већ на нивоу специјализованих, техничких тијела ЕУ.[111]

Некада техничка питања снабдјевања могу да буду високо политизована, за шта су евидентан примјер гасни ратови 2006. и 2009. године, када су државе питање снабдјевања вратиле на национални ниво и њихов политички дискурс заузела питања „националне безбједности“, „енергетске безбједности“ и сл, јер ЕУ није довољно увјерљиво одреаговала у овим ситуацијама прекида снабдјевања.[112]

Упоређујући два поменута различита приступа аутора креирању политика, Ћамбра даје свој приступ, који је, у одређеној мјери, ревидирање претходна два и који обухвата три нивоа анализе:

1) иницијација политика (идентификација проблема одређене секторске политике, развој концепта, парадигме, идеје и инструмената те политике);

2) елаборација оквира политика (понуда решења, приступа и оквира имплементације);

3) компетиција ових оквира политика (суочавање и упоредна анализа различитих рјешења те презентовање најбољег, финално изабраног приступа широј јавности).[113]

При елаборацији ових нивоа анализе, аутор се посебно фокусира на дјеловање и улогу Комисије, посебно приликом суочавања њеног приступа енергетским проблемима и енергетских политика које су инициране на националном нивоу. Такође, критикује и Комисијину претјерану „политизацију“ (енг. policisation). Притом, политизација не значи исто што и тзв. политизовање, односно додавање дневно-политичког контекста одређеном проблему. Наиме, аутор критикује искоришћавање сваког проблема (енергетске кризе,

[109] Ciambra, 2013. p. 35
[110] Ciambra, 2013. p. 36
[111] Ciambra, 2013. p. 37
[112] Ciambra, 2013. p. 37
[113] Исто, стр. 38

прекида снабдјевања и слично) за јачање кредибилитета наднационалног оквира политике за који се Комисија залаже.[114]

2.3.4. Дјеловање креатора политика унутар европских енергетских интеграционих процеса

Егебергов организациони приступ интеграционим процесима ЕУ фокусира се на организациони контекст дјеловања појединачних актера како би анализирао њихово понашање, интересе и идентитете. Заговорници приступа међу-владине сарадње обично искључују било који дужи утицај институција ЕУ. Институционалисти, с друге стране, тврде да су институције ЕУ способне да обликују и коригују преференције појединачних актера. Организациони приступ, пак, критикује избјегавање институционалиста да спецификују организационе компоненте које институције могу садржати, и анализира услове у којима оне могу утицати на индивидуалне одлуке актера.[115]

Тако, док Моравчик тврди да либерални приступ међу-владине сарадње може дати одговоре на питања о „преломним прекретницама у процесима европских интеграција“ али не даје одговор да ли је дошло до стварне „трансформације државе“[116], Краснер на питање како институционални систем ЕУ функционише у пракси, а Шнајдер који тип институционализма може бити најкориснији – Егербег заузима критички став. Он тврди да овај приступ међу-владине сарадње може дати одговор о политикама и идејама у добро организованим структурама, али у сферама гдје мањка организациона структура не може објаснити различите исходе политика. Према Егебергу, организациона структура је заправо нормативна структура која се састоји од правила и улога који јасно дефинишу шта се од кога очекује да ради и на који начин.[117]

Такође, према овом приступу, процес доношења одлука на „европском нивоу“ доминантно је одређен и вођен од стране националних влада чији су интереси и преференције дефинисани на националном нивоу.[118] Институције попут Комисије и Европског суда правде тако успијевају успоставити сарадњу међу државама само у оној мјери у којој то смањује „трансакционе трошкове“.[119] Другим ријечима, државе чланице су саме по себи актери који узајамно сарађују онолико, колико је то у њиховом националном интересу.[120]

Линија конфликта унутар ЕУ углавном иде линијом разграничења државних граница држава чланица ЕУ и то тзв. интергавернменталисте (заговорнике међу-владиног приступа) нимало не чуди, јер за њих елементарна честица једне уније је држава-чланица, никако поједина регија или регион у оквиру те уније. Овај приступ оштро критикују неофункционалисти, конструктивисти и остали институционалисти, који сматрају да се преференције могу значајно мијењати на над-националном нивоу и институције уније могу утицати да владе држава прихвате одлуке које нису у потпуности сихронизоване са оним што је усвојено на националном нивоу.[121]

---

[114] Ciambra, 2013. p. 39

[115] Egeberg, Morten, An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective, European Journal of Political Research, No. 43, 2014, p. 199

[116] Egeberg, 2014, p. 206

[117] Egeberg, 2014, p. 201

[118] Исто, стр. 200

[119] Исто

[120] Одличан примјер за то је излазак Велике Британије из ЕУ у моменту када се учинило да интереси и ставови које заговара ЕУ нису више у складу са националним интересима Велике Британије.

[121] Egeberg, 2014, p. 200

Хоризонтална специјализација односи се на начин на који се различита питања и сфере јавних политика узајамно повезују или раздвајају једна од друге. Тако се лакше координишу оне политике које су обухваћене истом организационом цјелином од оних које се регулишу радвојеним механизмима.

Егеберг разматра четири основна начина хоризонталне дистрибуције јединица: према територији, сврси (сектору), процесу (функцији) или крајњим корисницима који се овом политиком опслужују. Он притом, критикује Пфеферову тезу (Pfeffer, 1982),[122] да организациона демографија понекад утиче на процес креирања политика. По том приступу, основне биолошке, друштвене и политичке карактеристике актера (као што су пол, старосна доб, национална припадност, степен образовања, дужина мандата и статус мандата) имају директан утицај на процес доношења одлука.[123]

За потребе наше анализе, посебно је значајна дужина мандата или службе чланова одређеног тијела унутар ЕУ. Што је дужина службе мање ограничена, особито у специјализованим тијелима Комисије, то ће постојати већа шанса за ре-социјализацију њених чланова и утицати на процес доношења одлука. Наиме, социјализовани чланови своје интересе тјешње повезују са интересима одређене организације, односно усвајају њене норме и правила као своје личне. Егерберг, такође, прихвата дужину мандата као једини релевантни организациони фактор, који је у одређеним ситуацијама такође дискутабилан, особито ако члан неког тијела долази из региона у којом одређени циљеви имају приоритет.[124]

2.4. Процес планирања енергетских политика

Свака добро планирана енергетска политика треба да умањи питање пословног ризика енергетских субјеката и дефинише одговорност државних субјеката ради обезбјеђивања дугорочне безбједности енергетског снабдјевања.

Хрватски аутори који су се бавили питањем реформи енергетског сектора, заступају тезу да свака финансијска, регулаторна и политичка подршка, ма колико позитивно утицала на структуру снабдјевања, редукује идеју о отвореном тржишту. Исти случај је и са приватизацијом и концентрацијом власништва у једном малом кругу енергетских субјеката. У овим случајевима се никако не може говорити о отвореном, већ о – подијељеном тржишту.[125] Ипак, ови аутори су на одређени начин контрадикторни, јер већ у наредним препорукама заступају став да би требало онемогућити монополе на тржишту, а за то је опет неопходна регулаторна активност државних субјеката. С друге стране, када је у питању тржиште ЕУ, ови аутори сматрају да се за потребе стабилног функционисања тржишта хитно морају ријешити политички односи и енергетске несугласице Русије, ЕУ и европских земаља појединачно.

У том смислу, Шмит-Фелцман поставља два екпланаторна модела о начину регулисања тржишних односа: „тржишта и институције“ и „региони и империје“.[126] Први приступ потиче из економског либерализма и наглашава важност мултилатералне сарадње у међународним енергетским односима. Други приступ заснива се на економским националним принципима и приказује међународне енергетске односе као конкурентске између блокова држава око контроле енергетских ресурса и енергетских тржишта.

[122] Egeberg, 2014, p. 202
[123] Исто, p. 203
[124] Видјети, Egeberg, 2014, p. 204
[125] Гранић и сарадници, 2007, стр. 148
[126] Schmidt-Felzmann, Anke, EU Member States' Energy Relations with Russia: Conflicting Approaches to Securing Natural Gas Supplies, Geopolitics 16:3, 2011, p. 254

Као што видимо, приступ концепту енергетског тржишта, особито питању енергетског снабдјевања, развијао се у оквиру засебних праваца мишљења, која су се временом развијала и укључивала и друге аспекте сазнања. Највећи допринос представљало је увођење системске анализе диверзификованости енергетских портфолија, која се односила подједнако на: енергенте саме по себи, технологије, производне регионе, индустријске интересе, политичке интересе, понуду, тражњу, енергетске инфраструктуре и сл.

Савремени актери, односно креатори енергетских политика суочавају се са сложеним и вишеструким нивоима пријетњи по енергетску безбједност и дужни су их решавати адекватним, унапријед припремљеним структурним и политичким решењима. У оквиру могућих приступа које креатори политика могу изабрати издвајају се три школе мишљења.

Прва школа учења су тзв. „суверенисти“, који се фокусирају на пријетње енергетској безбједности изазване од стране спољних актера (терористи, „непоуздани“ трговински партнери, превише монополистички усмјерене међународне компаније) и у тражењу адекватних одговора користе се резултататима стратешких студија, теорија међународних односа и политичких наука. Пријетње се углавном дефинишу у виду акта несарадње, саботаже, терористичког напада, ембарга и сл,[127] а заговорници ове школе у својим анализама фокусирају се на распоред интереса и интересних зона, односа снага и простора за маневрисање различитих актера на тржишту.

Друга је тзв. робусна перспектива, која своје корјене има у инжењерингу и природним наукама, а која енергетску безбједност посматра објективно и непристрасно. Ова школа заступа став да су безбједносне пријетње мјерљиве величине и да се најчешће односе на пораст тражње, оскудицу ресурса, дотрајалост енергетске инфраструктуре, техничке грешке или екстремни природни услови.[128] Добра јавна политика, која тежи да уклони или минимизује ове пријетње и недостатке подразумијева план улагања у енергетску инфраструктуру, прелазак на снабдјевање поузданијим и мање исцрпљивим енергентима, унапређење безбједних технологија и сл.

Најзад, трећа, тзв. школа еластичности, на пријетње енергетској безбједности гледа као на непредвидиве и тешке за контролу због своје велике разноликости и сложености, а на саме енергетске системе и тржишта као неодређене, комплексне и не-линеарне. Ризици енергетској безбједности су исто тако врло непредвидиви и могу подразумијевати регулаторне промјене, непредвидиве економске кризе, промјене политичких режима, климатске флуктуације и технолошки недостаци. Школа еластичности не тражи решења на све ове проблеме, нити их анализира или минимизује, већ се фокусира на тражењу општих карактеристика енергетских система (флексибилност, прилагодљивост, диверзификованост) који дају неко системско решење отпорности на такве ризике.[129]

Да би била јаснија разлика између ове три школе, Черп и Џувелова су дали примјер приступа којима би приступиле ове три школе у случају смањења залиха нафте. Питање које би у таквој ситуацији прво поставили заговорници прве школе односило би се првенствено на питање ко ће контролисати преостале залихе нафте. Заговорнике школе робусности би примарно интересовало колико тачно нафте је преостало и колико је тешко доћи до тих залиха. Најзад, школа еластичности фокусирала би се првенствено на питање: „да ли ће глобална економија и енергетски системи бити способни да се прилагоде смањењу производње нафте у свијету?“[130]

На овај начин, може се рећи да су енергетска политика уопште и студије енергетске безбједности одавно превазишле ниво геополитичког проблема и све више теже да посматрају енергетске системе у њиховој цјелокупности, не само један њихов аспекат. С друге стране, међународне организације, попут Међународне агенције за енергетику (ИЕА), све више показују тенденцију интегрисаног приступа енергетској безбједности. Европска

[127] в. Cherp & Jewell, 2011, p. 6
[128] Cherp & Jewell, 2011, p. 6
[129] Cherp & Jewell, 2011, p. 7
[130] Исто

комисија у својој комуникацији према Европском парламенту помиње тако не само доступност енергената, већ истовремено и прихватљивост цијена за све потрошаче, као и усклађеност са климатским циљевима.[131]

Такође, кључна питања са којим се суочавају савремени креатори политика далеко су комплексниja од досадашњих појединачних перспектива: како да се смањи зависност од једног енергента или како да се обезбиједи поуздано снабдјевање. Одређене групе аутора се баве и класификацијом „старих“ и „нових“ пријетњи енергетској безбједности, по којој су стари, који се углавном фокусирају на залихе енергената, превазиђени, а нови обухватају економску, еколошку и технолошку димензију истраживања.[132]

Поједини савремени аутори постављају и једно кључно, свеобухватно питање: како да се наши енергетски системи учине безбједнијим без искључивог трговања једног ризика другим? На ово питање они траже интегрисани одговор који ће обухватити резултате свих релевантних студија истраживања, чиме доприносе развоју интегрисаног концепта енергетске безбједности.

Приликом класификације пријетњи јавља се проблем генерализације, јер пријетње енергетској безбједности варирају од земље до земље, различитих су карактеристика, узрока и домета. Стога се овакви приступи често класификују као корисни за упоредне анализе, али сами по себи недовољни за решавање питања енергетског снабдјевања, јер често занемаре или превиде не-линеарне карактеристике ризика, специфичности одређених енергетских система и одређене непредвидивости. Да би били успјешни, они морају укључити и одговарајуће националне контексте енергетских политика и признати разлике и специфичности одређених енергетских система, тржишта и технологија, као и односа снага и политичких мотива, перцепција и интереса.

Поједини аутори сматрају да тзв. „фокус-догађаји“ у енергетским односима освјетљавају постојеће и разоткривају скривене проблеме, уводећи их у сам врх политичких агенди. Под фокус-догађајима Биркланд, који се више бави питањем природних катастрофа, али разматра и догађаје које је изазвали технички фактори и људски чинилац, подразумијева оне догађаје на енергетском тржишту који драматично подижу пажњу шире јавности и елита. Биркланд је анализирао динамику промјена у јавним политикама након одређених фокус-догађаја.[133] У његовом моделу процеса креирања политика, фокус-догађај може да утиче на ток даље политике тако што скреће пажњу јавности на проблеме, решења и идеје који су до тог момента били непрепознатљиви, нерелевантни или недефинисани. Такође, обезбјеђује могућност приступа новим рјешењима политика која су до тада била означена као непријатна или непотребна.[134] На примјеру наше анализе, можемо рећи да су фокус-догађаји били тзв. гасни ратови 2006. и 2009. године, који су помогли да енергетска политика унутар ЕУ кроз Лисабонски уговор добије свој поднаслов као засебна секторска политика и у пракси постане приоритетна област јавних политика.

Биркланд не тежи само да докаже да фокус догађај узрокује промјене у јавној политици, већ и да постоји узрочно-посљедична веза између фокус догађаја, природе догађаја и структуре актера јавних политика који се суочавају са конкретним проблемом.[135] Биркланд тврди да се фокус догађаји тумаче као нека врста доказа да је досадашња политика била погрешна.[136]

За разлику од фокус-догађаја, криза се дефинише као трајнији процес, промјена коју индивидуа, група или организација нису у стању да контролишу успомоћ регуларних

[131] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 2010
[132] в. Cherp & Jewell, 2011, p. 8
[133] Birkland, Thomas, Lessons of Disaster - Policy Change after Catastrophic Events, Georgetown University, 2006. p.5
[134] Исто, стр. 159
[135] Birkland, 2006, p. 5
[136] Исто, стр.15

процедура.[137] Домени склони кризама представљају политичке домене који су највише осјетљиви на политичке промјене у ситуацијама криза. По Бирклану, ови домени нису под великом пажњом, све док им одређене изненадне промјене не дају приоритет у политичкој агенди. Актери приликом решавања кризне ситуације треба првенствено да утврде њен узрок, који често није само један, већ може бити и вишеструк и систематски.[138]

У неким сферама политика, на примјер код политике заштите потрошача – кризне ситуације нису тако евидентне и одмах уочљиве. Често је потребно да прође извјестан временски период док проблем постане од јавног значаја. У енергетској политици није одмах уочљив један облик постепеног спољног утицаја на унутрашњу структуру снабдјевања једне земље. Неки од примјера су ТПГ терминали, који су, рецимо, изграђени у некој сусједној земљи, који креаторе политика у таргетираној земљи наводе на размишљање о укључивању ТПГ-а у националну структуру снабдјевања. На овај начин регионална инфраструктура омогућује увоз природног гаса из алтернативних транзитних праваца.

Поред тога, на примјеру из праксе видимо да је потребан одређени временски период да европски креатори енергетских политика примијете вишеструки продор руских компанија на европско тржиште. Вејбл, Сабатије и Мек-Квин тврде да и одређени нетржишни спољни шокови могу да изазову промјену у енергетској политици, у виду потребе за алокацијом или увећањем ресурса, окретање коалицијама или промјеном политичких ставова.[139] Примјер за то су промјене режима у одређеним земљама снабдјевачима, било позитивне или негативне у односу на будућу трговинску размјену, које приморавају креаторе политика да ревидирају свој план дугорочне структуре снабдјевања.

Креатори политика, стога, морају бити спремни да предвиде сваку од наведених промјена или криза, да донесу адекватна рјешења и да се суоче са евентуалним посљедицама тих криза. Они, такође, у сваком моменту дужни да прате евентуалне промјене у односима снага на релацији потрошач-купац. Евидентно је да је у новије вријеме купац све мање тај који условљава и одређује правила снабдјевања, захваљујући општој политици диверзификације снабдјевања, док продавац има мање простора за уцјењивања.[140]

Неке студије предлажу употребу заједничког индекса понуда-тражња, ПТИ (енг. Supply-Demand Index, SDI), што је значајан напредак, јер употреба овог индекса може много да помогне у интегрисаном креирању енергетских политика, с обзиром да упућује на систематско промишљање о ризицима и факторима отпорности. Овај индекс укључује и процјену степена рањивости тражње у односу на конкретну промјену понуде, што није био случај у претходним студијама. Исто тако, овај индекс доприноси бољем планирању енергетске политике, јер укључује и решења која су се у досадашњој пракси у различитим државама примјењивала и испоставила као неједнако успјешна. На овај начин се значајно олакшава управљање енергетском политиком и може се пратити одређени прогрес или одступања у том смислу.[141]

2.4.1. Хамилтонов оквир приступа у креирању енергетских политика

Хамилтон при анализи енергетских политика разматра три могућа приступа креирању истих која су се деценијама уназад различито и често наизмјенично примјењивала у пракси,

[137] Birkland, 2006, p.5
[138] Исто, p.7
[139] Weible et al., 2009, p. 124
[140] Leimbach and Müller, 2008, p. 11
[141] Cherp & Jewell, 2011, p. 8

особито у САД: повећање снабдјевања, смањење потрошње и анализа трошкова.[142] Ми ћемо Хамилтонове приступе у нашој анализи упоредити са актуелном енергетском политиком ЕУ, Русије и осталих европских држава.

2.4.1.1. Политика повећања снабдјевања

Први приступ, повећање снабдјевања као рјешење енергетског проблема темељи се на ставу да залиха енергије у свијету има и више него довољно, само да је питање како их на најбољи начин искористити и детектовати препреке у енергетском снабдјевању. Препреке могу бити различите природе: техничке, географске, економске, политичке или еколошке.[143]

Технолошке препреке подразумијевају слабу изводљивост технолошких решења у складу са новим енергетским изазовима и захтјевима тржишта, као и неопходност владиних улагања у истраживања и унапређење технологије. Географске препреке подразумијевају неједнаку и неравномјерну географску алокацију природних ресурса и велику удаљеност извора снабдјевања од локација са највећом концентрацијом крајњих корисника енергената.[144] Економске препреке подразумијевају превисоке цијене одређене врсте енергената. Препреке једним дијелом могу проузроковати друге. Па тако су економске често и посљедица лоше цјеновне политике, која опет може бити посљедица коришћења скупих или неефикасних технологија. За политичке препреке се може рећи да представљају политичке ставове и преференције актера у енергетској политици који имају негативне импликације на енергетске односе актера.

Интересантно је да Хамилтон за еколошке препреке не користи устаљене дефиниције еколошких политика, у смислу неиспуњености захтјева међународно задатих еколошких стандарда и мјера климатске политике, већ каже да су: еколошке препреке примарно политичке природе. Наиме, увођење еколошких стандарда захтијева одређене мјере технолошке заштите и могу утицати на трошкове производње или транзита самих енергената. Овим су по аутоматизму еколошке препреке истовремено и технолошке препреке, а самим тим и економске, јер утичу на цјелокупно тржиште и привреду одређене земље или региона.[145]

Све наведене препреке могу бити фактори ометања енергетског снабдјевања појединачно, али исто тако и више њих заједно могу ометати ове процесе, уз сложене узајамне односе, који у моментима енергетских криза најчешће кулминирају.[146] Оне директно утичу на креирање енергетских политика, почев од избора примарних енергената снабдјевања у укупној структури снабдјевања одређене државе или региона, у зависности од првенствено економских, али и еколошких, географских и политичких препрека, преко одабира транспортних и дистрибуцијских мрежа до алокације и складиштења, опет у зависности од технолошких, али и економских и других препрека.

---

[142] Још Џими Картер, први амерички предсједник који је систематски приступио проблему енергетског снабдјевања, говорио је 1979. о проблему опадања производње за по 6% сваке године и удвостручењу увоза гаса у односу на задњих 5 година, што чини националну и економску политику САД изузетно рањивом; извор: YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=-tPePpMxJaA, посјећено: 17.07.2018.

[143] Hamilton, Michael, Analiza energetskih politika – Pojmovni okvir, Jesenski i Turk, Zagreb, Ožujak, 2018. str. 13

[144] в. Hamilton, 2018, p. 14

[145] Hamilton, 2018, p. 15

[146] Исто

2.4.1.2. Политика смањења потрошње

Смањење потрошње или иницијално, смањење потражње на тржишту почиње на критици конзумеризма у енергетици. Заговорници овог приступа своје ставове темеље на чињеници о исцрпљивости глобалних природних ресурса. Стога предлажу два излаза из овог проблема.

Прво је повећање снабдјевања, као лошије решење, а друго – промјена стила живота цјелокупног друштва, како би се у коначници смањила потрошња и осигурали ресурси за будуће генерације. Промјена стила живота подразумијева политику рационалног коришћења расвјете, употребу штедних сијалица за уштеде електричне енергије, саобраћајне реформе са крајњим циљем енергетске уштеде, попут забране коришћења возила на одређеним дионицама, осим за бицикла и друге мјере.[147]

2.4.1.3. Анализа трошкова

Хамилтон помиње три врсте трошкова трајно високе енергетске потрошње који представљају изазов енергетској политици: финансијски – растуће цијене енергената, еколошки – трошкови заштите животне средине и безбједносни – све већи безбједносни ризик.[148] Сувише високи трошкови у одређеној фази снабдјевања енергентима – од производње, преко транспорта и дистрибуције, до потрошње – одређују који ће се приступи у креирању енергетских политика и, уопште, политика набавке примјењивати, а који напуштати, као и које су могуће алтернативе досадашњој политици.

Хамилтон тврди да финансијски, односно новчани трошкови директно зависе од фиичких својстава енергената и технолошких ресурса који се користе у свим фазама набавке и допремања ових ресурса.[149] Ови трошкови су промјењљиви у односу на временску одредницу, појаву нових залиха или нагле несташице природних ресурса, промјену технологија и слично, а могу бити одређени и другим двјема врстама трошкова, као што су трошкови националне безбједности и еколошки трошкови.[150]

Новчани трошкови не обухватају само цијену енергената коју плаћају крајњи потрошачи (што је, погрешно, чест случај представљања трошкова као искључиво потрошачких). Ови трошкови, рецимо, обухватају и субвенције које финансирају порески обвезници. Нагли пораст цијене због оскудне понуде, политички договори између добављача исто тако се могу одразити негативно на структуру енергетског снабдјевања, али и успорити читаве привредне секторе због алокације ресурса. Посебно се анализира одлив капитала у земље извознице енергената. Тако, рецимо, 2008. године новчана средства која су на годишњем нивоу уплаћена Саудијској Арабији (око 388 милиона долара) из САД за потребе увоза нафте из те земље представљају највећи пренос богатства из једне у другу земљу у досадашњој историји. Тако високи износи новца не само да смањују инвестициони капитал у земљи која увози енергенте, већ доприносе општем расту цијена, повећању стопе незапослености итд.[151]

[147] Hamilton, 2018, p. 17
[148] Исто, стр. 18
[149] Исто, стр. 19
[150] Hamilton, 2018, p. 19
[151] Исто

2.4.2. Креирање енергетских политика и процес учења код креатора политика

Битан аспект анализе креирања енергетских политика, по Акбулуту, представљају међународни односи и међународна тржишта.[152] Прије свега, цијене енергената на тржишту одређују индиректно како ће бити креиране појединачне енергетске политике држава. С економског аспекта гледано, у националној енергетској стратегији увијек се фаворизују најјефтинији и најдоступнији енергенти. Други индиректни фактор који утиче на креирање енергетских политика су међународни политички односи: од пријатељске или непријатељске климе у односима међу државама увелико зависи и у ком смјеру ће се планирати снабдјевање ресурсима, узајамно инвестирање и сарадња, као и начин креирања националних енергетских политика. Трећи ниво утицаја долази с технолошке стране: од развоја технологије и размјене информација и знања зависиће и квалитет и ефикасност креиране енергетске политике и сами процес одлучивања.[153] Овим детерминантама аутор није додао и климатски, односно еколошки фактор у процесу одлучивања и креирања енергетских политика, који у последње вријеме све израженије односи превагу у односу на, рецимо, цијене енергената. На примјер, енергенте са најповољнијим цијенама треба избјегавати, ако не задовољавају задате еколошке стандарде.

Бирклaнд сматра да је процес учења централни за теорију политичких промјена узрокованих догађајем, чији је један од заговорника. Креатори политика могу промијенити своја увјерења током процеса доношења одлука, с обзиром да током самог процеса уче нешто више о политичком проблему, његовим потенцијалним решењима и солуцијама. Како у оваквој врсти одлучивања долази до измјена у решењима, може се рећи да креатори политика током процеса одлучивања уче: доносе одлуке, коригују их и уче из грешака. Таква учења углавном доводе до промјена у одређеној јавној политици.[154]

Разумијевање промјена у политици истовремено је и учење о типовима људског понашања, у виду начина на који се оно рефлектује у организацијама и институцијама - тзв. „интенциона рационалност“. Креатори се труде да при доношењу одлука буду рационални колико је то могуће, иако у пракси имамо и примјере одступања од рационалног промишљања. У појединим кризним ситуацијама актери су унапријед припремљени да се суоче са новим изазовима и одговоре у складу са њима, док у другим случајевима морају реаговати неприпремљени. Ниједан од модела реаговања на новонасталу ситуацију није одговарајући у свим својим случајевима, нити појединац може реаговати једнако брзо, рационално и стратешки у исто вријеме. Аутори ову тензију називају тзв. „припремно-предумишљајућом размјеном“, односно суочавањем припремног процеса и намјере код актера (“preparation-deliberation tradeoff”).[155]

Одлука како одговорити на кризе и катастрофе налаже одређени ниво расуђивања у датом моменту, али уколико су постојећа правила и процедуре адекватан механизам за одговор на кризну ситуацију, потреба за самосталним изналажењем код креатора политика решења је значајно редукована. Креатори политика најчешће због временског ограничења користе сва доступна и релевантна средства.[156]

Теоретичари у овом случају „учења“ на кризама морају разјаснити да ли се њихов модел „учења“ односи и на институције. Сабатије тврди да је на индивидуама императив учења, а он се даље преноси и на институције.[157] Ипак, учесници у процесу доношења одлука свјесни су својих когнитивних домета и ограничења у процесуирању информација, те стога

[152] Akbulut, Hakan, Energy Decision-Making: The Turkish Case, Center for Strategic Research, Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, SAM, September-November 2000, p. 3
[153] в. Akbulut, 2000, p. 3
[154] в. Birkland, 2006. p.11
[155] Birkland, 2006. p.11
[156] Исто
[157] в. Birkland, 2006.

формирају организације. Циљ је управо обезбиједити да појединци раде заједно и удружено траже решења у циљу превазилажења ограничења и недостатака са којима се појединац суочава у процесу доношења одлука.

Кључно онтолошко питање горе поменутих аутора је: који субјекти уче и шта уче у процесима одлучивања? Ерик Стерн дубље анализира питање: да ли могу владе да уче? Он критикује ауторе који сматрају да је процес учења код институција извршне власти прилично слаб и, у најбољем случају, спор, највише због чињенице да владе функционишу у динамичној и често непријатељској политичкој атмосфери. Стерн показује да у ситуацијама криза, то није случај. Кризе обезбјеђују брзо учење и евентуалну промјену одабира политичких мјера. Искуство стечено у кризним ситуацијама води ставу когнитивне отворености за индивидуално и колективно учење.[158]

Стерн поставља два кључна питања: које конкретно карактеристике кризних ситуација, односно политичких система који су искусили кризу, узрокују учење у највећој мјери? Један од одговора које Стерн нуди је директно стечено искуство у кризним ситуацијама. Искуство стечено у кризним ситуацијама такође ствара тенденције ка измјени политичке агенде, стимулисању реформи и отварању такозваних „прозора политике“.[159]

Табела бр. 2.2 Субјекти, објекти и ефекти учења у процесу доношења одлука

Врсте, субјекти, објекти и ефекти учења			
Врста учења:	**Субјекат учења:**	**Објекат учења:**	**Ефекат учења:**
Владино учење	Државни званичници	Односни процес	Организациона промјена (Етериц)
Преписивање наученог	Политичке мреже	Инструменти	Промјена програма (Роуз)
Друштвено учење	Политичке заједнице	Идеје (Сабатије)	Замјена парадигме (Хол)
Политичко учење	Политички актери	Стратегије	Унапређење аргумената за одређене политике (Меј)

Извор: Birkland, 2006, 12.

Када се да одговор на питање ко учи из криза, мора се одговорити и на питање шта је научено.[160] Аутори који су се бавили питањем учења у процесу доношења одлука извукли су различите врсте процеса учења, као и објеката учења, што је наведено у Табели 2.2.[161]

Питер Хол (Peter Hall, 1993), пак, наводи „друштвено учење“ као мјерљивије и свјесно усмјерено у односу на политичко учење. Како Хол наводи, учење је свјесни покушај да се поправе циљеви или технике политике у свијетлу посљедица које су остале од претходне политике и нова информација с којом се могу генерално постићи бољи резултати доброг управљања.[162] Хол сматра да учење није „подсвјесна активност“, већ врло свјесна акција, јасно повезана са мотивацијом за промјену политике и мјера одређене политике.

Биркланд анализира три врсте учења: инструментално, друштвено и политичко. Инструментално учење представља врсту учења о «могућности спровођења политичких интервенција и имплементирајућем дизајну». Ово учење је усмјерено искључиво на оруђа и технике имплементације одређене политике.[163]

[158] Stern, Eric, Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet, Journal of Contingencies and Crisis Management, Volume 5, No. 2, June 1997, p. 69
[159] Stern, 1997, p. 69
[160] в. Rose, Richard, Lesson-drawing in Public Policy – A Guide to Learning Across Time and Space, University of Strathclyde, 1993.
[161] в. Birkland, 2006. p.12
[162] в. Birkland, 2006, p.12
[163] в. Birkland, 2006, p.16

Друштвено-политичко учење, пак, обухвата учење о друштвеној конструкцији одређене политике или одређеног политичког програма. Ово учење иде много даље од инструменталног, иза просте промјене или адаптације политике – до сржи самог проблема, укључујући и однос према циљевима одређене политике и питање релевантности одговарајућих активности институција власти.[164] Уколико се примијени на исправан начин, друштвено-политичко учење може указати на скривене узроке политичког проблема и отворити могућност припреме бољих решења при креирању и спровођењу одређене политике.[165]

Трећа врста учења о ком говори Биркланд, политичко учење, разликује се битно од инструменталног и друштвено-политичког учења, а састоји се од учења о заступању одређеног политичког концепта, идеје или проблема. Политичко учење се појављује у ситуацијама када заговорници и опоненти одређене политичке промјене промијене своје политичке и реторичке стратегије како би се прилагодили новој информацији која је ушла у политички систем.[166] У идеалним случајевима, учење рефлектује примјену одређених знања која доводе до бољих политика. Међутим, креатори политика често усвајају и мјере које нису релевантне за одређени политички проблем[167], већ служе као изговор за спровођење одређених идеја у реализацију.

2.4.2.1. Модели политичког учења

Модели у јавним политикама помажу да се упрости реалност из праксе и пронађу матрице са узроцима, карактеристикама и посљедицама одређених појава. При изради свог модела „политичког учења изазваног догађајем“, Биркланд напомиње важну премису да нису сви актери једнако усмјерени на проналажење решења у односу на одређени политички проблем, као и да предложена рјешења обично варијају у зависности од њихових мотива и интереса.[168]

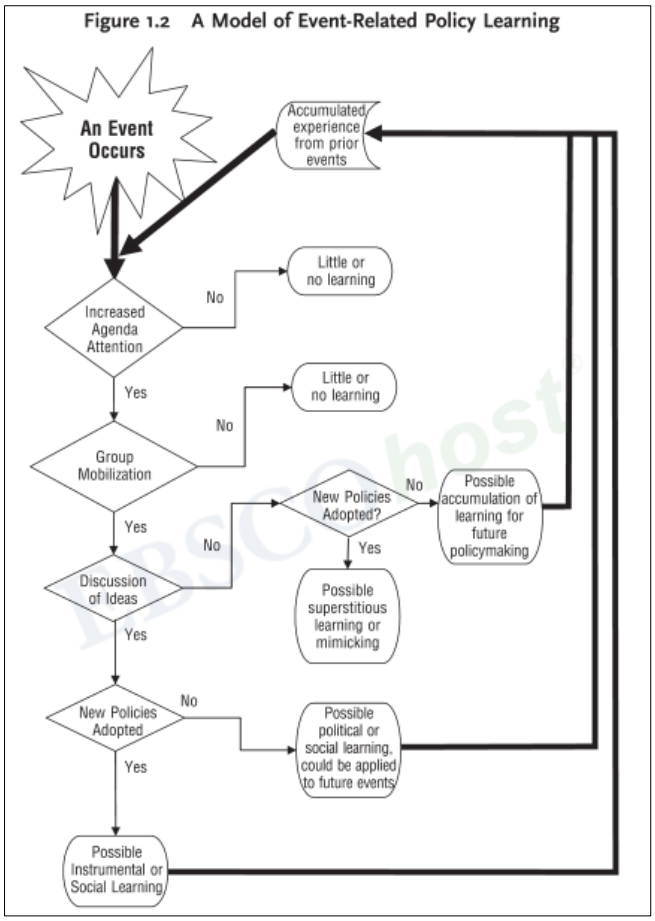
По Биркландовом моделу, након одређеног догађаја или промјене који су утицали на циљеве јавних политика, јављају се двије могуће посљедице. Наиме, може да дође до појачане пажње у јавности у вези одређене политичке агенде или да уопште не дође до промјена и тада се не може говорити о било каквом учењу из предметног догађаја. У првом, пак, случају, када се пажња јавности усмјерила на политичку агенду, долази до тзв. мобилизације група.

Групна мобилизација води ка јавним дискусијама о предметном друштвено-политичком проблему и она може имати 3 могућа „излаза“:

1) До дискусије није дошло, али су усвојене нове мјере политика;
2) Није дошло ни до дискусије, ни до нових мјера политике, евентуално само до акумулације учења за неке будуће мјере политике;
3) Дошло је до дискусије око идеја које воде ка усвајању нових политика или мјера политике.

Уколико нове мјере политике нису усвојене, може се рећи да је дошло до акумулације одређеног политичког или друштвеног учења, које може бити примијењено за неке будуће догађаје. Уколико су ипак усвојене, исте доводе до могућег инструменталног или друштвеног учења (видјети ниже Слику бр. 1.1).

[164] Birkland, 2006, p.16
[165] Исто
[166] Birkland, 2006, p. 17
[167] в. Birkland, 2006. p.17
[168] Birkland, 2006, p.19



Слика 2.1. Биркландов модел Политичког учења заснованог на догађају
Извор: Birkland, 2006, 19.

Из овог модела Биркланд изводи неколико кључних премиса:[169]

- Нису сви актери у процесу одлучивања заинтересовани да ријеше проблем или проблеме проистекле из фокус-догађаја, а сами предлози варирају у зависности од интереса учесника у одлучивању;

- Од интезитета и битности фокус догађаја зависи и да ли ће се и у којој мјери мијењати политичка агенда; више мањих сукцесивних фокус-догађаја могу да не изазову никакву пажњу јавности, али зато један већи може бити сасвим довољан за покретање промјена у политици;

- Тзв. „мобилизација актера“ – како Биркланд назива окупљање формалних и неформалних актера око припреме и спровођења измјена у политичкој агенди – временски је директно повезана за одређеним фокус-догађајем. Она се огледа у скупштинским расправама посвећеним теми која је везана за одређени фокус-догађај, додијељеном посебном простору у медијима, учесталости ове теме у стручним часописима итд. Праћена је и развојем стручних дискусија о политичким идејама, у виду теорија о узроцима и посљедицама одређених друштвено-политичких проблема;

- Четврта претпоставка изведена из Биркландовог модела је да постоји узрочно-посљедична веза између идеја и политичких промјена. Наиме, промјена је извјесна уколико одређене идеје, изазване фокус-догађајима, постану истакнутије у јавности, него када то није случај;

- Последња, пета претпоставка односи се на вријеме протекло између два фокус-догађаја. Уколико је временска дистанца довољно велика, учење постигнуто одређеним

[169] в. Birkland, 2006. pp.19-21

фокус-догађајем, а које је изазвало одређене промјене у политичкој агенди, може бити потиснуто или заборављено.

2.5. Процес доношења одлука у енергетској политици

Процес одлучивања је процес у ком актер који доноси одлуку треба да изабере најадекватнију политику од понуђених алтернатива. Четири основна елемента описују овај процес: препознавање проблема, потрага за алтернативним решењима, евалуација алтернатива и имплементација извршеног избора, као и процјена резултата.[170] Препознавање проблема је полазна и веома битна ставка у процесу одлучивања. Актер који треба да донесе одлуку мора да има адекватне улазне информације како би добио одговарајући контекст и препознао проблем.[171]

У дефинисању проблема у енергетском сектору, цијена и доступност енергената се перципирају као главни проблеми, те је циљ енергетске политике претежно да се увећа доступност енергената и да се смање цијене. Процес доношења одлука мора се примарно односити на три повезана аспекта енергетске политике: енергетску тражњу, енергетску понуду и политику цијена.

Азнар анализира процес доношења одлука у енергетској политици на најнижем, локалном нивоу и на примјеру локалне секторске политике утврђује да су циљеви, активности и мјере политика често узајамно неповезани, двосмислени и нелинеарни, а често се неки од ових елемената и одсутни у процесу доношења одлука.[172]

Начин на који ће бити испланирана енергетска политика на локалном нивоу зависи, према Азнару, од неколико спољних фактора: географских (климатски услови и расположивост природних ресурса), социо-економских услова, позиције локалитета у односу на државну, регионалну и међународну економску и енергетску политику, као и у зависности од типова енергетских система и тржишта којима припада. Такође, Азнар је уочио да доносиоци одлука често нису довољно упознати са значајем одређених циљева у енергетској политици, о исплативости одређених мјера политике и дугорочном значају.[173]

Одлучивање је немогуће без алтернатива, а такође је неопходно добро изанализирати и све могуће примјене сваке од алтернатива. Креатори политика често занемаре све алтернативе, приступају им селективно и не разматрају све могуће посљедице од потенцијалних одлука, већ само оне које они желе.[174] Управо у енергетском сектору алтернативе играју, можемо рећи више него било гдје друго, одлучујућу улогу у процесу одлучивања. Поједини аутори тврде да постоји директна веза између безбједности енергетског снабдјевања и потраге за алтернативним решењима.[175]

Диверзификација ресурса и различите алтернативе постојећих политика су основна оруђа у процесу одлучивања у енергетској политици. При томе, мора се водити рачуна о томе да коначни циљ буде у складу са економском развојном политиком конкретне земље.[176] Алтернативне енергетске политике су неопходне за реализацију стабилности снабдјевања, инвестиција, приоритета у тражњи и усклађивање регулатива. Сами процес креирања,

[170] Akbulut, Hakan, Energy Decision-Making: The Turkish Case, Center for Strategic Research, Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, SAM, September-November 2000, p. 1
[171] Akbulut, 2000, p. 1
[172] Aznar, A. et al. City-Level Energy Decision Making: Data Use in Energy Planning, Implementation and Evaluation in U.S. Cities, NREL, 2015. p. 31
[173] Исто, стр. 35
[174] Akbulut, 2000, p. 2
[175] Исто
[176] Исто

имплементације и измјене алтернатива енергетске политике је интерактивне природе, јер мора да обухвати комплексне динамичке интеракције између различитих актера приликом доношења одлука.[177] Евалуација алтернатива у процесу одлучивања често да покаже да се заправо не зна шта је „суштински проблем“ политика који се мора ријешити.[178]

Поред наведених смјерница у процесу доношења одлука, није упутно користити глобални приступ приликом креирања најадекватније енергетске политике за конкретну земљу. Наиме, различити фактори и особености њене позиције у структури глобалног енергетског снабдјевања могу захтијевати одређене флексибилности, ублажавања или чак пооштравања мјера политика које се примјењују на глобалном нивоу.[179] С тим у вези, ни стандардизација регулатива ни било које усклађивање прописа са регионалним и глобалним стандардима, не би се смјело утврђивати без детаљног увида и анализе комплетне енергетске ситуације у земљи, економских, социјалних, еколошких и других услова. Једнако битни су и захтјеви не-државних актера, организација, покрета, грађанских инцијатива и других, који обезбјеђују флексибилност у доношењу одлука и општеприхватљивих рјешења.

Доблингер, Давлинг и Хелм бавили су се питањем доношења одлука у приватним енергетским компанијама. Притом су анализирали однос стимулације тражње од стране креатора политике и спремности компанија на улагање у нове технологије. Кроз институционални приступ испитали су у којој мјери одлуке креатора јавних политика, регулаторна несигурност и индустријска умреженост утичу на доношење одлука унутар компанија и могућност увођења нових технологија, уз потребно задржавање досадашњих перформанси у пословању.[180]

Аутори су анализирали и процес одлучивања компанија између сукобљених институционалних и конкурентских притисака и однос њиховог утицаја на пословне одлуке компанија, у околностима „политички усмјераване тражње на тржишту“.[181] Да би тестирали своје резултате, аутори су у својој студији случаја анализирали одлуке њемачких компанија које су се бавиле производњом обновљивих извора енергије. Резултати њиховог истраживања показали су да јавне политике ипак могу ограничити иновативност и спремност на бизнис ризике на тржишту од стране компанија.[182]

2.6. Процес доношења одлука у симулираним процесима у области природног гаса у оквиру ЕУ

Грабау и Хегелих развили су посебан модел симулације процеса одлучивања у јавним политикама ЕУ и предвиђања будућих процеса доношења одлука у симулираним условима и то конкретно у области политике набавке гаса.[183] Ове симулације ћемо детаљније анализирати у Четвртом одјељку овог рада („Санбдјевање природним гасом у ЕУ“), на практичним примјерима политике набавке природног гаса код појединих држава-чланица.

Када говоре о теоријском оквиру релевантном за анализу процеса доношења одлука у енергетској области, Грабау и Хегелих сматрају да је неопходно консултовати, прије свега,

[177] Akbulut, 2000, p. 2
[178] Исто
[179] в. Goldthau, 2013.
[180] Doblinger, Claudia; Dowling, Michael and Helm, Roland, An institutional perspective of public policy and network effects in the renewable energy industry: enablers or disablers of entrepreneurial behaviour and innovation?, Entrepreneurship & Regional Development, vol. 28, No. 1-2, Routledge, Taylor & Francis Group, 2016, p. 126
[181] Doblinger, Dowling, & Helm, 2016, p. 126
[182] Исто
[183] в. Grabau, Martina & Hegelich, Simon, The Gas Game: Simulating Decision-Making in the European Union's External Natural Gas Policy, Swiss Political Science Review 22 (2), 2016. pp. 232-263

приступ рационалног избора институционалистичке теорије.[184] Они посебно наглашавају проблем посвећености највећег дијела литературе изучавању сарадње у институционалним условима у којима већ постоји довољно основа за сарадњу и заједнички интерес.

Наиме, недовољно пажње придаје се процесу одлучивања у условима не-сарадње и супротстављених интереса у оквиру регионалних и међународних режима, институција и организација. У таквим условима најчешће се прибјегава моделу погађања. Главни разлог је тај да, изузев у случајевима осјетљивих секторских политика као што је енергетска, услови не-сарадње углавном нису карактеристични за ЕУ.

Стога су се аутори Грабау и Хегелих бавили управо питањем доношења одлука у „политици природног гаса“[185], у којој су овакви услови најексплицитнији. Они су користили модел погађања у условима у којима су ти односи склонији сукобу, него сарадњи. У овом моделу, актери су систематизовани и позиционирани унутар мреже односа према следећим параметрима:

1) Политички ставови и позиција коју заступају у преговорима;
2) Степен утицаја који имају у преговорима;
3) Степен вредновања питања о ком се преговара, тј. предмета преговора (енг. salience);
4) Флексибилност у односу на исходе одабране политике и спремност на компромисе (енг. resolve).[186]

2.7. Циљеви енергетске политике

Лајмбах и Милер дефинисали су три главна циља у енергетској политици на која има право свака држава појединачно: безбједност снабдјевања, економска ефикасност и еколошка одрживост. То је тзв. „магични троугао“ у ком се „варијације на тему“ разликују од државе до државе. Тако, рецимо, наведеним циљевима Велика Британија додаје и четврти као једнако важан – право на доступност енергената по приступачним цијенама. Француска, на примјер, даје примат компоненти социјалне политике приликом планирања енергетског снабдјевања.[187]

Осим тога, све државе преферирају и различите мјере за постизање задатих енергетских циљева. Тако се, рецимо, неке државе чланице ЕУ, попут Француске, залажу за повећање нуклеарне енергије у укупној структури снабдјевања ЕУ, док друге, попут Њемачке, преферирају ипак обновљиве изворе енергије.[188] Теза ових аутора иде у прилог нашој главној хипотези, јер додатно доказује да кључ за решавање политике снабдјевања лежи у преференцама појединачних држава и начину на који ће државе око тих преференци наћи заједнички компромис.

Неке од важних циљева енергетске политике налазимо и код аутора који су се бавили процесом доношења одлука у енергетској политици. Између осталог, поред смањења зависности од једних истих енергетских снабдјевача, у основне циљеве они убројавају и: снабдјевање оним енергентима који задовољавају основне енергетске потребе, смањење трговинских дефицита, одржавање стабилности цијена, улагање у недовољно развијене енергетске секторе, као и обезбјеђивање стабилности снабдјевања и очување животне

[184] в. Grabau & Hegelich, 2016. p. 237
[185] в. Исто
[186] Grabau & Hegelich, 2016. p. 238
[187] Leimbach, Berthold and Müller, Friedemann, European Energy Policy: Balancing national interest and the need for policy change – The current European energy dialogue, Freidrich Ebert Stiftung, 2008, p. 6
[188] Leimbach & Müller, 2008, p. 6

средине.[189] Овом списку можемо додати и све актуелније балансирање између ефикасних и јефтиних енергената и припрему енергетског микса за боље преговарачке позиције на енергетским тржиштима.

На нивоу ЕУ, препоруке за правилно постављање циљева и структурирање енергетске политике, које дају аутори Лајмбах и Милер, обухватају неколико основних смјерница. Већина ових препорука је касније и имплементирана у енергетску агенду ЕУ, због доприноса већој енергетској ефикасности:

1) Дати приоритет општим циљевима у односу на појединачне националне енергетске проблеме приликом постављања оквира енергетске политике;

2) Већи учинак требало би постићи кроз постављање све више „обавезујућих циљева“ на нивоу ЕУ преко строжих механизама мониторинга;

3) Диверзификација ресурса, уз умрежавање транспортних, али и складишних система, за потребе складиштења, у случају недовољно великих складишних капацитета, природног гаса у сусједним државама чланицама;

4) Постепена интеграција националних енергетских тржишта;

5) Тзв. енергетски миксови, који заправо подразумијевају енергетску структуру снабдјевања, не могу бити идентични у свим државам чланицама, већ се морају уважити њихове енергетске, географске, инфраструктурне, привредне и друге специфичности;

6) Успоставити сарадњу регулаторних агенција држава чланица, имајући у виду њихов отпор да се формира јединствена Европска регулаторна агенција;

7) Улагање у развој обновљивих извора и нових технологија за повећање енергетске ефикасности;

8) Циљ од 20% удјела обновљивих извора енергије у енергетском миксу свих држава-чланица који је задала Комисија такође треба да узме у обзир технолошке и географске услове сваке од њих;

9) Окупљања око заједничких интереса, како земаља већином увозница, тако и земаља извозница, како би се смањили допунски трошкови, као и фокусирање на мјере анти-корупције, промоција слободне конкуренције и транспарентности на тржишту.

10) Дијалози на највишем нивоу са свим земљама произвођачима од којих ЕУ увози енергенте, на ком ће се, између осталог, разматрати потребе тржишта у будућности, понуде за снабдјевање тог тржишта, као и безбједност снабдјевања.[190]

Планирање енергетске политике, дакле, није изолован процес, већ саставни дио умрежених циљева националне и међународне политике. Стога, особито као дио економске политике, овај процес мора бити конзистентан са циљевима осталих релевантних секторских политика.[191]

Гранић подвлачи разлику између циљева енергетске политике који се могу постићи кроз успостављање отвореног тржишта (повољније цијене енергената, могућност избора и повјерење у снабдјевача) и циљева за које је искључиво неопходна активна улога државних креатора политике (безбједност снабдјевања, одрживост избора технолошких рјешења, климатска политика...). Од врсте циљева зависе и нивои одговорности при креирању политика и степен интервенције држава чланица, односно институција ЕУ.[192]

Када је у питању прихватљивост циљева енергетске политике, у смислу неизоставне усклађености са општим циљевима социјалне и еколошке политике, може се рећи да је овај циљ јасан у теорији, али слабо успјешан у пракси, посебно код економски слабије развијених земаља.[193] Што се тиче доступности енергената – успјешност овог циља такође варира од земље до земље, сходно условима и могућностима сопствене производње, структури

[189] Akbulut, 2000, p. 3
[190] Leimbach and Müller, 2008, p. 11
[191] Akbulut, 2000, p. 3
[192] в. Гранић и остали, 2007. стр. 140
[193] Energy and Climate Change - Executive Summary, World Energy Country, 2007, p. 116

снабдјевања, геополитичкој позицији, условима на регионалним енергетским тржиштима итд.

Најзад, када је говоримо о приступу модернизованим енергетским системима по повољним цијенама, може се рећи да систем опорезивања углавном одигра негативну и штетну улогу, па се мора прибјећи мјерама ублажавања због реализације овог циља у пракси.[194] Енергетски порези су чак значајно и умањени у последње вријеме по земљама, али се и даље примјењују у виду акциза на моторна горива, јер се на тај начин најсигурније обезбјеђују и пуне државни буџети, а да се притом значајно не промијени понашање потрошача.[195] Крајњи корисници моторних горива, без обзира на то колико цијене горива биле повишене, не могу одустати у већој мјери од снабдјевања истим, и то је ставка коју владе и креатори политика често злоупотребљавају, рјешавајући тако енергетском политиком економске проблеме у земљи.

Најзад, приликом планирања политика, неопходно је укључити и ускладити све елементе опште прихваћених друштвених циљева, попут економског развоја, као и циљеве различитих секторских политика, од енергетске, преко безбједносне, еколошке, политичке, економске итд.[196] По Хамилтону, најодрживија енергетска политика је она која комбинује развој нових технологија са смањеним трошковима на свим нивоима за потребе планирања енергетске безбједности и питања снабдјевања енергетским ресурсима.

2.8. Имплементација одабраног решења и оцјена резултата

Ово је прилично компликована фаза у процесу одлучивања и спровођења енергетских политика, јер имплементација усвојених мјера није под контролом креатора политике већи дио времена. Имплементација има свој посебан значај у овом процесу, јер управо она „открива“ да ли је усвојено решење било одговарајуће за конкретан проблем који се покушао ријешити. Уколико је одговор негативан, поједини аутори који су се бавили управо питањем процеса одлучивања у енергетској политици, сматрају да се опет треба вратити на почетно питање: „шта је заправо проблем?“[197]

Имплементација енергетских политика је и на одређени начин индикатор конфронтације различитих секторских политика и не-координације кључних актера. Кориговање енергетских стратегија и политика стога је веома компликован процес, јер налаже „координацију и интеракцију различитих актера у процесу креирања политике.“[198]

Исто тако, било би нереално очекивати да ће реализоване мјере одређене енергетске политике одмах дати резултате, посебно ако се ради о усклађивању циљева са социјалном, еколошком и климатском политиком.[199] Исто тако, обновљиви извори енергије који се промовишу интензивно у последњих петнаест година за већину земаља које економски нису довољно развијене представљају озбиљан проблем у планирању структуре снабдијевања и спровођењу енергетских политика, прије свега због практичних проблема, технолошких услова, изразито великих трошкова инсталације и производње итд. Проблем је и што поменута еколошка димензија ове врсте енергената не значи аутоматски и да ће довести до комплетне декарбонизације еколошког система.[200]

[194] Energy and Climate Change - Executive Summary, World Energy Country, 2007, p.16
[195] Исто
[196] Hamilton, 2018, p. 27
[197] Akbulut, 2000, p. 3
[198] Исто
[199] Energy and Climate Change - Executive Summary, World Energy Country, 2007, стр. 116
[200] Energy and Climate Change - Executive Summary, World Energy Country, 2007, стр. 116

Акбулут тврди да један од основних циљева у процесу одлучивања у политици набавке треба да буде креирање алтернативних извора снабдјевања и диверзификација ресурса, а дугорочни циљ оваквог начина креирања политика набавке треба да буде промоција економског развоја, друштвени напредак и побољшање квалитета живота. [201] Стога је менаџмент енергетске политике битна карика у укупном систему политика одређене државе или уније држава, који мора да функционише у тијесној сарадњи економским менаџментом, али и да самостално развија и обнавља анализу постојећег стања понуде и тражње и трендова на енергетском тржишту, у циљу што квалитетнијег одговора на потенцијалне проблеме и изазове. Ефикасни менаџмент, адекватна улагања и одговарајућа политика цијена представљају такође елементе свеобухватне и успјешне енергетске политике.

Браун се бавио анализом тзв. теорије примјене одлука, познатијом као теорија анализе одлука, која подразумијева у основи квантификацију фактичких и вриједносних процјена у било којој ситуацији и калкулацијску провјеру која активност ће се по тој логици и примијенити.[202] Додуше, у својој анализи он се више концентрише на однос политичког субјекта у улози клијента и аналитичара у улози савјетника, који помаже при доношењу одлука. Браун напомиње да је увијек добро вратити се претходним анализама, јер на критикама лоше урађених анализа пред доношење политичких одлука, вјероватноћа са грешкама је мања.

Браун наводи конкретне проблеме са којим се аналитичари могу сусрести приликом испитивања исправности донетих одлука. Тако, рецимо, понекад су доносиоци одлука, односно креатори политика, склони прикривању својих агенди или свих расположивих алтернатива донетим одлукама, како би заштитили своје личне интересе. То је најчешће догађа у ситуацијама када се интереси креатора политика косе са интересима друштва и питањима општег добра,[203] иако већ у фази имплементације може бити јасно уочљив успјех или неуспјех одређене секторске политике.

2.9. Реформа енергетског сектора и интеграциони процеси

Иако су већ дужи низ година актуелне тенденције либерализације тржишта у умреженим системима какво је тржиште природног гаса, међу теоретичарима се разликују двије основне струје: прва, да ће отворено тржиште донети већу конкурентност и динамику избора и друго, да ће смањити безбједност снабдјевања.[204]

Концепт отвореног енергетског тржишта подразумијева принцип да купац може изабрати сам свог добављача и може куповати енергенте по некој разумној цијени, док добављачу или снабдјевачу гарантује приступ дистрибуцијској мрежи преко које може продавати своје енергенте.[205]

Гранић поставља кључно питање: «да ли је енергетско тржиште циљ или је само средство за остваривање циљева економске и енергетске политике ЕУ?».[206] На основу анализе примјера у пракси, аутор даје одговор да је ЕУ ипак третирала отворено тржиште као циљ, али да тај циљ сам по себи није остварен, па су се директиве Комисије надовезивале једна на другу.

[201] Akbulut, 2000, p. 3
[202] Brown, Rex, Working with Policy Makers on Their Choices: A Decision Analyst Reminisces, Decision Analysis, Vol. 6, No. 1, March 2009, p. 14
[203] в. Brown, 2009, p. 18
[204] Гранић и остали, 2007. стр. 137
[205] Гранић и остали, 2007. стр. 139
[206] Гранић, 2007, стр. 140

Може се рећи да је енергетска интеграција у првим годинама реформи донела видљиве резултате, али углавном захваљујући створеним вишковима у енергетским резервама држава чланица, који су створили привид постигнутих резултата. Смањивањем залиха вишкова и заоштравањем односа са Русијом, решавање енергетске безбједности, особито у домену снабдјевања опет је постало приоритетно и ургентно питање.[207]

Комисија је од времена Баросовог мандата показала чврсту спремност на финализацију коначног циља – јединственог енергетског тржишта ЕУ. Управо форсирање реформи у виду новог принципа раздвајања снабдјевачких и транзитних права, Ајкланд види као неку врсту стратегије Комисије за неформално придобијање што већих овлашћења још и прије ступања на снагу Лисабонског уговора. Наиме, први субјекти на енергетском тржишту којима би одговарао овај принцип су енергетске компаније, које би са своје стране вршиле индиректни утицај и лобирале код државних власти, што би у коначници имало за посљедицу слабљење утицаја држава у енергетској размјени.[208]

Према Ајкланду, Комисија се током последњих двадесет година интензивно борила за реформе кроз веће ингеренције у области енергетске политике, а Трећи енергетски пакет је био конкретан већи корак у том правцу. Међутим, то су биле реформе искључиво институционалне природе. На примјеру одбијања првог предлагања овог пакета у Савјету, може се признати да међувладин приступ дугорочно остаје једини релевантан у области енергетске политике, и поред евидентног јачања супранационализма. Ајкланд такође примјећује да су компаније и разне потрошачке лоби-групе, на исти начин на који је Комисија користила недржавне актере за јачање своје улоге међу институцијама ЕУ у области енергетске политике, користиле Комисију за лобирање у корист својих интереса на европском тржишту, у односима у којима које би то било немогуће остварити у преговорима између држава.

2.10. Спољна димензија енергетске политике

Код Хамилтона налазимо да конципирање и анализа државних енергетских политика није просто секторско питање, већ за разлику од бројних секторских политика, има изражену спољну димензију, а елементи спољне и унутрашње су често толико испреплетени да их је немогуће засебно анализирати.[209]

Упоредном анализом приступа међувладине сарадње и историјског институционализма, Мајер је поставио кључно истраживачко питање: зашто су се државе чланице одлучиле да предају Комисији значајан дио ингеренција у области енергетске политике. Анализирајући спољну димензију енергетске трговине ЕУ, понудио је интересантну тезу да је управо Европски Савјет подстицао развој енергетске политике ЕУ, углавном из бојазни од изазова који су пријетили од фактора и субјеката изван ЕУ.[210]

Спољна димензија енергетске политике сваке европске државе подразумијева и формулисање односа према Русији као највећем извознику гаса за тражишта Европе. Односи ЕУ са Русијом формално су институционализовани кроз Споразум о партнерству и сарадњи

[207] Гранић, 2007, стр. 140
[208] Eikeland, 2011, p. 258
[209] в. Hamilton, Michael, Analiza energetskih politika – Pojmovni okvir, Jesenski i Turk, Zagreb, Ožujak, 2018. str. 26-27
[210] в. Mayer, Sebastian, Path Dependence and Commission Activism in the Evolution of the European Union's External Energy Policy, Journal of International Relations and Development, 2008, II, pp. 251-278

и Енергетски дијалог, а у пракси ти односи варирају од „односа асиметричне међузависности“[211] до односа „природних партнера у енергетском сектору“.[212]

Примјеном теорије игара Павел Бајев је размотрио спољне енергетске политике Русије, Украјине и ЕУ,[213] чему ћемо се детаљније посветити у Петом одјељку, кроз анализе конкретних одлука које су све три стране доносиле у енергетској политици у анализираном периоду.

2.11. Утицај међународних организација на енергетске политике земаља

Хајнмилер се бавио утицајем односа супранационалних институција (international governmental organization, IGO) попут глобалних, међународних, регионалних и специјализованих организација или унија држава на креирање јавних политика, примарно фокусирајући се на питање избора конкретних секторских политика. Хајнмилер је на примјеру питања рјешавања проблема басена Великих језера у САД показао да ове организације имају изузетно јак утицај на обликовање владиних политика, али само када су институционално организоване на начин да одређене државе чланице имају право вета на доношење одлука од општег интереса.[214] У неким случајевима чак, могу да утичу на то да се одређена питања и не разматрају или да државе чланице ових организација или унија морају тражити одређена компромисна рјешења, како би задовољили и притиске јавности или интересе одређених лоби-група на унутрашњем плану.[215]

По Хајнмилеру, унутар владиних институција углавном не постоји страховање од губљења подршке бирача или суочавања са кризом институционалног легитимитета због доношења одређене одлуке, бар на краткорочном плану. У оквиру одређених међународних организација или унија, пак, ситуација је другачија. Понашање одређених „вето играча“ може да доведе до блокаде у доношењу одлука или оспоравања принципа сарадње на којима се та организација темељи.[216] У таквим ситуацијама, као на примјеру енергетске политике ЕУ, може да дође до институционалне кризе, у смислу немоћи суочавања са пројектима који су дефинисани као супротни главним принципима и стандардима ЕУ. Примјери таквих криза у енергетској политици ЕУ били су евидентни у првој фази изградње пројекта Јужни ток, приликом планирања пројекта Сјеверни ток 2, када су одређене државе-чланице (Бугарска, Њемачка и др.) имале намјеру или се до краја оглушиле на принципе Трећег енергетског пакета. Ове критичне моменте у енергетској политици ЕУ детаљније ћемо анализирати у наредним поглављима.

Када су у поменутим организацијама вето одлуке политички мотивисане и то буде препознато од стране државе чланице којој се наведене одлуке намећу, постоји извјесна вјероватноћа да ће се држава о њих оглушити. По Хајнмилеру, међутим, то ипак није случај када се ради о краткорочним решењима, јер држава није спремна да доведе у питање институционалну легитимност организације.[217] У сваком случају, немају све организације исти утицај на одређену националну политику, било да се ради о регулаторно-правном или

[211] Claes, Dag Harald, Cooperation and Conflict in Oil and Gas Markets, 2013, in: Andreas Glodthau (ed.), The Handbook of Global Energy Policy, Wiley-Blackwell, Kapittel 11, p. 185
[212] Genc, 2009:17
[213] в. Baev, Pavel K., Energy Intrigues on the EU's Southern Flank - Applying Game Theory, Problems of Post-Communism, Vol. 57, No. 3, May-June 2010
[214] Heinmiller, Timothy, Do Intergovernmental Institutions Matter? – The Case of Water Diversion Regulation in the Great Lakes Basin, An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 20, No. 4, October 2007, p. 672
[215] Исто
[216] Исто, стр. 671
[217] Heinmiller, 2007, p. 670

политичком утицају, што углавном зависи од мноштва фактора институционалне, мотивационе, интересне, безбједносне и друге природе.[218]

2.11.1. Утицај Трећег енергетског пакета на стварање заједничког енергетског тржишта

Норвешки аутор Ајкланд анализирао је утицај Трећег енергетског пакета ЕУ на односе снага међу државама чланицама. Он је анализирао првобитни предлог Комисије за увођење Трећег енергетског пакета у циљу уклањања свих препрека стварању заједничког енергетског тржишта. Ово би, на одређени начин, било могуће кроз проширене ингеренције Комисије, које би јој омогућиле да приморава „непослушне" државе чланице на усклађивање са принципима слободног унутрашњег тржишта ЕУ.

Комисија се суздржала у Првом и Другом енергетском пакету крајем деведесетих да прогура принцип обавезујућег раздвајања власничких права над изворима енергената и енергетском транспортном инфраструктуром (енг. Mandatory ownership unbundling, MOU). Штавише, прво неуспјело иницирање Трећег енергетског пакета 2007. године, када се Комисија снажно заложила за овај принцип, додатни је доказ јаке контроле енергетске политике од стране држава чланица у том моменту. Није прошло ни три мјесеца од како је предлог Комисије био одбијен у Савјету, огласио се и Савјет министара енергетике, упозоравајући Комисију не толико на Трећи енергетски пакет, колико на спорни принцип.[219]

Ајкланд на примјеру анализе поступка усвајања Трећег енергетског пакета суочава два кључна теоријска приступа: међувладин (енг. intergovernmentalists) и супранационални (енг. supranationalists), чији су заговорници, редом, Моравчик (Moravcsik, 1993) и Пирсон (Pierson, 1998). Моравчик, као што је познато, посматра интеграцију као продукт интереса суверених држава, док Пирсон у над-националним тијелима као што је Комисија види могућност јачања овлашћења и контроле над тијелима који репрезентују националне интересе држава чланица кроз механизме ублажавања узајамних разлика.[220] Према Ајкланду, уговори су отварали могућност супранационалног дјеловања кроз различита функционална ограничења и умањене могућности дјеловања држава-чланица у пракси: квалификоване већине приликом гласања, генерално избјегавање праксе коришћења права вета итд.[221]

Ајкланд се приклања комбинацији два теоретска приступа: супранационализма и приступа мрежа политика, јер оба имају у основи плуралистички приступ анализи процеса креирања политика у ЕУ. Додуше, циљеви им нису исти: први ради разматрања еволуције супранационалних тијела ЕУ, други ради потврђивања тезе о узајамној међузависности државних и не-државних актера и њихове умрежености.[222]

2.11.2. Теорије режима и модел „Енергетске заједнице"

Стивен Пацет разматрао је питање узајамне међузависности држава у мрежи сложених енергетских односа на европском простору. Он се користио теоријама режима како би

[218] в. Heinmiller, 2007, p. 670
[219] Eikeland, Per Ove, The Third Internal Energy Market Package: New Power Relations among Member States, EU Institutions and Non-state Actors?, Journal of Common Market Studies, 2011, Vol. 49 No. 2, p. 244
[220] в. Eikeland, 2011, p. 245
[221] Исто, стр. 246
[222] Исто, стр. 248

провјерио могућност институционализације односа сарадње. Та могућност зависи од двије независне варијабле: интереса самих држава за решавање проблема енергетске сарадње и степена форсирања односа сарадње од стране ЕУ, у циљу супротстављања монополским тежњама појединих држава снабдјевача на тржишту.[223]

Теорије режима покушавају да утврде зашто и под којим условима државе узајамно сарађују. Теорије реализма тврде да су то у основи искључиво лични интереси и могућност јачања сопствене моћи (војне, економске итд.), као и тежња да кроз коалиције са другим земљама остваре првенствено своје стратешке интересе. Теорије режима, пак, задржавају претпоставку да су државе руковођене сопственим државним интересима, али не и став реалиста да су лични интереси узајамно супротстављени.[224] Основни предуслов за сарадњу је узајамна међузависност.

Пацет, међутим, заборавља да су категорије међузависности у енергетској политици релативног карактера и зависна, а не независна варијабла, која такође зависи од нагле промјене у структури снабдјевања, отварања могућности за неке нове сарадње итд. Теорије режима се у основи, у енергетској политици лако своде на теорије реализма када се истроше одређени ресурси или дође до наглог прекида снабдјевања, изазваног од стране неке треће државе. У тим случајевима, као што се види у пракси, а што ћемо доказати у наставку овог рада, на примјеру анализа енергетских политика држава, институционализација односа сарадње може мало да одложи, али не и да спријечи доношење самосталних одлука појединих држава које су првенствено у складу са њиховим националним интересом и доносе директну енергетску, економску, геополитичку, политичку или неку другу корист.

С друге стране, при институционализацији облика сарадње међу државама и сам Пацет примјећује да постоје два функционална проблема која се јављају између држава које су иницијално имале мотив да сарађују: проблем дистрибуције и проблем примјене. Проблеми дистрибуције примјетни су када државе међу собом имају супротстављене, односно асиметричне интересе да приступе сарадњи. Проблеми примјене јављају се, када услед различитих мотива за сарадњу, користи од исте су различито дистрибуирани и расподјељени међу државама.[225] Према Пацету, покушај либерализације тржишта ЕУ очигледан примјер ових проблема у пракси.

Проблеми дистрибуције у случају либерализације тржишта ЕУ успоравају институционалне реформе и јачање компетенција наднационалних институција попут Комисије, док проблеми примјене захтијевају управо јаке и централизоване институције како би се надгледала усаглашеност националних енергетских политика са енергетском политиком ЕУ. Како су одређени елементи овог питања изузетно осјетљиви и задиру у не само енергетску, већ и националну безбједност држава чланица, то се овај проблем јавља као највећи изазов развоју даљој институционализацији овог питања.[226]

Теорије режима генеришу не само мултилатералне, већ и билатералне односе међу државама. Тако, на примјер, када нема већих поменутих проблема дистрибуције и када се интереси држава мање-више преклапају, сасвим је реално за очекивати да наднационалне институције однесу превагу и доминирају.[227] Када је ситуација обрнута и национални интереси држава супротстављени, мултилатерализам слаби, а јачају засебни билатерални аранжмани.

Такође, функционалне теорије међународне сарадње су критиковане због превеликог ослањања на рационалне мотиве. Понекад су управо актери ти који пресуђују на основу личних перцепција о одлукама у процесу креирања политика. Оне такође занемарују улогу и

[223] Padgett, Stephen, Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence, Journal of Common Market Studies, 2011, Vol. 49, No. 5, p. 1065
[224] Padgett, 2011, p. 1067
[225] Padgett, 2011, p. 1067
[226] Видјети: Padgett, 2011, pp. 1067-1068
[227] Исто, стр. 1068

значај домаћих (националних) институција и специфичности одређене културе и односа нације према међународним институцијама, чему Пацет посебно посвећује пажњу.[228]

Кључно питање за Пацета је да ли ЕУ може да обавеже стратешки важне енергетске партнере у институционализовану сарадњу, која ће водити у стварање енергетског тржишта. Одговор на ово питање зависи искључиво од преклапања интереса енергетских произвођача, транзитних земаља и земаља увозница енергената, што ћемо детаљније разрадити у наредним поглављима рада.

2.11.3. Теорије рационалног институционализма и предсједавајуће државе

Још једна у низу теорија значајних за разумијевање околности у којима се развијају енергетска политика ЕУ као једна цјелина, али и енергетске политике европских земаља појединачно, јесте теорија рационалног институционализма. Толберг је, користећи се теоријом рационалног институционализма, покушао дати одговоре на питања зашто националне државе делегирају своје надлежности предсједавајућим државама у међународним преговорима. Преговоре је дефинисао као процес између различитих актера који уживају исти формални статус, а који се разликују по капацитетима моћи, преференција, информисаности, идејама и алтернативама за споразумна решења о којима се преговара.[229]

Теорија формалног лидерства заговара став да предсједавање одређеном институцијом у процесу доношења одлука представља функционални одговор на три врсте проблема са којима се државе суочавају у процесу „колективне акције“: лоша агенда, неуспјели преговори и неуспјело представљање држава. Три мјере које држава, која је добила формално лидерство у преговорима, предузима као одговор на ове проблеме су: управљање агендом и институционализација њене контроле, посредништво и представљање.[230] Посредништво подразумијева добру информисаност о преференцијама, ставовима и интересима свих страна, али и о степену њихове међузависности, уколико је има, што се највише постиже билатералним сусретима са објема странама.[231]

Толберг упозорава и на могуће злоупотребе положаја од стране предсједавајуће државе у одређеном међународном институционалном режиму: опортунизам, злоупотреба агенде и могућност утицаја на позиције других држава, када се политички злоупотребљава повјерени мандат кроз утицај на агенду и њене приоритете.[232]

Толберг приступу рационалних институционалиста супротставља приступ социолошког институционализма који лидерство у преговорима и институцију предсједавања виде као питање легитимитета преговора, не функционалне нужности и ефикасности. Уједно, то је и способност утицаја на остале актере,[233] без злоупотребе односа снага због интернационализације разматраних питања и социјализације улоге предсједавајућег. Наиме, предсједавајућој страни управо формална правила понашања и нормативно перципирана неутралност ове позиције мијењају или ублажавају личне преференције у оквиру агенде.

[228] Padgett, 2011, p. 1068
[229] Видјети: Tallberg, Jonas, Formal Leadership in Multilateral Negotiations: A Rational Institutionalist Theory, The Hague Journal of Diplomacy, 2006, No. 1, p. 118
[230] Tallberg, 2006, p. 121
[231] Исто, стр. 130
[232] Tallberg, 2006, p. 132
[233] Исто, стр. 138

2.12. Економске теорије - Међународна политичка економија

Мајкл Китинг је са групом аутора анализирао питање енергетског управљања на простору Европе и Русије са аспекта теорија међународне политичке економије, покушавајући тако да ово питање врате у домен теорија политичке економије.

Китинг критикује актуелну дебату енергетског управљања према којој се аспекти анализе крећу између искључиво два теоријска приступа: реализма и геополитике, с једне стране, и либерализма и институционализма, с друге. Наиме, савремена теоријска дебата коју Китинг и група аутора називају дебата „тржишта против геополитике“, занемарује битне аспекте анализе као што су, рецимо, економски аспекти енергетске безбједности, укључујући безбједност тражње. Теоретичари међународне политичке економије, такође, сматрају да се неправедно и једни и други водећи приступи баве државама и јачањем или смањењем улоге државе, док се занемарује једнако битна улога међународних актера, „какве и јесу данас националне енергетске компаније“.[234] Маргинализује се и улога међународне сарадње у области енергије која представља базу међудржавне економске међузависности.

Стога заговорници теорија међународне политичке економије сматрају да енергетска политика тражи мултидисциплинарни приступ, који ће обухватити све актере и институције и утврдити све локалне, регионалне и глобалне факторе који су узајамно повезани и утичу на различите процесе ове политике.[235] Када говоре о енергетском управљању, заговорници ове теорије подвлаче да није свако управљање – управљање владе (енг. “not all governing is done by government”)[236], већ је то шири концепт који обухвата различите форме управљања од стране различитих врста актера (држава, националних енергетских компанија, транснационалних корпорација, бизнис и лоби група итд). Ипак, и теоретичари међународне политичке економије признају континуирану и круцијалну улогу државе у свим фазама и процесима енергетске политике. Предмет њихове анализе је начин управљања на свим нивоима: државном, суб-државном, међународном, тржишном и институционалном, узимајући у обзир динамику промјена односа међу актерима на свим нивоима.

Међу овим теоретичарима Татјана Романова, рецимо, критикује приступ ЕУ који она назива „једна величина одговара свима“.[237] Она тврди да једино апроксимација правних регулатива, која уважава разлике међу државама чланицама на основу стратешких циљева и циљева енергетских политика, као и расположивих ресурса и стратегија имплементације политика, помаже да се постигну бољи резултати у правној хармонизацији на нивоу ЕУ.

С друге стране, поједини заговорници овог приступа сматрају да то што државе које су изражено зависне од увоза енергената заговарају тржишни приступ енергетској политици, док оне друге заговарају доминантну улогу државе у енергетској политици и тзв. „суверености ресурса“, не мора да значи да су ова два принципа узајамно супротстављена.[238]

Остали заговорници овог приступа тврде да форсирање енергетске политике на једном нивоу може унаприједити друге сегменте енергетске политике, који су можда јавно дискутабилни и спадају у национално осјетљива питања. Примјер за то је принцип енергетске ефикасности ЕУ. Тако, помоћу овог принципа, Комисија може имати више успјеха у другим доменима енергетске политике као што је, на примјер, енергетска безбједност, која се представља као осјетљиво национално питање. Може се рећи да, промовишући енергетску ефикасност, Комисија циљеве једне сфере енергетске политике користи као механизме и инструменте за унапређење других, гдје се до циљева теже долази.[239]

---

[234] Keating, Michael F. et al. Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia, Palgrave, 2012. p. 2
[235] Keating et al., 2012. p. 4
[236] Исто, стр. 5
[237] Исто, стр. 11
[238] Исто
[239] Keating et al., 2012. p. 12

Сукоб око транзита гаса између бивших комунистичких држава, заговорници теорија међународне политичке економије виде као проблем транзиционих економија који се пренео на поље политике и енергетске политике и изазвао озбиљне проблеме у планирању енергетске политике ЕУ.[240]

2.12.1. Критика теорија политичке економије и улога држава у спровођењу реформи

Критичари теорија политичке економије сматрају да заговорници овог теоријског приступа неоправдано негирају улогу државе у предвођењу реформи одређене политике и избацују оно „политичко“ из концепта политичке економије. Тек од релативно скоро, појавили су се неки нови правци мишљења, према којима држава и даље игра значајну улогу у структуирању тржишта.[241] Шмит и Вестрап, као водећи критичари теорија политичке економије, идентификују четири основне тезе овог новог приступа:

1. Државе немају тенденцију само да стварају услове за стварање слободног, неолибералног тржишта, већ и „утицајне државе“ у тржишним економијама са јаком улогом државе.
2. Државе промовишу политике које се не разликују само у садржају, већ и у крајњим ефектима: па поред путање од дјеловања државе (фр. “faire”) до дјеловања тржишта (фр. “laissez-faire”), ефекат могу бити и државне смјернице за тржишно дјеловање (фр. “faire-faire”), али и државно дјеловање преко тржишних актера (фр. “faire avec”).
3. Држава представља мрежу политичких институција које дају институционални оквир економским активностима.
4. Дјеловање државе је увијек примарно политичко и не подразумијева само стратешке изборе рационалних актера у оквиру задатих структура, већ идеје тих актера о томе који су њихови избори политика и начини на који ће се спровести реформе тих политика.[242]

Ендру Гембл се бавио проблемом концепта нове политичке економије, која треба да обједини оно политичко и економско у анализи једног тржишног феномена, ситуације или случаја. Тако, политичко (које идентификује првенствено контекст у ком актери политике дјелују) и економско (које објашњава узрок и начин тог дјеловања) морају бити дио једне комплементарне анализе. Она ће, као таква, објединити и институционалне оквире и објашњења рационалног избора, с обзиром на то да су политички и економски процеси и институције узајамно прожети и каузално повезани, те се као такви и морају анализирати.[243]

Питање које Гембл поставља интересантно питање: да ли улогу државе треба разматрати са аспекта текућих промјена у глобалној економији, или обрнуто? Основна теза приступа политичке економије полази од премисе да држава ипак не може уживати апсолутну аутономију у функционисању економских система.[244]

---

[240] в. Keating et al., 2012. p. 14
[241] Schmidt, Vivien A. & Westrup, Johnathan, Taking the State seriously: Policy, polity and the politics of ideas and discourse in political economy, National Meetings of the American Political Science Association, Boston MA, August/September 2008, p. 1
[242] Schmidt & Westrup, 2008, p. 2
[243] Gamble, Andrew, The New Political Economy, Political Studies, XLIII, 1995, p. 517
[244] Gamble, 1995, p. 524

2.12.2. Теорије интеграције тржишта и теорије мрежних приступа

Леонард и Попеску разматрају могућност развоја енергетских интеграција. Они, прије свега, критикују приступ заговорника тзв. „постепене интеграције“ (енг. „creeping integration“). Према моделу постепене интеграције, избјегавање потпуне интеграције тржишта подразумијева да се у случају кризе у снабдјевању одређена држава може вратити Русији као главном снабдјевачу. Овако формулисане билатералне уговоре Леонард и Попеску сматрају деградацијом интеграције и залажу се за тзв. „принципијелни билатерализам“, који треба да обезбиједи да се билатерални уговори између Русије и ЕУ редефинишу и прилагоде начелима енергетске политике ЕУ. Леонард и Попеску сматрају да је, поред принципијелног билатерализма, за добру енергетску политику неопходна и интеграција сусједних земаља датог региона, као и владавина права у свакој од посматраних земаља, као битна претпоставка успјешне примјене политика у овој области. За смањење руског утицаја у кључним сусједским регионима (Грузија, Бјелорусија, Украјина и Молдавија), аутори се залажу за тзв. „политику меког надзора“, у виду охрабривања ових држава да усвоје европске енергетске стандарде или у виду њиховог укључивања у европске енергетске пројекте, попут тада актуелног пројекта Набуко.[245]

Два теоријска приступа у међународним односима, тзв. либерални интергавернализам и супранационализам доминантни су приступи при објашњавању улоге и начина дјеловања институција у креирању секторских политика ЕУ и, уопште, самог процеса европских интеграција. Први приступ тумачи институције ЕУ као међународни режим и као производ интереса независних влада држава-чланица и већинске коалиције унутар Европског савјета. Интереси држава чланица се тумаче као проблемски усмјерени и обликовани кроз преговарање са различитим друштвеним интересним групама, а исход такве политике је производ међувладиног погађања и трговине интересима. Преносећи питања секторских политика на наднационални ниво, институције власти се тако ослобађају притисака и утицаја различитих лобија на националном нивоу.

Супранационалистички приступ нуди другачије објашњење. Он представља институције ЕУ у много суверенијем свијетлу, покривајући питања пропуста у имплементацији циљева секторских политика држава чланица на националном нивоу. Кључни исход оваквог приступа је јача улога Комисије и Европског парламента. На овај начин су и мултинационалне приватне компаније и организације приморане да усагласе своје стандарде са ЕУ законима и програмским пакетима. У својим појединачним захтјевима, у оквиру новопостављених циљева политика, ови актери се све чешће обраћају наднационалним институцијама ЕУ, заобилазећи често због компликованих процедура и државе чланице у којима су стационирани.

Питањем интеграционих процеса у ЕУ бавио се и Марк Полак. Можемо рећи да је актуелна и данас његова поставка односа унутар ЕУ у оквирима основне дихотомије теорија рационалног избора, по којој су институције ЕУ свјесни производ држава чланица и у њиховом су интересу, насупрот теоријама конструктивизма које дају снажнију улогу институцијама ЕУ и њиховом утицају на државе чланице.[246] Ово укрштање приступа савремених теоретичара изузетно подсјећа на дихотомију старих школа неофункционализма и интерговернментализма.

Дејвид Бјукан сматра да је општи смјер интеграцијских односа обрнуто сразмјеран интеграцијама у сектору енергетске политике.[247] Наиме, државе чланице су осјетљиве када је у питању снабдјевање енергетским ресурсима, особито увођење и развој обновљивих извора

[245] Leonard & Popescu, 2007, p.4

[246] Pollack, Mark A, International Relations Theory and European Integration, Journal of Common Market Studies, June 2001, Vo. 39, No. 2, p. 237

[247] Buchan, David, Europe’s misshapen market: Why progress towards a single energy market is proving uneven? Oxford Energy Comment, The Oxford Institute for Energy Studies, Nov. 2012, p.2

енергије. Разлог за то је чињеница да нису све државе чланице једнако развијене, али и немају једнаке услове за развој обновљивих извора енергије. Одлуке које се доносе по питању дугорочних набавки енергената, нафте и гаса, развој енергетске инфраструктуре, као и структура увоза енергената остају национално питање које решавају искључиво званичне државне власти. Ове тезе детаљније ћемо провјерити на примјерима из праксе у поглављу „Снабдјевање природним гасом у ЕУ".

Да би интеграција одређених секторских политика била могућа, неопходно је да свака од њих посједује три елемента приликом њиховог креирања. Први је свеобухватност, у смислу обухватања свих просторних и временских одредница, као и актера и проблема. Други елемент је конзистентност и подразумијева да се циљеви интегрисаних секторских политика значајније се не сукобљавају. Најзад, потребно је постоји један заједнички критеријум на основу ког се ове политике могу груписати – тзв. елеменат груписања.[248]

На темељу разочарења у процесе глобализације, који нису испунили очекивања бројних анализа о већем повјерењу у слободна тржишта, управо због понашања јаких држава које су спроводиле протекционистичке мјере у складу са својим тренутним интересима, а залагале се, опет по потреби, за либерализацију тржишта тамо гдје је то њима одговарало због сопственог извоза, тај песимизам је пренет и на стратешки осјетљиво подручје као што је снабдјевање енергијом.[249] Стога ови процеси интеграције и усклађивања енергетске сарадње иду споро и са значајном резервом, без обзира на интеграционе процесе и заједничке пројекте у оквиру ЕУ.

2.13. Утицај еколошке и климатске политике на креирање енергетских политика

Теорије еколошких политика садрже прилично фрагментисане приступе решавању питања заштите животне средине и климатских промјена.[250] Највећим дијелом покушавају, особито у последње вријеме, еколошка питања уградити у све нивое друштвено-политичких тема и проблема. Другим ријечима, заједничка тежња еколога је да се еколошка и климатска питања вежу, прије свега, за проблем општег друштвеног развоја, економског раста и одрживости, ублажавања сиромаштва и сл. У таквом дефинисању еколошке политике, аутори се углавном оријентишу на тумачење савремених енергетских проблема са аспекта односа непријатељ-жртва, у ком се ресурси исцрпљују потрошњом.[251]

Да би реализација тако конципиране еколошке политике била успјешна, неопходно је, прије свега, успоставити заједнички приступ ризицима, односно интегрисати различито поимање степена угрожености у један шири контекст. Другим ријечима, неопходно је конкретан проблем издићи изнад локалног оквира и нагласити његову регионалну или глобалну проблематику.[252] Осим тога, неопходно је подржати већи степен институционалне умрежености и узајамну институционалну сарадњу за потребе доношења адекватних и ефикаснијих одлука у сфери еколошке политике. У ту сврху треба унаприједити и капацитете локалних институција и развити обрасце координације активности у пракси и пружања подршке у сваком развојном пројекту.

---

[248] Underdal (1980) y: Nilsson, Måns & Persson, Åsa, Framework for Analysing Environmental Policy Integration, Journal of Environmental Policy & Planning, Vol. 5, No. 4, December 2003, Taylor & Francis Ltd., 2003, p. 339

[249] Egeberg, 2014, p. 206

[250] Ghilarov, Alexei M, The changing place of theory in 20th century ecology: from universal laws to array of methodologies, OIKOS 92:2, Lomonosov University, Moscow, 2001, стр.357

[251] в. Borrelli, Jonathan, Ecology & Evolution, The Quarterly Review Of Biology, Stony Brook University, New York, 2012

[252] в. Agrawal, Arun, The Role of Local Institutions in Adaptation to Climate Change, Social Dimensions of Climate Change, The Social Development Department, The World Bank Group, Washington, 2008, стр. 4

У стручној литератури све је више заступљен територијални приступ, у виду развојних стратегија већих територијалних простора, у којима су једнако обухваћени нивои угрожености, ризици и могућности развоја мањих територијалних јединица. Примјер у пракси су еколошки стандарди и све бројнији и ригорознији услови који се постављају у процесу придруживања ЕУ. Њима се у старту покушавају нивелисати примјетне разлике између нивоа заштите животне средине у земљама кандидатима и државама чланицама ЕУ. Оквир и смјернице за усклађивање ових политика представљају тзв. "еколошке правне тековине" (тзв. *environmental acquis communautaire*). Стога се очекује се да ће и сам процес усклађивања националног законодавства, стандардима ЕУ, који захтјева и одговарајуће институционалне реформе у коначници имати позитиван учинак на квалитет еколошке политике.[253]

Притом, сматра се да ће климатске промјене бити кључне у редефинисању развоја у 21. вијеку. Начин на који државе и друштвене заједнице буду одговарале на утицај климатских промјена, на многим нивоима ће одредити перспективе раста, једнакости и одрживог развоја.[254] Нажалост, у савременим теоријским приступима концентрисање на институционална решења често занемарује сталну тенденцију институционалних промјена, с обзиром на интер-институционалне борбе око надлежности, које важе за све секторске политике у ЕУ, па и еколошку. Штавише, поједини аутори упозоравају да су недовољно анализиране улоге институција у процесу прилагођавања на климатске промјене.[255]

Питања климатских промјена изазвала су велику пажњу организација цивилног друштва у ЕУ, али стандардне теорије друштвених група као агрегатора друштвеног интереса нису успјеле да понуде адекватну анализу њихове улоге и доприноса у поменутој сфери политике. Ипак, како се концепт њиховог представљања постепено трансформише од статичног приступа, у виду просте анализе легислативе, до оног динамичког, са активним учешћем свих могућих политичких актера, отвара се могућност за развој новог аналитичког оквира у ком се може мјерити утицај ових група на еколошка питања.[256]

Поједини аутори сматрају да институције утичу на адаптацију и рањивост климатских услова на три начина: оне обликују утицаје и степен угрожености, посредују између индивидуалног и колективног одговора на климатске утицаје и на тај начин обликују последице прилагођавања и управљају процесом прилагођавања.[257] Неки од њих, који су се бавили еволуцијом климатске политике ЕУ, тврде да је дошло до озбиљне трансформације у политикама ЕУ и институцијама и да је то дубоко утицало на политику климатских промјена, како на наднационалном нивоу, тако и у оквиру самих држава чланица. Наиме, они заступају тезу да је ЕУ, упоредо са својим институционалним развојем и како је постајала све комплекснија, али и компликованија у смислу политичког одлучивања, истовремено успјела да развије еколошку политику са прилично усаглашеним циљевима.[258] Притом, тенденције држава чланица да не препусти апсолутну контролу наднационалним институцијама ЕУ ни у једном области јавних политика, па ни у еколошкој, једнако су актуелне и примјетне.

У процесу доношења одлука у литератури наводи све већи број фактора који појединачне владе држава чланица ограничава у успостављању било какве аутономне контроле у процесу одлучивања унутар ЕУ. Између осталог, у наведена ограничења спадају и систем гласања квалификованом већином у Савјету, консолидација правних прописа у овој

[253] в. Kordej- De Villa, Željka, Okoliš i pridruživanje EU, Ekonomski institut, Zagreb, 2004.
[254] Birkenholtz, Trevor, Network political ecology: Method and theory in climate change vulnerability and adaptation research, Progress in Human Geography, 36(3) 295–315, Rutgers University, New York, 2011. стр.299
[255] Agrawal, 2008, p. 2
[256] Monaghan, Elizabeth, Making the Environment Present: Political Representation, Democracy and Civil Society Organisations in EU Climate Change Politics, Journal of European Integration, Vol. 35 Issue 5, p.601-618. 2013, стр. 604
[257] Agrawal, 2008, p. 2
[258] Jordan, Andrew; van Asselt, Berkhout; Frans, Harro; Huitema, Dave; Rayner, Tim, Understanding the Paradoxes of Multilevel Governing: Climate Change Policy in the European Union, Global Environmental Politics, Vol. 12 Issue 2, pp. 43-66. 2012, p. 44

области и правила понашања којим се избјегава често коришћење вета у процесу одлучивања, чиме се отвара могућност за јачање и све самосталније дјеловање Комисије у спровођењу појединих мјера политике.[259] Ипак, и оваква ограничења у надлежностима држава чланица зависе у крајњој линији од капацитета наднационалних институција да максимално искористе своје надлежности.[260]

2.13.1. Утицај циљева еколошке политике на енергетску политику

Одлуке које се доносе ради заштите околине и сузбијања климатских промјена директно утичу на одлуке из области енергетске политике, те посебно приморавају државе на преусмјеравање енергетске технологије на производњу еколошки чистије енергије.[261] Економски, еколошки и друштвени изазови често изгледају као компатибилни на општем нивоу, али при креирању мјера конкретне секторске политике одређени уступци се морају испреговарати и ту је неизбјежна трговина циљевима и приоритетима.[262]

Различити експерти из ове области, као што су, Бухан, Солорио и Тосун, иако се баве различитим нивоима анализе, слажу се око чињенице да су еколошки мотиви један од основних разлога због ког државе-чланице подржавају Комисију у захтјевима које она поставља приликом спровођења спољне енергетске политике.

Шведски аутори Манс Нилсон (Måns Nilsson) и Оса Першон (Åsa Persson) бавили су се питањем укључивања концепта „интеграције еколошких политика“ (Environmental Policy Integration, EPI) у јавне политике ЕУ. У својој анализи „Оквир за анализирање интеграције еколошких политика“, аутори се фокусирају на правила креирања политика (енг. „policy-making rules“) и приступних процеса (енг. „assessment processes“), као независних варијабли, те закључују да се оно што је прокламовано на нивоу ЕУ у пракси показало као слабо изводљиво и комплексно.

Поменути аутори мотиве за усвајање концепта интеграције циљева еколошких политика у све друге секторске политике (тзв. ИЕП концепт) виде као двоструке: организационе и нормативне. Организациони мотиви се базирају на превентивности и ефикасности. Да се не би дозволила ситуација да се мора реаговати на еколошке посљедице одређене лоше испланиране секторске политике, неопходно је приликом креирања исте узети у разматрање све потенцијалне позитивне и негативне аспекте утицаја на животну средину мјера конкретне политике, и то у њеној најранијој фази планирања.[263] Друга страна истог новчића треба да буде допринос постизању еколошких циљева самих по себи, као и рационално спровођење конкретне секторске политике. Ово је могуће само уколико су инпути комплементарни, тако да се процес креирања политика своди на постављање и модификовање улазних информација (енг. inputs) у једну, заједничку мјеру политике, као и контрола конзистентности примјене њених излазних мјера (енг. outputs).[264] Циљеви ИЕП не обухватају само достизање циљева одрживог развоја, већ и уклањање некомпатибилности међу секторским политикама и унутар конкретне секторске политике, као и успостављање система секторских политика у ком се оне узајамно подржавају.

---

[259] Wettestad, Jorgen; Ove Eikeland, Per; Nilsson, Mans; EU Climate and Energy Policy: A Hesitant Supranational Turn?, Global Environmental Politics, Vol. 12 Issue 2, p67-86. 20p. May 2012, p.70

[260] Wettestad, Jorgen; Ove Eikeland, Per; Nilsson, Mans; EU Climate and Energy Policy: A Hesitant Supranational Turn?, Global Environmental Politics, Vol. 12 Issue 2, p67-86. 20p. May 2012, p.70

[261] Stipetić, Davor, Utjecaj policy kapaciteta države na razvoj energetske politike u Njemačkoj: Studija slučaja „nove energetske paradigme“, Politička misao, god. 50, br. 3, 2013. str. 132

[262] Nilsson, Måns & Persson, Åsa, Framework for Analysing Environmental Policy Integration, Journal of Environmental Policy & Planning, Vol. 5, No. 4, December 2003, Taylor & Francis Ltd., 2003, p. 333

[263] Nilsson & Persson, 2003, p. 334

[264] Исто

Нормативни мотиви ИЕП концепта превасходно подразумијевају укључивање еколошких вриједности у сет вриједности које се разматрају у процесу креирања политика. Ови мотиви обухватају и тзв. принцип реципроцитета, који подразумијева да креатори политика треба да се односе у једнакој мјери према еколошким изазовима, као према изазовима секторске политике која се креира или спроводи у том тренутку.[265]

Сабатије и Вајбл су енергетску политику у својој анализи користили као зависну, а еколошку политику и климатске промјене као независну варијаблу. Анализа је показала да су климатске промјене утицале да државе-чланице почну да се ослобађају стриктног заговарања националних ингеренција у енергетској политици.[266] Тако се циљеви еколошке политике око којих се државе-чланице ЕУ лако удружују директно преносе и на енергетску сферу. Расел и Џордан пак тврде да се реализација одређених циљева еколошке политике лакше постиже кроз тзв. „меке механизме" практичних политичких рјешења, него кроз директне, „тешке" механизме.[267] Исто се може рећи и за енергетску политику.[268] Тако, на примјер, Протокол из Кјота и усвојене обавезе земаља потписница овог Протокола индиректно утичу на следеће елементе енергетске политике: конкурентност, одабир и развој технологија, одабир примарног енергента у националној структури снабдјевања, његову тржишну цијену, безбједност снабдјевања и општа привредна кретања унутар државе у којој су уведени нови облици снабдјевања, па је то изазвало промјене у привредном сектору, миграцију радне снаге и сл.[269]

Један од критичара ових приступа је норвешки експерт у области енергетске политике, Даг Харалд Клас. Он заступа тезу да компаније на гасном тржишту, које обично унапријед имају смјернице за одабир своје тржишне политике (у виду енергетских стратегија), оног момента када акумулирају велики капитал „постају таоци владиних руку".[270] Свакако, постоје и владе чији креатори политика у циљу постизања конкретних политичких циљева иду науштрб свих критерија, еколошких и других,[271] што у коначници, бар кад је еколошка политика у питању, има разочаравајуће посљедице.

Камиљери се бавио питањем утицаја климатске политике на доношење одлука у енергетској политици. Ефективност управљања климатским промјенама у великој мјери зависи од степена признавања комплексне повезаности енергетског и еколошког домена политике и континуитета разматрања овог аспекта енергетске политике. Тешко да иједан нормативни, правни или институционални оквир може ефикасно управљати овим доменима без механизма свеобухватне сарадње и укључивости на свим нивоима одлучивања (локални, национални, регионални и глобални) и свих актера (државе, тржишни актери, цивилно друштво).[272]

2.13.2. Изазови глобалног енергетског управљања у ери климатских промјена

Марија Котари је анализирала изазове глобалног енергетског управљања у ери климатских промјена. Главни изазов је чињеница фосилна горива и даље доминирају у глобалној енергетској тражњи и понуди и остају доминантно питање националних

[265] в. Nilsson & Persson, 2003, p. 334
[266] Sabatier and Weible, 2007
[267] в. Russel, Duncan; Jordan, Andrew, Joining up or pulling apart? The use of appraisal to coordinate policy making for sustainable development, Environment and Planning A, volume 41, 2009. pp. 1201-1216
[268] Tosun & Solorio, 2011, p. 7
[269] в. Гранић и остали, 2007. стр. 147
[270] Claes, 2013, p. 177
[271] Energy and Climate Change - Executive Summary, World Energy Country, 2007, p. 115
[272] в. Camilleri, Joseph A., Energy Governance in the Era of Climate Change, 2012, London, p. 11-12

политика.[273] Њена анализа је потврдила неопходност измјена националних агенди, поновног разматрања приоритета у енергетској политици и унутрашњих реформи[274], како би се државе прилагодиле будућим трендовима у енергетским односима. Један од начина прилагођавања је и увођење обновљивих извора енергије.

С друге стране, када се говори о глобалном енергетском управљању, већина аутора тврди да је евидентна његова континуирана фрагментација, кроз различите регионалне режиме управљања и институције.[275] У таквој структури односа, Марија Котари сматра да, с обзиром да не постоји формални систем глобалног управљања, управљање искључиво од стране држава није могуће, а до глобалног управљања долази искључиво када државе увиде постојећу међузависност између њих. Међузависност заправо може довести до конфликтних ситуација онда када се једна држава у циљу испуњења сопствених интереса мијеша или омета реализацију енергетске политике друге државе. С друге стране, ово исто тако може довести и до колективне акције, уколико државе увиде да ће им сарадња донети више користи или уколико имају неки заједнички циљ.[276] С тим у вези, Котари тумачи глобално енергетско управљање као процес у ком различити актери међународног система (било да су то државни или не-државни актери, међународне организације, невладине организације, транснационалне компаније, цивилне групе и покрети и сл.) користе различите механизме и процедуре како би постигли одговарајуће циљеве у енергетским односима.[277] Дакле, основна конотација глобалног управљања је: заједнички циљ – усмјерене активности.

Међутим, Котари, као ни многи аутори који су се бавили анализом глобалног управљања[278] нису дали одговор на кључно питање: шта је то примарни заједнички циљ у глобалној енергетској политици и како се до њега долази? Преостају нам примјери из праксе, на основу којих се може закључити да заправо велике кризе и њихове посљедице постављају одређене заједничке циљеве и приморавају државе на сарадњу.

Ауторка је, такође, понудила двије опције глобалног управљања: прва, преко међународних уговора и друга, кроз међународне организације. Притом, она не негира још увијек јаку улогу држава када је у питању управљање енергетским ресурсима, с обзиром на то да су економски развој, енергенти и национална безбједност директно повезани и узајамно условљени.[279] Додуше, Котари тврди да су климатске промјене и глобални еколошки циљеви сами по себи „транснационалне природе“ и не могу се рјешавати засебно, без координисаних активности држава, те на тај начин извлаче и енергетску политику из стриктног оквира националног.[280]

Други разлог за потребу координисаног глобалног управљања енергетским ресурсима Котари види у оскудности и исцрпљивости залиха, што може довести до промјена у виду додатног дисбаланса у распореду енергената, те тиме и до међународних енергетских, политичких, чак и војних конфликата. Стога она сматра да је неопходан нови приступ концепту глобалног управљања енергентима, у складу са актуелним изазовима, који ће дефинисати два главна концептуална проблема: јавно добро и екстерналије.

У том смислу, јавно добро се мора дефинисати у контексту забране исцрпљивања енергетских ресурса зарад добробити једне државе, а науштрб трајног, глобалног осиромашења природним ресурсима. Екстерналије се, пак, тумаче као нус-продукти прекограничног, односно међудржавног транспорта енергетских ресурса који имају негативне посљедице по еколошку средину. Креатори енергетских политика, у савременим

[273] Kottari, 2016, p. 125
[274] в. Goldthau, Andreas, editor. The Handbook of Global Energy Policy, Wiley-Blackwell, John Willey and sons Ltd. 2013.
[275] в. Kottari, 2016, p. 126
[276] Исто
[277] Исто
[278] в. Goldthau, 2013.
[279] Kottari, 2016, p. 128
[280] в. Исто

условима, дужни су да циљеве ових секторских политика ускладе и разматрају у оквирима ових принципа и еколошких стандарда.

III ГАС КАО РЕСУРС XXI ВИЈЕКА

Natural gas is hemispheric.
I like to call it hemispheric in nature
because it is a product
that we can find in our neighborhoods.
George W. Bush

3.1. Стање на тржишту и трендови развоја глобалног гасног тржишта до 2050.

3.1.1. Карактеристике природног гаса

Природни гас се почео употребљавати у давној прошлости, иако његова употреба није била толико изражена као употреба нафте. „Вјечне ватре“ у Бакуу имале су вјерски значај, а Азербејџан на локалном језику значи „земља ватре“. Кинези су још прије три хиљаде година употребљавали природни гас из земље за расвјету и гријање, а њихови први гасоводи били су направљени од бамбуса. На Западу је први гас добијен из угљеника и звао се градски гас и користио се почетком 19. вијека углавном за потребе расвјете.[281] Касније је природни гас је препознат као енергетски ефикасан енергент, јер се може готово непосредно употребљавати, уз минималну производну инфраструктуру, за разлику од осталих облика енергије, нпр. нафте која се мора употребљавати у неком погоднијем облику, у виду нафтних деривата, што због производних трошкова додатно подиже и цијену самог енергента.[282]

Као најчистији од свих фосилних горива, природни гас помаже у рјешавању климатских питања: како климатских промјена, тако и загађења ваздуха у градовима. Има га довољно у свјетским резервама и представља флексибилан ресурс.[283] Наиме, резерве природног гаса су у протекле двије деценије порасле за 36%, док је производња порасла за 61%.[284] Стога је већ 2016. године постао је водећи извор енергије у САД. Осим тога, због повољних цијена и даље има предност у односу на нуклеарна горива и обновљиве изворе енергије, па је примјетан стални раст у потражњи овог енергента на енергетским тржиштима.[285]

Негативни аспекти планирања снабдјевања овим енергентом су неопходност претходних крупних улагања у производне процесе и технологије, развој производње и транспортну инфраструктуру.[286] Једно од алтернативних решења које интензивно промовишу одређене државе је гас добијен из уљаних шкриљаца, посебно популаран на гасним тржиштима Сјеверне Америке.[287]

---

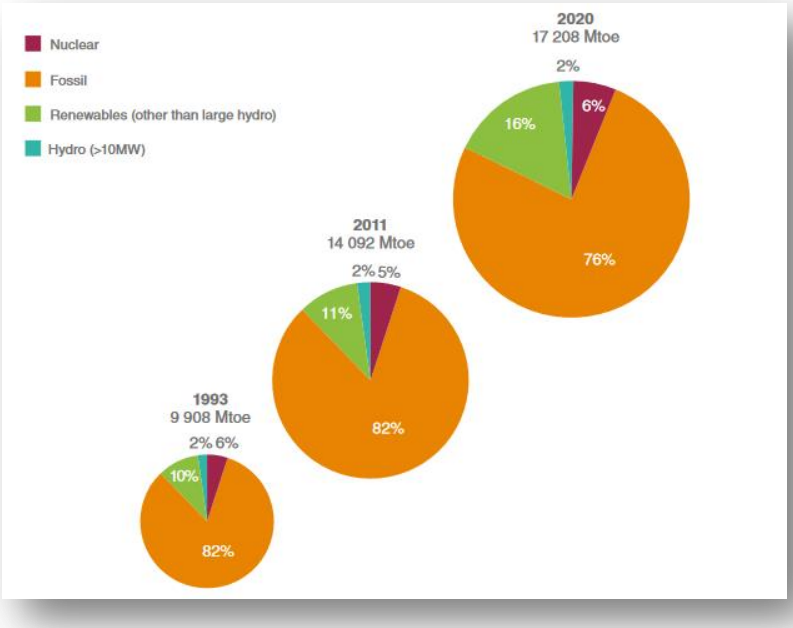
[281] Dahl, Carol, Međunarodna tržišta energije- cijene, politike i profiti, Kigen doo, Zagreb, 2008. str. 36
[282] Видјети: http://www.srbijagas.com/sr_RS/specificnosti-prirodnog-gasa/
[283] World Energy Resources: A Summary, World Energy Council 2013, p. 14
[284] World Energy Resources: A Summary, World Energy Council 2013, p. 14
[285] World Energy Resources: A Summary, 2013, p. 14
[286] Исто
[287] Видјети: Исто, p. 15

Country	Reserves (bcm) 2011	Reserves (bcm) 1993	Production (bcm) 2011	Production (bcm) 1993	R/P years
Russian Federation	47 750	48 160	670	604	71
Iran	33 790	20 659	150	27	> 100
Qatar	25 200	7 079	117	14	> 100
Turkmenistan	25 213	2 860	75	57	> 100
Saudi Arabia	8 028	5 260	99	36	81
Rest of World	69 761	57 317	2 407	1 438	22
Global Totals	**209 742**	**141 335**	**3 518**	**2 176**	**55**

Слика: 3.1. Промјене у производњи и резервама код највећих произвођача 1993-2012.
Извор: World Energy Resources – 2013 Survey, World Energy Council, London, 2013.

На слици 3.1. видимо да су производња, као и утврђене резерве природног гаса код највећих извозника за период од мање од двадесет година готово удвостручене, на глобалном нивоу. Док је у неким државама производња увећана за више од 100%, што их чини новим глобалним произвођачима, у Русији су те цифре задржане на истом, високом нивоу и није било значајнијих промјена у раздобљу од 1993. до 2011. године.

Када је у питању сама структура снабдјевања природним гасом – иако се сматра за флексибилно и ефикасно гориво, са растућим резервама у свијету (укључујући и гас добијен из уљних шкриљаца), може се рећи да су све израженији аргументи против промовисања овог енергента у структури снабдјевања држава. Прије свега, иако су богата, налазишта су углавном приобална, недоступна или на јако удаљеним територијама. Стога су неопходна велика улагања у транспорт и системе дистрибуције, који изискују високе трошкове изградње или обнове инфраструктуре. Осим тога, све дуже линије снабдјевања, попут прекограничних гасовода, због додатних транзитних накнада подижу коначну цијену природног гаса.[288]



Слика: 3.2. Промјене у глобалној структури снабдјевања за период 1993-2020.
Извор: World Energy Resources – 2013 Survey, World Energy Council, London, 2013.

[288] World Energy Resources: A Summary, 2013, p. 15

На основу приказа општих трендова у снабдјевању, на Слици 1.4, можемо закључити да фосилна горива на свјетским тржиштима имају тенденцију опадања за период од 2011. до 2020. у укупној структури снабдјевања. Додуше, тај пад је незнатан и занемарљив у односу на удио који обновљиви извори енергије имају у структури снабдјевања.

3.1.2. Течни природни гас (ТПГ)

Да бисмо разумјели трендове на тржишту, као и предности и недостатке увоза и коришћења течног природног гаса у општој структури снабдјевања, навешћемо неке његове основне физичке и технолошке карактеристике. Циљ нам је и да објаснимо из ког разлога смо у овој студији усмјерени искључиво на производњу и потрошњу природног гаса у свом првобитном стању и његов удио у структури снабдјевања.

Наиме, процес хлађења природног гаса на температури од -162ºC при нормалном атмосферском притиску доводи до кондезације природног гаса и његовог претварања у течни природни гас, тзв. ТПГ (енг. Liquefied Natural Gas, LPG). ТПГ је у транспортном смислу лакши за превоз, јер заузима само шестоти дио укупне масе гаса у „плинском“ стању, а прекоокеански танкери (контејнери) могу превести велике количине ТПГ на великим удаљеностима између налазишта, тј. бушотина природног гаса и држава као крајњих увозника овог енергента.[289] Међутим, ТПГ танкери су технолошки врло скупи, јер захтијевају инсфраструктурну адаптацију лука и, за разлику од нафтних танкера, имају много веће димензије – само је дужина 38 метара, док само просјечно вријеме пражњења потпуно натовареног ТПГ танкера траје 12-15 сати. Копнени терминал који треба да прими ове испоруке, заузима огромну површину са свом пратећом инфраструктуром.

Тако је, поред посебно прилагођеног пристаништа, пријемног терминала, складишних система, опрема за испаравање и парну фазу, потребна и изградња цеста за допремање овог енергента и осталих пратећих постројења, па су трошкови производње изразито високи.[290] Стога, услед високе цијене превођења природног гаса у течно стање, ТПГ се ипак, у циљу рационализације трошкова, користи углавном као допуна природном гасу у структури снабдјевања. Штавише, како захтијева и изградњу додатних постројења за пријем течног гаса код држава потрошача, као и чињеницу да се незнатне количине гаса изгубе у процесу испаравања током превоза, цијена гаса у овом стању је много скупља него када би се транспортовала гасоводима у природном стању.

Што се тиче еколошких аспеката, ТПГ је у свом течном стању лакши од воде, док је у случају испаравања у мирним атмосферским условима тежи од ваздуха у почетку, а како временом добија све више на топлини, постаје лакши и од ваздуха и може да се подигне у више атмосферске висине. Иако у природним атмосферским условима и оваквом стању не може експлодирати, у случају додира са изворима запаљења лако изазива експлозије, што га чини такође ризичним извором енергије.[291] Понекад може доћи и до цурења ТПГ усљед техничких кварова на постројењима. Ово свакако није пресудни разлог, али може доприносити коначној одлуци једне државе о удјелу гаса у овом агрегатном стању у укупној структури снабдјевања.

[289] Видјети: Hamilton, Michael, Analiza energetskih politika – Pojmovni okvir, Jesenski i Turk, Zagreb, Ožujak, 2018. str. 172
[290] Hamilton, 2018. p. 173
[291] Исто

3.1.3. Прва снабдјевања природним гасом у Европи

Од 1957. до 1972. године енергија више није била тема за Европу тога доба. Несташице угља је убрзо замијенила јефтина нафта с Блиског истока, па су се дефицити претворили у вишкове. То је потрајало све до нафтног ембарга 1973. године, када су цијене нафте нагло увећане, те драстично промијениле структуру потрошње.

Као један од одговора на ембарго формирана је Међународна агенција за енергију (International Energy Agency, IEA) која је постала најважнији европски инструмент за надгледање и анализу свјетских енергетских тржишта. Европске земље су већ тада почеле да разматрају могућности диверзификације енегетског снадбјевања, а Русију и друге евроазијске земље су тада препознале као потенцијалне снабдјеваче. С друге стране, Совјетска Русија је већ увиђала свој извозни потенцијал. Додуше, биле су неопходне велике инвестиције у енергетски сектор.

Тада природни гас по први пут почиње да се користи као замјенско гориво у Западној Њемачкој, Италији, Ирској и Уједињеном Краљевству.[292] Употреба природног гаса у општој потрошњи посебно је доживјела своју експанзију након 1983. године, када тадашња европска политика, која је била фокусирана све више на заштиту природне средине, конкурентност тржишта и реформе у Источном блоку, почиње фаворизовати природни гас. У периоду између 1983. и 1998. године, све земље, изузев Холандије, која је већ тада имала велик удио природног гаса у укупној потрошњи, увећале су свој удио потрошње гаса у укупној енергетској потрошњи.[293]

Тако је захтјев за повећаном конкуренцијом на тржишту изазвао до тада најзначајније промјене у енергетском сектору, а интезивиране су и директиве на свим пољима енергетске политике: директива о транспарентности цијена природног гаса и електричне енергије, уз захтјев да информације о потрошњи и цијенама буду редовно достављане статистичком сектору тадашње ЕЕЗ.[294]

3.1.4. Свјетске резерве природног гаса

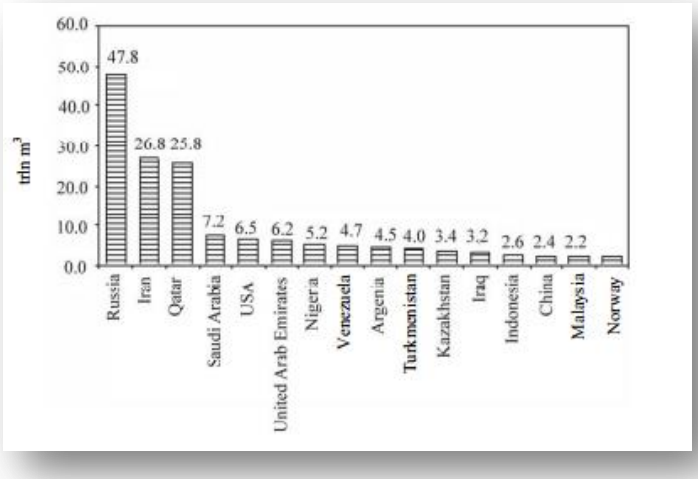
Потврђене резерве природног гаса на глобалном нивоу износиле су почетком 2008. године око 179,4 трилиона метара кубних гаса, што је пораст у односу на, рецимо, 1991. годину, када су укупне глобалне резерве износиле око 133,8 трилиона кубних метара, јер показује да су процјене порасле за једну трећину укупних резерви.[295] Ипак, у последњих десет година примјетна је стагнација у бројкама.

Наиме, за разлику од региона Сјеверне и Латинске Америке и Јужне и Југоисточне Азије, у свим осталим регионима свијета ове резерве су се задржале на истом нивоу, или су у благом опадању. Значајно осиромашење резерви природног гаса забиљежено је у Европи, гдје је ниво резерви у поменутом периоду опао за 2,2%.[296] Ове цифре не би биле толико

[292] Dahl, Carol, Međunarodna tržišta energije- cijene, politike i profiti, Kigen doo, Zagreb, 2010., str. 268
[293] Видјети: Dahl, 2010, p. 269
[294] Council Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids, Official Journal L 147, 12/06/1991 pp. 37 – 40
[295] Видјети: Visotskii, V.I. & Dmitrievskii A.N., Global Oil and Gas Resources and Their Development, Russian Journal of General Chemistry, 2009, Vol. 79 No. 11
[296] Visotskii & Dmitrievskii, 2009, стр. 2479

забрињавајуће да не постоји податак да је, у односу на последњих педесет година, глобална енергетска потрошња и више него двоструко порасла.[297]

Графикон бр. 3.1. Резерве природног гаса по земљама



Извор: Visotskii & Dmitrievskii, 2009

Значајан је и податак да је од укупне количине доказаних глобалних резерви гаса, половина стационирана у земљама ОПЕК-а (eng. OPEC).[298] Наиме, неких 56% концентрисано је у Русији, Ирану и Катару. Преосталих 30% глобалних ресурса распоређено је на још шеснаест земаља, а остатак је у осталим земљама свијета, које имају мање од 2 трилиона метара кубних гаса (видјети Графикон бр. 3.1).

3.2. Тржиште природног гаса

3.2.1. Карактеристике тржишта природног гаса

Алберт Бресанд тврди да је концепт енергетског тржишта неоправдано поједностављен. Енергетско тржиште има четири карактеристике које га чине специфичним и аутентичним у односу на остала тржишта. Прва је интензитет протока капитала, друга је ендогена природа транспортне инфраструктуре и елементи монопола које они рефлектују. Трећа карактеристика специфична за природни гас је могућност уређења односа власништва и дистрибуције овог енергента међу државама, рентирања гасоводне инфраструктуре, али и могући пратећи конфликти по овим питањима. Четврта дистиктивна одредница је, пак, јака улога државе у односима власништва, контроле и развоја производње енергетских ресурса, што може да има позитивне и негативне импликације на јавне политике, регулативу и геополитичке односе уопште.[299]

[297] Sohn, Ira, Energy-Supply Security and Energy Intensity: Some observations from 1970-2005 Interval, Routledge, 2008, No. 23 p. 189
[298] Visotskii & Dmitrievskii, 2009, p. 2479
[299] Bressand, Albert, The role of Markets and Investment in Global Energy, 2013, p.15 y: Goldthau, Andreas ed. The Handbook of Global Energy Policy, John Wiley & Sons Ltd, 2013.

Халберт и Голдау тврде да тржиште природног гаса има тенденцију да постане глобално, али да би се за то створили услови трговина на тржишту треба да се руководи логиком „гас за гас“, тј. да се индексација цијена природног гаса више не врши на основу цијена нафте.[300] Цјеновна политика „гас за гас“ у крајњој линији донела би највише користи крајњим потрошачима и купцима гаса, уз додатно подстицање конкурентности на самом тржишту и ефикасности у енергетској политици.[301]

Осим тога, ниједна друга индустрија попут гасне нема до те мјере изражену увезаност ресурса и територије, што неизоставно даје и одређену политичку конотацију енергетским стратегијама и трговинским размјенама.[302] Поред чињенице да је то најчистије фосилно гориво и да га, за сада, има у изобиљу, то је и стратешки ресурс, па је његова глобална и регионална размјена предмет директног интересовања и интервенције држава.[303]

Још једна од одредница која значајно разликује тржиште природног гаса од тржишта нафте је и чињеница да земље произвођачи природног гаса не представљају кохерентни блок држава, нити имају свој картел, већ су то државе са прилично супротстављеним трговинским интересима.[304] Присутан је, на одређени начин, и геополитички сукоб, који се огледа у такмичењу око изградње гасоводних пројеката или ТПГ терминала. Тако, док Русија преговара са европским државама око цијена природног гаса, како би се исти на што већем нивоу одржао у њиховим структурама снабдјевања, САД промовише ривалску енергетску политику. Поред снабдјевања енергијом из уљних шкриљаца, САД у многим европским државама лобира за пројекте изградње ТПГ терминала, како би могла извозити свој течни природни гас у Европу и на тај начин умањила удио снабдјевања руским природним гасом код европских држава.

За разлику од ових приступа, аналитичари у Међународној агенцији за енергетику (тзв. ИЕА) тврде да се природни гас ипак бори за свој простор на енергетским тржиштима, о чему ћемо више говорити у наставку овог поглавља. Један од разлога је и тај што у Азији трпи притисак од угља, који је изузетно јефтин, а и обновљиви извори енергије се боре за већи удио на тржишту. Упоредо са развојем техонологије, трошкови производње обновљивих извора енергије су све мање скупи, и све више подршке имају од стране држава и национаалних енергетских стратегија.

У Европи је, по мишљењу поменутих аналитичара, тај притисак и већи, због обновљивих извора енергије, јер европске државе, превасходно државе чланице ЕУ снажно подржавају развој обновљивих извора енергије и њихово јачање у удјелу на енергетском тржишту у односу на остале изворе енергије[305], у складу са политиком диверзификације, о којој ћемо такође говорити у наставку. Дакле, има довољно гаса, али је будућност његовог удјела у структури снабдјевања држава упитна и зависи од конкуренције осталих енергената и нових трендова на тржишту.

[300] Hulbert, Matthew and Goldthau, Andreas, Natural Gas Going Global? Potential and Pitfalls, 2013, p.98 y: Goldthau,Andreas ed. The Handbook of Global Energy Policy, John Wiley & Sons Ltd, 2013.
[301] в. Hulbert and Goldthau, 2013, p.100
[302] Bressand, 2013, p.16
[303] в. Hulbert and Goldthau, 2013, p.99
[304] в. Hulbert and Goldthau, 2013, p.100
[305] Conference on IEA Gas Market Report 2017, Center on Global Energy Policy, Columbia, SIPA, 13th July 2017.

3.2.2. Питање институционализације глобалних енергетских односа

Као што је познато, институције могу бити дефинисане неформалним (декларације и норме) и формалним ограничењима (правила, регулативе, примјене закона).[306] Студије институционализације енергетских односа држава полазе од претпоставке да растућа међузависност међу државама, као и еколошки ризици од производње, транспорта и коришћења енергената расту, што може изазвати одређене промјене и потресе на тржишту. Институције играју кључну улогу у регулисању ових односа.[307]

Током аустралијског предсједавања Групом Г20 дата су три кључна доприноса глобалном енергетском управљању. Прије свега, на Самиту Групе Г20 у Бризбејну унет је у агенду концепт енергетског управљања, у заједнички усвојеном документу „Г20 принципи енергетске сарадње“. У њему су се државе обавезале да ће се посветити развоју енергетске инфраструктуре, у складу са појавом нових ризика и изазова, улагању у постојеће и изградњу нових енергетских институција, као и успостављању боље узајамне сарадњу у овом процесу. Други допринос је био договор свјетских лидера о успостављању редовних састанака министара енергетике Групе Г20, као и консолидација улоге раније оформљене Радне групе Г20 за енергетску одрживост (G20's Energy Sustainability Working Group, ESWG), која је наставила са својим периодичним засиједањима поводом хитних енергетских питања која треба *ad hoc* рјешавати.[308]

У заједнички усвојеним принципима („Г20 принципи енергетске сарадње“), лидери групе Г20 договорили су се о заједничком активностима на реализацији девет кључних циљева у глобалној енергетској политици. Глобални енергетски циљеви дефинисани су по приоритетима:

1. Обезбјеђивање енергената доступних за све, као и поузданост снабдјевања;
2. Већа репрезентативност енергетских институција и свеобухватност дјеловања, укључујући и земље у развоју;
3. Охрабривање и олакшавање функционисања отворених, конкурентних, ефикасних, стабилних и транспарентних енергетских тржишта, која промовишу трговину енергентима и инвестициона улагања;
4. Унапређивање размјене података и анализа о енергентима уопште;
5. Унапређивање енергетске безбједности кроз енергетски дијалог и сарадњу у условима појаве ризика који захтијевају хитан и благовремен одговор;
6. Рационализација и поступно елиминисање неефикасних фосилних горива која нису економична;
7. Подршка одрживом расту и развоју,
8. Подршка улагању у иновативне енергетске технологије, посебно у „еколошки чисте“ технологије, као и у њихов развој и промовисање;
9. Унапређење сарадње између енергетских институција и елиминација њиховог дуплирања тамо гдје је то могуће.[309]

Неки од кључних трендова у развоју глобалне енергетске политике подразумијевају, између осталог: укључивање питања снабдјевања енергентима у највиши ниво глобалног одлучивања (Група Г20); развој Међународне агенције за енергетику као глобалне институције која се бави анализом, развојем политика и технологија, њиховим истраживањем и координацијом, као и развојем кризног менаџмента у енергетици; Енергетска повеља са специфичним правно обавезујућим институционалним оквиром за

[306] Kottari, Maria, A New Era for Global Energy Governance? The Environmental imperatives and the EU perspective, Politikon: IAPSS Political Science Journal, Vol. 29, March 2016 p. 130
[307] Kottari, 2016, p. 130
[308] Global Energy Governance Reform and China's Participation – Final Report, Energy Research Institute, NDRC, Grantham Institute, Imperial College London, June 2016, p. 5
[309] Global Energy Governance Reform and China's Participation, 2016, p. 11

заштиту међународног енергетског улагања и транзита са све јачим утицајем на глобалном нивоу.[310]

Лидери Групе Г20 су се сложили око чињенице да постоје двије веома важне димензије неопходне за развој глобалног енергетског управљања: финансијске организације и индустрија. Прве су битне за финансирање политике глобалне енергетске безбједности и подршку реализацији њених циљева, особито циљева еколошке одрживости (Свјетска банка, Међународни монетарни фонд), а друге су важне за спровођење и реализацију задатих циљева (бројне енергетске уније и организације, Свјетски енергетски савјет, Међународна гасна унија (International Gas Union, IGU) и бројне друге.[311] Од међународних енергетских организација, овдје ћемо издвојити три најзначајније.

Међународна агенција за енергетику (IEA). Међународна агенција за енергетику (International Energy Agency, IEA) формирана је 1974. године, након нафтног ембарга и натних шокова, с циљем превенције блокада на нафтном тржишту и обезбјеђивања стратешких залиха. Ову агенцију основале су махом државе чланице Организације за економску сарадњу и развој (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD). Представља најзначајнију организацију у контексту развоја анализа и истраживања енергената, а њени годишњи извјештаји представљају значајне изворе података о актуелном стању на енергетским тржиштима и корисне инпуте за креаторе јавних политика, државне и не-државне актере, те енергетске аналитичаре.[312]

Критике које се данас упућују овој организацији односе се, прије свега, на то да је чланство у њој лимитирано углавном на OECD државе, промовишући тако њихове интересе на нафтном тржишту, те да би укључивање и земаља BRICS-а повећало степен сарадње у међународним енергетским односима и допринијело значајно у балансирању нафтних тржишта на глобалном нивоу.[313]

Међународна агенција за обновљиве изворе енергије. Међународна агенција за обновљиве изворе енергије (International Renewable Energy Agency, IRENA) званично је формирана 2009. године са сједиштем у Уједињеним Арапским Емиратима. Броји 149 чланица, укључујући и ЕУ и, од недавно, Кину, и представља прву међу-владину организацију која се бави искључиво обновљивим изворима енергије и подршком државама-чланицама ове организације за прелазак на овај вид енергетског снабдјевања.[314] Организација ИРЕНА обезбјеђује међународну платформу за размјену информација о обновљивим изворима енергије и технолошких знања и сарадње по свим питањима производње, трговине и коришћења ове врсте енергената. Њемачка, Данска и Шпанија дале су јаку подршку овој организацији, што је изазвало протестовања и негативне реакције у Међународној агенцији за енергетику, чије су оне такође чланице.[315] Оно што је у овом случају можда олакшавајућа околност, јесте чињеница да ИРЕНА представља више савјетодавно тијело, које не доноси никакве правно ограничавајуће одлуке и још увијек је у процесу развоја у организационом смислу.[316]

Партнерство за обновљиве изворе енергије и енергетску ефикасност. Партнерство за обновљиве изворе енергије и енергетску ефикасност (Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership, REEEP) формирано је још 2002. године, на иницијативу Велике

[310] Global Energy Governance Reform and China's Participation, 2016, p. 7
[311] Исто
[312] Kottari, Maria, A New Era for Global Energy Governance? The Environmental imperatives and the EU perspective, Politikon: IAPSS Political Science Journal, Vol. 29, March 2016 p. 131
[313] Исто
[314] Kottari, 2016, p. 131
[315] Исто
[316] в. Исто, стр. 132

Британије и окупља 358 чланова организације укључујући владе, невладине организације, банковна удружења и представља прву организацију невладиног карактера са сједиштем у Бечу. Мисија ове организације је смањење ефекта стаклене баште и усмјеравање и убрзано форсирање глобалног тржишта ка енергетској ефикасности, превасходно у земљама у развоју и на новим тржиштима енергената, са циљем да идентификује и препоручи оне изворе енергије и технологије енергетске ефикасности који би били најподеснији за одређени регион или државу.[317] Ова организација разликује се од осталих организација које се баве проблематиком глобалне енергетике на основу три кључне карактеристике:

1. има флексибилнију структуру, јер не окупља само владе држава, већ и невладине организације и различите индустријске и финансијске институције и актере, које је и финансирају;
2. укључује бројне јавне и приватне актере (што с друге стране има и своје негативне стране, јер ови партнери нису спремни да се обавежу да финансирају ову организацију на годишњем нивоу, тако да су и планирани пројекти углавном краткорочног карактера);
3. фокусирана је на регионе, не на глобално тржиште, што значи да су њени програми и пројекти лако примјењиви и приступачнији за одређена тржишта и државе им се лакше прилагођавају, него што је то случај са глобалном енергетском политиком.

Важне су и институције од све већег утицаја: Међународно партнерство за сарадњу енергетске ефикасности (International Partnership for Energy Efficiency Cooperation (IPEEC)), Свјетски енергетски савјет (World Energy Council, WEC), као и Радна група Г20 за енергетску одрживост (G20's Energy Sustainability Working Group, ESWG), чији је циљ да избјегну преклапања у раду поменутих организација и институција.[318]

Организација ИРЕНА и Партнерство за обновљиве изворе енергије и енергетску ефикасност потписали су Меморандум о узајамном разумијевању 2004. године, са циљем размјене информација и технолошких знања ради повећања опште друштвене свијести о корисности обновљивих извора енергије.[319]

3.2.3. Мапа енергетске инфраструктуре Европе

Гинтер Етингер је још као комесар за енергетику међу првима најавио мапу енергетске инфраструктуре ЕУ, чијом изградњом би се осигурало снабдјевање енергентима будућим генерацијама и исте заштитиле од потенцијалних прекида у снабдјевању, изазваних технолошким кваром или политички мотивисаним одлукама. Наиме, према плану који је развила Европска комисија, на челу са тадашњим комесаром за енергетику, за период до 2020. године била је предвиђена изградња гасних интерконектора у Западној Европи, Централној и Југоисточној Европи.

Од интерконектора у Западној Европи, овом стратегијом је било предвиђена изградња интерконектора који повезују: Велику Британију и Ирску, Француску и Белгију, Француску и Луксембург, Португал и Шпанију, Италију и Малту, као и реконструкција интерконектора између Њемачке и Аустрије, и између: Француске, Италије, Белгије и Њемачке.[320] У Централној и Југоисточној Европи, овом стратегијом Комисије је било предвиђено да се путем гасних интерконектора повежу Словачка и Мађарска, као и Словенија, Италија и Аустрија, као и да се изврши њихова реконструкција на релацији Чешка-Пољска, Бугарска-

[317] Kottari, 2016, p. 132
[318] Global Energy Governance Reform and China's Participation, 2016. p. 7
[319] Kottari, 2016, p. 132
[320] Connecting Europe – The Energy Infrastructue for Tomorrow, European Commission, Projects presentation, 2011, p. 14

Румунија и Мађарска-Румунија-Бугарска-Грчка.[321] Међутим, како у енергетској, али и гасној инфраструктури релације брзо мијењају, многи нови пројекти, који су се у међувремену појавили, преузели су планове изградње ових интерконектора у оквиру сва три поменута региона ЕУ (Сјеверни ток 2, Турски ток и сл.). Међу поменутим плановима изградње гасне инфраструктуре, које је представио Етингер, ушли су и, до тада слабо развијани, пројекти изградње ТПГ терминала. Један од њих је и оспоравани пројекат ТПГ терминала на острву Крку у Јадранском мору,о чему ћемо више говорити у наставку рада, у оквиру одјељка „Снабдјевање природним гасом у ЕУ“.

TYNDP Gas 2011-2020	Number of projects	Aggregate cost estimate for infrastructure investment (in billion EUR)
Transmission projects – FID	62	13.711
Storage projects – FID	26	4.260
LNG projects – FID	11	3.570
Transmission projects – Non-FID	97	58.556
Storage projects – Non-FID	22	2.593
LNG projects – Non-FID	20	6.614
Subtotal FID projects	**99**	**21.514**
Subtotal Non-FID projects	**139**	**67.763**
TOTAL	**238**	**89.304**

Слика 3.3. План улагања у гасне пројекте ЕУ за период 2011-2020. године
Извор: Connecting Europe – The Energy Infrastructue for Tomorrow, European Commission, Projects presentation, 2011

На слици 3.3. видимо да је ЕУ за период од 2011. до 2020. године издвојила буџет од готово деведесет милијарди еура за гасне пројекте који су унапријед дефинисани, што финансијским, што тзв. не-финансијским и стратешким одлукама.

3.2.4. Производња природног гаса

Производни циклус природног гаса подразумијева, као и у случају нафте, неколико сукцесивних фаза: истраживање, бушење и ископавање, производња, прочишћавање и прерада, транспорт, санације бушотина и одлагање штетних отпада насталих у тим процесима.[322] Притом, лежишта природног гаса се најчешће налазе на истој локацији и више пута се гас црпи из истих бушотина, тако да су прорачуни трошкова углавном слични и предвидљиви. На једној експлоатацијској платформи на мору или океану може се ископати у просјеку 50-100 бушотина у периоду од четири до двадесет година.[323]

Све фазе производног циклуса природног гаса су једнако ризичне у еколошком смислу, иако не у истој мјери као рецимо изливања нафте на морским и копненим површинама које уништавају или паралишу флору и фауну у цијелој тој регији. Свакако, процеси стварања бушотина ослобађају одређене штетне флуиде и ситне честице стијена које могу узроковати

[321] Connecting Europe – The Energy Infrastructue for Tomorrow, European Commission, Projects presentation, 2011, p. 15
[322] Hamilton, Michael, Analiza energetskih politika – Pojmovni okvir, Jesenski i Turk, Zagreb, Ožujak, 2018. str. 142
[323] Исто

цурење природног гаса.[324] Иако су унапређене различите производне технологије, те ове могућности значајно умањене, потпуно одсуства ризика нема ни овај производни процес.

Сличан је случај и са фазом експлоатације лежишта, као и процесима пречишћавања и прераде, када се ослобађају текући и чврсти отпадни флуиди у мору, на копну и у ваздуху. Такође, и транспортна фаза носи своје ризике од цурења гаса: било да се ради о транспорту природног гаса путем морског дна, што захтијева копање канала за полагање гасовода и њихово укопавање у морско дно, било да се ради изградњи надземних, копнених гасовода кроз насељена подручја или природне регије.[325]

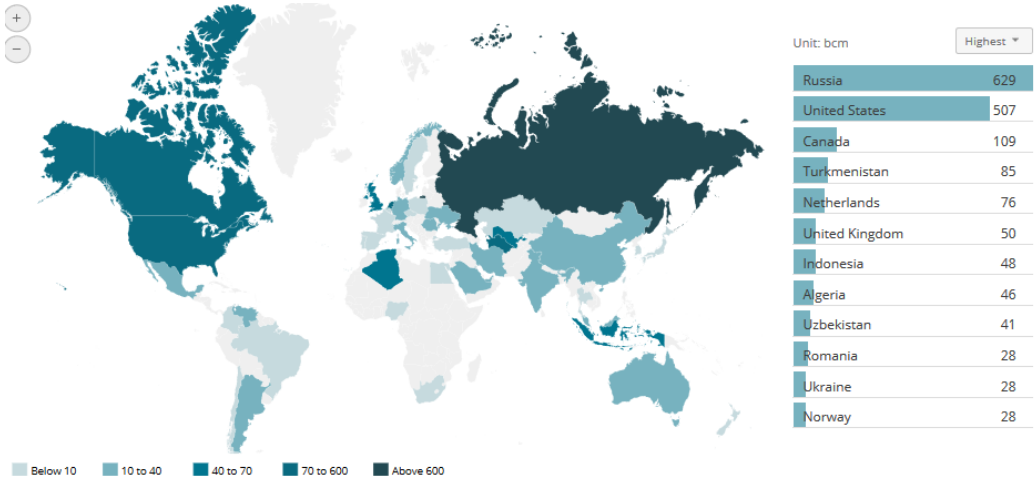
Производња природног гаса доживјела је своју експанзију и деверзификована је након Другог свјетског рата. Тако је 1953. године Италија и Аустрија производиле и трошиле више од 83% западноевропског природног гаса, а већ за наредних десет година ове двије државе су, заједно са Француском производиле 87%. До 1973. Холандија, Велика Британија, Норвешка, Западна Њемачка и Италија производиле заједно 85%, а до краја наредне деценије ове земље заједно са Норвешком производиле 76%.[326] Земље које су се прикључиле статусу земаља извозница природног гаса биле су Холандија и Совјетски савез. Холандија је започела извоз природног гаса крајем 1960. године, са свог плинског поља Гронинген.[327] СССР је почео извозити гас преко гасовода Сојуз 1968. године, и то из Оренбурга преко тадашње Чехословачке до Аустрије.[328]

Од 1973. године креће експанзија производње и трговине природним гасом, с више од 25% природног гаса увезеног са простора изван Западне Европе. Норвешка је постала снабдјевач природним гасом 1977. године и то у виду више праваца снабдјевања: од Екофиска до континента и од Фрига до шкотског Сент Фергусона, као и са Статфјорда преко њемачког Емдена путем гасовода Стат-Норпајп (Stat/Norpipe).[329] Велика Британија је свој природни гас достављала Шкотској кроз гасовод који је пролазио кроз поље Брент.[330] Норвешка се путем уговора потписаних 1981. обавезала да ће са својих поља Статфјорда (Statfjord), Гулфакса (Gullfaks) и Хајмдала (Heimdal) вршити испоруке природног гаса Белгији, Западној Њемачкој, Француској и Холандији. Већ 1985. године укупне количине испорука износиле су и до 15 милијарди кубних метара годишње.[331]

Свјетска производња природног гаса данас је највећа у Сјеверној Америци и Азији, што директно показује да земље Сјеверне Америке, обзиром на то да имају занемарљив извоз гаса – производе производе ове енергенте искључиво за своје потребе, а и, свакако, нису обухваћене овом анализом међудржавне трговинске размјене. Међу произвођачима, Русија је 2010. престигла САД порастом производње за 11%, у односу на амерички раст од 4,3%, и поред појачане додатне производње америчког неконвенционалног гаса. У истом периоду је за 5,5% порасла производња гаса у Ирану, четвртом по величини свјетском произвођачу гаса и настављен је убрзан раст у Кини (8,7%). У Европској унији тај раст је износио 3%, захваљујући појачаном извозу Холандије (12,4%) и Норвешке (3,6%).

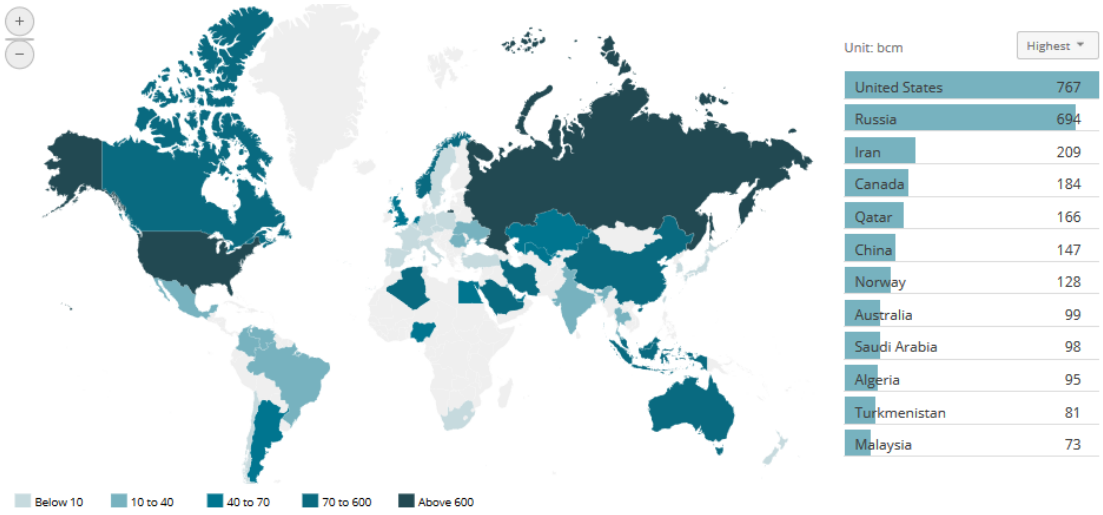
Ако упоредимо податке глобалне статистике приказане на сликама 3.4. и 3.5. (види ниже) можемо да закључимо да је на нивоу укупне производње, изражене у милијардама кубних метара гаса годишње, Русији је глобално лидерство у производњи, које је било значајно испред осталих произвођача 1990. године, 2017. године преузето од стране САД.

[324] Видјети: Hamilton, 2018. pp.144-149
[325] Исто, стр.149
[326] Dahl, 2010., str. 275
[327] Dahl, 2010., p. 275
[328] Исто
[329] Исто
[330] Исто
[331] Исто, стр. 276



Слика 3.4. Удио у свјетској производњи природног гаса по земљама у 1990. години
Извор: Global Energy Statistic Yearbook, 2018

За овај период, као што видимо, примјећен је улазак међу првих дванаест и неколико нових произвођача као што су Иран, Кина и Катар, док је, рецимо, Норвешка у наведеном периоду учетворостручила своју производњу.



Слика 3.5. Удио у свјетској производњи природног гаса по земљама у 2017. години
Извор: Global Energy Statistic Yearbook, 2018

Тако је, према извјештају Глобалне енергетске статистике за 2017. године, нафта у укупној производњи енергената имала 32%, угаљ 27%, гас 22%, док је остатак раподјељен на остале видове енергетске производње.[332]

Када су у питању свјетске залихе природног гаса, видимо да су – и поред негативних предвиђања перспективе руске производње, што ћемо подробније анализирати у поглављу посвећеном руском извозу – глобалне статистичке анализе су ипак наклоњене Русији. Наиме, званично потврђене руске резерве природног гаса последњих година постепено се увећавају (види Слику 3.7.).

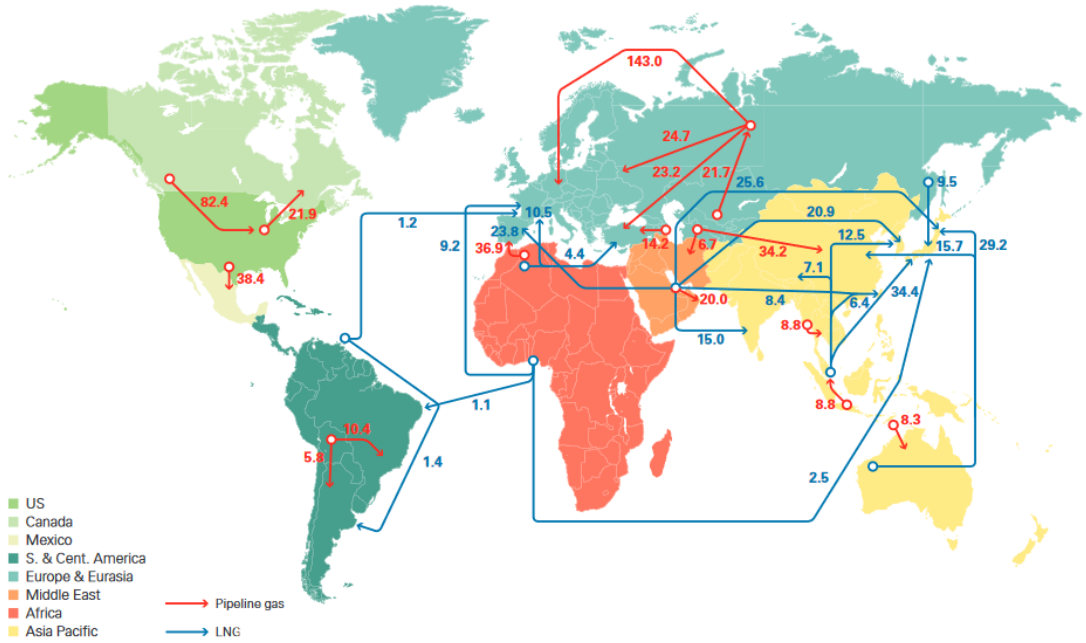
[332] Global Energy Statistic Yearbook, 2018

	At end 1996 Trillion cubic metres	At end 2006 Trillion cubic metres	At end 2015 Trillion cubic metres	At end 2016 Trillion cubic metres	Trillion cubic feet	Share of total	R/P ratio
Azerbaijan	n/a	0.9	1.1	**1.1**	**40.6**	0.6%	65.8
Denmark	0.1	0.1	†	**†**	**0.5**	•	2.9
Germany	0.2	0.1	†	**†**	**1.2**	•	5.3
Italy	0.3	0.1	†	**†**	**1.2**	•	6.6
Kazakhstan	n/a	1.3	1.0	**1.0**	**34.0**	0.5%	48.3
Netherlands	1.6	1.2	0.7	**0.7**	**24.6**	0.4%	17.4
Norway	1.5	2.3	1.9	**1.8**	**62.3**	0.9%	15.1
Poland	0.1	0.1	0.1	**0.1**	**3.2**	•	23.0
Romania	0.4	0.6	0.1	**0.1**	**3.9**	0.1%	12.0
Russian Federation	30.9	31.2	32.3	**32.3**	**1139.6**	17.3%	55.7
Turkmenistan	n/a	2.3	17.5	**17.5**	**617.3**	9.4%	261.7
Ukraine	n/a	0.7	0.6	**0.6**	**20.9**	0.3%	33.2
United Kingdom	0.8	0.4	0.2	**0.2**	**7.3**	0.1%	5.0
Uzbekistan	n/a	1.2	1.1	**1.1**	**38.3**	0.6%	17.3
Other Europe & Eurasia	0.2	0.2	0.2	**0.2**	**7.2**	0.1%	23.2
Total Europe & Eurasia	39.8	42.8	56.8	**56.7**	**2002.0**	30.4%	56.3

Слика 3.7. Укупне резерве природног гаса на евроазијском простору, на основу истраживања из 2016. године

Извор: BP Statistical Review of World Energy, 2017. p. 26

Ипак, немају све глобалне пројекције производње исти приступ. Када су у питању предвиђања раста у производњи укупног гаса, Међународна агенција за енергетику највећу предност даје САД у односу на све друге државе – око 160 милијарди кубних метара за период од 2016-2022, што је око 40% укупне производње.[333]



Слика 3.8. Главни трендови кретања природног гаса у свијету 2016. године (изражено у милијардама кубних метара)

Извор: BP Statistical Review of World Energy, 2017

У 2016. години издвојено је пет највећих извозника гаса: Русија (око 200 милијарди кубних метара гаса), Катар и Норвешка (око 130 и 140 bcm), Канада и Аустралија (око 50 bcm), док је САД био ипак нето увозник гаса (око 20 bcm).[334] Ипак, по процјенама ИЕА, ово стање ће се потпуно промијенити до 2022. године. Наиме, САД ће престићи Канаду по производњи (производиће више од 50 bcm) и тако ући у круг топ 5 свјетских нето извозника гаса и биће и даље један од три највећа извозника ТПГ-а у свијету, заједно са Катаром и Аустралијом.

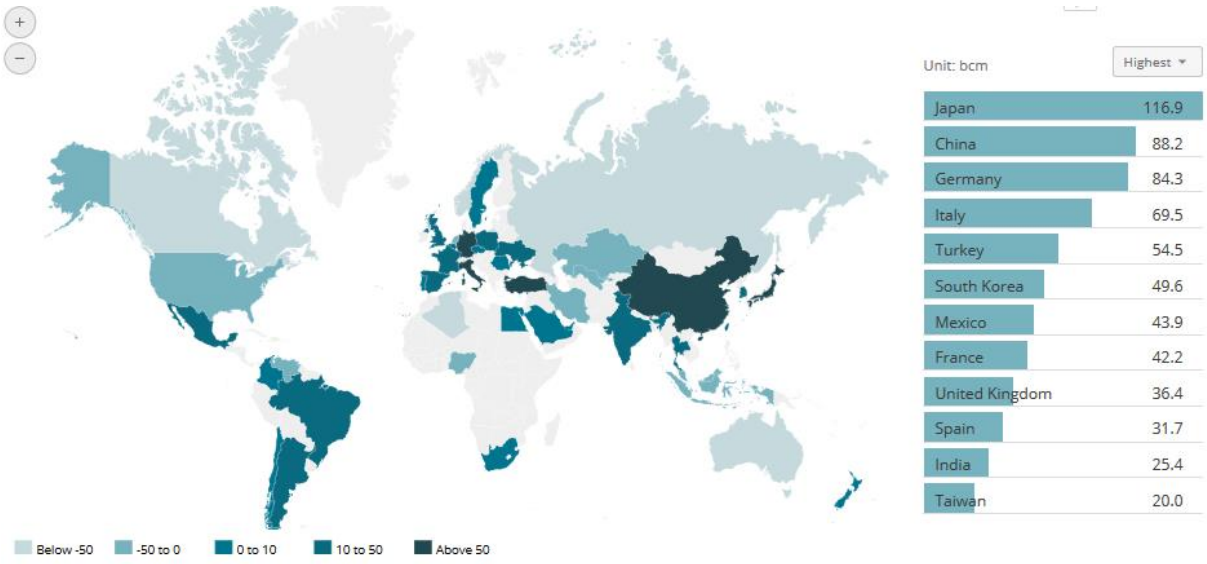
[333] IEA Gas Market Report 2017, Conference, Center on Global Energy Policy, Columbia, SIPA, 13th July 2017.
[334] International Energy Outlook 2016, U.S. Energy Information Administration, EIA, May 2016

3.2.5. Потрошња по привредним секторима и цјеновна прилагођавања

Од свих сектора који користе природни гас, у оквиру једне привреде може се рећи да је индустријски сектор углавном највећи потрошач. Будући развој енергетске индустрије директно зависи примарно од доступности енергената.[335]

Слиједи сектор електричне енергије, па остали: транспортни, комерцијални, сектор домаћинства итд. Када је у питању цјеновна политика, за разлику осталих сектора, који се лако прилагоде новим изворима снабдјевања, нагли прекид снабдјевања природним гасом најснажније, логично, погађа индустријски сектор и он је у том смислу нефлексибилан и прва рањива тачка у случају прекида снабдјевања природним гасом.[336]

Када је у питању потрошња природног гаса по земљама, може се рећи да су Јапан, Кина и Њемачка највећи потрошачи природног гаса у свијету (Слика 3.6.), а као што видимо, потрошња и производња су диспропорционално распоређене по државама. У контексту овог дисбаланса треба приступити и нашем истраживачком питању и разматрати улогу државе у планирању енергетског снабдјевања у оваквим условима.



Слика 3.6. Потрошња природног гаса по земљама у 2017.
Извор: Global Energy Statistic Yearbook, 2018

Након Другог свјетског рата западноевропско тржиште природног гаса расло је умјерено. Потрошња, која се мјери у милијардама кубних метара (1bcm= 10^9m = 36000BTU (британских термалних јединица)), готово се удвостручила до осамдесетих година прошлог вијека. Тако је педесетих година већина европских држава готово половину своје енергије добијала од угља (изузев Грчке, Италије, Норвешке, Португала, Шведске и Швајцарске), док је на остатак отпадала нафта и у неким земљама хидроенергија (Норвешка и Швајцарска око 25%).[337]

Већ прве бриге око несташице енергије јављају се у послератном периоду, тако да 1951. Белгија, Француска, Италија, Луксембург, Холандија и Западна Њемачка потписују Паришки

[335] Claes, Dag Harald, Cooperation and Conflict in Oil and Ga Markets, 2013 in: Goldthau, Andreas ed. The Handbook of Global Energy Policy, John Wiley & Sons Ltd, 2013. p. 176
[336] Annual Energy Outlook 2018 – with projections to 2050, EIA, U.S. Energy Information Administration, February 6, 2018, p. 72
[337] Dahl, Carol, Međunarodna tržišta energije- cijene, politike i profiti, Kigen doo, Zagreb, 2010., str. 263

споразум, којим је створена Европска заједница за угаљ и челик, за потребе сарадње око енергетског снабдјевања.[338]

3.2.5.1. Раст тражње

Ако погледамо статистике у последњих шест година, раст тражње за природним гасом увећавао се за 1,5% годишње.[339] Тражња за гасом преноси се све више из енергетског сектора у индустријски сектор и то је тренд измјене у структури раста потражње за гасом за наредних 10 година. Земље у којима индустријски сектор све више тражи гас су Кина, САД и Индија. Ипак, по представницима Међународне агенције за енергетику, то и даље не значи да гас на глобалном нивоу може да има пуно простора за увећање свог удјела на тржишту: цјеновна конкурентност угља и обновљиви извори енергије то спрјечавају.

Предвиђени раст потражње за гасом на глобалном нивоу је око 360 милијарди кубних метара за период 2016-2022. године.[340] Тај раст процентуално највише долази од Кине, Индије, Блиског Истока и земаља у развоју, а од развијених економија то су САД, Јапан, Кореја, Европа и Канада.

Када је у питању азијско тржиште, очекује се да укупна тражња за природним гасом у енергетској структури порасте чак за 90%, од чега само у Кини за 40%, највише због нижих цијена овог енергента.[341]

Табела бр. 3.1. Историја пораста удјела природног гаса у укупној енергетској потрошњи у државама Европе и Азије за период 1953-2001. године:

Држава:	Удио природног гаса у енергетској потрошњи по годинама:					
	'53.	'63.	'73.	'83.	'93.	'01.
Аустрија	3,6%	10,8%	15,8 %	16,3 %	20,3 %	20,7 %
Белгија	0,5%	0,5 %	20,6 %	17,4 %	18,7 %	21,8 %
Данска	0,0%	0,0 %	0,0%	0,3%	12,8 %	23,4 %
Финска	0,0%	0,0 %	0,0%	2,7%	9,8%	13,4 %
Француска	0,4%	4,2 %	9,0%	12,2 %	12,5 %	14,3 %
Зап. Њемачка	0,2%	0,9 %	12,3 %	16,1 %	/	/
Ист.Њемачка	0,0%	0,2 %	9,1%	5,4%	/	/
Ујед.Њемачка	/	/	/	/	18,0 %	22,8 %
Грчка	0,0%	0,0 %	0,0%	0,4%	0,4%	5,4%
Ирска	0,0%	0,0 %	0,0%	26,0 %	23,6 %	25,8 %
Италија	9,1%	10,4%	12,5 %	17,2 %	27,8 %	33,8 %
Холандија	0,2%	2,2 %	58,9 %	46,3 %	43,8 %	38,7 %
Норвешка	0,0%	0,0 %	0,0%	3,3%	5,7%	8,4%

[338] Исто, стр. 267
[339] IEA Gas Market Report 2017, Conference, Center on Global Energy Policy, Columbia, SIPA, 13th July 2017.
[340] IEA Gas Market Report 2017, Conference, Center on Global Energy Policy, Columbia, SIPA, 13th July 2017.
[341] Исто

Португал	0,0%	0,0 %	0,0%	0,0%	0,0%	9,1%
Шпанија	0,0%	0,0 %	1,8%	2,5%	6,4%	12,8 %
Шведска	0,0%	0,0 %	0,0%	0,0%	1,4%	1,4%
Швајцарска	0,0%	0,0 %	0,8%	4,3%	7,0%	7,9%
Турска	0,0%	0,0 %	0,0%	0,2%	8,0%	2,7%
Вел. Британија	0,0%	0,1 %	12,6 %	22,3 %	26,4 %	35,7 %
ЕУ 19	0,6%	2,0 %	11,8 %	14,4 %	18,0 %	22,3 %

Извор: Dahl, 2010, 267

У табели 3.1. можемо видјети како је удио природног гаса , на деценијском нивоу, у укупној енергетској потрошњи порастао у неким европским државама за период од 1953. до 2001. са 0% на 20% (Аустрија, Данска, Њемачка, Ирска), негдје и преко 30% (Италија, Холандија).

Године 1953. више од половине европских држава увозило је енергенте у разним видовима, и то количински укупно више од 45% својих укупних енергетских потреба. Двадесет година касније, исте државе, изузев Источне Њемачке и Велике Британије и даље су увозиле исте количине. Међутим, већ у следећих десет година тај проценат значајно умањен код готово свих држава, изузев Италије, Холандије и Португала, док су Норвешка и Велика Британија постале нето извозници енергије.[342]

3.3. Цјеновна политика

3.3.1. Примјена Даловог модела на однос тражње и понуде на тржишту гаса

Керол Дал је дао примјер како се рачуна потражња на савршено конкурентном тржишту угља. Наиме, количина угља за коју се купац опредијелио условљена је следећим факторима: цијеном угља (Pc), цијеном одговарајуће замјене за угаљ, у виду нафте или природног гаса (Psb), цијеном котла за угаљ, тј. инфраструктуре (P_{cm}), технологијом за његову употребу (T), цијеном остварене производње (P_{ot}), енергетским политикама држава (P_{ol}) и бројем купаца (B). Интересантно је да Дал посебно мјесто у формули даје енергетским политикама држава као засебном фактору који може утицати на подизање или опадање тражње за одређеним енергентом.

Количина потражње (Q_d), односно количина купљених енергената би се тако обрачунавала на следећи начин:

$Q_d = f(P_c-, P_{sb}+, P_{cm}-, T+/-, P_{ot}+, P_{ol}+/-, B+)$[343].

Притом, знаци „+“ и „-“ у заградама показују какав ће утицај, позитивни или негативни, та варијабла имати на укупну потражњу уколико расте или се мијења (у случају технологије и енергетске политике).[344]

Тако редом, ако цијена за угаљ расте, потражња пада, односно, купци се могу лако окренути другим изворима енергије. Ако цијена замјенских енергената расте, може порасти и потражња за угљом. Ако инфраструктура постаје скупа, потражња ће опет падати због

[342] Dahl, Carol, Međunarodna tržišta energije- cijene, politike i profiti, Kigen doo, Zagreb, 2010., str. 270
[343] Dahl, 2010. p. 69
[344] Исто

трошкова укупне цијене. Ако, пак цијена остварене производње расте или се умножава број становника, потражња ће исто расти. Једини случај одступања је код државних енергетских политика, које једнако могу изазвати пад и раст тражње у односу на стратегију снабдјевања коју одаберу као основну.

Овај сценарио је идентичан ако се примијени на тржиште природног гаса, с том разликом што умјесто раста цијене котлова за угаљ рачунамо, рецимо, цијену гасоводне инфраструктуре, гасовода и црпних станица и просто додајемо транспортну цијену.

Када анализирамо Далову формулу за обрачунавање понуде одређеног енергента на тржишту, независне варијабле које утичу на укупну количину понуде Q_s могу бити: цијена угља (P_c); цијена фактора производње, као што су радна снага и капитал (P_f); цијена сличне робе на тржишту (P_{sim}); цијене нуспроизвода приликом производње угља (P_b); технологије производње угља (T); државне политике везане за угаљ (P_{ol}); број продавача (S). На овај начин, укупна понуда се може обрачунавати следећом формулом:

$Q_s = f\ (P_c+, P_f-, P_{sim}-, T+, P_b+, P_{ol}+/-, S+)$[345]

Аналогна формула могла би се извести и за тржиште природног гаса. Тако, по узору на горњу формулу, можемо закључити да одређене независне варијабле дјелују обрнуто пропорционално на понуду, у односу на претходну једначину.

На примјер, ако цијене природног гаса расту, произвођачи ће настојати да производе и продају што више природног гаса. Насупрот томе, уколико цијене производних фактора расту, произвођачи ће производити далеко мање, тако да би однос $\delta Q_s/\delta P_f$ требало да буде негативан.[346] Ако цијене алтернативних извора снабдјевања расту, произвођачи ће се, логично, трудити да производе мање природног гаса (односно угља, према Даловом моделу). Ако је технологија производње напреднија, самим тим и трошкови производње јефтинији, произвођачи ће се трудити да повећају производњу. Исто тако, ако је произвођача више, већа ће бити и укупна понуда на тржишту, па је утолико јаснија и тежња ЕУ да се политиком диверзификације повећа број понуђача на тржишту природног гаса. Када је у питању избог енергетске политике као секторске политике у оквиру држава, Дал у свом моделу оставља простор за једнако позитиван и негативан учинак исте на укупну понуду на тржишту.

3.3.2. Цијене природног гаса

За разлику од тржишта нафте, гдје је транспортна логистика изузетно развијена (нафтоводи, танкери итд), на тржишту природног гаса транспорт се може вршити искључиво путем гасовода. То је један од разлика што цијене на гасном тржишту значајно варирају, у зависности од региона (разлике су и до 31% у цјеновном односу). Драстичним разликама у цијенама допринијели су и различити трошковни фактори (нпр. транспортна удаљеност од произвођача до потрошача, приступачност локација са бушотинама, локални трошкови дистрибуције итд.).

У Европи се продаја природног гаса међу државама најчешће регулише дугорочним уговорима на период од десет до двадесет пет година. Уговорима се купац природног гаса обавезује на куповину одређених минималних количина годишње, а у циљу заштите интереса произвођача, односно државе извознице гаса која је најчешће претходно инвестирала у изградњу гасовода, гасних станица и складишта за природни гас, а сноси и велике трошкове у самом процесу експлоатације гаса.

Цијене природног гаса у Европи се још увијек одређују према цијенама осталих енергената, примарно према цијенама нафте на тржишту. Цијене нафте, пак, примарно се

[345] Dahl, 2010., str. 70
[346] Dahl, 2010., str. 70

одређују према условима на нафтном тржишту, постојећим залихама, као и односу понуде и тражње. С обзиром на чињеницу да је нафта енергент најближи природном гасу, цијене нафте директно утичу на обликовање цијена природног гаса. Када расту цијене нафте, повећава се тражња за природним гасом, што опет подиже цијене гаса до одговарајућег нивоа.

Из горе наведених разлога не чуди ни чињеница да се у свим уговорима о снабдјевању природним гасом између земаља произвођача и потрошача оставља могућност промјене цијена, у случају већих одступања у цијенама нафтних деривата. Ово доводи до тзв. регионализације цијена гаса, јер је произвођачима остављен простор да утичу на цијене природног гаса, па цијене истог енергента значајно могу варирати од региона до региона.

Такође, ово показује и да произвођачи природног гаса имају много већи утицај на формирање цијена овог енергента у односу на, рецимо, нафтне произвођаче. Да буде још апсурдније, цијене природног гаса одређују више извозници, него што се она одређује на основу потражње или цијена нафте.

Одређивање цијена се врши и на основу специфичности праваца пружања регионалних гасовода, удаљености од земље произвођача до земље потрошача, броја транзитних земаља које пролази и других територијалних фактора и оваква регионализација ће се задржати док год се цијене природног гаса везују за цијене нафте. Међутим, не треба заборавити да је фрагментација тржишта природног гаса условљена гасоводима, па се везује првенствено за регионе, тј. континенте. То чини додатно усложњава ситуацију на тржишту гаса, јер највећи извозник гаса за евроазијско тржиште до даљњег остаје Русија. Ни на једном другом тржишту енергената немамо сличан примјер тако изражене доминације једног купног извозника, а да је у питању држава, не картел или група држава.

И поред свега наведеног, новчани трошкови коришћења природног гаса сматрају се релативно „умјереним“ и прихватљивим, дијелом због обимности залиха овог ресурса и релативно ниских трошкова транспорта по утврђеним рутама. Ипак, очекује се да ће његова цијена и даље расти из године у годину, као и употреба (у САД-у се све више користи као замјенско гориво, особито у јавном превозу).[347]

Такође, прелазак на еколошку структуру снабдјевања у виду обновљивих извора енергије, иако је постепен и успорен процес, омогућио је да цијене у дугорочним уговорима за природни гас већ постају флексибилне. Сада већ имамо примјетан тренд да се цијене глобално приближавају и постају конвергентне.[348] Иако је ова промјена под утицајем све веће конкуренције и доступности ТПГ-а, изузев оних нафтно-индексираних, опет представља позитиван помак за гасна тржишта која су до сада била потпуно нефлексибилна.

3.3.3. Модел креирања енергетске политике на примјеру тржишта угља

Основни изазов у сваком економском и привредном планирању је недостатак неопходних ресурса и њихова адекватна прерасподјела. Тако је, рецимо, појединац који има ограничен финансијски прорачун, принуђен да бира, приликом расподјеле ових ресурса, између потпуно различитих врста животних потреба (рецимо, одјевни предмети или одлазак у биоскоп), при чему пресудни аргумент односи управо цијена једног или другог избора. Појединац који, пак, има неограничене финансијске ресурсе, има потпуно другу врсту дилеме (нпр. отићи у биоскоп или активирати сопствени кућни биоскоп), у којој превагу

[347] Hamilton, Michael, 2018. p. 181
[348] IEA Gas 2017 Global Launch, IEA Gas Market Report 2017 Panel, Center on Global Energy Policy, Columbia Club, July 13, 2017

односи онај избор који захтјева мање утрошеног времена, дакле, финансијски аргумент уопште није пресудан.[349]

Слична ситуација је и са владама држава. Оне приликом креирања секторских политика, попут енергетске, функционишу и размишљају у оквирима ограничености ресурса који су им на располагању. Владе држава које имају на располагању све врсте ресурса, било да су у питању финансијски, кадровски, технолошки, стручни и други ресурси могу, рецимо, издвајати више новца из буџета за улагања у обновљиве изворе енергије или у развој технологија за чистију енергију. Државе које имају ограничене неке од ових ресурса, логично је да ће се примарно фокусати на политику набавке оних енергетских ресурса који су најјефтинији, најдоступнији и најлакши за набавку. Ипак, превагу често односи и линија политичких увјерења којом се воде.[350]

Иако је угаљ најобимније фосилно гориво, и иако је највише утицало на развој глобалне индустрије, модел конкурентског тржишта у пракси показао је да га је премашило прво тржиште нафте, а онда и тржиште природног гаса. Ипак, на примјеру овог тржишта, због идеалног односа понуде и тражње, можемо видјети како се планира, предвиђа и редефинише енергетска политика у пракси.

Претпоставимо да има довољно купаца и довољно произвођача, односно понуђача на тржишту, тако да нико од њих не може одређивати цијену енергената на тржишту, што значи да сваки од ових актера мора прихватити постојећу цијену. Сваки улазак новог произвођача угља на тржиште, што је врло вјероватно, с обзиром да улазак у индустрију угља доноси велики профит, доводи до тржишног такмичења, било да се ради о великим међународним произвођачима или домаћим учесницима на тржишту.

Дал је у свом моделу претпоставио и да је тржиште хомогено и да је свака јединица производа идентична. Ово, наравно, није случај у пракси са тржиштем угља, јер се он разликује по енергетском садржају и степену нечистоћа. Такође, претпоставка је и да учесници на тржишту знају цијене и посједују све адекватне информације неопходне за тржишно одлучивање (нпр. информације о технологијама, трошковима, факторима који утичу на цијену, укупној цијени итд.). Претпоставка је, најзад, и да су јасно дефинисана власничка права (што готово никад није случај на тржишту енергената), а што би требало да значи да произвођачи угља имају искључива права на резерве угља које посједују или унајмљују.

На основу свега претпостављеног, Дал је задао формулу равнотеже цијене и количине, по којој су понуда и тражња представљене следећим линеарним функцијама:

Тражња: $Q_d=75-2P_c+2P_{sb}-2P_{cm}+0,1Y$,

Понуда: $Q_s=6+P_c-1P_k-0,2P_l-0,4P_{nr}-1,5P_{sm,}$

При чему је: P_c цијена угља; P_{cm} додатни трошак на котао (додијељена вриједност 10); P_k остварени капитал (додијељена вриједност 2); P_l цијена рада (додијељена вриједност 3); P_{nr} цијена других природних извора коришћених у производњи угља (додијељена вриједност 5); P_{sb} цијена замјене угља, попут природног плина (додијељена вриједност 1); P_{sm} цијена сличних производа које би произвођач могао производити (додијељена вриједност 4); Y бруто друштвени производ (додијељена вриједност 100).[351]

Дал је дао примјер једног економетријског модела у ком се види да, уколико цијена угља удвостручи, тражња ће пасти. Исто тако, ако се удвостручи цијена суплементарног енергента, тражња ће расти. Уколико се увећа додатак потрошњи на котао, исто тако ће тражња опасти. Дал је узео 75 као полазну, индексирану вриједност потражње на тржишту (невезано на које мјерне јединице се односи), а 0,1% Y да покаже у ком односу бруто друштвени производ (БДП) утиче на промјену потражње.

[349] Види: Dahl, 2010. p. 63
[350] Исто
[351] Dahl, 2010. p. 71

Као што видимо у економетријској формули за понуду, БДП не утиче на промјене у понуди. Фактори који могу утицати на опадање или раст понуде угља на тржишту могу бити цијена рада (ако расте, понуда опада), цијена других енергената који се користе у производњи (ако расте, понуда опада), те остварени капитал (ако расте, понуда такође расте).

Ако се замјене фактори у једначини додијељеним бројчаним вриједностима, и то тако да се обје формуле представе преко цијене угља, добијамо да је:

$Q_d=75-2P_c+2P_{sb}-2P_{cm}+0,1Y$

$Q_d=75-2P_c+1-2*10+0,1*100$, тј. $Q_d=66-2P_c$

$2P_c= 66-Q_d$, односно: $P_c= 33-0,5*Q_d$

Исто тако и за понуду:

$Q_s=6+P_c-1P_k-0,2P_l-0,4P_{nr}-1,5P_{sm}$, тј. $Q_s=6+P_c-1*2-0,2*3-0,4*5-1,5*4$, тј. $Q_s=4,6+P_c$

$P_c =4,6+Q_s$

Када се ове двије формуле изједначе у случају равнотеже тржишта, добијамо:

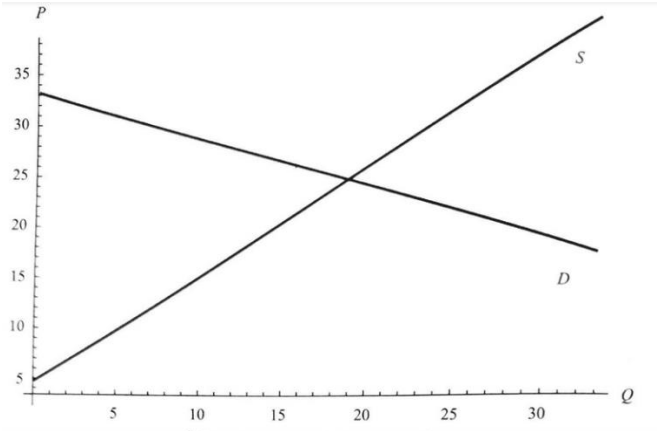
$Q_d = 66-2P_c= Q_s =4,6+ P_c$

$70,6=3\ P_c$

$P_c= 23,5$

Тако добијамо да је $Q_d=18,9$, а по истој формули $Q_s=18,9$

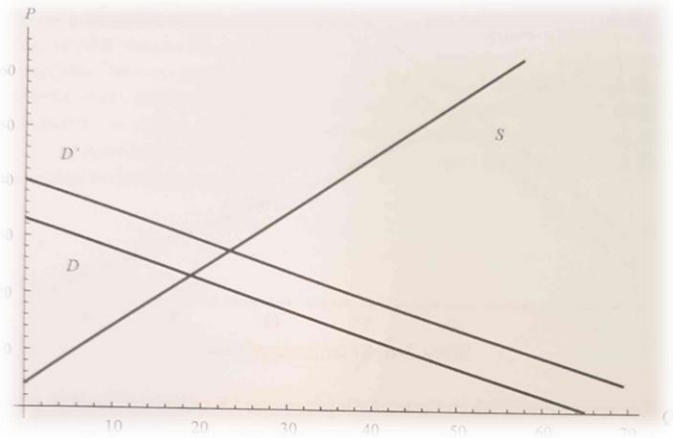
Исто тако, ако се вратимо на почетне формуле и претпоставимо да тражња и понуда нису изједначене, добијамо да ако је тражња 0, цијена угља је 33, а ако је цијена угља 0, тражња је 66. На основу наведеног, добијамо график односа понуде и тражње као на слици, при чему је тачка равнотеже понуде и тражње у тачки у којој је $P_c= 23,5$, а $Q_d=18,9$:



Слика 3.7. – Приказ односа понуде и тражње у идеалним условима
Извор: Dahl, 2010.

Уколико претпоставимо да је цијена природног гаса порасла на 15 „нечега“ (валута у овом односу није битна, узимају се неке средње референтне вриједности за потребе рачунања у економетријском моделу), логично је да ће тражња за угљем падати, а према задатој формули тражње, биће $Q_d = 80-2P_c$, што значи да ће се и на графику тражња помјерити навише, односно удесно, што ће учинити да линија тражње расте, што ће опет довести и до веће количине угља у понуди.[352]

[352] Dahl, 2010. p. 73



Слика 3.8. Приказ односа понуде и тражње у случају пораста цијене природног гаса
Извор: Dahl, 2010.

Наведени економетријски модели нам показују да се може лако предвидјети како ће се понашати остали параметри на тржишту ако се промијени један од елемената једначине. Иста економетријска формула може се примијенити и на тржиште природног гаса, с тим што се умјесто цијена котла уносе трошкови изградње гасовода и црпних станица, а умјесто природног гаса као замјенски енергент уноси се, рецимо, гас добијен из уљаних шкриљаца.

Ово, свакако, не значи да се увијек може предвидјети што ће се дешавати на тржишту само на основу понуђених параметара. Некада и неки спољни економски фактори могу утицати на укупну тражњу или понуду. На примјер, ново налазиште природног гаса у Сибиру првобитно би повећало понуду и оборило цијене овог енергента. Међутим, економска криза и високе каматне стопе оборише би тражњу, јер би се купци краткорочно окренули алтернативним изворима енергије, а високе каматне стопе би уједно повећале трошкове понуђача, па би се понуда опет смањила, а цијене би расле. Дакле, и понуда и тражња би утицале да се смањи количина природног гаса на тржишту. Поставља се питање: ако смањивање потражње обара цијену, а смањивање понуде подиже исту, шта ће се заправо десити са укупном цијеном природног гаса на тржишту, тј. да ли ће она у коначници расти или падати? Одговор ће зависити од тога чији ће учинак бити већи, потражње или понуде.

3.4. Политика снабдјевања у европским државама

3.4.1. Политике снабдјевања и утицаја на цијене природног гаса

Из Међународне агенције за енергетику у последње вријеме све више наглашавају да је битно да су потенцијалне кризе у снабдјевању гасом у последње вријеме сведене на минимум и у претходном периоду нису забиљежене, највише захваљујући чињеници да су уговори држава чланица о трговини природним гасом путем гасовода ревидирани.[353]

Јозеф Камилери обрасац енергетске производње и потрошње доводи у директну корелацију са величином потрошачких заједница, врстом економских активности које доминирају у тим заједницама, степеном технолошког развоја и технолошке софистицираности у производној инфраструктури и дистрибуцији енергената, али и са

[353] IEA Gas 2017 Global Launch, IEA Gas Market Report 2017 Panel, Center on Global Energy Policy, Columbia Club, July 13, 2017

последичним економским и социјалним подјелама радне снаге.[354] Сви ови фактори директно или индиректно утичу на структуру енергетског снабдјевања и избор енергената који ће се увозити, као и њихов удио у укупној енергетској потрошњи. На ове Камилеријеве преференције можемо додати и једнако битну димензију избора добављача и држава од којих ће се увозити енергенти, које примарно зависе од политичких односа између државе извознице и државе увознице енергената.

Индустријализација је, иако закомпликовавши процесе еколошки чисте производње, у почетку довела до развоја производње и прекограничне размјене енергената, јер је захтијевала у континуитету повећање производње и набавке уопште. Државе у почетку приступале природним залихама енергије који су у том моменту били највише доступни, почев од угља, нафте и гаса, да би се временом усмјеравале и на обновљиве изворе енергије.[355]

У овако сложеним условима на тржишту природног гаса, интервенције влада држава су честе и неминовне. То је посебно случај ако се ради гасу као о стратешком енергенту – чак и ако је у питању земља произвођач, особито ако њен укупни привредни развој зависи од планирања производње овог енергента, као што је то случај са Русијом, као највећим снабдјевачем. Снабдјевачи у овом случају, могу да утичу на цјелокупни однос понуде и тражње, као и структуре енергетског снабдјевања сопственом политиком цијена.

Постоје двије основне врсте интервенционистичких мјера којима су склоне државе када желе да утичу на стабилност цијена. Први начин је субвенционирање у конкретну енергетску област путем откупа енергената, а у циљу одржавања цијена на високом нивоу. Откупом циљних енергената на државном нивоу вјештачки се стимулише понуда, што одржава цијене на жељеном нивоу. Ово доказује да уколико владе држава желе да одређени енергент буде „заступљенији“ на тржишту, лако могу да стимулишу раст његове понуде.

Један од историјских примјера субвенционисања су државне субвенције у индустрију угља након Другог свјетског рата, када је било евидентно да се производња смањује. Тада је низ европских држава, махом Западна Њемачка, Велика Британија, Шпанија и Белгија уложило огромна средства како би заштитиле рударску индустрију и радна мјеста. Те субвенције нису заустављене до данас, а само 2001. године уложено је у ову енергетску област преко шест милијарди долара.[356]

Други начин државног интервенционизма на енергетском тржишту је постављање „максималних“ цијена, изнад којих се не смије ићи. Оваква државна политика аутоматски повећава тражњу на тржишту, јер су у питању енергенти са „сигурним“ цијенама, а ако понуда остаје иста, може доћи до несташице тражених енергената.[357] Ово додатно ствара повољне услове за развој тзв. црног тржишта, јер у случајевима несташица, купци су спремни да плате цијену далеко изнад реалне, што додатно мотивише произвођаче да своју понуду усмјеравају ка црним тржиштима.

Камилери тврди да су се, паралелно с овим трендовима и политикама, временом појавиле и развијале и „тензије“ у односима између различитих сфера одлучивања (држава, тржишта и цивилног друштва), различитих политичких домена (енергетике, економије, безбједности и заштите животне средине), као и различитих нивоа управљања: (локални, покрајински, национални, регионални и глобални).[358] Ово су све битни аспекти за разумјевање процеса планирања снабдјевања природним гасом у европским државама и у њиховом односу према заједничкој енергетској политици ЕУ.

[354] Camilleri, 2009. p. 1
[355] Camilleri, 2009, p.1
[356] Dahl, 2010. p. 73
[357] Dahl, 2010. p. 76
[358] Camilleri, 2009. p. 4

3.4.2. Нови трендови у политици снабдјевања држава и на глобалном тржишту уопште

Глобално тржиште природног гаса или, како одређени приступи више преферирају – скуп регионалних тржишта, по мишљењу многих стручњака данас је у фази фундаменталне трансформације. Наиме, структурне промјене у снабдјевању природним гасом, растућа производња гаса из уљаних шкриљаца у САД, све већа изградња постројења за течни природни гас и измијењена политика цијена мијењају, условно речено, глобално тржиште гаса. На основу ових и многих других фактора сви кључни актери на тржишту приморани су да припреме измјене у својим тржишним стратегијама и адекватно одговоре на ове трендове и изазове.[359]

Черп и Џувелова сматрају да гас добијен из уљаних шкриљаца у скоријој будућности неће бити дио структуре снабдјевања европских држава, а да ће природни гас задржати свој примат. Један од разлога за то је и технолошке природе – модерни системи екстракције гаса и значајно мањи трошкови у овом процесу.[360]

Када говоримо о структури глобалног снабдјевања, и она се значајно промијенила у току последњих деценија. Данас свијет више није биполаран, многе економије су изразито ојачале, а терористичке пријетње представљају ризик и за енергетску инфраструктуру.[361] С друге стране, питање енергетске безбједности се рјешава у оквиру све разгранатије мреже различитих енергетских и безбједносних алијанси и организација, тако да се може десити да одређена земља функционише у складу са паралелним правилима двије или више организација.

Марија Котари је издвојила пет кључних трендова карактеристичних за глобално енергетско тржиште:

1. Примарно геополитички однос различитих актера, државних, недржавних и међународних, уступио је значајно мјесто „економском“ приступу глобалном енергетском тржишту, који је све више заступљенији и укупни однос понуде и тражње за енергентима посматра невезано за међудржавне границе, јер управо у томе види проблем функционисања енергетских тржишта.
2. Све више растући GDP изазива пораст тражње за енергентима на глобалном нивоу, особито у брзо развијајућим економијама каква је кинеска и индијска, те повлаче и амплитуду распореда потражње и снабдјевања енергенатима од Запада више према Истоку.
3. Трансформација енергетске структуре снадбијевања, у контексту пада потражње за нафтом, и раста иначе јаке тражње за природним гасом,
4. Појава алтернативних извора снабдјевања – развој трговине течним природним гасом, особито у Азији, и за сада скромна револуција гаса из уљаних шкриљаца у Сјеверној Америци.
5. Еколошка одрживост и ублажавање климатских промјена као глобални енергетски циљ, који се намеће у агендама свих националних енергетских политика као императив.[362]

Поред трендова које је набројала Котаријева, поједини аутори сматрају да не треба занемарити могућност појаве нових снабдјевача. Наиме, Халберт и Голдтау тврде да енергетски пакети које Европска комисија покреће, отварају могућност уласка нових играча на тржиште и промјену тржишних односа.[363] Упоредо са овим трендом, не треба занемарити

[359] IEA Gas Market Report 2017, discussion, Center on Global Energy Policy, Columbia, SIPA, 13th July 2017.
[360] Cherp, Oleg; Jewell, Jessica, The three perspectives on energy security: intellectual history, disciplinary roots and the potential for integration, Current Opinion in Environmental Sustainability, Lund University, 2011, p. 4
[361] Cherp & Jewell, 2011, p. 4
[362] Kottari, Maria, A New Era for Global Energy Governance? The Environmental imperatives and the EU perspective, Politikon: IAPSS Political Science Journal, Vol. 29, March 2016 p. 130
[363] Hulbert, Matthew and Goldthau, Andreas, Natural Gas Going Global? Potential and Pitfalls, 2013, p.102

ни паралелну појаву нових великих потрошача. Очигледан примјер ова два тренда на тржишту су Катар, као нови велики играч и Кина, као нови велики снабдјевач.

3.4.2.1. Нови велики потрошачи и нови-стари играчи на тржишту

Кинеско енергетско тржиште најбрже расте у Азији, толико убрзано да ниједан од крупних произвођача и извозника гаса не жели себи дозволи да пропусти тако великог новог потрошача. То значајно мијења правила игре на европском тржишту. Наиме, потрошња природног гаса у Кини већ је достигла око 155 милијарди кубних метара годишње, што је, у складу са прогнозама о расту потрошње од 15% годишње, само половина потрошње која се очекује у 2030. години.[364]

С обзиром на чињеницу да око половина кинеског становништва живи у врло сиромашним условима, кинеска оправдана потреба за убрзаним развојем зависи од њеног економског раста, који је једним дијелом условљен и доступношћу енергетских ресурса. Нагли раст становништва врши појачани притисак за обезбјеђивање енергената. Стога су се последњих година кинески стратези интензивно бавили анализама зависности привреде од енергетских ресурса и развоја технологије која би омогућила алтернативне облике енергије.[365]

Упоредо са растом цијена енергената, осипањем глобалних резерви нафте, постало је јасно да досадашње националне стратегије неће бити довољне да гарантују енергетску безбједност и то важи за све државе, без обзира на питање енергетске снабдјевености, величине тржишта и степен економског развоја. Упоредо са кинеским економским растом – увелико се повећао и значај њеног удјела у глобалном економском расту, значајно више од америчког доприноса током протеклих деценија.[366] Стога ће питање кинеске енергетске политике имати далекосежне посљедице по свјетску економију,[367] односе понуде и тражње на тржишту и будуће пројекције енергетске безбједности.

Већ крајем прошлог вијека постало је јасно да претјерана кинеска усмјереност искључиво на развој има своје недостатке и да ће, према извјештају Штокхолмског института, ускоро бити суочена са проблемима необновљивих ресурса.[368] Енергетска безбједност је, традиционално, брига државе која успоставља поуздане енергетске системе и обезбјеђује довољне и предвиђене количине енергије по утврђеним цијенама, које су неопходне за економски раст и развој.[369] У Кини, пак, фокусирање на енергетску безбједност не значи само одржавање здравог економског раста, већ и политички опстанак. Руководство комунистичке партије се строго држи економских теоријских концепција, према којима је социјална стабилност условљена економским развојем.[370]

Може се закључити да ће у будућности кинеско тржиште са далеко већим бројем потрошача бити привлачније за руске извознике. Исто тако, уочљиво је да су кинески актери на евроазијском тржишту гаса много више склони субјективној перцепцији безбједносне дилеме и да ће, када се интензивније укључе у трку за енергентима, бити један од пресудних актера који ће пореметити и односе између Европске уније и Русије.

---

[364] в. Hulbert, Matthew and Goldthau, Andreas, Natural Gas Going Global? Potential and Pitfalls, 2013, p. 103

[365] Hallding, Karl, Guoyi Han, and Marie Olsson, China's Climate- and Energy-security Dilemma: Shaping a New Path of Economic Growth, in: Journal of Current Chinese Affairs, vol. 38, no.3, 2009, pp. 120-121.

[366] How fit is the panda?, *The Economist* 2007, No. 384, pp. 79-80.

[367] Hallding and Olsson, p. 121.

[368] UNDP, 2002. http://hdr.undp.org/es/informes/nacional/asiapacifico/china/china_2002_en.pdf

[369] Hallding and Olsson, p. 121.

[370] The China Model: The Bejing Consensus is to Keep Quiet, The Economist, May, 6th 2010.

У међувремену, као један од главних циљева за умањивање пријетњи енергетској безбједносној кинески експерти и представници комунистичке партије истичу штедњу енергетских ресурса, која убудуће мора постати приоритет у економском реструктуирању.[371] Осим тога, амбициозни циљеви одрживог развоја постављени су у складу са дугорочним енергетским безбједносним циљевима. Тако је 2005. циљ био да повећа удио обновљиве енергије у укупној националној енергетској потрошњи на 15% до 2020. године, за шта би биле неопходне инвестиције од око 120 милијарди долара. Од 2006. Кина је одржавала годишњу инвестицију у развој енергетике од око 10 милијарди америчких долара. Поставила је такође амбициозан циљ да до 2050. око 30% њених енергетских потреба буде подмирено од обновљивих извора енергије.[372]

Што се тиче осталих многољудних земаља, можемо рећи да се у последње вријеме и Иран појављује као велики потрошач и нето увозник гаса са годишњом потрошњом од 1,6 милијарди кубних метара. Иран гас увози највећим дијелом из Туркменистана.[373]

Ту су и велики трговински савези – Сјеверноамерички споразум о спољној трговини (North American Free Trade Agreement, NAFTA). Овај споразум, потписан између САД, Канаде и Мексика представља највећи трговински савез на свијету, ако узмемо у обзир БДП ових земаља. Да наступа јединствено у области енергетске политике, НАФТА би озбиљно промијенила однос снага на тржишту природног гаса. Ипак, када су у питању регулативе овог споразума у области енергетске политике, многа иницијална правила о уклањању трговинских препрека међу државама су остала нереализована или искључена, због јаке националне политике Мексика у овом сектору.[374] Ово је још један примјер из праксе преваге државног концепта у односу на неки виши, наднационални циљ који иде у прилог главној хипотези, о чему ћемо детаљније у наставку рада.

Као што смо већ напоменули, један од произвођача природног гаса који свакако не жели да пропусти Кину као новог великог потрошача природног гаса на тржишту је Русија. Стога је очекивана ревизија њене енергетске политике у периоду промјена на тржишту.

Међутим, већ на основу оквирног уговора који су двије стране договарале 2009. године, било је предвиђено да Русија снабдјева Кину са 70 милијарди кубних метара годишње.[375] Договор је ипак, пропао, због лоше трговинске стратегије у оквиру енергетске политике Русије, која је инсистирала на цијени продаје од 350 до 400 долара за хиљаду кубних метара гаса, што је нафтно-индексирана цијена. То је веома висока цијена у односу на неких 200-250 долара (по m^3), колико је очекивала кинеска страна, на основу референтног тржишта угља.[376]

Кина се такође бунила због актуелних цијена према европским државама, које су биле значајно ниже у односу на оне понуђене кинеској страни, што због раније потписаних дугорочних уговора који су обезбиједили ниже цијене гаса, што због добре преговарачке позиције ЕУ.

У сваком случају, први кључни параметар који ће одредити све будуће одлуке Кине у области снабдјевања енергентима биће питање смањења загађености ваздуха. Други кључни параметар за избор енергената је свакако цијена трошкова набавке, односно питање који од расположивих енергената на тржишту ће за њену економију бити јефтинији.

Такође, Халберт и Голдтау тврде да руска енергетска политика, такође, упорно превиђа своју лошу преговарачку позицију у односу на Кину: гасоводна инфраструктура је неизграђена и скупа, а Русија нема ТПГ капацитете за извоз.

То је добра тржишна прилика за нове ТПГ извознике који се појављују на кинеском тржишту, као што је Катар, као, додуше, мањи, али озбиљни извозник ТПГ. Катар игра добру стратешку улогу, јер не иде на максимизацију извоза према конкретној земљи, већ на

[371] Видјети: Hallding and Olsson, p. 125.
[372] Hallding and Olsson, p. 128.
[373] „Implications of Iran gas deal with France's Total", Global Risk Insights, August 15, 2017
[374] „How the drive for North American energy independence could save NAFTA", Global Risk Insights, 31 Oct, 2017
[375] в. Hulbert, 2013, p. 103
[376] в. Исто

унапређење свог дугорочног глобалног извозног потенцијала.[377] Катар, свакако, циља првенствено на кинеско тржиште, али има у виду да је то колико уносан, толико и ризичан искорак, па је једнако усмјерен и на остале, „лаке“, али сигурне купце азијског континента, попут Јапана, Индије, Јужне Кореје итд.

Ширење тржишта ТПГ може само помоћи да се коначно цијене гаса одвоје од цијена нафте. С друге стране, ширење на тржишта Јужне Америке и Сјеверне Африке, као и појава Сјеверне Америке, конкретно САД, као највећег извозника ТПГ, заправо само може еродирати стара тржишта и тржишна правила. Алтернативни сценарио је да растућа улога САД на тржишту гаса преко ТПГ, парадоксално, ојача нафтну индексацију цијена гаса, јер његови највећи ривали, Русија као извозник природног гаса и Катар, као извозник ТПГ, желе да се осигурају управо везивањем за услове на нафтном тржишту.

3.4.3. Тенденција одвајања цијена природног гаса од цијене нафте

Актуелни трендови развоја тржишта природног гаса свакако указују да је досадашњи начин обрачунавања цијена овог енергента постао неодржив. Тим прије, што дешавања на нафтном тржишту више не одређују у тој мјери да ли ће се више или мање природног гаса продавати, колико чињеница да ли је у некој од земаља потрошача природног гаса изграђен ТПГ терминал или неки нови гасовод. Из ових разлога је све више заговорника тзв. „гас за гас“ цјеновне политике.[378]

Поред наведених, ривалских тенденција у оквиру цјеновних политика, у нове трендове можемо додати и тенденцију ревидирања временског оквира трајања уговора, конкуренције међу новим произвођачима.

Наиме, одвајање цијена гаса од цијена нафте ће утицати и на дужину периода склапања уговора, који ће због динамичности услова на тржишту, морати убудуће бити временски ограничени, како би се могли благовремено прилагођавати свакој већој промјени на тржишту. То ће отворити и конкурентност међу произвођачима, јер Русија сада више неће морати да се поставља према продаји нафте, већ и односима понуде и тражње на тржишту, као и улози и активностима других произвођача, попут Катара и САД.

Ово, свакако, не би значило да ће цијене гаса бити јефтиније него када се њихова индексација вршила према цијенама нафте. Напротив, тзв. тачкасто одређене цијене тржишта немају ништа са стратегијом јефтинијих цијена. Штавише, за произвођаче то не значи лошији профит, већ потенцијално већу добит: овако одређене цијене одређују се директно према параметрима тржишта и рефлектују односе понуде и тражње. Заправо, гас за гас политика цијена може имати позитивне средњорочне ефекте на цијене, с обзиром на то да су маргинални трошкови производње гаса значајно јефтинији у односу на нафту.[379]

3.4.4. Форсирање обновљивих извора енергије

Један од механизама којима се државни креатори политика служе приликом покушаја увођења алтернативних извора снабдјевања у укупну структуру снабдјевања је и подизање

[377] Hulbert, 2013, p. 104
[378] в. Hulbert, 2013, p. 109
[379] Hulbert, Matthew and Goldthau, Andreas, Natural Gas Going Global? Potential and Pitfalls, 2013, p. 109

цијена електричне енергије. На тај начин, трошкови увођења алтернативних извора снабдјевања, с обзиром на високе цијене опреме и механизације, постају подношљивији.

Тако, рецимо, у односу на електричну енергију, енергија добијена из система ветрењача постаје конкурентна, у предузетничком и инвестиционом смислу атрактивна са ризицима улагања сведеним на подношљиве трошкове.[380] Ово је један од додатних индикатора да у ситуацијама када, због високих трошкова улагања, снабдјевање обновљивим изворима енергије у тржишно отежаним условима не може да заузме своје мјесто у структури снабдјевања и да се пробије се на тржиште. Стога, када га треба подстаћи, рјешење треба тражити у административним одлукама попут утицаја на цјеновну политику, у виду повећања цијена осталих енергената у структури снабдјевања.

Ово је еклатантан примјер како енергетска политика може утицати на тржиште и промијенити односе на тржишту, чак и у ситуацијама када је циљ стварање „отвореног тржишта“. С друге стране, треба имати у виду да увођење нових облика енергије захтијева добро разрађен план енергетске политике о даљим корацима у виду планирања производње, успостављања цјеновне политике, проблем и питање складиштења тих нових облика енергије итд.[381]

3.4.5. Потенцијални ризици на гасном тржишту и превентивне мјере политика

Нови трендови и тенденције на тржишту доносе и нове изазове и ризике. Свјетски енергетски савјет побројао је неколико најчешћих ризика са којима енергетско тршиште природног гаса:

- Недовољно инвестирање у транспортну инфраструктуру и изградњу и адаптацију складишта природног гаса;
- Несталност цијена у гасном сектору као један од узрока недовољне конкурентности на тржишту;
- Убрзани пораст тражње из године у годину и све већа актуелност течног природног гаса као једног од алтернативних решења које се намећу за задовољавање потреба тражње;
- Ризици од политичких конфликата, махом Русије као највећег снабдјевача на европском гасном тржишту и транзитних земаља, који ометају стабилност снабдјевања.[382]

Решења која се нуде на овакве изазове подразумијевају неколико основних мјера енергетске политике:

1) Унапређење политичке сарадње међу европским државама;
2) Прагматичнија имплементација енергетске политике;
3) Унапређење енергетске ефикасности и стратегије развоја обновљивих извора снабдјевања;
4) Ублажавање тензија и рањивости међу учесницима у гасном сектору;
5) Охрабривање даље диверзификације структуре снабдјевања;
6) Реинтегрисање опције снабдјевања нуклеарном енергијом у циљу испуњења обавеза свих потписница Протокола у Кјоту и већа заступљеност разматрања ове опције у јавним дебатама;
7) Развој нових технологија;

[380] Гранић, Горан и сарадници, „Треба ли реформу енергетског сектора реформирати?“, Енергетски институт Хрвоје Пожар, Загреб, 2007 у: Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи“, 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007. стр. 146
[381] Видјети: Гранић и сарадници, 2007, стр. 146
[382] Vulnerability of Europe and its Economy to Energy Crises, World Energy Council, London, 2007 у: Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи“, 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007. стр. 125

8) Јавне дебате свих учесника у креирању и имплементацији енергетске политике, засноване на транспаретном чињеничном стању на тржишту;

9) Охрабривање европских држава да на основу индикатора које је дефинисао Свјетски енергетски савјет одреде степен сопствене енергетске рањивости на микроекономском и макроекономском нивоу (енергетска зависност, степен енергетске безбједности, национални енергетски трошкови, нестабилност цијена итд.)[383]

Доносиоци одлука и креатори енергетских политика прво морају одлучити којој ће категорији мјера и циљева дати примарну важност.[384] Приоритети се разликују од земље до земље, било да је у питању рационализација потрошње, улагање у технолошку модернизацију производње и логистике, унапређење законодавне регулативе, еколошки и климатски циљеви, улагање у технологију, либерализација енергетског тржишта, улагање у алтернативне изворе снабдјевања итд.

У ери развоја алтернативних облика гаса, енергетска политика мора да дефинише своје правце развоја у случају различитих сценарија. Природни гас се свакако не суочава са истим ризицима и изазовима као оног момента када је ушао у структуру енергетског снабдјевања држава. Појава алтернативних извора снабдјевања, гаса из уљних шкриљаца промијенила је глобалну енергетску мапу. Додуше, будућност овог енергента је дискутабилна из више разлога, и није сигурно у којој мјери ће се употребљавати у будућим планирањима структуре снабдјевања, али свакако државе које увозе природни гас морају имати припремљене стратегије за сваки од могућих сценарија.[385] Наиме, увођење овог или било ког другог алтернативног енергента за природни гас утицаће на промјене цијена на енергетским тржиштима, што ће утицати на повећање или смањење будућих увоза природног гаса.

Креатори политика такође морају бити свјесни нових изазова које тако измијењена структура снабдјевања може узроковати, поред поменуте нестабилности цијена: неизвјесност инвестирања у енергетску инфраструктуру, могућност појаве нових врста картела итд.[386] У оваквим условима, ЕУ може поправити структуру снабдјевања и успостављањем усаглашеног и ефективнијег унутрашњег тржишта, како би ресурси могли што брже и ефикасније да стижу из једног дијела уније у други. Једно од решења јесте и успостављање тзв. мреже ресурса, по којој би уколико би дошло до несташице ресурса или прекида снабдијевања код било које чланице остале могле да притекну у помоћ. Да би ово било изводљиво, неопходно је претходно успоставити функционалну технолошку повезаност, уз помоћ узајамне оперативности, уклањања економских баријера и конкурентности цијена.

С друге стране, ако анализирамо извозне земље, можемо видјети да се и код њих може примијенити политика диверзификације извозних праваца. Русија би, упоредо са измијењеним условима на енергетским тржиштима и тенденцијама које је већ показала током глобалне финансијске кризе, могла да преусмјери значајан дио свог извоза на велико кинеско тржиште, што би јој омогућило већу економску стабилност.

[383] Видјети: Vulnerability of Europe and its Economy to Energy Crises, World Energy Council, London, 2007. pp. 127-128

[384] Transport technologies and policy scenarios to 2050, World Energy Council, London, 2007 у: Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи“, 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007. стр. 108

[385] в. Goldthau, Andreas and Hoxtell, Wade, The Impact of Shale Gas on European Energy Security, Global Public Policy Institute, Feb 2012, p. 5

[386] Goldthau, Andreas and Hoxtell, Wade, The Impact of Shale Gas on European Energy Security, Global Public Policy Institute, Feb 2012, p. 5

3.4.6. Потенцијална картелизација и дисбаланс у енергетским преференцијама

Одређивање цијена независно од цијена нафте, произвођачима отвара широка врата око манипулације цијенама гаса, било на регионалној или билатералној основи. Тако Форум земаља извозница гаса, који окупља земље које извозе 70% укупне свјетске производње гаса, може постати институционална основа за спровођење картелизације у дјело. Такав картел би се суочавао са сличним изазовима као ОПЕК на нафтном тржишту, али у исто вријеме и постављао сличне услове: утицао на понуду и тражњу, постављао квоте и услове за улазак на тржиште нових играча. С обиром да је Русија гасни еквивалент Саудијској Арабији као највећем нафтном произвођачу, било би реално за очекивати да би она диктирала услове на гасном тржишту, иако многи сматрају да би та улога могла оправдано припасти и Катару. Потенцијалну картелизацију размотрили смо у одјељку „Производња и извоз руског гаса".

Развој трендова на гасном тржишту условљен је, свакако, и односима сарадње и сукоба између водећих политичких и комерцијалних актера.[387] Међудржавни односи зависе од енергетских преференција држава, које могу да се разликују и међу оним најбогатијим. Тако, на примјер, у Групи Г20, коју чини деветанест држава са најразвијенијим економијама у свијету, укључујући и ЕУ као посебан субјект, лидери представљају државе и ентитете које се разликују по богатству у ресурсима, процјенама и предвиђањима о трендовима на енергетским тржиштима, преференцијама ризика и временским преференцијама. Све ове разлике државама дају у старту обликоване стартне позиције у преговорима о снабдјевању са другим државама, али и одређују неку средњерочну перспективу структуре снабдјевања, односно промјена у снабдјевању. Један од проблема који може узроковати лоше склопљене енергетске уговоре може бити и недостатак информација о стварном стању ресурса или преференција у тој земљи или региону.

То, свакако, не значи да се не може десити да и веома развијене земље или велики ентитети, као што је ЕУ, могу имати погрешну процјену ризика на тржишту или методе суочавања са ризицима на тржишту. Тако, рецимо, поједини аутори критикују неактивну улогу држава-чланица и ЕУ у цјелини у кључним ситуацијама појаве конкурентних и тржишно супротстављених пројеката на тржишту (као што су били гасоводни пројекти Набуко и Јужни ток). Један од недостатака је и недовољна ангажованост ЕУ и држава-чланица појединачно на финсијској, институционалној, политичкој и организационој подршци пројектима који су од кључног значаја за структуру снабдјевања.[388]

Зависност од увоза енергената, која међу државама чланицама ЕУ варира и данас, један је од индикатора у пракси не баш успјешне заједничке енергетске политике коју заговара Комисија. Тако, на примјер, према анализама које су 2008. године спровели Лајмбах и Милер, од седам држава чланица колико су они одабрали за анализу, Велика Британија је, као тадашња чланица, увозила свега 10% од своје укупне енергетске потрошње, док је, рецимо, у Шпанији и Италији тај однос био 80%, тј. 85%.[389]

Исто тако, енергетска структура се разликује међу европским државама и по другим индикаторима (величина економија итд.). Тако, на примјер, Њемачка која је нето највећи увозник, али и највећи потрошач природног гаса у ЕУ, троши око тринаест пута више енергије на годишњем нивоу од Мађарске, али и даље нема процентуално тако висок удио увоза у укупној енергетској структури снабдјевања, као што је случај са Италијом и Шпанијом.[390]

---

[387] Claes, Dag Harald, Cooperation and Conflict in Oil and Ga Markets, 2013, p. 176

[388] Гранић, Горан и сарадници, „Треба ли реформу енергетског сектора реформирати?", Енергетски институт Хрвоје Пожар, Загреб, 2007 у: Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи", 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007. стр. 142

[389] Leimbach and Müller, 2008, p. 8

[390] Исто

Све ово је утицало да државе-чланице заузимају, у складу са сопственим преференцијама при енергетском снабдјевању различите ставове у односу на актуелне гасоводне пројекте или принципе које је заговарала Комисија. У неким предлозима измјена у снабдјевању, пресудила је чак и висина еколошких трошкова, који попут финансијских трошкова, варирати у односу на вријеме, физичка својства енергената приликом избора структуре снабдјевања, или промјене у технолошком реформама.[391]

3.5. Енергетска безбједност и гасоводни пројекти

3.5.1. Концепт енергетске безбједности

На енергетском, особито на тржишту природног гаса, због недовољне институционализације односа јавља се енергетска безбједносна дилема. Енергетску безбједносну дилему можемо да дефинишемо као ситуацију у којој средства која државе на енергетском тржишту користе да би увећале сопствену енергетску безбједност, доводе до сличних модела понашања осталих држава, што дугорочно може довести до остваривања сарадње без угрожавања било чије безбједности.[392] Као и код класичне безбједносне дилеме, државе на различите начине доживљавају степен угрожености у домену снабдјевања природним гасом, али користе се сличним средствима да би остварile ту безбједност.

Прва енергетска безбједносна дилема појавила се за вријеме нафтног ембарга 1973. године, када је почео четврти израелско-арапски рат и када су земље ОПЕК-а реаговале национализацијом изворишта, повећањем цијена и ембаргом на испоруке нафте свим земљама које су подржавале Израел, особито САД, који га је војно наоружавао.[393] Овај ембарго је расвијетлио три главна проблема,[394] која су особито препознале земље тадашње Европске заједнице (ЕЗ). Прије свега, наметнуо је потребу за политичком сарадњом по питању енергетске трговине међу чланицама ЕЗ, као и између ЕЗ и земаља енергетских произвођача. Друго, постало је јасно да су неопходни одређени институционални механизми који би сарадњу обезбјеђивали у периодима криза попут ове. Најзад, увидјели су неопходност припреме стратегије која би убудуће штитила од земаља произвођача, због њихове склоности да енергенте употребе као економско и политичко оружје.

Међународна агенција за енергију дефинише енергетску безбједност као „непрекинуту физичку доступност енергената по прихватљивој цијени, уз задовољавање еколошких стандарда.“[395] На први поглед, можемо закључити да се ова дефиниција примарно односи на земље увознице гаса. Међутим, у пракси видимо да и земље извознице прибјегавају одређеним спољним механизмима заштите, како политици стратешке производње, тако и политици диверзификације циљних тржишта и извозних праваца.

Бузан је у проширеној концепцији безбједности навео да привредна димензија безбједности подразумјева могућност приступа природним богатствима, али и тржишту и

[391] Видјети: Хамилтон, 1960.
[392] Драганић, М. Трапара, В. „Европска политика диверзификације на тржишту гаса“, Европско законодавство, 2012, Година XI, бр. 39-40, стр. 408.
[393] О нафтном ембаргу видјети: Митровић, Драгана, *Међународна политичка економија*, Чигоја, Београд 2009. стр. 279.
[394] Belkin, Paul, *The European Union's Energy Security Challenges*, CRS Report for Congress, Congressional Research service, 2008.
[395] Видјети: Elbassoussy, Ahmed, European energy security dilemma: major challenges and confrontation strategies, Review of Economics and Political Science, 2019.

финансијама који одређују прихватљив ниво благостања.[396] Наиме, трговина енергетским ресурсима заправо не обезбјеђује само опстанак друштва, већ и његову економску стабилност, особито у случају земаља чије економије зависе од извоза енергената. На примјеру Русије, видимо да њен годишњи раст готово у потпуности зависи од извоза енергената, па је и код ње присутан осјећај потенцијалне угрожености безбједности, и то у случају прекида извоза природног гаса по уговореним количинама и у договореним извозним правцима.

Појам енергетске безбједности се стога, на основу супротстављених циљева и интереса разликује између три категорије актера на енергетским тржиштима у оквиру гасоводних мрежа, од којих је за све три заједничка потреба за сталним приступом ресурсима. Када се директно супротставе или сукобе интереси ове три категорије субјеката на тржишту – настају безбједносне пријетње, односно безбједносне дилеме.

Земље увознице теже заштити сопствених економија и за њих се безбједносна дилема појављује када немају стално снабдјевање стабилним количинама гаса, али и када се у условима стабилног снабдјевања испољава претјерана енергетска зависност од једне државе извознице. Земље извознице теже заштити сопствених ресурса и приступа циљним тржиштима. Код њих се безбједносна дилема увећава када се одређена земља извозница појави као ривал на тржишту на који прва претендује.

Земље извознице гаса пријетње енергетској безбједности виде не само у дјеловању других извозница, већ и дјеловању увозних и транзитних земаља. Када земље увознице, али и транзитне земље уговоре снабдјевање са другим изворима гаса, аутоматски се умањује приступ поменуте земље извознице њеном тржишту.

Транзитне земље зависе и од једних и од других поменутих субјеката на тржишту. Код њих се енергетска безбједносна дилема јавља у тренутку када одређене земље увознице и извознице започну преговоре о изградњи алтернативних транзитних путева, који их искључују као учеснике у трговинској размјени. Оне за услуге транзита гаса преко њихове територије успијевају себи да обезбиједе повољне услове коришћења гасних енергената или одређене финансијске уштеде. Стога им реализација било ког алтернативног гасоводног пута који их заобилази – умањује такве повољности на тржишту. Међутим, дјеловање транзитних земаља на тржишту природног гаса, само по себи, особито све већи захтјеви за повољнијим цијенама гаса или наплатом транзитних услуга (што смо видјели на примјеру Украјине током гасних ратова 2006. и 2009. године), такође може проузроковати појаву енергетске безбједносне дилеме код осталих субјеката и потенцијалне конфронтације на тржишту.

3.5.2. Гасоводни пројекти

Међународни карактер гасоводних пројеката сам по себи додатно усложњава енергетске интересе и стратегије држава, али и мијења њихову позицију на тржишту. Потенцијални ризици постају очигледни већ приликом самог планирања и уговарања ових пројеката. Наиме, прелазак сваке следеће границе, који подразумјева увођење нове државе у увозно-транзитни однос, увећава комплексност и потенцијално мијења изводљивост изградње гасовода.

Планирање прекограничних гасовода подразумијева и значајне финансијске ризике, особито када су транзитне земље укључене у пројекат. Ове земље очекују одговарајуће надокнаде или повластице од произвођача или потрошача за транзит гаса преко њихове територије. Стога се гасоводи најчешће дефинишу као фиксне дугорочне инвестиције које

[396] Видјети: Stone, Marianne, Security according to Buzan: A Comprehensive Security Analysis, Groupe d'Etudes et d'Expertise "Securite et Technologies", GEEST, 2009, Spring, No. 09, p. 4

нису исплативе ако обухватају мањи простор и ако не повезују довољно јаке произвођаче са регионима гдје је тражња највећа.

Иако гасоводни пројекти у својим првим фазама уговарања узрокују несугласице међу државама, можемо рећи да, када се једном изграде по уговореним регионалним рутама, гасоводи дугорочно доприносе стабилизацији енергетских односа. Наиме, док је актуелно планирање или конструкција одређеног гасовода – могући су сукоби око утврђивања трасе којом ће пролазити транзитне цијеви и земаља које ће бити укључене у пројекат (примјер: неуспјели гасоводи Набуко и Јужни ток).

Међутим, оног момента када дође до његове реализације – успоставља се дугорочни механизам трговинске размјене који одржава сталне односе сарадње актера који су њему приступили. Чак и када дође до конфронтације интереса, што видимо на примјеру гасних криза 2006. и 2009, актери су опет упућени једни на друге и приморани (углавном под притиском треће стране, којој не одговара та конфронтација) да пронађу рјешење и стабилизују узајамне односе. У наставку ћемо обрадити оне најважније пројекте, који су се директно одразили на креирање политика снабдјевања ЕУ, али и политике планирања будућих испорука код највећег европског извозника природног гаса, Русије.

3.5.2.1. Совјетски гасовод

Совјетски гасовод требало је да буде изграђен од сибирског полуострва Јамал, али како су уговорене количине биле недовољне за испофуку, полазио је од мјеста Уренгоја, које је било ближе и мање компликовано за приступ и експлоатацију. Чак и тада, у вријеме гвоздене завјесе, САД су се оштро противиле изградњи овог гасовода, те су чак увеле трговинске санкције од 1981-1982. године.[397]

Како су се совјетски стручњаци показали више стручним за изградњу гасовода за природни гас него компресорских станица за ТПГ, водеће европске компаније у то вријеме, италијанске, британске и западно-њемачке[398] окренуле су се САД и америчким произвођачима, од чије компаније Џенерал Електрика (General Electrica) су увозили гасне турбине и друге материјале за компресорске станице.[399]

У то вријеме и друге европске државе, попут Шпаније, Холандије и Белгије, двоумиле су се да ли да започну набавку руског гаса. На крају су ипак одустале, због слабог искуства с изградњом гасовода и недовољно развијеног гасоводног бизниса, те су одбациле совјетске уговоре.

3.5.2.2. Гасовод Јамал и богата руска гасна поља Уренгој и Јамбург

Уренгој, велико руско поље богато природним гасом откривено је 1966. године, а стављено у функцију дванаест година касније. Са овог поља креће шест гасовода ка европским државама, у различитим правцима снабдјевања.[400] Гасовод Јамал представљао би

[397] Dahl, 2010. p. 276
[398] Компаније попут: „Nuovo Pignone“, „John Brown“ Edinbourg, „AEG Kanis“ и др.
[399] Dahl, 2010. p. 276
[400] Dahl, 2010. p. 277

у то вријеме четврти од седам гасовода од гасоводног поља Уренгој, дуг преко 4400 километара, сјеверно од арктичког круга до тадашње чехословачке границе. У почетку је Уренгој производио 288 милијарди кубних метара гаса, да би од 1990. године производња нагло пала.[401]

Изградња овог гасовода завршена је 1983. године, прије предвиђеног рока, а испоруке гаса су кренуле већ следеће године ка Западној Њемачкој, Аустрији и Француској. Додуше, говорило се у то вријеме да природни гас стиже из јужног дијела СССР-а, а не са Уренгоја. Гасовод је коштао изузетно скупо за то вријеме, неких 15 милијарди долара, а прелазио је велику територију, ледењаке, планине, густе шуме и неких 700 ријека и имао је око 40 компресорских станица које су биле распоређене на сваких 100-120 километара.[402]

Гасно поље Јамбург је друго по величини поље у Западном Сибиру богато природним гасом. Већина споразума о испоруци гаса везује Западну Европу са овим гасним пољем, и руска страна га фаворизује, јер гас са овог поља иде линијом Јамал-Европа и не прелази преко украјинске територије.[403]

3.5.2.3. Успјешни и неуспјешни руски и европски гасоводни пројекти

На тржишту природног гаса, државе и ентитети као што је ЕУ, на основу сопствених потреба у снабдјевању и тржишних услова, одређују који су приоритетни гасоводни пројекти којима треба да се прикључе или да заговарају њихову реализацију. На спољноекономском и спољнополитичком плану, за Русију је то био, рецимо, Јужни ток, а за Европску унију – Набуко.

3.5.2.3.1. Неуспјели руски гасоводни пројекат Јужни ток

Јужни ток је у основи био руско-италијански пројекат, којим је било планирано да се гас из Русије допрема гасоводним цијевима које би пролазиле кроз Турску, Бугарску, Србију, Мађарску, Словенију и Италију, са додатним огранцима кроз Босну и Херцеговину и Хрватску. Главни циљ пројекта био је да руска компанија Газпром овим гасоводом снабдјева јужну област ЕУ, заобилазећи транзитне руте преко Украјине и Бјелорусије.

На Јужни ток опоненти су гледали као на директно конкурентни пројекат европском пројекту Набуко. Додуше, било је и обрнуто, јер је било планирано да покривају практично исте дијелове тржишта ЕУ, тако да су јавне дебате везано за ова два пројекта најдосљедније рефлектовале односе и ставове држава чланица према питању снабдјевања руским гасом. Газпром је свакако журио са реализацијом овог пројекта, како би учинио реализацију пројекта Набуко што мање вјероватном и реалном.

Јужни ток заиста и јесте настао као реакција на изградњу Набука – каспијско-средњеисточно-јужноевропског коридора, који је требало у потпуности да заобиђе руски гас. То се види и по томе што је путања гасовода Јужни ток била готово паралелна с Набуком. Ово је, такође, тумачено као евидентан покушај Русије да спријечи улазак не-руских компанија на европско тржиште.

[401] Dahl, 2010. p. 277
[402] Dahl, 2010. p. 277
[403] Видјети: Исто

Тако је предсједник Путин је објавио 01. децембра 2014. године да Русија одустаје од пројекта Јужни ток, због општег противљења овом пројекту од стране ЕУ и стварања бројних препрека за његову реализацију.[404] Тако је изградња Јужног тока, која је почела 7.12.2012. године и требало да буде окончана 2015. године прекинута, с тим што њена коначна траса није била потврђена ни договорена на дан њеног почетка, као ни на дан њеног прекида, и то је био у ствари главни мотор отежавања реализације пројекта од стране ЕУ.[405]

Након прекида овог пројекта, Бугарска је показала највећу изненађеност и разочарење. Не само да није очекивала напуштање пројекта од стране Русије, већ се надала проналажењу заједничког решења, на начин да ће руска страна усвојити захтјеве ЕУ и ЕУ одобрити изградњу пројекта, тако да ће она моћи да да се прикључи овом за њу, не само енергетски, већ и економски изузетно важном пројекту, у оквиру ког је за транзит гаса требало да има прилив у државном буџету од неких 400 милиона евра годишње. Овим не само да је изгубила тај новац, већ је и изгубила повјерење ЕУ и око 300 милиона евра из специјалних фондова, колико јој је првобитно било обећано за заштиту животне средине и изградњу нове инфраструктуре.[406]

Да се довршила изградња гасовода Јужни ток, у ЕУ би се допремао гас из Централне Азије – највјероватније из Азербејџана – узимајући тако и дио гаса из каспијских резерви које су биле предвиђене за гасовод Сјеверни ток. Накнадном доградњом подводних цијеви било је предвиђено да Јужни ток обезбиједи гас и за Сјеверну Африку и Блиски Исток. С друге стране, овај пројекат би заједно са гасоводима Сјеверни ток 1 и Сјеверни ток 2 обезбиједио континуитет у снабдјевању руским природним гасом на европском тржишту. Најзад, био би и средство одржавања трајне политичке и економске стабилности Русије, на унутрашњем плану.

За ЕУ, пак, овај гасовод представљао је пријетњу енергетској безбједности, јер би директно умањивао ефекте политике диверзификације снабдјевања за коју се залаже. Касније се испоставило да је овај неуспјели пројекат био и један од показатеља нејединствене енергетске политике земаља ЕУ. Евидентан примјер је случај Бугарске приликом изградње пројекта Јужни ток, који ћемо у наставку рада детаљније анализирати.

3.5.2.3.2. Пројекат Сјеверни ток 1

Ипак, највеће нејединство унутар ЕУ по питању политике снабдјевања природним гасом, испољено је 2005. године. Тада су Русија и Њемачка постигле договор о изградњи гасовода Сјеверни ток, који би повезао двије земље паралелним цијевима по дну Балтичког мора. Прва трака гасовода званично је функционална од 8. новембра 2011. године, а друга је пуштена у априлу 2012. године, када је готово половина укупних испорука руског гаса за ЕУ пребачена на ову трасу.[407]

Изграђени гасовод, који директно повезује Русију (почетна локација Виборг) и Њемачку (крајња локација Лубмин), у вријеме изградње покренуо је бројне дебате између Њемачке и источноевропских држава-чланица, особито Пољске. Док је Њемачка трајно заступала став да ће гасовод Сјеверни ток 1 значајно побољшати енергетску безбједност и сигурност снабдјевања природним гасом, како за њу саму тако и за земље ЕУ – бројне чланице, предвођене Пољском и Литванијом, оштро су протествовале већ у фази идејне

[404] „ЕС получил подтверждение остановки "Южного потока"“, Российская газета, 12.12.2014, Василий Миронов, посјећено: 10.12.2018.
[405] Исто
[406] „Потери Болгарии от закрытия "Южного потока" составят 400 млн евро в год“, Российская газета, 01.12.2014, Никита Красников, посјећено 10.12.2018.
[407] О плану изградње видјети: http://www.nord-stream.com/pipeline/

реализације пројекта. Основни приговор ових држава је био да је гасовод конструисан тако да мимоилази њихове територије. На овај начин њемачко дјеловање без координације са осталим земљама у домену енергетских односа са Русијом, протумачено је као угрожавајуће, не само по енергетске политике снабдјевања појединих држава чланица, већ и енергетску безбједност ЕУ уопште.[408]

Пољска је у овом пројекту видјела велику опасност по своју енергетску безбједност и овај пројекат чак упоредила са Рибентроп-Молотовљевим пактом, који има за циљ да подрије њене националне интересе, јер је искључује као транзитну земљу и тиме излаже опасности могућих офанзивних енергетских политика Русије.[409] Осим тога, Шведска је упозоравала да ће гасовод Сјеверни ток 1 омогућити Русији да повећа своје војно присуство и војни надзор у стратешки битној области Балтичког мора. На овај начин, њемачко-руски споразум о пројекту и последична реаговања из Пољске, Литваније и Шведске поново су пробудили неопходност стварања веће координације у оквиру европске енергетске стратегије.

Трошкови градње руско-њемачког пројекта Сјеверни ток 1 износили су око 7,4 милијарде еура[410] (предвиђено је било у почетку између 5-8 милијарди, због проласка кроз Балтичко море и мимоилажења транзитних земаља). Уговорено је да Сјеверни ток 1 испоручује око 55 милијарди кубних метара гаса годишње.[411]

Поређења ради, предвиђени капацитети снабдјевања у 2009. години, да су реализовани пројекти Јужни ток и Набуко, покрили би, отприлике, из Сјеверног тока 1 око 11% европске потрошње, из Јужног тока око 13%, док би Набуко покрио свега 6,4%. Стога је питање колико су ови пројекти били условљени економским, а колико политичким одредницама. Из наведеног можемо закључити да готово ниједна политика снабдјевања на евроазијском тржишту гаса не може бити искључиво енергетске природе, већ има и своје политичке мотиве и циљеве.

3.5.2.3.3. Неуспјели европски пројекат Набуко

Неки аутори сматрају да само поједини гасоводи служе као гаранција равнотеже тржишта и политике снабдјевања природним гасом у ЕУ. Тако је, рецимо, Визнијевски истицао тезу да је искључиво пројекат Набуко могао допринијети стабилизацији Јужног Кавказа, иако то не значи „апсолутну стабилност испорука“,[412] стабилнију од актуелних траса снабдјевања.

Пројекат Набуко је први пут промовисан 2002. године од стране Европске комисије и првобитно је био замишљен да повезује Турску, Бугарску, Румунију, Мађарску и Аустрију. Наиме, 2002. године, аустријска компанија „OMV“, мађарска „MOL“, бугарска „Булгаргаз“, румунска „Трансгаз“ и турска „Бота“ потписале су договор о изградњи нафтовода који иде од Ерзурума у Турској до Баумгартена у Аустрији. Споразум је 2008. потписан са Азербејџаном, који се тиме обавезао да снабдјева један дио гаса за Набуко, док је остатак требало да долази из Туркменистана. Конкретан договор, на међувладином нивоу, потписан је у Турској у јулу 2009. године.

---

[408] Видјети извјештај: CRS Report RS21372, The European Union: Questions and Answers, by Kristin Archick

409 Grabau, Martina & Hegelich, Simon, The Gas Game: Simulating Decision-Making in the European Union's External Natural Gas Policy, Swiss Political Science Review 22 (2), 2016. p. 236

[410] Видјети о контрибуцијама на званичном сајту пројекта: http://www.nord-stream.com/about-us/our-contribution/

[411] Набуко је требало да испоручује око 31 милијарду, док Јужни ток и до 63 милијарде кубних метара природног гаса годишње.

[412] Wisniewski, p. 60.

За разлику од пројекта Сјеверни ток, позадинска политика овог пројекта је била политика диверзификације набавке природног гаса, којом би се смањила зависност од руског извоза и обезбједило снабдјевање директно из каспијског региона. Другим ријечима, то би значило «снабдјевање не-руским гасом кроз не-руске гасоводне цијеви».[413] Многи аутори су заступали тезу да би овај гасовод допринио стабилизацији односа међу државама тог региона које су укључене у пројекат. Критичари овог пројекта углавном су имали економске разлоге за противљење: профитабилност пројекта је била упитна, имајући у виду огромне трошкове његове реализације, насупрот неупоредиво мањих количина гаса које би овај гасовод обезбјеђивао на годишњем нивоу у односу на друге гасоводне пројекте.

Разлози за Набуко пројекат, спонзорисан од стране ЕУ, свакако нису били само финансијске и енергетско-безбједносне природе. Иако каспијска област садржи 5% утврђених гасних резерви у свијету (САД има свега 2%), што је чини стратешким регионом, питање овдашњих енергетских ресурса високо је политизовано. Набуко се тумачио као пријетећа порука Москви да Русија није једини актер у каспијском региону, једнако као и поменути амерички пројекти БТЦ и БТЕ. Ресурси Јужног Кавказа су још су за вријеме бољшевика и нацистичке Њемачке били у центру интересовања и једних и других. У постсовјетској ери, двије транзитне иницијативе, Баку-Тбилиси-Цејхан (тзв. БТЦ) нафтовод и Баку-Тбилиси-Ерзуру (тзв. БТЕ) гасовод, "отвориле" су Јужни Кавказ као потенцијални енергетски коридор за снабдјевање ресурсима који долазе из Каспијског басена и мимоилазе не само Русију, него и Иран.[414]

Примјера ради, сличан циљ постигнут је касније и са Транс-анадолијским пројектом (тзв. ТАНАП), који је по уговору између Турске и Азербејџана, потписаном 2015. године, уговорен као гасовод који ће допремати не-руски гас из Азербејџана до Турске и, преко цијеле њене територије, до окончања мањих гасоводних траса, даље, за ЕУ (до Грчке, Албаније и Италије).[415] Дуг око 1850 км, овај гасовод, који је кредитиран од стране Међународне банке за обнову и развој, свечано је отворен у јуну 2018. године и његове испоруке предвиђене су и на 16 милијарди кубних метара годишње.

Дакле, планови за Набуко директно су били повезани са БТЕ: усвојен је и споразум по коме би Набуко примао гас од БТЕ, те би тако природни гас стизао из Ерзурума (Турска) директно у Баумгартен (Аустрија).[416] САД су храбриле ЕУ да настави да подржава идеју о Набуку – гасоводу који би исто тако директно повезао европске потрошаче са бившим совјетским снабдјевачима. Снабјевање природним гасом би се, тиме, обезбјеђивало из азербејџанских извора и могуће из Туркменистана, а нафтом из Казахстана.[417]

Интересантно је да је Турска готово непосредно након приступања пројекту Набуко, потписала са Русијом и уговор о Јужном току, ривалском пројекту. На примјеру Турске видимо да иста држава може бити укључена у два потпуно конкурентска пројекта и слиједити потпуно различиту политику снабдјевања у односу на остале земље у региону, а да притом не страхује да ће јој друга страна отказати трговину путем гасовода, јер би то у моменту реализације пројеката било одвећ касно. Одлуком турске енергетске политике да учествује у оба пројекта, ниједном од њих није донијело већу предност, а сарадња је остала. Након што су оба пројекта заустављена, Турска је своју двоструку политику снабдјевања поновила и преко два нова регионална ривалска пројекта, као што су Турски ток и ТАНАП.

Треба напоменути и да се пројекат Набуко се поклапао и са тзв. Сусједском политиком ЕУ[418], тако да је имао улогу и у интезивирању сарадње са бившим совјетским државама.[419]

---

[413] Grabau & Hegelich, 2016. p. 236

[414] Ове пројекте су спонзорисале САД, у њему су учествовале и Клинтонова и Бушова администрација и представљају први систем транспорта гаса и нафте из каспијског басена који је независан од Русије и Ирана.

[415] О гасоводу ТАНАП видјети више на званичној страници овог пројекта: https://www.tanap.com/tanap-project/why-tanap/

[416] Wisniewski, p. 63.

[417] Wisniewski, p. 61.

[418] Циљ ове политике је стабилизација узајамних односа са најближим сусједством.

Поред тога, гарантовао је и општу енергетску и еколошку безбједност, због високих стандарда изградње гасовода које директно иницирала, финансирала и контролисала ЕУ. С друге стране, као што смо већ поменули, битну препреку за изградњу гасоводних пројеката представљало је питање финансирања и исплативости. Укупни трошкови за Набуко, према подацима заговорника овог пројекта, били су процијењени на 7,9 милијарди еура. Пројекат Јужни ток је, према тадашњим предвиђањима, требало да кошта између 19-24 милијарди еура.

3.5.2.3.4. Гасовод Сјеверни ток 2

Када је у питању пројекат Сјеверни ток 2, процес реализације овог пројекта је текао мало другачије у односу на пројекат Сјеверни ток 1. Наиме, с обзиром на то да пролази кроз територијалне воде и ексклузивне економске зоне Русије, Финске, Шведске, Данске и Њемачке, ове земље су биле дужне да издају дозволе за градњу овог гасовода преко њихових територија.[420]

Газпром је тако предао званичне захтјеве пред надлежним институцијама ових држава за изградњу гасовода Сјеверни ток 2,[421] и добио дозволе за градњу од Шведске, Финске и Данске током 2018. године. Ово је захтијевало и посебно регионалну сарадњу ових земаља, јер изградња оваквог једног комплекса којим се морају помирити високе технологије и највиши еколошки стандарди добија само по себи „прекогранични“ значај и налаже трагање за компромисним решењима на регионалном, али и међународном нивоу.

Капацитет испорука природног гаса путем гасовода Сјеверни ток 2 процијењен је на 55 милијарди кубних метара гаса годишње. Овај гасовод пројектован је као надопуна гасоводу Сјеверни ток 1, са циљем да ојача капацитет снабдјевања Западне Европе природним гасом. Поред руске компаније Газпром, у реализацији овог пројекта учешће су узеле компаније холандски Shell, аустријски OMV и њемачки E.ON. Сјеверни ток 2 је капацитета снабдјевања до 110 милијарди кубних метара годишње, што је довољно да се покрију укупне годишње потребе за гасом Њемачке и Француске заједно.[422]

Пољска и друге државе-чланице ЕУ, које имају директне бенефите од протока гаса кроз постојеће гасоводне трасе са Украјином, јер се простиру и преко њихових територија, оштро су се противиле овом пројекту. У данском парламенту се такође појавила јака опозиција овом пројекту, али је она успјела само да пролонгира пројекат, не и да га заустави. Исте критике заговорника пројекта стизале су и на рачун Комисије.

Наиме, амандмани на тржишне регулативе које је Комисија усвајала у периоду изградње овог пројекта, тумачени су као средство за суспензију пројекта Сјеверни ток 2.[423] Међутим, пројекат је успјешно довршен, а детаље појединачних реаговања и јавне дебате држава-чланица унутар ЕУ у вези са овим пројектом, анализираћемо детаљније у поглављу: *Снабдјевање природним гасом у ЕУ*.

---

[419] Wisniewski, p. 61.
[420] „Will EU divisions delay Nord Stream 2?“, Global Risk Insights , November 22, 2017
[421] Видјети званични извјештај о изградњи на званичном сајту пројекта: https://www.nord-stream2.com
[422] “EU Says It Can’t Block Russia-Backed Nord Stream 2 Pipeline”, The World Street Journal, March 30, 2017, Emre Peker, posjećeno 09.12.2018.
[423] „Will EU divisions delay Nord Stream 2?“, Global Risk Insights, November 22, 2017

3.5.2.3.5. Турски ток

Кад је започета реализација пројекта Турски ток, говорило се о испорукама гаса од 63 милијарде кубних метара годишње, од којих су прве биле предвиђене већ за 2020. годину. Наиме, Русија је у Турској видјела не само геостратешки добро позиционирану транзитну земљу за свој гас, већ и растуће турско тржиште, које је вршило притисак на тражњу за природним гасом на европском тржишту. Међутим, политичке околности, динамични преговори током уговарања пројекта Турски ток и промјењиви билатерални односи између двије државе, утицали су на то да руска компанија Газпром најави да ће те испоруке ипак бити преполовљене на 32 милијарде кубних метара гаса годишње.[424]

Након тога су услиједили преговори, у којим ниједна од страна све до 2017. године није могла наћи одговарајући компромис, па се чинило да ни Турски ток, попут пројеката Јужни ток и Набуко, неће доживјети своју реализацију. Препреке овом пројекту и примједбе од стране ЕУ, охрабриле су турску преговарачку позицију и учврстиле њен став много више него што је руска страна очекивала. Исто тако, турска страна је препознала руску зависност од овог пројекта, као и рањивост изазвану санкцијама, супротстављањима европских држава и интересну зону у овој области, да није могла одустати од инсистирања на привилегијама у виду значајнијег обарања цијена.[425]

Гасоводне цијеви од око 180 км које спајају Русију са Турском директно преко басена Црног мора, учиниле су да Турска постане нови геостратешки центар на европској гасоводној мапи.[426] Као што видимо, статус транзитне земље овим не значи само да ће гас који ће пролазити кроз Турску дати овој земљи нову улогу у енергетском снабдјевању европских земаља и сама ријешити питање свог енергетског снабдјевања и у случају повећања тражње моћи располагати и додатним количинама природног гаса, што је предуслов сваког економског развоја, већ ће и у области гдје су постављени ти гасоводи обезбиједити нова радна мјеста, односно локални привредни и економски развој.

На слици 3.9. видимо да, и поред неуспјеха пројекта Јужни ток, Русија није претрпјела значајније економске губитке. Наиме, дионица пројекта која је за неуспјели пројекат била изграђена по дну Црног мора, заправо је само преусмјерена у новом пројекту на Турску, умјесто на Бугарску. Тако је пројекат Турски ток послужио стратешки и за уштеду огромних средстава уложених у неуспјели Јужни ток.

Слика 3.9. Гасоводна рута Турског тока
Извор: Global Risk Insights,2015

[424] Three trends in Russia's oil and gas, Global Risk Insights, Oct 21, 2015
[425] Исто
[426] RT, Special report: The Elusive Turkish Stream – 2020 May Mark Year of New Gas, Russia Today, September 2018.

Из свега напријед наведеног можемо закључити да, поред чињенице да је ЕУ потребно све више природног гаса, а Русија трајно означена као непопуларан трговински партнер, нити ће ЕУ престати да увози руски гас, нити ће Русија смањити своје испоруке према ЕУ. Наиме, имајући у виду да је инфраструктура за ТПГ постројења и даље превише скупа за многе државе чланице ЕУ, као и чињеницу да Газпром компанија успјешно успијева да доскочи свим регулаторним препрекама за планирање будућих испорука гаса у ЕУ које поставља Комисија,[427] тренутне алтернативе за увоз природног гаса у ЕУ и даље нису довољно јаке да би угрозиле актуелне пројекте снабдјевања.

[427] Видјети: Limited prospects for EU to diversify natural gas imports, April 9, 2015, Global Risk Insights

IV СНАБДЈЕВАЊЕ ПРИРОДНИМ ГАСОМ У ЕУ

„Њемачка јавност се противи атомској енергији...
Ипак, није ми јасно, како ћете се гријати?
Гас не желите, атомску енергију не развијате –
шта, на дрва ћете се гријати?
Знате, дрва би у том случају требало да посједујете.
А и за дрва треба да се иде у Сибир.“
В. В. Путин
Форум “Süddeutsche Zeitung”, Берлин, 26.11.2010.

4.1. Енергетска политика са аспекта изучавања јавних политика – институције као кључни актери у процесу одлучивања

Смисао студија јавних политика је у покушају да се анализира политика, начин њеног обликовања, промјене до којих доводи и ефекти које има на друштво. У сваком демократском друштву битно је разумјети како власт креира политику, која оптимална решења нуди и како их вреднује.[428] Анализа јавних политика као дисциплина нуди оруђа и инструменте којима се у реалним ситуацијама сагледавају разлози зашто се власт опредјељује за конкретне активности, а за друге не, као и шта је неопходно урадити да би се подигли капацитети власти за анализирање јавних проблема и за понуду адекватних, оптималних решења. Стога је смисао и улога политичке анализе и у појашњавању јавних проблема грађанима и креаторима политике како би направили најбољи избор међу понуђеним алтернативама, јер су креатори политике управо ти који треба да воде рачуна о јавним интересима грађана.

Рад на јавним политикама постао је у последње вријеме комплексан и не може се више свести само на наредбе које политика даје управи, јер и извршне институције учествују у креирању јавних политика. Стога се све чешће говори о бирократији која се бави јавним политикама. С друге стране, увећала се и комплексност односа политике и друштвених институција, прије свега економских и политичких. Институције које учествују у креирању и доношењу одлука су тако дужне да све више уређују односе с тим врстама институција, и свакако, у све већој мјери су присиљени да преговарају и сарађују са њима.[429]

Овдје треба напоменути да се при анализи одређеног проблема јавне политике, који се дефинише као нереализована вриједност или могућност за унапређење одређеног стања путем јавне активности, често заборавља чињеница да аутор није само стручњак који вреднује алтернативе и дјелује на нивоу простог рационалног избора, већ мора да има у виду и друге аспекте јавних политика, неријетко узме у обзир и циљеве других секторских политика. Другим ријечима, исто као што су извори и креатори јавних политика вишедимензионални, такав је исти случај и са рјешењима секторских политика и алтернативама.[430]

За сваку структурну анализу јавних политика неопходно је анализирати прије свега однос између институција власти у датом систему и у процесима креирања јавних политика,

[428] Видјети: Ђорђевић, Снежана, Анализа јавних политика, Београд, 2009. стр.13.
[429] Petak, Zdravko, Dimensions of Public Policy and Government, p. 11
[430] Исто, стр. 10

при чему се мисли и на подјелу надлежности, појединачне интересе и формалне и неформалне односе. При структурној анализи обично се узимају у обзир односи свих политичких актера, како оних у власти, тако и оних изван ње. Притом, врши се детаљна анализа њихових интереса и мотива у процесима креирања, обликовања и примјене јавних политика, али и коначно вредновање резултата (енг. outputs) и ефеката (енг. outcomes), проистеклих из ових политика.[431]

Прије свега, при анализи је неопходно идентификовати у чијој надлежности се налази проблем који конкретна јавна политика треба да уреди, као и како је уређен однос између разних нивоа власти. У разним фазама се доносе бројне одлуке и праве избори (то је срж акција усмјерених на постављање циљева, на развој планова, као и на примјену и вредновање програма).

Програми су, притом, инструменти креирања политике који се користе ради остваривања постављених циљева. У процесу примјене и надгледања реализације јавних политика прате се реализовани резултати. Коначни резултати спровођења јавних политика могу бити закони, статути, разни нормативни акти, одлуке извршних власти, судске одлуке итд.

Литература која се бави анализом јавних политика не садржи озбиљније анализе у области енергетске политике ЕУ. Разлог за то је чињеница да је за разумијевање енергетске политике неопходно вишеструко коришћење резултата из области тржишне економије, законодавства и енергетике. Поред тога, аутори често немају адекватан приступ информацијама из ове области, прије свега због комплексности питања, али и због неодређености самог предмета истраживања. Наиме, енергетска политика се дуго тумачила као област бизниса у којој тржишни механизми онемогућавају успостављање регулаторних надлежности политичких институција. Осим тога, енергетска политика ЕУ се увијек разматрала фрагментарно, као скуп појединачних политика држава чланица које теже одређеном степену консолидације тржишних механизама и стандардизације прописа из ове области.

Наравно, разлози сиромашног доприноса научних анализа у овој области су и нејасноће око питања шта треба да обухвата концепт енергетске безбједности, који су приоритети у овој области и у ком смјеру треба да иду одговарајуће мјере. Разлог може бити и непостојање консензуса међу кључним актерима око тога шта треба да буду кључни принципи енергетске политике ЕУ.[432] Стога се у овом поглављу, као примјеру анализе почетног, тек површинског слоја проблема који постоје у овој области јавних политика, концентришемо искључиво на формалне надлежности кључних институција ЕУ, како бисмо разрадили институционални сегмент корјена проблема ове секторске политике. За разумјевање надлежности неопходно је и исправно разумјевање правног оквира енергетске политике ЕУ и законодавних аката којим се регулише ова секторска политика.[433]

С обзиром на изразиту комплексност енергетских питања, као корисно средство поједностављивања овакве анализе, многи аутори предлажу разликовање "унутрашње" и "спољне" енергетске политике. У објема су главни актери владе, велике енергетске компаније и експерти, с том разликом што се у унутрашњој енергетској политици појављује и низ других актера који овдје имају утицаја (приватне компаније, независне агенције које одређују стандарде и цијене, локални актери, удружења потрошача и сл.).[434] Између ових двају енергетских политика разликују се и инструменти енергетске политике: у спољној енергетској политици они су уско повезани с питањима националне безбједности и спољне

[431] Видјети: Ђорђевић, Снежана, Анализа јавних политика, стр. 23
[432] Видјети: Goldthau, Andreas, A public Policy Perspective on Global Energy Security, International Studies Perspective, 65-84.
[433] Costantini, Valeria, Public policies for a sustainable energy sector: regulation, diversity and fostering of innovation, Journal on Evolutionary Economy, No.23, 2013, p. 404
[434] Stipetić, Davor, Utjecaj policy kapaciteta države na razvoj energetske politike u Njemačkoj: Studija slučaja „nove energetske paradigme", Politička misao, god. 50, br. 3, 2013, str.129-154. str.131.

политике, те обухватају мјере као што су преговори, негативне или позитивне економске санкције, склапање међународних, најчешће билатералних трговинских уговора, војна присутност у земљама добављачима енергената и друге врсте уговора и савеза. Притом, главни акценат стављен је на енергетску безбједност, као "доступност енергије у различитим облицима, у довољној количини и по приступачним цијенама, испоручене на еколошки прихватљив, одржив начин који је уједно лишен озбиљног ризика значајног прекида испоруке".[435]

Инструменти унутрашње енергетске политике, обухватају и финансијске инструменте, који укључују порезе и субвенције; различите правне или регулаторне механизме које влада намеће енергетским компанијама, индустрији и приватним домаћинствима, најчешће у облику стандардизације, у циљу повећања енергетске ефикасности и употребе обновљивих извора енергије, те организацијске мјере у облику уговора између произвођача и дистрибутера енергије и власти.[436] Мјере и у једном и у другом сегменту енергетске политике могу подразумијевати и интервенције у сектору производње угља, електричне енергије, нафте и гаса, али и нуклеарне енергије и обновљивих извора енергије, као и активности усмјерене на побољшање енергетске ефикасности у домену снабдјевања и потрошње.

Дефинисано са аспекта јавних политика, под енергетском политиком се обично подразумијева комплекс законодавних мјера, усмјерених на дугорочну стабилност унутрашњег тржишта и обезбјеђивање ефикасног функционисања економије у условима нестабилности цијена природних, необновљивих енергетских ресурса.[437]

У својој најопштијој дефиницији, енергетска политика се иначе може дефинисати и као стратегија коју јасно елаборирају и експлицитно формулишу институције власти како би управљале садашњом и будућом енергетском равнотежом.[438] У овој и сличним дефиницијама имплицира се комплексност енергетског сектора и вишедимензионалност енергетске политике, што значи да је тешко повући црту разграничења наспрам осталих јавних политика, особито у односу на политику заштите животне средине или спољну и безбједносну политику.

Политика заштите животне средине и енергетска политика толико су испреплетене да одлуке које се доносе ради заштите околине и сузбијања климатских промјена (на примјер, смањења емисије ефеката стаклене баште и других негативних посљедица изгарања фосилних горива, као што су испуштање и стварање сумпор-диоксида, тешких метала или "кисјелих киша") директно утичу на одлуке из области енергетске политике, посебно на преусмјеравање енергетске технологије на производњу еколошки чистије енергије (тзв. *clean and green* револуција или „нова енергетска парадигма").[439]

4.2. Историја енергетске политике ЕУ

ЕУ је тзв. „sui generis" систем, који се не може сврстати ни под међународне, регионалне или међувладине организације. Исто тако, ЕУ није ни држава, федерација нити конфедерација, већ унија независних и суверених држава чланица, тако да је ни рационалистички приступи, који фаворизују улогу држава као актера у политици ни

[435] Stipetić, 2013, 131.
[436] Stipetić, 2013, 131.
[437] Видјети: Сафонова Юлия Александровна, *Роль "Новой" Европы в формировании новой энергетической политики Европейского Союза (2007-2009 гг.)*, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, 2013.
[438] Stipetić, 2013, 132.
[439] Stipetić, 2013, 132.

плуралистички приступи, који се фокусирају на мултилатералне системе, не могу окарактерисати као кохерентног међународног актера.[440] Тим прије, још је комплексније сагледати њену улогу на европском енергетском тржишту, како у цјелини тако и фрагментарно, по државама и регионима.

Енергетска питања су одувијек била камен-темељац развоја ЕУ. У почетку су то били угаљ и челик, касније, са преласком индустрије и економије на хидрокарбонате –нафта, након нафтног ембарга током седамдесетих почели су се употребљавати гас и остали енергенти, да би након гасних ратова 2006. и 2009. ЕУ почела да се усмјерава и према обновљивим и другим изворима енергије.[441]

Наиме, енергија је била централни мотив повезивања европских држава у прву заједницу, Европску заједницу за угаљ и челик 1951, потписивањем уговора о њеном оснивању. Иако се, макар номинално говорило о потреби интеграције тржишта, приступ политика у вријеме тих првих облика удруживања држава сводио се искључиво на један основни циљ: омогућити стабилност снабдјевања.

Касније, током шездесетих и седамдесетих, нарочито током нафтног ембарга и нафтне кризе, пооштрени су критеријуми и појачане мјере политике снабдјевања, али је и даље недостајала јединствена енергетска политика, која би се спроводила на нивоу ЕУ, иако су неке од држава, попут Француске, позивале на заједнички приступ проблемима несташица у снабдјевању.

У оквиру Јединственог европског акта 1985. године, појавила се иницијатива за интеграцијом тржишта, ал она и даље није подразумијевала енергетску политику као засебну секторску политику.[442] Тако се идеја о стварању унутрашњег енергетског тржишта први пут нашла на столу органа Комисије 1988. године, у виду предлога мјера о хармонизацији унутрашњих прописа и уклањању фискалних баријера. Током деведесетих Комисија је доносила директиве о транспарентности цијена енергената и наставила да инсистира на либерализацији унутрашњег тржишта, али у Уговору из Матрихта 1992. године енергетска питања и даље нису добила своје поглавље и свој институционални оквир.

Истовремено, проблеми у енергетском сектору су постајали све евидентнији и бројнији. У домену природног гаса, највећи проблеми са којима су се креатори политика сусретали током деведесетих година били су недовољна флексибилност у стратегији снабдјевања, концентрација производње на мали број компанија на тржишту, што је омогућавало произвођачима да користе бројне не-тржишне мјере. Осим тога, неразграничена права својине између земаља произвођача и транзитних земаља у процесу транспорта природног гаса путем гасовода, узроковала је високе тржишне тарифе, тако да је постојало много неразријешених питања у овој области.[443]

4.2.1. Енергетска политика ЕУ у прве двије деценије XXI вијека

Наредне двије деценије су већ биле конкретне за тржиште гаса у регулаторном смислу. Прво је 2003. године усвојена Директива за природни гас (Directive 2003/55/EC), која се разликовала од претходне Директиве из 1998. године по томе што је „ограничила“ потпуну слободу одлучивања у снабдјевању међу државама чланицама, у виду захтјева за већом координацијом са Комисијом при планирању политике снабдјевања, захтјева за инфра-

[440] Kottari, Maria, A New Era for Global Energy Governance? The Environmental imperatives and the EU perspective, Politikon: IAPSS Political Science Journal, Vol. 29, March 2016, p. 132
[441] Kottari, 2016, p. 133
[442] Dutton, Joseph, EU Energy Policy and the Third Package, University of Exeter, Energy Policy Group, July, 2015. p. 2
[443] Dutton,, 2015. p. 5

структурним повезивањем између држава чланица ради бржег транспорта гаса и регулације прекограничних питања.[444]

Након првог озбиљног прекида у снабдјевању, узрокованог већ поменутим руско-украјинским спором, Комисија је израдила тзв. Зелени папир о одрживој, конкурентној и безбједној енергији (Green Paper – A European Strategy for Sustainable, Competititve and Secure Energy, COM(2006)105). Овај документ састоји се из два кључна дијела: Енергетске стратегије за Европу и конкретних смјерница – тзв. шест приоритетних области за дјеловање. У стратегијском дијелу се наводи да ЕУ улази у нову енергетску сферу и да ће бити неопходна велика улагања у овој области. Потврђује се висок степен увозне зависности, с обзиром да више од 50% увоза долази из три државе које спадају у највеће свјетске произвођаче: Русији, Нигерији и Алжиру. Генерално, примјетан је и значајан раст глобалне потражње, али и раст цијена, што додатно појачава енергетску безбједносну дилему.[445]

Стратегија подразумијева дјеловање јавних политика у шест основних праваца: јачање конкурентности, диверзификација снабдјевања гасом, јачање принципа солидарности међу државама чланицама, укључивање принципа одрживог развоја при планирању политика, посебна посвећеност енергетске политике иновацијама и развој технологије.[446] Притом, шест приоритетних области које Комисија намеће као мјере за постизање три основна циља енергетске политике (одрживост, конкурентност и сигурност снабдјевања) су: стварање унутрашњег тржишта; стабилност снабдјевања; јавне дебате о плану снабдјевања и различитим врстама енергената; планирање политике снабдјевања у складу са циљевима смањивања климатских промјена; стратешки енергетски технолошки план и развој водећих тржишта еколошких иновација и последња, заједничка спољна енергетска политика.[447] Последња мјера је посебно значајна за нашу анализу, јер подразумијева да државе чланице у својој политици снабдјевања морају имати у виду и приоритете ЕУ који обезбјеђују стабилност снабдјевања на наднационалном нивоу.

Највећи прогрес у енергетској политици као секторској политици, ипак, постигнут је у другој деценији двадесет првог вијека, посебно током британског предсједавања ЕУ, јер су управо на њену иницијативу ојачане мјере либерализације тржишта. Велика Британија се заложила и за мјере снабдјевања на нивоу ЕУ које ће бити усмјерене на дугорочност стабилности снабдјевања, већу конкурентност и поштовање еколошких стандарда.[448] Ако изузмемо овај ријетки искорак једне државе у правцу веће либерализације енергетског тржишта, Комисија остаје усамљени орган ЕУ који ју је заговарао и касније.[449] Значајног противника либерализације ЕУ има и међу великим државама чланицама, као што је Француска. Ова држава чланица, на примјер, када је у питању заједничка енергетска политика ЕУ, има неколико одступница и приговора: умјесто политике диверзификације – залаже се да постојећи уговори буду дугорочнији и да се боље испреговарају; умјесто ризичног усмјеравања на обновљиве изворе снабдјевања – предлаже усавршавање процеса снабдјевања из нуклеарних извора; умјесто унифициране уније у области енергетских политика – залаже се за уније коалиција држава, као много ефикасније и успјешније, јер су засноване на неким сличним стратегијама и политикама.[450]

С друге стране, треба имати у виду и да је питање либерализације тржишта природног гаса, дијелом и питање инфраструктуре.[451] Она се у сваком случају мора унапређивати како

[444] Dutton,, 2015. p. 6
[445] Green Paper – A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, COM(2006)105, Commission of the European Communities, Brussels, 8.3.2006. p. 3
[446] Исто, стр. 4-5
[447] Исто, стр. 19
[448] Dutton, Joseph, EU Energy Policy and the Third Package, University of Exeter, Energy Policy Group, July, 2015. p. 7
[449] Herweg, Nicole, Explaining European agenda-setting using the multiple streams framework: the case of European natural gas regulation, Policy Sci (2016) 49 pp. 13-33, p. 30
[450] Leimbach and Müller, 2008, p.19
[451] Исто, стр. 23

би се обезбједили и унаприједили сви могући правци снабдјевања, било да се ради о повезивању гасоводних мрежа са јужним и источним дијелом ЕУ успостављањем интерконектора, било да је у питању изградња ТПГ терминала.[452]

Штавише, Комисија је 2005. покренула истраживање о стању на енергетским тржиштима природног гаса и електричне енергије, на основу ког је презентовала кључне проблеме и изазове. Наиме, тржиште ЕУ карактерише мањак ликвидности, али и слаба интеграција појединачних тржишта држава чланица, одсуство транспарентности и недефинисаност власничких права у гасном сектору. Ипак, за нашу анализу је најбитнији закључак Комисије из тог периода да је тржиште природног гаса дефинисано примарно националниим префиксима.[453]

4.2.2. Енергетска политика ЕУ данас: актуелни проблеми у пракси

У складу са актуелним условима на тржишту природног гаса, све државе свијета морају, прије свега, бити свјесне да енергетски ресурси нису неисцрпљиви. ЕУ се у том смислу залаже за координисане и стратешки уједињене активности свих држава чланица, било да се ради о питањима структуре увоза енергената или проналажења алтернативних извора снабдјевања.

С друге стране, енергетски сектор сада спада у веће секторе у ЕУ, јер има учешће од око 10% у њеном БДП-у. ЕУ остаје нето увозник енергената, јер увози око 53% од укупне количине енергената коју користи. Увозна зависност и даље се првенствено се односи на сирову нафту (готово 93%), природни гас (66%) и, у мањој мјери, на чврста горива (42%) и нуклеарну енергију (40%), а према извјештају Европске комисије из октобра 2020. године дошло је до израженог пораста увоза природног гаса, који је у односу на исти период претходне године порастао за чак 32%.[454]

Стога се може закључити да енергетска безбједност, која у својој најопштијој дефиницији подразумијева континуирано и стабилно енергетско снабдјевање, остаје један од виталних интереса сваке од држава чланица ЕУ. Она директно утиче на све грађане ЕУ, иако зависност од увоза енергената није једнако изражена код свих.

Питања енергетског снабдјевања су исто тако условљена и изражено растућим потребама свјетског становништва за енергентима на глобалном нивоу, за које се очекује да ће до 2030. године порасти чак за 27%, што може да узрокује озбиљне промјене у енергетском снабдјевању и правцима међународне размјене енергената. С друге стране, претходни период био је специфичан и по поништавању крупних енергетских пројеката којим је било гарантовано снабдјевање гасом највећег дијела ЕУ, па будућност стабилног енергетског снабдјевања у овом тренутку за државе чланице још више неизвјесна у односу на раније.

[452] Видјети: Leimbach and Müller, 2008. p. 23
[453] Dutton, 2015. p. 8
[454] European Commission, 2020 Report on the State of the Energy Union pursuant to Regulation (EU) 2018/1999 on Governance of the Energy Union and Climate Action, COM (2020) 950

4.3. Расположиви ресурси природног гаса унутар ЕУ и зависност држава чланица ЕУ од руских енергената

Статфјорд (норв. Stratfjord), највеће нафтно поље у Сјеверном мору са великим резервама природног гаса у власништву Норвешке (85%) и Велике Британије (15%), откривено је 1974. године, са предвиђањима о искористивости резерви до 2021. године.[455]

Гасно поље Трол (норв. Troll) откривено је почетком 1980. и представља највеће норвешко поље гаса и највеће у свијету које се налази у мору. Исте године кад је откривено ово гасно поље, потписани су и уговори за испоруку гаса у Европу који су удвостручили укупни норвешки извоз. Уговори су били специфични и по томе што није постојала клаузула којом се захтијева да се испоручује гас баш са поља Трол, већ је била битна количина гаса који се мора испоручити у уговореном периоду.[456] Уговор је предвиђао и изградњу три нова гасовода: Зипајп (норв. Zeepipe) према Белгији, који је почео са испорукама гаса 1993. године, Еуропајп (норв. Europipe) према Њемачкој, који је започео са испорукама 1995. године и Норвешко-француски гасовод (тзв. Nor/Fra), који је 1996. започео с испорукама гаса у Француску, омогућивши његову даљу дистрибуцију у Шпанију и Италију.[457] Сматра се да је тзв. „А платформа“ поменутог поља највећа платформа у свијету, а испоруке су већ 1998. године биле достигле 20 милијарди кубних метара гаса.[458]

Капацитет белгијског гасног центра Зибруге је такав да може да заприми и дистрибуира и до 40 милијарди кубних метара гаса годишње. Има сопствени ТПГ терминал, као и Зипајп терминал у који пристиже и норвешки гас с поља Трол. То га је учинило стратешким центром за тржиште гаса, па су многе ондашње свјетске компаније природног гаса („Enron“, „Mobil“, „Gaz de France“, „Ruhrgas“, „BP Amoco“ и „Distrigas“) потписале дугогодишње уговоре о размјени и куповини природног гаса са центром у Зибругеу.[459]

Међутим, и поред ових извора снабдјевања, највећи проблем политике снабдјевања ЕУ и даље је превише изражена зависност од једног спољног снабдјевача – у овом случају, Русије. Иако се спроводи активно политика диверзификације снабдјевања, примјетан је константан раст увоза природног гаса из Русије: за разлику од 2015. када је руски гас заузимао 37,5% укупног увоза природног гаса у ЕУ, већ наредне, 2016. године тај удио је износио 38,2%. У 2018. години ЕУ је увезла око 243 милијарде природног гаса из Русије што предрставља 1/3 укупног увоза ЕУ.[460]

Државе чланице ЕУ које су, сходно подацима о увозу из 2016. године, у снабдјевању природним гасом изражено биле зависне од Русије, су: Аустрија, Бугарска, Чешка, Естонија, Финска, Летонија, Пољска, Румунија, Словенија и Словачка (чак више од 75%). За Летонију, Литванију и Слов ачку претјерана зависност од Русије као јединог снабдјевача гасом већ дужи низ годин је представ љало проблем, углавном јер је увоз чинио или и даље чини више од трећине укупних енергетских потреба.[461]

Претјерана зависност од увоза руског гаса утицала је значајно и на стратегију снабдјевања ових земаља због велике осјетљивости на увоз[462], од којих су многе већ успјеле да измијене своје структуре снабдјевања. Ипак, на нивоу ЕУ, треба имати у виду да је ова увозна зависност представљала свега 7% укупне годишње потражње у ЕУ, а потребе за гасом

[455] Dahl, 2010, p. 270
[456] Исто, 276
[457] Исто
[458] Dahl, 2010, p. 276
[459] Исто
[460] European Commission, 2020 Report on the State of the EnergyUnion pursuant to Regulation (EU) 2018/1999 on Governance of the Energy Union and Climate Action, COM (2020) 950
[461] Естонија, Финска, Литванија, Летонија, Чешка и Словачка су достигле ниво зависности од руског гаса од 100% током 2014. године.
[462] в. Cherp, Oleg; Jewell, Jessica, The three perspectives on energy security: intellectual history, disciplinary roots and the potential for integration, Current Opinion in Environmental Sustainability, Lund University, 2011, p.3

свих ових земаља заједно чине једну петину руског извоза годишње, односно трећину капацитета складишног гаса у Европи.[463]

С друге стране, да би енергетска политика постала политика ЕУ која није искључиво у домену држава чланица, неопходно је да истовремено постане и интегрални дио спољне политике ЕУ. Кад год су државе чланице браниле своје енергетске интересе или доносиле спољнополитичке одлуке у складу са билатералним споразумима које имају са трећим земљама, концепт усмјеравања ка јединственој енергетској политици враћао се на почетак.

Један од примјера је појединачни однос држава чланица према Русији. Рецимо, залагање Њемачке на почетку кризе у Украјини, а уочи почетка грађанских сукоба, у мају 2014. године да се, супротно ставу већине осталих држава чланица ЕУ, одложи питање увођења санкција према Русији.[464] Разлог за то је чињеница да Њемачка са Русијом има највећи билатерални енергетски споразум о снабдјевању преко Сјеверног тока. Овакав став је ишао у прилог тезама неких аутора да тежња Комисије да оствари јединствен наступ на спољном тржишту за мале државе чланице може бити једини ефикасни начин рјешавања њихових проблема у снабдјевању, али за развијене државе чланице ово је само један од начина.[465] Примјер односа Њемачке према увођењу санкција Русији указује и на то колико је некада и спољнополитичко дјеловање условљено енергетским билатералним споразумима. Другим ријечима, држава чланица је та која на крају одлучује.

ЕУ је 2015. године увезла око 69% потребног природног гаса, од чега из Русије 37%, из Норвешке 32,5%, Алжира 11,1% и Катара 7,7%.[466] Према процјенама Комисије, до 2030. ове бројке ће бити значајно веће, а ЕУ ће увозити чак 72% Стога се може закључити да ће природни гас и убудуће остати један од три најважнија извора снабдјевања ЕУ. Штавише, европске компаније су се обавезале појединачним уговорима које сежу до друге половине двадесетих година да ће увозити руски гас у количинама од минимум 115 милијарди кубних метара годишње.[467]

4.4. Политика снабдјевања природним гасом у ЕУ

Поједини аутори дефинишу безбједност снабдјевања природним гасом као „способност државе да обавља своје основне функције у краткорочном и дугорочном периоду и у случају прекида уобичајених токова снабдјевања гасом“.[468] Други дају дефиницију по којој држава, њени грађани и пословни субјекти имају приступ сигурним изворима енергије по разумним цијенама у предвидивој будућности, без ризика великих поремећаја у пружању услуга.[469] Комисија, пак, дефинише безбједност снабдјевања природним гасом као континуирану физичку доступност енергетских производа на тржишту, по цијени која је приступачна свим потрошачима.[470]

---

[463] Dufour, Manon; Gaventa, Jonathan; Bergamaschi, Luca, What Gas Strategy for a European Energy System in Transition? – Investment Choices under uncertainty, E3G Organisation, November 2015, p. 2

[464] „Germany: Merkel Not Ready To Back Economic Sanctions Against Russia“, Stratfor, March, 2014

[465] Сафонова Юлия Александровна, *Роль "Новой" Европы в формировании новой энергетической политики Европейского Союза (2007-2009 гг.)*, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, 2013. стр. 44.

[466] Miljenić, Orsat, Energetska unija i sigurnost opskrbe prirodnim plinom, ZPR 7 (1) 2018, p. 9

[467] „Limited prospects for EU to diversify natural gas imports“, Global Risk Insights, April 9, 2015,

[468] Miljenić, 2018, 10

[469] Barton, B.; Catherine, R.; Ronne, A.; Zillman, N. D., Energy Security: Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment, Oxford, Oxford University Press, 2004, str, 5. y: Miljenić, Orsat, „Energetska unija i sigurnost opskrbe prirodnim plinom“, ZPR 7 (1) 2018

[470] European Commission, Green Paper-Towards a European strategy for the security of energy supply, 2000, Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:52000DC0769 Посјећено: 11.11.

Иако је у почетку било више покушаја да се формира заједничка европска енергетска политика, сви покушаји у том смјеру завршавали би искључиво као међу-владина енергетска сарадња.[471] Касније су све наде полагане на Лисабонски уговор, који је утврдио подијељене надлежности међу институцијама ЕУ у овој секторској политици. [472]

Енергетски „портфолио“, односно тзв. енергетски микс, веома се разликује од државе до државе. Наиме, од аустријских хидроцентрала, преко пољских рудника угља и француских нуклеарних станица до нафтне опреме на Сјеверном мору и гасних поља у Холандији и Данској, државе чланице енергетска структура снабдјевања, тзв. енергетски микс и енергетске преференце драстично се разликују од државе до државе. Ипак, у политици снабдјевања на нивоу ЕУ, Комисија управо из ових специфичности покушава извући заједнички пресјек и општу корист.[473]

Наиме, ЕУ се суочава са три главна изазова у енергетици: растућом енергетском тражњом, нестабилним цијенама и прекидима у снабдјевању.[474] Само питање снабдјевања природним гасом у ЕУ углавном је проблематично из три разлога: јер чини четвртину укупног енергетског снабдјевања ЕУ (тзв. енергетског микса), јер трећина тог гаса, као што смо већ напоменули, долази од једног снабдјевача, Русије и јер достава гаса зависи искључиво од постојеће инфраструктуре.[475]

Регулаторни оквир за спровођење политике снабдјевања природним гасом чини тзв. „Гасни пакет“, који се састоји од три кључна документа: Уредбе о смјерницама за трансевропску инфраструктуру, Уредбе о мјерама заштите сигурности снабдјевања природним гасом и Одлуке о међудржавним уговорима.[476]

Комисија је у више наврата наговјештавала неопходност заједничког иступања у преговорима са снабдјевачима, али управо због огромних разлика међу државама у погледу енергетских потреба, могућности и преференција, ово је постао велики изазов за енергетске интеграције.[477] Наиме, свака интеграција сама по себи захтијева обавезну сарадњу држава чланица, посебно када је у питању превенција или решавање кризних ситуација.[478] Међутим, државе чланице и даље полазе од решавања ових питања примарно на националном нивоу, што често проузрокује неке нежељене посљедице на нивоу ЕУ.[479]

4.4.1. Регулаторни оквир политике снадбијевања природним гасом

4.4.1.1. Уредба о смјерницама за транс-европску инфраструктуру

Безбједност снабдјевања у ЕУ заснива се на изградњи гасовода који би допремали природни гас из Средње Азије - тзв. Јужног коридора. Темељи се и на плану развоја

2018.

[471] Gubb, James & Maclean, Rachel, European Energy Policy, Civitas Institute for the Stude of Civil Society, August 2015

[472] Исто

[473] European Commission, Sustainable, secure and affordable energy for Europeans, The European Union explained – Energy, Luxembourg, 2012.

[474] https://europa.eu/european-union/topics/energy_en посјећено: 21.02.2018.

[475] Miljenić, 2018, 7

[476] Исто, стр. 22

[477] Gubb & Maclean, 2015

[478] „Integrated energy markets for European households and businesses“, An official EU website, European Commission, https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers посјећено: 27.02.2018.

[479] Видјети: Исто

умрежености гасовода међу државама, повећању складишних капацитета и изградњи инфраструктуре за ТПГ.

ТПГ се, наиме, сматра „транзицијским фосилним горивом“ и дијелом стратегије ЕУ којом би се из енергетског микса држава потпуно избацио угаљ. Стратегија за складиштење природног гаса, коју је Комисија објавила 2016. године има за циљ завршетак комплетирања унутрашњег гасног тржишта којим би се окончала зависност држава-чланица од једног извора снабдјевања.[480]

С тим у вези, планирана је изградња 22 терминала за ТПГ, од којих њих 17 у државама чланицама ЕУ. Овај пројекат подржан је највише од САД, са чијим је тадашњим предсједником Доналдом Трампом, 2018. године тадашњи предсједник Комисије, Жан Клод Јункер, договорио повећање увоза у наредним годинама.[481] Наиме, на основу Уредбе о смјерницама за трансевропску енергетску инфраструктуру, Комисија сваке године утврди листу приоритетних пројеката, која се анализира и ревидира сваке године. Пројекти који уђу на ту листу имају многе погодности за реализацију – од финансирања од стране ЕУ до убрзаних поступака добијања дозвола.[482]

Из горе наведеног, можемо закључити да је овом Уредбом Комисији дата улога надопуне тржишних механизама, а у циљу обезбјеђивања стабилности снабдјевања на нивоу ЕУ.[483] Иако се тако помажу пројекти за чију реализацију не постоји економска исплативост, а који могу гарантовати путеве снабдјевања за све државе чланице и у условима прекида редовних испорука, ово је примјер интервенционизма који се коси са правилима слободног тржишта.

4.4.1.2. Уредба о мјерама заштите безбједности снабдјевања природним гасом

Нова Уредба о мјерама заштите безбједности снабдјевања природним гасом[484] усвојена је у октобру 2017. године. Ова Уредба темељи се на три основна начела у циљу заштите политике снабдјевања: солидарност, регионална сарадња и транспарентност.

Принцип солидарности, према овој Уредби, налаже да су државе чланице дужне да пруже помоћ у снабдјевању природним гасом оним државама чланицама којима су у том тренутку, из одређених разлога, нагло прекинуте испоруке. То се подразумијева чак и у ситуацијама када то није у директном енергетском интересу, нити у складу са политиком снабдјевања гасом прве државе чланице, а о томе свједоче спорови који су већ покренути пред Судом ЕУ (случај: Мађарска и Словачка против Савјета).[485]

Услови под којима једна држава чланица може затражити помоћ од друге, а који су прописани овом Уредбом су искључиво: случај крајње нужде, случај проглашења ванредног стања у тој држави, те случај у ком се дотадашњим механизмима солидарности не може покрити укупна тражња, као и исцрпљеност свих тржишних мјера предвиђених интервентним планом. Последњи, али кључни услов је да се држава чланица којој је прекинуто снабдјевање обрати званично Комисији за помоћ и обавеже да ће држави чланици која јој обезбиједи неопходне количине природног гаса без одлагања исплатити одговарајућу надокнаду.

---

[480] „Плински рулет“, Портал Новости, 20.01.2020. – стручни чланак у оквиру пројекта Балканске стипендије за изврсност у новинарству
[481] Исто
[482] Miljenić, 2018, 23
[483] Исто
[484] Uredba (EU) 2017/1938 od 25. 10. 2017. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom, SL, L 280/1 od 28. 10. 2017.
[485] Miljenić, 2018, p. 25

Начело регионалне сарадње подразумијева неку врсту тзв. енергетског „мини-шенгенског“ система и први корак ка европеизацији енергетске политике.[486] Наиме, овим начелом би се подстицала сарадња међу сусједима и у регији, а потом би се од регионалних тржишта ишло на стварање јединственог европског тржишта природног гаса. Ово начело наметнуто је посебно након чувених стрес-тестова држава чланица из 2014. године, који су подразумијевали план дјеловања у случају наглог прекида снабдјевања. Они су показали да све државе-чланице и немају баш ефикасан план снабдјевања у кризним ситуацијама, нити увијек добро разрађену процјену ризика у политици снабдјевања.

Ипак, у пракси се све више испоставља да ово начело може да се задржи само на нивоу региона и регионализације тржишта. Наиме, оног тренутка када држава чланица увиди да јој је регионална сарадња донела корист за њен план снабдјевања, не показује интерес ни вољу за даљим нивоима сарадње, а Комисија ту има ограничену могућност интервенције.

Треће начело на које се позива Уредба о мјерама заштите безбједности снабдјевања природним гасом је начело транспарентности комерцијалних уговора. Наиме, тржиште природног гаса ЕУ заснива се, највећим дијелом, на дугорочним међудржавним уговорима о куповини природног гаса, којима одређене државе чланице, посебно оне које су зависне од једног или два снабдјевача, обезбјеђују себи сигурност снабдјевања.[487] Међутим, и овакви уговори често заврше пред међународним арбитражама, посебно у случајевима када одређена страна не пристане на ревизију уговора, а тржишни услови ЕУ су се у међувремену значајно измијенили. Када Комисија покуша да утврди усклађеност ових уговора са правом ЕУ, обично то ради „ex-post“, након што су већ потписани, јер су овакви уговори углавном тајни. Због тога се све више инсистира на транспарентности уговора, како би Комисија могла унапријед да утврди процјену ризика коју носи један такав уговор о снабдјевању. Ипак, и ту Комисија има ограничену могућност дјеловања, јер нема ни механизме санкционисања нетранспарентности уговора, тако да се ово начело тешко реализује у пракси.

4.4.1.3. Уредба о сигурности снабдјевања природним гасом

Како је криза из 2009. прво показала недостатак сарадње међу државама чланицама по овом питању, прва конкретна мјера било је доношење Уредбе о сигурности снабдјевања природним гасом 2010. године. Ова уредба донела је четири битне новине:

1) Обавезу одређивања једног надлежног тијела на нивоу државе чланице које ће бити задужено за њену имплементацију, а служило би и за координацију са другим државама;

2) Увођење концепта заштићеног купца, по ком свака држава чланица има дискрецијско право да одреди ко ће то бити у односу на друге купце на тржишту. Ова измјена је, међутим, касније доведена у питање и преиспитана од стране Суда ЕУ, који је у Пресуди по овом случају од 20.12.2017. године дао другачије тумачење, по ком државе чланице могу да прошире овај списак и не може бити ограничен само на једног купца.

3) Усвајање тзв. N-1 стандарда за унапређење техничких и складишних инфраструктурних капацитета, како би се задовољила укупна потражња за природним гасом у случају поремећаја, прекида рада или прекида снабдјевања највећег појединачног инфраструктурног објекта, и то у дану екстремно велике потражње за гасом, која се јави једном у двадесет година.[488]

[486] Видјети: Miljenić, 2018, p. 27
[487] Видјети: Miljenić, 2018, p. 28
[488] Miljenić, 2018, p. 15

4) Увођење обавезе оператора транспортних система да се на међудржавним спојним гасоводима обезбиједи могућност протока гаса у оба смјера.[489] Тако би се избјегле ситуације да у случају гасних криза неке државе-чланице остану потпуно без снабдјевања. До сада је то био случај углавном због тога што су старе транспортне инфраструктуре биле дизајниране тако да гас иде искључиво од истока према западу, тако да у вријеме гасних криза и прекида снабдјевања из Русије, државе чланице Западне Европе нису могле да доставе гас државама чланицама Средње и Источне Европе које су чланице ЕУ.

4.4.1.4. Одлука о међудржавним уговорима и праксе суда ЕУ

Једна од мјера политике снабдјевања на нивоу ЕУ била је и Одлука о међудржавним уговорима из 2012. године.[490] Ова одлука базирана је на услову да испоруке природног гаса примљене од трећих земаља не наруше унутрашње тржиште и конкурентност.

Одлуком о међудржавним уговорима ствара се механизам накнадне (лат. *ex post*) контроле међудржавних уговора о снабдјевању које државе чланице склапају са трећим државама, као и њихове усклађености са тржишним условима ЕУ. Међутим, ова мјера је била непотпуна, јер Комисији нису дати механизми санкционисања држава у случају утврђивања оваквих неусклађености.

Измјена уговора такође је немогућа, јер зависи и од воље треће стране. Наиме, у периоду од усвајања ове одлуке до 2017. године, Комисија је утврдила да је седамнаест држава чланица склопило уговоре са трећим странама који нису у складу са Трећим енергетским пакетом (питање раздвајања власништва, приступ треће стране итд.), али ниједна од држава чланица није покренула поступак ревизије уговора.[491]

Увидјевши да не може овом мјером да преусмјери државе чланице на ревизију својих политика снабдјевања, Комисија је 2016. године предложила измјену Одлуке о међудржавним уговорима, којом би се, умјесто *ex post* увела *ex ante* извјештавања Комисије о намјерама држава чланица да склопе или измијене уговоре с трећим странама. У том случају, Комисија би приступала провјери усклађености ових уговора с правом ЕУ, прије свега Трећим енергетским пакетом и давала препоруке о којима би била дужна обавијестити државу чланицу, која би, с друге стране, била дужна да ове препоруке узме у обзир „у највећој могућој мјери“ приликом преговарања или склапања истих.[492]

Иако је ово била једна од мјера којом би се обезбиједио заједнички приступ ЕУ према трећим странама у политици снабдјевања природним гасом, као и принципи недискриминације и солидарности, овај покушај Комисије у старту је наишао на бројне приговоре држава чланица, које сматрају да се овим задире у њихове преговарачке механизме, што је до сада био њихов апсолутни домен. На тај начин је извјештавање Комисије *ex ante* избјегнуто, што је још једна незанемарљива побједа националних ингеренција држава чланица у домену ове секторске политике.

Поред наведених, неке од мјера заштите интереса ЕУ у овој области су и праксе Суда ЕУ, који се у неколико предмета бавио питањима сигурности снабдјевања енергентима, и то у случајевима када би долазило до директног супротстављања принципа сигурности снабдјевања и тржишног надметања и слободног протока робе.[493]

[489] Miljenić, 2018, p. 15
[490] Одлука бр. 994/2012/ЕУ од 25.12.22012.
[491] Видјети: Miljenić, 2018, p. 16
[492] Исто, стр. 29
[493] Miljenić, 2018, p. 16

4.4.2. Политика диверзификације

Политика диверзификације снабдјевача европског тржишта гаса постала је један од приоритета у политичкој агенди Европске уније од зиме 2005-2006. године, када је дошло до прве гасне кризе, односно првог потпуног прекида руских испорука гаса европским потрошачима. У јануару 2006. године највећа руска компанија за производњу гаса, Газпром, по први пут је одлучила да прекине испоруку гаса кроз гасовод који пролази кроз Украјину, остављајући тако без значајних количина гаса чак седам чланица ЕУ: Аустрију, Француску, Њемачку, Мађарску, Италију, Пољску и Словачку. То је била реакција на став предсједника Јушченка који је означио услове о цијенама које је предложила руска страна као неприхватљиве за Украјину. Већ 4. јануара је потписан уговор о новим цијенама гаса, које су за украјинску страну биле прихватљиве, јер су у комбинацији са јефтиним туркменистанским гасом биле подношљивије.[494]

Иако је криза кратко трајала, европски званичници су се тада први пут забринули око постојећих извора снабдјевања европског становништва.[495] Хавијер Солана, високи представник за заједничку спољну и безбједносну политику ЕУ, у свом обраћању Европском Савјету први пут је директно упозорио на зависност од руског гаса: „Повећана зависност увоза из нестабилних региона и произвођача представља озбиљан ризик, јер неки произвођачи и потрошачи користе енергију као политичко оружје... Развој кохерентне и спољно орјентисане енергетске политике Европске уније која се темељи на усаглашеној унутрашњој и спољној политици унаприједио би колективну спољну енергетску безбједност ЕУ.“[496]

Један од тадашњих Соланиних предлога био је да се размотри приступ ресурсима из Централне Азије, посебно из области каспијског басена, као алтернатива „нестабилним регионима и снабдјевачима“, како су индиректно означене Украјина и Русија.[497] У сличном обраћању 2008. упозорио је да ће до 2020. године понуда на тржиштима енергената значајно опасти и да одговор на такве изазове мора бити вишеслојан и не смије се разматрати искључиво интерно, са аспекта појединачних држава. Такође, размотрено је усклађивање енергетске политике на многим пољима: штедње и ефикасности, обновљиве енергије и биоенергије и енергетског умрежавања.[498]

Друга велика криза почела је већ 2008. године и кулминирала у тзв. гасни рат 1. јануара 2009. године, када су прекинуте испоруке гаса Украјини, а 7. јануара и земљама Европске уније. Рат је трајао свега двадесет дана, до 20. јануара, али је криза била дотад незабиљежена на евроазијском тржишту гаса, па се то одразило и на веће иницијативе за диверзификацијом и јачањем енергетске безбједности Европске уније. Једна од тих иницијатива је управо и изградња гасовода Набуко, у сврху диверзификације извора снабдјевања, коју ћемо у наставку анализирати.

Бројни аутори сматрају да постоји спољнополитичка димензија енергетске безбједности земаља увозница (притом првенствено мисле на ЕУ), коју у највећој мјери одређују извори из којих се увозе гасни ресурси. Тако односи са земљама увозницама могу да поремете планирање и реализацију политике снабдјевања.

Симон Серфати, пак, сматра да је за добру регулаторну политику неопходно инвестирање у развој алтернативних гасовода, који подразумијевају довођење гаса из других

---

[494] Видјети: *Михаил Корчемкин,* Российско-украинский газовый конфликт: последствия для российской стороны – 3, East European Gas Analysis, http://www.eegas.com/ukrtran3-ru.htm, *29 декабря 2005 г.*

[495] Wisniewski, Jaroslaw, EU Energy Diversification Policy and the Case of South Caucasus, Political Perspectives 2011 Volume 5 (2), p.59

[496] Belkin, p.13

[497] Под концептом каспијски басен се углавном мисли на Туркменистан и Азербејџан као снабдјеваче и Јерменију и Грузију као транзитне земље.

[498] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/discours/98532.pdf

региона, као што је каспијски и црноморски – нешто што тржиште само по себи не би могло обезбједити.[499] По Серфатију, управо су регулатори тржишне политике, не политичари, зауставили пројекат Јужни ток и натјерали Бугарску да промијени курс своје енергетске политике и ускладе је са нормама ЕУ и тако допринијели синхронизацији енергетских политика унутар ЕУ. Ипак, гледано из угла бугарске енергетске политике, да пројекат Јужни ток није окончан 01. децембра 2014. године, Бугарска би зарађивала на овом пројекту око 400 милиона еура годишње.

Већина последњих анализа енергетске безбједности се фокусира управо на поузданост испорука и политичку стабилност земаља произвођача и извозница гаса и тако поставља произвођача као јединог директно супротстављеног и једини могући узрок угрожавања енергетске безбједности. Међу ауторима који се баве овом проблематиком, једини Монаган критикује овакав приступ, истичући како је безбједност на тржишту гаса сложен проблем, у ком је неопходно обухватити све димензије и све актере од произвођача до крајњег потрошача.[500] Међутим, и код Монагана примјећујемо прилично субјективни приступ тумачењу енергетске безбједности искључиво из угла земаља увозница, конкретно ЕУ. Руско дјеловање на тржишту се анализира искључиво у мјери у којој је довољно утврдити колико је она поуздан партнеи и у којој мјери увоз руског гаса може угрозити политику диверзификације.

Визнијевски сматра да можемо разликовати четири позитивне карактеристике диверзификације снабдјевања. Прво, она доводи до проширења кључног енергетског тржишта са европског на централноазијски простор. Друго, то проширење би заобишло руски гасоводни систем. Диверзификација би водила и смањењу цијена: кад год постоје алтернативни путеви, односно кад год се државе мање ослањају на једног произвођача – цијене падају. Најзад, проширила би се и зона политичког утицаја ЕУ, односно смањио руски утицај на бивше републике СССР.[501]

Монаган, пак, наводи два потенцијална проблема која се неправедно превиђају, а до којих диверзификација неумитно доводи: прво, упозорава да алтернативна рјешења увоза гаса из Алжира (већ 23% гаса се на годишњем нивоу), Ирана, Либије и Нигерије не значе да ће ЕУ имати партнера поузданијег и стабилнијег од Русије. Друго, многи од ових произвођача и извозника већ у првој фази преговарања постављају лоше цјеновне услове, јер користе чињеницу да је ЕУ неопходна хитна политика диверзификације.

Диверзификација подразумијева не само умножавање извора снабдјевања, већ и диверзификовање врста енергената. Државе чланице ЕУ се све више труде да нађу алтернативу за природни гас, било у облику соларне енергије, геотермалне, хидроенергије или енергије добијене из вјетра, које све спадају у обновљиве изворе енергије захваљујући развоју технологије. Међутим, они се и даље третирају као допунска алтернатива у случају додатних годишњих тражњи за енергијом.[502] Тренутно највећа алтернатива природном гасу је течни природни гас, тзв. ТПГ, који има своју перспективу захваљујући лобирању САД као највећег извозника ТПГ, али због још увијек недовољно развијене ТПГ инфраструктуре у ЕУ, као и временског оквира овог истраживања, овој врсти енергента неће бити посвећено превише простора у овој анализи политика снабдјевања.

[499] Serfaty, 2015, p. 2
[500] Monaghan, p. 11
[501] Wisniewski, p. 60
[502] Monaghan, p. 12

4.4.2.1 Преговори са Азербејџаном и Туркменистаном као алтернативним снабдјевачима и нови гасоводни пројекти

Дио политике снабдјевања природним гасом ЕУ представљају и преговори са Азербејџаном и Туркменистаном о снабдјевању из ових земаља, као једна од мјера диверзификације снабдјевања и смањења зависности од руског гаса.[503]

Када је прогласио Енергетску унију као нови пројекат интеграције енергетских тржишта држава чланица у фебруару 2015. године, тадашњи комесар за енергетику, Марош Шевчовић, навео је да је у оквиру истог пројекта планирано и да се оснује стратешко енергетско партнерство са снабдјевачима у Русији, Азербејџану, Туркменистану и Алжиру.

Покретањем пројекта Енергетске уније, Шевчовић је потврдио одлучност Комисије да се политика диверзификације мора спровести, да је суштински потребна ЕУ и да је „Европа заиста уморна од расправљања сваког љета како да преживи зиму – нешто што економија свјетског ранга не би себи смјела да дозволи у 21. вијеку".[504] Он је изложио план, према ком ће се увозити и даље из Русије, али у смањеном облику, уз јачање увоза из земаља Каспијског региона, у оквиру политике диверзификације снабдјевања.

Једна од полазних мотива који дају ЕУ право да приликом планирања и спровођења своје политике снабдјевања постављају високе критеријуме и заузимају чврст став у преговорима је и чињеница да је на тржишту природног гаса ЕУ велики потрошач, с растућом тражњом, и поуздан купац, који поштује рокове исплате испорука гаса.

Енергетска унија повезује пет узајамно условљених димензија: „безбједност, солидарност и повјерење", потпуно интегрисано унутрашње енергетско тржиште (које подразумијева обезбјеђивање слободног протока енергије кроз ЕУ обезбјеђивањем одговарајуће инфраструктуре и елиминацију регулаторних препрека), енергетску ефикасност, декарбонизацију и конкурентност у иновацијама.

Наиме, како се увозна зависност повећава, мјере морају бити вишестране и свеобухватне. Стога су неке од мјера смањења зависности од снабдјевања природним гасом из Русије и:

- Јужни гасни коридор, који предвиђа увоз 30 милијарди кубних метара гаса годишње из Туркменистана;
- Реализација тзв. БРУА гасоводног пројекта (Бугарска-Румунија-Мађарска-Аустрија);
- Истек уговора о контроли компаније Газпром над Транс-балканским гасоводом (тзв. ТБП) до 2020. године, након чега је могуће искористити овај гасовод као замјену за улазак гасовода Бијели ток и пријемну тачку у Констанци у Румунији. Бијели поток је као пројекат само једна од стратегија енергетске политике ЕУ, који се базира на заштити политике снабдјевања претјерано зависних држава-чланица ЕУ, у случају прекида у снабдјевању.[505]
- Даље би се овај ТБП гасовод користио за повезивање са Украјином, за улазак у Словачку, кроз гасовод Братство, али би и кроз мање гасоводе и интерконекторе стизао и до Пољске.[506]

Ипак, као највеће препреке при планирању и реализацији нових гасоводних пројеката јављају се колизија правних норми и политички контекст ових пројеката који изазива ривалитет међу државама чланицама и једино решење нуди кроз преговоре.[507] Међутим, Егеберг сматра да уколико у данашњој ЕУ линија спорова око енергетских пројеката иде

[503] "EU plans to import gas directly from Azerbaijan, Turkmenistan and Algeria", Unian Information Agency, 25 February 2015, посјећено: 23.3.2019.
[504] Исто
[505] Видјети на званичном сајту овог гасоводног пројекта: http://www.white-stream.com/gas-dependence-and-the-energy-union/
[506] Исто
[507] „Energy Union is "deepest transformation of energy systems since Industrial Revolution"", Exclusive interview Maros Šefčovič, Energy Post, January 8, 2018 посјећено: 14.03.2019.

линијом државних граница, то није међудржавни проблем, већ резултат недефинисаних односа у овој области. На нивоу ЕУ, по Егебергу, тај однос конфликта и сарадње међу државама је константа и мора се јасно утврдити до које мјере се може достићи одређена трансформација система.[508] Једно од рјешења које аутор нуди је политика регионализације и фокусирање на суб-територијалне проблеме.

4.4.2.2. Трећи енергетски пакет

Као кључну реакцију на резултате истраживања енергетских тржишта 2005.године, Комисија је 2009. године усвојила Трећи енергетски пакет. У питању је пакет докумената, који се састојао од двије Директиве и три регулативе: Директива о унутрашњем тржишту електричне енергије (Directive 2009/72/EC), Директива о унутрашњем тржишту гаса (Directive 2009/73/EC), Регулатива о трансмисионим мрежама за природни гас (EC/715/2009), Регулатива о приступу мрежама за прекограничну размјену електричне енергије (EC/714/2009) и Регулатива о оснивању ACER агенције (EC/713/2009).[509] Трећи енергетски пакет је ступио на снагу 3. марта 2011. године, а поред примарног циља успостављања отвореног тржишта са могућношћу укључивања свих актера на истом и раздвајања власничких права у процесу снабдјевања, усмјерен је био првенствено на „добробит грађана ЕУ и заштиту њихових потрошачких права“.[510] Наиме, крајњим купцима је тако омогућено да у политици снабдјевања могу локално да бирају своје снабдјеваче и буду информисани о енергетској понуди и потрошњи.[511]

Једна од мјера коју подразумијевају директиве из Трећег енергетско пакета је и питање раздвајања власничких права на тржиштима електричне енергије и природног гаса. Ово подразумијева раздвајање власничких права снадбјевача и дистрибутера, што значи да иста компанија не може да полаже право на природни гас и, рецимо гасовод којим се тај гас спроводи до крајњег купца. На овај начин се обезбјеђује конкурентност на тржишту и заштита од монопола, па самим тим и цијене могу бити значајно ниже.[512]

За разлику од Другог енергетског пакета из 2003. године, у ком је све било засновано на вољној основи и добровољном усаглашавању прописа и пракси међу државама-чланицама, у овом случају су државе чланице добиле рок да до 3. марта 2011. године директиве и регулативе Комисије унесу у своја национална законодавства.[513] Међутим, како нису све државе одмах схватиле озбиљност овог документа, рокови су значајно помјерени, па су мјере унете у национална законодавства тек у септембру 2014. године. Чак су покренуте казнене процедуре против двије државе чланице јер ни овај рок није испоштован: Ирска и Румунија, од Којих је прву Комисија тужила пред Судом правде, док је друга накнадно унела измјене у своје национално законодавство. Ипак, овдје процес усвајања мјера Трећег енергетског пакета није био окончан. Наиме, Комисија је од септембра 2014. године спровела општу провјеру о начину на који су ове мјере имплементиране у национална законодавства и да ли су потпуно или дјелимично примијењена или је чак дошло до злоупотребе мјера.[514]

---

[508] Egeberg, 2014, p. 208

[509] Dutton, Joseph, EU Energy Policy and the Third Package, University of Exeter, Energy Policy Group, July, 2015. p. 9

[510] „Integrated energy markets for European households and businesses“, An official EU website, European Commission, https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers посјећено: 27.02.2018.

[511] Third energy package, Market legislation, Energy, European Commission, https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/market-legislation, посјећено: 27.02.2018.

[512] Third energy package, Market legislation, Energy, European Commission, https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/market-legislation, посјећено: 27.02.2018.

[513] Dutton, 2015. p. 9

[514] Dutton, 2015. p. 10

Испоставило се да у 9 држава није потпуно пренета Директива у национална законодавства (Белгија, Чешка, Ирска, Луксембруг, Холандија, Аустрија, Пољска, Словенија и Финска), а у односу на њих осам покренуте су прекршајне процедуре због потпуне неусаглашености правних норми.[515]

4.4.2.3. Окретање тржишту ТПГ

Када говоримо о диверзификацији самог енергетског микса и алтернативама за природни гас, од енергетских тржишта свакако је најперспективније тржиште ТПГ. Тржиште на које је највише усмјерен течни природни гас из Америке је Европа. Европа ће у будућности требати све више гаса, а амерички гас је и у смислу производње и транспорта флексибилан на глобалне промјене на тржишту, тако да се у будућности очекује интензивнија сарадња са европским државама.

Према подацима Међународне агенције за енергетику, с обзиром на тренд пада производње природног гаса који је предвиђен за период од наредних 5 година, Европа ће морати да увози више овог енергента, па је проценат увозних потреба у порасту.[516] Недавно је изграђен већи број терминала за регасификацију у Европи, па тако сада имамо нове земље увознице ТПГ: Словенија од 2016. године, Пољска од 2017. године. Међутим, према подацима саме ИЕА, капацитет увоза је био свега на нивоу 25% од укупног могућег увоза ТПГ. У презентацији Међународне агенције за енергетику за 2017. годину поменут је и Јужни Коридор, као озбиљан гасовод који је тренутно у изградњи и који ће донети у Европу гас из Азербејџана и Каспијског језера преко Турске. Овај гасовод представљаће нови велики извор снадбјевања за европске потрошаче и европска складишта.

У извјештају се спомињу и нови руски гасоводи у изградњи и нове руте увоза ТПГ-а из Сјеверне Африке, тако да ће се структура снабдјевања природним гасом у различитим агрегатним стањима значајно мијењати у наредном периоду. Притом, за период од последњих десет година, ТПГ је имао удио свега 20% на глобалном тржишту, док за период од наредних пет година предвиђа се да ће тај удио бити 30%, што представља значајан скок у енергетском билансу држава.[517]

4.4.3. Политика енергетских уштеда и разликовање појмова енергетске уштеде и енергетске учинковитости

Поред политике диверзификације, једна од ефикаснијих мјера у политици снабдјевања су и енергетске уштеде. За правилно планирање политике снабдјевања битно је, према Хамилтону, и правилно разумијевање разлика између концепта енергетске уштеде и енергетске учинковитости. Тако се употреба енергије може смањити без повећања енергетске учинковитости, али се енергетска учинковитост не може повећати без смањења енергетске потрошње.

Наиме, уштеда енергије има за циљ не само смањење енергетске потрошње кроз промјену понашања, већ и учинковитије коришћење енергије. Тако се уштеде енергије могу остварити једноставним смањењем потрошње или повећањем енергетске учинковитости.[518]

[515] Dutton, 2015. p. 10
[516] IEA Gas Market Report 2017, Conference, Center on Global Energy Policy, Columbia, SIPA, 13th July 2017.
[517] IEA Gas Market Report 2017, Conference, Center on Global Energy Policy, Columbia, SIPA, 13th July 2017.
[518] Hamilton, Michael, Analiza energetskih politika – Pojmovni okvir, Jesenski i Turk, Zagreb, Ožujak, 2018. str. 301

Инструменти за повећање енергетске учинковитости најчешће су примјена ефикасније технологије или учинковитијег производног процеса. Неки аутори чак су увели појам „негавати“ (енг. negawatts) за одређивање способности задовољавања потреба енергетске тражње повећањем енергетске учинковитости, а не повећањем енергетске производње и понуде.[519]

Притом, Хамилтон критикује ауторе који тврде да се те мјере енергетске учинковитости могу спровести само једном и да се касније повећањем тражње њихова вишекратна примјена није могућа (примјер су технолошке иновације у виду мотора који троше мање енергије, електронских уређаја са савременим механизмима уштеде, уградња тзв. „паметних прозора“ итд).[520] Енергетске уштеде за собом повлаче и економске уштеде, и то је оно што креатори енергетских политика треба да промовишу и форсирају у пословном и индустријском сектору, али и у осталим секторима широке потрошње. Наиме, сва улагања у енергетске уштеде дугорочно су исплатива кроз ниже цијене енергената, рецимо, ниже трошкове електричне енергије.[521]

4.5. Енергетска унија и институционални оквир

4.5.1. Енергетска политика ЕУ према Лисабонском уговору

Лисабонски уговор, познат и као „Реформски уговор“ дао је правни статус улози ЕУ у међународним енергетским односима. По први пут од оснивачких уговора, Лисабонски уговор означава енергетску политику као приоритетну. Подстиче јачање улоге ЕУ и промовише развој заједничке и синхронизоване спољне политике и јединство у политичком иступању по свим важним питањима, укључујући енергетску и еколошку политику, наравно уз задржавање права држава-чланица да бирају самостално своју структуру енергетског снабјевања и оперативно управљају енергетским ресурсима којима располаже.[522]

У јулу 2009. године Европски Парламент и Савјет издали су Директиву 2009/73/ЕЗ о заједничким правилима за унутрашње тржиште природног гаса, којом је дотадашња Директива 2003/55/ЕЗ стављена ван снаге.[523] Ова Директива се позива на документ Комисије из 2007. године “Енергетска политика за Европу”, у којој је закључена важност довршавања заједничког унутрашњег тржишта природног гаса, у ком би све компаније имале обезбијеђене једнаке услове за учешће на тржишту.[524] Критикује се и претходна Директива (2003/55/ЕЗ), која није довела до дјелотворног одвајања оператора транспортних система од снабдјевања и производње, у смислу уклањања свих потенцијалних сукоба интереса произвођача, снабдјевача и оператора транспортних система.

Директива Комисије о безбједности енергетског снабдјевања и међународној сарадњи „Енергетска политика ЕУ – односи са партнерима изван наших граница“[525], која је објављена

[519] Hamilton, 2018, 301
[520] Исто, стр. 302
[521] Исто, стр. 313
[522] Kottari, 2016, p. 133
[523] Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC, Official Journal of the European Union, L 211/94, 14.8.2009.
[524] “Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament: An Energy Policy for Europe”, Brussels, COM2017
[525] EC Communication “The EU Energy Policy> Engaging with partners beyond our borders”, EC COM (2011), NO. 539

2011. године, по први пут директно позива државе-чланице ЕУ да дефинишу циљеве и заједничке активности по питању спољних енергетских односа ЕУ и трећих држава.[526] Овдје је примарни циљ био избјегавање фрагментације унутрашњег енергетског тржишта ЕУ. Директива садржи списак препорука по питању спровођења спољне енергетске политике, укључујући модернизацију глобалног енергетског управљања ради промовисања одрживих извора енергије, посебно кроз сарадњу а Међународном агенцијом за енергетику, Међународним Енергетским форумом, Међународним партнерством за сарадњу око енергетске ефикасности и Међународну агенцију за обновљиве изворе енергије (тзв. ИРЕНА).[527]

При стварању јединственог енергетског тржишта ЕУ се посебно посветила проблемима раздвајања дјелатности производње, дистрибуције и продаје и регулисања односа у сваком од ових процеса, при чему је питање управљања и регулисања власничких односа у транспортним и дистрибуцијским мрежама добило посебан приоритет.[528] Међутим, како Гранић наводи, рјешење овог питања није довољно за постизање основних циљева енергетског тржишта.

Иницијатива за одвајање транспортних (енг. Transport system operators, TSO) и дистрибутивних оператора (енг. DSO) активна је у последње двије деценије, али је њена имплементација у државама чланицама била у почетку успорена и половична. Тако, на примјер, директиву Комисије да се одвоје транспортни оператери или оператори, како их негдје називају, 2005. године само девет држава чланица је усвојило, док су до 2007. само четири државе чланице примијениле директиву о раздвајању транспортних дистрибутера при планирању енергетске политике у области природног гаса.

Проблем се, на основу тадашњих извјештаја националних регулатора, најчешће приписивао превеликом дискреционом праву које је остављано националним регулаторима држава чланица. Раздвајање процеса дјелатности транспортних и дистрибутивних оператера, није само оперативно-техничко, већ и питање власничких односа и као такво се представља као гаранција повећања конкурентности на енергетском тржишту и квалитетном развоју оба сектора, дистрибуције и транспорта и нужан предуслов за стварање отвореног типа тржишта.[529]

Међутим, у пракси се догодило нешто сасвим друго: законодавни оквир је након спроведених реформи погодовао да се монополи задрже свуда гдје је то било могуће. Заправо, извршена је само, како Гранић каже, «редистрибуција просторних монопола», према којој није дошло до конкретног искорака у развоју тржишта, већ су државни монополи прешли у руке приватних компанија, а крајњи купци нису остварили своје право избора, углавном зато што немају алтернативу или што су због малих трошкова били незаинтересовани да учествују на тржишту.[530]

4.5.2 Унутрашње енергетско тржиште – Енергетска унија

Многе државе чланице до недавно нису дијелиле ентузијазам Комисије о стварању јединственог енергетског тржишта и нису биле спремне да улажу додатна средства за нове

[526] Kottari, 2016, p. 133
[527] Исто
[528] Видјети: Гранић, Горан и сарадници, „Треба ли реформу енергетског сектора реформирати?“, Енергетски институт Хрвоје Пожар, Загреб, 2007 у: Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи“, 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007. стр. 139
[529] Гранић и сарадници, 2007. стр. 139
[530] Гранић и сарадници, 2007. стр. 140

пројекте енергетског снабдјевања. За разлику од свог претходника, Гинтера Етингера, који није могао толико успјешно да усмјери државе чланице да издвоје додатна средства за ове пројекте, новом комесару за климатску политику и енергетику, Мигелу Аријесу Кањетеу то је пошло за руком због околности на тржишту. Одмах на почетку свог мандата добио је задатак да припреми Стратегију за стварање Енергетске уније. Он је већ на почетку мандата најавио да ће до краја 2016. године бити усвојени закони за јединствено тржиште електричном енергијом, али и реформе цјелокупног тржишта (усмјеравање новог концепта Енергетске уније директно на потрошаче, већи степен информисаности потрошача о цијенама и трошковима и доступност минимум три различита извора снабдјевања енергентима у циљу слободног избора добављача и типа енергије).[531] Марош Шевчович је ове амбициозне циљеве Комисије јачања надлежности и још амбициозније иницирање пројекта Енергетске уније правдао лошим стањем на енергетском тржишту, које је актуелну енергетску политику ЕУ учинило неодрживом у сваком смислу и наметнуло потребу за хитном реорганизацијом.[532]

Тако, иако је ЕУ још 2011. године најавила стварање јединственог енергетског тржишта ЕУ са задатим роком реализације до 2014. године, Енергетска унија је проглашена тек у фебруару 2015. године.[533] Званични назив документа под којим је основана Енергетска унија је „Оквирна стратегија за отпорну енергетску унију с напредном климатском политиком“, кључни циљеви односили су се на ревизију тржишта електричне енергије и природног гаса.

Пројекат стварања Енергетске уније представља први корак ка стварању јединственог енергетског тржишта и реформу производње, транспорта и потрошње енергије.[534] Поједини аутори тумаче Енергетску унију као круну досадашњег интеграционог развоја ЕУ.[535] Хајнрих и група аутора у тексту „Према заједничкој енергетској политици ЕУ“ наводе да прокламовани пројекат Енергетске уније сам по себи наглашава битност регионалне сарадње европских држава. Они доказују како неслагања око питања енергетске безбједности и енергетског снабдјевања ометају развој заједничке и јединствене енергетске политике.[536]

Представљена, дакле, као оквирна стратегија за стварање новог пакета енергетских политика, Енергетска унија је надовезивање, односно даља разрада Енергетске безбједносне стратегије коју је Комисија издала 2014. године, на основу конкретних изазова са којима су се суочили при имплементацији мјера Трећег енергетског пакета, те отворених проблема у оквиру одређених области енергетских политика.[537]

Ова унија се темељи на три основна циља: сигурности снабдјевања, одрживости и конкурентности. Да би се ови циљеви испунили потребно је водити политику усклађивања пет различитих димензија енергетске политике које могу бити у сукобу.[538] Наиме, у оквиру Енергетске уније, а надовезивањем већ задате стандарде из Трећег енергетског пакета, радило би се на пет различитих, али преклапајућих димензија енергетских политика: енергетска безбједност и солидарност, потпуна тржишна интеграција, енергетска ефикасност којом би се олакшао проблем растуће тражње, декарбонизација економије, те иновације и конкурентност тржишта.[539]

---

[531] Видјети: Cañete, Miguel Arias, *A New Deal for Europe's Energy Consumers*, European Commission, Press Release Database, London, 12 March 2015

[532] European Commission - Press release, *Commission launches work on Energy Union*, Brussels, 04 February 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4103_en.htm, посјећено: 05.02.2015.

[533] Dutton, Joseph, EU Energy Policy and the Third Package, University of Exeter, Energy Policy Group, July, 2015. p. 11

[534] Информативни чланак о Енергетској унији, *Европска комисија – информативни преглед*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4485_hr.htm, посјећено: 26.02.2015.

[535] Miljenić, 2018, p. 8

[536] в. Heinrich, Andreas et al. Towards a Common EU Energy Policy? – Debates on Energy Security in Poland and Germany, ESPRi Policy Paper, 02/2016, Polish-German Science Foundation, September, 2016. p.1

[537] Dutton, 2015. p. 25

[538] Miljenić, 2018, p. 22

[539] Dutton, 2015. p. 25

Основне мјере подразумијевале су, конкретно, изградњу потпуно интегрисаног и функционалног енергетског тржишта ЕУ, диверзификацију извора снабдјевања и јачање координације и усаглашености између националних енергетских политика. Иако се до данас није успоставило потпуно јединствено и функционално енергетско тржиште ЕУ, а фрагментисаност по основу инсистирања на појединачним националним политикама снабдјевања природним гасом остаје отворено питање, унутрашње тржиште се постепено и даље развија, а Комисија улаже све напоре да се мјере из Енергетске безбједносне стратегије и пакета мјера Енергетске уније имплементирају у пракси. Јер, потпуно интегрисано тржиште не само да би умањило свакодневне напоре Комисије да усклади проблеме проистекле због регулаторних разлика међу државама-чланицама у њиховим политикама снабдјевања, већ и постигло неке од основних циљева Трећег енергетског пакета – већу конкурентност и мање цијене.

4.5.3. Начин доношења одлука у енергетској политици ЕУ

При анализи енергетске политике ЕУ примарно се фокусирамо на питање како су дизајниране институције ЕУ, ко су стварни креатори политика и која су правила и процедуре у доношењу одлука. Притом, имамо у виду да актери који могу учествовати у креирању и реализацији јавних политика могу бити формални (изабрани и други органи свих нивоа власти) и неформални (грађани, групе грађана, невладине организације итд.).[540] У енергетској политици ЕУ фокусираћемо се искључиво на ове прве, јер се може рећи да главни проблеми заједничке енергетске политике ЕУ леже у погрешној интерпретацији надлежности од тренутка њиховог формулисања у Лисабонском уговору и њиховој примјени у пракси.

У практичној примјени надлежности кључних институција ЕУ у пракси уопште ситуација није нимало једноставна, што се може и видјети на примјеру доношења, спровођења и имплементирања одлука Лисабонског уговора: формални актери улазе у сукобе или нису спремни да рационално нађу оптимална решења, често имају супротстављене интересе или се труде да прошире своје надлежности, па чак знају и да блокирају процес одлучивања или да га у потпуности онемогуће. То је особито случај са енергетском политиком ЕУ.

У енергетској политици ЕУ надлежности формалних институција су подијељене између институција ЕУ и држава чланица.[541] Тако је наведено и у члану 4. Уговора о функционисању Европске уније. Према члану 2, став 2. Уговора о функционисању Европске уније, када је уговорима на ЕУ пренета надлежност коју она дијели са државама чланицама у одређеној области, ЕУ и државе чланице могу доносити законе и правно обавезујуће акте у тој области. Државе чланице врше своју надлежност у оној мјери у којој Унија не врши, или је одлучила да прекине вршење своје надлежности, па многи аутори тврде да је Лисабонским уговором направљен јасан пресјек међу надлежностима.[542]

Међутим, у пракси видимо, што ћемо и аргументовати у наставку, да ни после доношења Лисабонског уговора није у потпуности јасно како су подијељене надлежности између Уније и држава чланица, односно надлежности између самих институција ЕУ. Осим тога, у процесу доношења одлука, поред јачања сарадње унутар и између институција ЕУ, једнако је примјетан и тренд сталне тежње за ревидирањем подјеле надлежности, које проистичу из различитих или погрешних тумачења улога пост-лисабонских институција.

[540] Видјети: Ђорђевић, 2009. стр. 49
[541] Прокопијевић, Мирослав, Европска унија, Службени Гласник, Београд, стр. 183.
[542] Видјети: Magoń, Karol, Energy Policy of the European Union and its Influence on EU Economic Competitiveness, Vilnius University – Faculty of Law, Vilnius, 2013, p. 181.

Процеси одлучивања су стога за анализу јавних политика једнако битни у свим својим фазама. Начин рјешавања конфликата, дефинисан конкретним принципима, вриједностима и процедурама указује на могућност проналажења решења од оптималног јавног интереса.

У сваком случају, начин на који је енергетска политика ЕУ ријешена у Лисабонском уговору, као и начин на који се њене одредбе примјењују у пракси, могу бити релевантни индикатори измијењене улоге државе чланице у односу на ЕУ. Може се чак рећи да је питање подјеле надлежности у овој области најиндикативније. Разлог за то је чињеница да су енергетски ресурси исцрпљиви, а да енергетска тражња нема еквивалентну понуду на тржишту. Стога је енергетска политика осјетљиво подручје борбе око надлежности, у ком се најлакше тестира колико су државе чланице спремне да пристану на усмјеравање ка јединственој енергетској политици.

Као што смо већ поменули, прву видљиву промјену у том смислу видимо у Лисабонском уговору, који је ступио на снагу 01. децембра 2009. године. Енергетска политика добила је засебно поглавље у овом уговору. Све до тада, она се углавном рјешавала преко других политика: политике унутрашњег тржишта, конкурентске политике или еколошке политике. ЕУ је, заправо, до тада користила надлежности утврђене у другим политикама да регулише питања из области енергетске политике.[543] Стога се ове измјене у Лисабонском уговору са аспекта анализе јавних политика могу тумачити као велики искорак напријед – сада можемо говорити о енергетској политици као правно регулисаној секторској политици.

Четири главна циља енергетске политике ЕУ успостављена су у члану 194, став 1. Уговора о функционисању ЕУ: обезбјеђивање функционисања енергетског тржишта; обезбјеђивање стабилног снабдјевања Уније енергентима; промовисање енергетске ефикасности и уштеде енергије, као и развој нових и обновљивих облика енергије и промовисање узајамне повезаности енергетских мрежа.[544]

Поред оквирних циљева, енергетска политика се последње вријеме регулише и допуњује различитим прописима и енергетским програмима, у складу са захтјевима које намеће тржиште. Прије свега, неопходно је уклонити бројне административне препреке и трговинске забране између држава чланица. Поред тога, неопходно је ускладити пореске норме и цјеновне политике у овој области, али и донети неопходне системске мјере за поштовање норми и стандарда, као и еколошких и безбједносних прописа.[545] Дакле, циљ је да се створи тржиште које би усклађено функционисало и гарантовало свим грађанима ЕУ равноправан приступ енергетским ресурсима, висок ниво заштите потрошача и умреженост свих инсталација за снабдјевање гасом и електричном енергијом на територији ЕУ.

Све институције су дужне да раде у смјеру испуњења ових циљева у пракси са крајњим циљем постизања добробити и енергетске безбједности свих грађана ЕУ. Стога ћемо у наставку размотрити надлежности сваке од кључних институција начин на који оне те надлежности примјењују у пракси.

Законодавна процедура дефинисана је у члану 194, ставови 2 и 3:

„2. Не доводећи у питање примјену других одредаба Уговорā, Европски парламент и Савјет, дјелујући у складу са редовном законодавном процедуром, утврђују мјере потребне за остварење циљева из става 1. Ове мјере се доносе након консултација са Економским и социјалним комитетом и Комитетом региона…

3. Одступајући од става 2, Савјет у посебном законодавном поступку и након савјетовања с Европским парламентом једногласно утврђује мјере које су њиме предвиђене, кад су оне искључиво фискалне природе.“[546]

---

[543] Видјети: http://www.inforse.org/europe/eu_table_lisbon.htm, посјећено: 05.01.2015.

[544] Члан 194. став 1. Наслов XXI, *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of European Union*, Official Journal of the European Union, *C326/134*, 26.10.2012. (у даљем тексту: Уговор о функционисању ЕУ)

[545] Europski parlament, Unutarnje energetsko tržište, Fact Sheets on the European Union, 2015, Internet izvor: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.2.html, posjećeno:20.05.2015.

[546] Europski parlament, Unutarnje energetsko tržište, Fact Sheets on the European Union, 2015

Лисабонски уговор на овај начин омогућује ЕУ да одређује смјернице енергетске политике, чиме су овлашћења у управљању енергетским ресурсима и снабдјевањем дјелимично пренета са држава чланица на ЕУ. Овим би се могло рећи да енергетска политика више није полузаједничка, како су је поједини аутори дефинисали услед недостатка експлицитно наведених процедура и институција које би се искључиво њом бавиле,[547] али то и даље не значи да су надлежности довољно јасно разграничене да би се могле правилно тумачити и примјењивати у пракси.

Одлуке доносе тако што Комисија даје предлог, а Савјет одлучује двотрећинском већином држава чланица, уз сагласност Европског парламента. Ово правило је лимитирано чланом 194. став 2. Уговора о функционисању ЕУ, према ком то не смије да утиче „на право држава чланица да одређује услове за искоришћавање својих енергетских извора, да бира између различитих извора енергије и самостално одређује структуру свог система енергетског снабдјевања (не доводећи притом у питање члан 192, став 2, тачку ц)". А у члану 192, став 2,[548] одредба о снабдјевању енергентима је управо контрадикторна претходној и због наметнутих високих стандарда еколошке политике готово увијек може однети превагу у пракси, јер утврђује да, у циљу заштите животне средине: „Савјет једногласно, у складу са посебним законодавним поступком, а након савјетовања са Европским парламентом, Економско-социјалним комитетом и Комитетом региона, доноси… ц) мјере које значајно утичу на избор државе чланице између различитих извора енергије и на општу структуру њеног снабдевања енергијом."[549]

4.5.4. Институционални проблеми и предложена решења

Осим што представља посебно поглавље, енергетска политика представља и саставни дио других сфера политике. Тако се ова политика, директно или индиректно, помиње и у другим дјеловима Лисабонског уговора, као што су: спољна политика (повезивање дугорочним развојним односима са земљама снабдјевачима и транзитним земљама преко „пакета приступа"), животна средина и климатске промјене (кључни елемент у смањењу угљен-диоксида је развој обновљивих извора енергије) и политика конкурентности на тржишту (приступ доступним енергетским ресурсима ради обезбјеђивања конкурентности европских предузећа и компанија).

У поглављу о економској политици, у члану 122, став 1. Уговора о функционисању ЕУ, додатно је ојачана клаузула о солидарности: „…Савјет може, на предлог Комисије, у духу солидарности између држава чланица одлучивати о мјерама које одговарају економској ситуацији, нарочито кад наступе озбиљне потешкоће у снабдијевању одређеним производима, првенствено у области енергетике."[550] У оваквим ситуацијама, Савјет доноси одлуке квалификованом већином.[551]

Иако ни овдје није прецизно наведено које су то „мјере у складу са економском ситуацијом", подразумијева се да ова клаузула значи да од појединих држава чланица може бити захтијевано да снабдјевају погођену државу чланицу у случају кризе, јер је овај став додат на захтјев Пољске да добије писане гаранције да може рачунати на помоћ од других држава чланица у случају наглог прекида снабдјевања енергентима. Главни подстицај за

[547] Видјети: Прокопијевић, М. *Европска унија*, стр. 530.
[548] Наслов XX – Животна средина Уговора о функционисању ЕУ
[549] Ова одредба се ограђује клаузулом да се њом не доводе у питање чланови 114. (мјере за приближавање одредаба закона и других прописа држава чланица) и 192. став 1. (редовни законодавни поступак ради остваривања циљева заштите животне средине) Уговора о функционисању ЕУ.
[550] Члан 122. Уговора о функционисању ЕУ
[551] Члан 16. став 3. Уговора о функционисању ЕУ

овакав захтјев била су горка искуства на терену: прва и друга гасна криза (2006. и 2009.), као кулминација конфликата у снабдјевању гасом из Русије која је, за разлику од нехомогене политике ЕУ, врло лако реализовала своју енергетску стратегију[552] и поентирала на појединачним билатералним споразумима са државама чланицама. Међутим, питање је како ће се наведена клаузула о солидарности примјењивати у пракси уколико дође до озбиљнијих енергетских криза које би погодиле већину држава чланица истовремено.[553] Осим тога, с обзиром да енергетска политика данас представља стратешки сектор економије, који је под јаким утицајем лобија енергетских компанија, ниједна држава чланица није у потпуности спремна да преда своје надлежности другима или да примјењује енергетску политику искључиво по директивама које се доносе на нивоу изнад њих.[554]

У области спољног дјеловања, Лисабонски уговор уводи неке значајне промјене које би могле да утичу на енергетску политику и подјелу надлежности између ЕУ и њених чланица. Члан 21, став 2. Уговора о ЕУ наводи да Унија треба да дефинише и спроводи заједничку политику и дјеловање и да ради у смјеру већег степена координације на свим пољима међународних односа. То значи, између осталог, и „помоћ у развијању међународних активности и мјера да се очува и побољша квалитет животне средине и одрживог управљања свјетским природним ресурсима како би се обезбиједио одрживи развој“.[555] У спровођењу ових и других мјера и обезбјеђивању конзистентности између различитих области спољног дјеловања ЕУ, као и између ових и других политика, члан 21, став 3. Уговора о ЕУ наводи да „Савјет и Комисија у сарадњи са високим представником Уније за спољну и безбједносну политику треба да обезбиједе конзистентност и у ту сврху треба да сарађују“.

Исто тако, у члану 218. Уговора о функционисању ЕУ, Савјет и даље одобрава почетак преговора ради постизања међународних споразума, утврђује преговарачке смјернице и доноси одлуку о закључивању споразума уз сагласност Европског парламента, те државе чланице још увијек могу да врше одређени утицај када су у питању међународни споразуми из области енергетске сарадње. Члан 218. став 3. Уговора о функционисању ЕУ утврђује да Савјет, на основу препорука Комисије и високог представника Уније за иностране послове и политику безбједности, уколико се питања односе искључиво или претежно на спољну и безбједносну политику, доноси одлуку којом се одобрава почетак преговора са трећом државом и именује преговарача или шефа преговарачког тима Уније. Члан 17. став 1. Уговора о ЕУ наводи да „са изузетком заједничке спољне и безбједносне политике и у осталим условима који су наведени у оснивачким Уговорима, Комисија треба да обезбиједи спољно представљање Уније“.

ЕУ има тзв. специјалне надлежности у свим сферама које су повезане са заједничком спољном и безбједносном политиком, сходно члану 24. Уговора о ЕУ. Иако не усваја законске акте у овој области, ЕУ утврђује и спроводи ову политику, између осталог, и преко функције предсједника Европског савјета и високог представника Уније за иностране послове и политику безбједности. Иако правни основ који се користи за спољни аспект енергетске политике ЕУ формално представља члан 194. Уговора о функционисању ЕУ, и даље је остало нејасно који правни основ Уговора треба користити у спољном дјеловању у области енергије и гдје треба повући линију између надлежности ЕУ и надлежности појединачних држава чланица. Стога је у Енергетској стратегији за конкурентско, одрживо и

[552] Видјети: Стратегија РФ до 2030: *Энергетическая стратегия России на период до 2030 года*, утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, Министерство энергетики Российской Федерациии, Москва, 2009г.

[553] У циљевима Енергетске уније видјети: *Energy Union Launched Today, Energy Union: secure, sustainable, competitive, affordable energy for every European*, Brussels, http://horizonenergy.ie/2015/02/26/521/, посјећено: 26.02.2015. и *Commission launches work on Energy Union*, European Commission - Press release, Brussels, 04 February 2015; такође видјети: Саопштење за штампу Комисије о покретању пројекта Енергетске уније, *Commission launches work on Energy Union, European Commission - Press release*, Brussels, 04.02.2015.

[554] Видјети: Magoń, Karol, *Energy Policy of the European Union and its Influence on EU Economic Competitiveness*, p.179

[555] Члан 21. став 2. тачка ф. Уговора о ЕУ

безбједно снабдјевање енергијом (тзв. Енергетска стратегија 2020)[556] додатно наглашено да спољна димензија енергетске политике ЕУ мора бити конзистентна са осталим спољним активностима секторских политика ЕУ.

4.5.5. Европски Савјет и Комисија као кључни актери у енергетској политици ЕУ

Европски савјет, чији су чланови предсједници земаља и влада држава чланица одређује заједничке стратешке интересе и циљеве ЕУ и не врши законодавну функцију (чланови 15, став 1. и 22, став 1. Уговора о ЕУ). Иако је политички углед Европског савјета значајно ојачан Лисабонским уговором, може се рећи да у сфери енергетске политике Европски савјет не може максимално да искористи своје надлежности. Разлог за то је, прије свега, чињеница да Европски савјет има ограничену улогу у комплексним и високо-технологизованим политикама као што је енергетска. У његов састав улазе предсједници држава и влада држава чланица ЕУ који нису много стручни у области енергетике, која има и своју технолошку страну, па се увијек ослањају на експертско мишљење Комисије и одбора сталних представника и радних група стручњака за повлачење даљих политичких потеза.

Европски савјет је ограничен и у институционалном смислу: састаје се свега двапут у пола године (члан 15, став 3 Уговора о ЕУ). Свакако да је тешко окупити државе чланице тако често око истог стола око наизглед много ургентнијих питања, а камоли око питања за које се зна да се по многим тачкама не слажу њихови појединачни интереси и која тек треба да се консолидују и усмјеравају ка стварању заједничке енергетске политике.

Стога и у академској литератури преовлађује теза да би било нереално очекивати да ће, учвршћене на темељима различитих националних интереса, појединачне енергетске политике држава чланица икад постати апсолутно конзинстентне, па Европски савјет увијек мора тражити компромисна решења при усвајању општих смјерница политике. Но, то не значи да се међусобна сарадња ипак не унапређује. Искуство из скорије историје енергетског снабдјевања показало је да се сарадња стабилно поспјешује, особито када се утврди да постоји заједнички ризик који се може ријешити само синхронизованим колективним мјерама на унутрашњем тржишту.

Заједнички приступ ризицима је први корак у дефинисању заједничких стратегија за потребе постизања заједничког циља.[557] Интересантно је да заједнички приступ заступају најчешће лидери оних држава чланица које су најрањивије у енергетском снабдјевању, док је код неких јачих држава чланица, нпр. Њемачке, један дужи период била примјетна растућа самосталност у спољној енергетској политици, у виду склапања билатералних уговора са трећим земљама (нпр. форсирање енергетског пројекта Сјеверни ток 2010. и 2011. године).

С друге стране, Европски савјет одређује смјернице по питањима који се тичу одређене земље или тематских цјелина као што је енергија: „Одлуке Европског савјета о стратешким интересима и циљевима ЕУ односе се на заједничку спољну и безбједносну политику и на друге области дјеловања ЕУ на спољном плану. Те одлуке могу обухватати односе Уније са одређеном земљом или регионом или могу бити тематске природе“.[558] На овај начин Европски савјет може индиректно да обликује спољну димензију енергетске политике ЕУ, односно, да директно утиче на преговарачке активности самих држава чланица при закључивању појединачних енергетских уговора.

[556] Видјети Извјештај Комисије за 2014. годину: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and The Committee Of The Regions, European Commission, *Energy 2020 - A strategy for competitive, sustainable and secure energy,* COM(2010) 639 final, Brussels, 10.11.2010.

[557] Drozdiak, William, *The Brussels Wall*, Foreign Affairs, Vol. 89, Issue 3, May/Jun2010, p.15

[558] Чл. 22 став 2. Уговора о ЕУ

Европски савјет, дакле, у потпуности користи своје надлежности у давању политичких смјерница. Тако је на самиту у јуну 2014. усвојио и стратешки програм ЕУ за наредних пет година, у ком се као један од пет приоритета наводи Енергетска унија са пратећим дугорочним циљевима климатске политике са којима је усклађена. Ове стратешке смјернице даље је разрадио Жан Клод Јункер (Jean-Claude Juncker) у својим политичким смјерницама за нову Комисију, по доласку на њено чело у новембру 2014. године, док је на засједању Европског савјета у децембру 2014. године захтијевано да Комисија до самита у марту 2015. године презентује и своју стратегију што је и учинила, разрадивши предлог пројекта Европске енергетске уније.[559]

Комисија је институција задужена за имплементацију мјера и законских прописа и иницијатор и предлагач закона. У оквиру Комисије питањима енергетске политике бави се Генерални директорат за енергију, који је основан управо у циљу рјешавања недоследности, прије свега због узајамних преклапања и празнина ,у надлежностима које Комисија има у овој области.[560] Под политичким вођством комесара за енергетику, Генерални директорат за енергију одговоран је за развој и имплементацију енергетске политике ЕУ. Кроз развој и имплементацију иновативних политика, овај директорат је надлежан да допринесе успостављању енергетског тржишта које би и грађанима и компанијама обезбиједило енергију у довољним количинама и по приступачној цијени, уз помоћ технолошки развијених енергетских система. Исто тако, он промовише одрживу енергетску производњу, транспорт и потрошњу у складу са развојним планом ЕУ 2020, али и у складу са циљевима де-карбонизације до 2050.

У спољној димензији енергетске политике надлежност потпада под мандат комесара за енергетику.[561] У складу са Регулативом бр. 944/2010,[562] Комисија треба да координира активности у односима са трећим земљама, ради на припреми споразума о снабдјевању и транзиту гасом у кризним ситуацијама и гарантује стабилно снабдјевање гасом. Према овој Регулативи, Комисија треба да буде овлашћена да именује радно тијело које би контролисало транзитне токове снабдјевања гасом у кризним ситуацијама и у консултацијама са трећим земљама које су укључене, али и да преузме улогу посредника у спору уколико криза настане због проблематичне ситуације у трећој земљи.

У пракси, у енергетским пројектима од „европског интереса“, (као што су, рецимо, били Јужни ток и Набуко) комесар за енергију води главну ријеч, док Високи представник уније за спољну и безбједносну политику има секундарну улогу. У Савјету се жале да Комисија тежи да има контролу над преговорима, док Комисија критикује Савјет због подривања покушаја да се говори „једним гласом“ у односима са трећим земљама и што је приморана да убјеђује државе чланице да неће прекорачити овлашћења у областима које су у надлежности држава.[563] Главни аргумент Комисије је да ће представљање бити много ефикасније ако се унапријед дефинише јединствен став по питањима која се једнако тичу и држава чланица и ЕУ.

Када је у питању спољно представљање ЕУ у области енергетске политике, високи представник за спољну и одбрамбену политику представља интересе ЕУ. Комисија строго контролише да високи представник Уније за иностране послове и политику безбједности не

[559] General Report on the Activities of the European Union, 2014, p. 117
[560] Исто
[561] Braun, Jan Frederic, EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules: Between a new policy and business as usual, 2011, p.16
[562] Видјети: Регулатива бр. 944/2010 донета од стране Европског парламента и Европске комисије о мјерама гарантовања безбједности снабдјевања гасом, Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC, *Official Journal of the European Union,* L 295/1, 12.11.2010.
[563] Видјети: Регулатива бр. 944/2010 донета од стране Европског парламента и Европске комисије о мјерама гарантовања безбједности снабдјевања гасом, Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC, *Official Journal of the European Union,* L 295/1, 12.11.2010.

прекорачи своја овлашћења. Тако он може да презентује и заступа одређене интересе ЕУ у области енергије који су повезани са одређеним регионалним проблемима и политиком према трећим земљама (као што је, рецимо, својевремено радила Кетрин Ештон док је била на тој функцији), али главну и завршну ријеч по питању конкретних енергетских тема има Генерални директорат за енергију".[564]

Генерални директорат за енергију је стручно тијело које развија стратешке анализе за енергетски сектор, промовише стварање јединственог унутрашњег енергетског тржишта; подржава јачање енергетске инфраструктуре, гарантује експлоатацију домаћих извора нафте у безбједним и конкурентским условима; представља и води енергетску спољну политику; помаже технолошки развој и иновације; надгледа примјену постојећих закона ЕУ и подноси законске предлоге и сл.[565] Дужности директора Генералног директората су, поред побројаних, и да тежи испуњењу циљева из Енергетске стратегије 2020. који се односе на обновљиве изворе енергије и да поспјешује сарадњу са осталим институцијама ЕУ.

Проблем који се јавља у примјени ових политика је првенствено одбијање држава чланица да улажу додатна средства за пројекте у овој области јавних политика. За разлику од претходног комесара, Гинтера Етингера (*Günther Herrmann Oettinger*), коме актуелне околности нису ишле на руку да би могао да успјешно усмјери државе чланице да издвоје додатна средства за пројекте енергоснабдјевања, новом комесару за климатску политику и енергетику, Мигелу Аријесу Кањетеу (*Miguel Arias Cañete*), управо су неки нетржишни разлози, махом политички и безбједносни, помогли да започне велики пројекат који ће умногоме одредити будућу енергетску политику ЕУ. Одмах на почетку свог мандата он је добио задатак да припреми Стратегију за стварање Енергетске уније.

Он је већ најавио да ће до краја 2016. године бити усвојени закони за јединствено тржиште електричном енергијом, али и реформе цјелокупног тржишта (усмјеравање новог концепта Енергетске уније директно на потрошаче, већи степен информисаности потрошача о цијенама и трошковима и доступност минимум три различита извора снабдјевања енергентима у циљу слободног избора добављача и типа енергије).[566] Марош Шевчович је ове амбициозне циљеве Комисије јачања надлежности и још амбициозније иницирање пројекта Енергетске уније, правдао лошим стањем на енергетском тржишту, које је актуелну енергетску политику ЕУ учинило неодрживом у сваком смислу и наметнуло потребу за хитном реорганизацијом.[567]

Поред Комисије и њених органа, према Генералном извјештају о активностима ЕУ из 2014. године, показало се да је Европски парламент у протеклом времену показао доста иницијатива у виду правно необавезујућих извјештаја у којима су изнети општи ставови и закључци о актуелним питањима, међу којима и о питањима енергетске политике и програма снабдјевања до 2030. године.[568]

Члан 194. Уговора о функционисању ЕУ поздрављен је од Европског парламента као основа за даље ширење његове надлежности, али и надлежности осталих институција ЕУ у сфери енергетске политике. Увођење члана 218. став 6а) Уговора о функционисању ЕУ који се односи на закључење међународних уговора је од велике важности за поправљање улоге Европског парламента у сфери енергетских питања, јер обезбјеђује да Европског парламент буде одмах и у потпуности информисан о свим фазама процедуре од стране Комисије и предсједништва Савјета.[569]

---

[564] Braun, 2011, p.17

[565] Видјети: http://ec.europa.eu/dgs/energy/mission_en.htm, посјећено: 20.02.2015.

[566] Видјети: Cañete, Miguel Arias, A New Deal for Europe's Energy Consumers, European Commission, Press Release Database, London, 12 March 2015

[567] European Commission - Press release, *Commission launches work on Energy Union*, Brussels, 04 February 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4103_en.htm, посјећено: 05.02.2015.

[568] European Commission, General Report on the Activities of the European Union, 2014, p. 249

[569] Braun, 2011, p.9

У међународним уговорима, у областима на које се односи уобичајена законодавна процедура, сагласност Европског парламента је обавезна.[570] Тако и у енергетским пројектима који су од општег интереса ЕУ (какви су били Набуко и Јужни ток), ниједан уговор није могао и не може се постићи без сагласности Европског парламента. Исти члан омогућује Европском парламенту да буде присутан у међународним организацијама као што су Међународна енергетска агенција, Енергетска уговорна повеља и Енергетска заједница.

Што се тиче улоге Савјета у креирању јавних политика у области енергетске политике, може се рећи да су формалне надлежности предсједавајућег Савјета након Лисабонског уговора значајно су умањене, особито у односу на Европски савјет, који је добио сталног предсједника, али и у односу на функцију високог представника Уније за иностране послове и политику безбједности. С друге стране, ресорни министар из државе чланице која предсједава ЕУ и даље предсједава сједницама Савјета, па и даље може да контролише агенду састанака на тему спољних послова по конкретним питањима која имају и међународни значај, што се односи и на енергетску политику.[571] Тако и високи представник Уније за иностране послове и политику безбједности може имати потешкоће да контролише конзистентност праваца дјеловања свих аспеката спољне политике.

Током 2010. године испливале на површину су и одређене тензије између Савјета и Комисије у спољној димензији енергетске политике. Тако су се у Савјету жалили на претјерану самосталност Комисије у Енергетском савјету и њено одбијање да информише Савјет о статусу енергетских састанака са САД, што је противно интерним правилима функционисања ЕУ у Енергетском савјету која налажу да ће „Комисија редовно извјештавати државе чланице о развоју сарадње са САД по овом питању и свим евентуалним промјенама.“[572] Комисија, пак, избјегавањем институционалног „претрпавања“ у овој области и ограничавањем националних влада да унесу своје државне интересе и ставове у предлоге, одбија да извјештава Савјет, како он не би био у могућности да утиче на њен експертски приступ горућим проблемима у овој области.

4.5.6. Покушај ширења надлежности Комисије кроз стварање Енергетске уније

Жан Клод Јункер је још у политичким смјерницама за Комисију у новом саставу навео опште принципе нове, реорганизоване енергетске политике и најавио стварање Енергетске уније, у складу са актуелном геополитичком ситуацијом. Ова унија је примарно презентована као пакет мјера које се уводе у циљу рјешавања и данас актуелног проблема: ЕУ, из комерцијалних или политичких разлога, увози гас по превише високој цијени и условљена је умногоме условима које диктира руска страна на тржишту гаса. Стога је и наметнута неопходност јединственог наступа на тржишту. Јункер је, као и његови претходници, диверзификацију извора снабдјевања одредио као приоритет с амбициозним средњерочним циљем – да ЕУ по развоју обновљивих извора и облика енергије буде прва у свијету.[573]

С друге стране, стварању концепта Енергетске уније се приступило и због незадовољства превише уопштеним одредбама и практичном примјеном надлежности дефинисаних Лисабонским уговором које се тичу енергетске политике. Енергетска унија је протумачена и као тежња да се додатно јасније разграничи које надлежности припадају ЕУ, а које се задржавају на нивоу држава чланица. Ову тезу оправдава чињеница да је након

[570] Braun, 2011, p.9
[571] Видјети: Drozdiak, William, The Brussels Wall,Foreign Affairs, 2010, pp. 7-12
[572] Braun, 2011, p.8
[573] Juncker, Jean-Claude, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change - Political Guidelines for the next European Commission, Strasbourg, 15 July 2014, p. 7

покретања овог пројекта дошло до озбиљне дебате између Европског савјета и Комисије. Могли смо и у медијима да испратимо расправу између представника ових институција о томе како је која од институција ЕУ разумјела ове реформе.

Комисија је у складу са покретањем пројекта Енергетске уније захтијевала да јој се достављају извјештаји о детаљима преговора прије закључивања међувладиних билатералних уговора држава чланица. Извјештаји би требало да се припремају од самог старта билатералног процеса, како би се благовремено обезбјеђивала процјена усклађености са принципима унутрашњег тржишта и критеријумима за безбједност снабдјевања. Штавише, Комисија је тражила и да буде присутна у преговорима који претходе потписивању међувладиних уговора, а државама чланицама је савјетовано да прије него потпишу било какве билатералне енергетске уговоре са трећим земљама, прије свега са Русијом – обавезно извијесте о томе Комисију. Међутим, ово би већ било иступање Комисије из сфере својих овлашћења и државе чланице су се одмах потрудиле да се такав предлог не прихвати.

Европски савјет генерално је подржао концепт Енергетске уније. Међутим, на састанку Европског савјета у марту 2015. године реформски предлози Комисије значајно су ублажени. У извјештају након састанка изнет је одлучан став да је основни принцип Енергетске уније – енергетска безбједност снабдјевања и да се даље од тога не може ићи. Европски савјет је поменуте предлоге Комисије протумачио као покушај да себи придода још неке надлежности. Доналд Туск (*Donald Franciszek Tusk*), предсједник Европски савјет, јасно је изнео став држава чланица да Комисија не може бити присутна у билатералним међувладиним преговорима на највишем нивоу. Контраргумент Комисије у вези са тим је да би се њеним присуством у преговорима обезбиједио јединствени наступ на тржишту и јак одговор на притисак друге преговарачке стране. Стога је овакав извјештај протумачен од стране предсједника Комисије као апсолутно разводњавање концепта Енергетске уније.

Притом, Европски савјет је ублажио и Шевчовичеву иницијативу да сви енергетски билатерални уговори треба да буду транспарентни и доступни на увид Комисији и закључио да транспарентност треба да покрива само питања снабдјевања гасом, при чему гасни преговори и даље не могу да буду политичко питање, већ треба да остану искључиво у сфери економије и бизниса. У том смислу, државе чланице Енергетску унију прихватају више као позив да се компаније из држава чланица ЕУ удруже ради лакшег опстанка и бољег функционисања на енергетском тржишту. И то је уједно и био став јаких држава чланица.

Поређења ради, када се у Европском савјету дискутовало о Стратегији 2030, државе чланице су се међу собом подијелиле у ставовима на „стару“ и „нову“ Европу… Западне државе чланице (у првом реду Њемачка, Француска, Велика Британија, Данска, Финска, Холандија) подржале су амбициозне циљеве које је предложила Комисија, заједно са усклађеном климатском политиком, док су остале државе чланице (углавном Мађарска, Чешка, Словачка, Румунија и Бугарска) тражиле да се ниво постављених захтјева и стандарда смањи како не би утицао на њихову конкурентност.[574] Стога и није први пут да се коначна одлука Европског савјета изда у виду „разводњеног саопштења“, у ком се опет оставља државама чланицама да на неки начин саме одлучују о испуњењу циљева које је предложила Европска Комисија.

Поред тога, на поменутом састанку Европског савјета у марту 2015. године, и новопокренуто питање обновљивих извора енергије је исто тако оцијењено као превише исфорсирано од стране Комисије, јер није изводљиво да то постане примарно „гориво“ у енергетском снабдјевању. Многе државе чланице су се побуниле против тако високо постављених и скупих захтјева афирмације и увођења обновљивих ресрса у том обиму. Такође, Европски савјет је одбио и Комисијин покушај да слободан проток енергената

[574] Видјети: Кавешников, Николай, Евросоюз принял стратегию развития в области климата и энергетики до 2030 года, МГИМО, 05.11.2014. http://www.mgimo.ru/news/ experts/ document 261355.phtml, посјећено: 02.03.2015.

дефинише као „пету основну слободу ЕУ“. Образложење је једноставно – она је већ обухваћена другом од четири основне слободе ЕУ (слобода протока робе и услуга). Комисија се, пак, бранила аргументом да је тај назив употребљен првенствено за промовисање узајамног повезивања енергетских система унутар ЕУ, без тенденције да се мијења Лисабонски уговор.

Без обзира на дебату која је разоткрила кључне проблеме у спровођењу енергетске политике ЕУ и евидентно минирање свих покушаја Комисије као извршног тијела да имплементира мјере из ове области, Комисија је најавила да ће ускоро почети да објављује и годишње извјештаје о напретку пројекта Енергетске уније. Као основни разлог наводи се расвјетљавање актуелних проблема у овој области и усмјеравања политичке дебате,[575] чиме је показала да ће наставити да промовише и брани свој концепт Енергетске уније у пракси и да јача своје надлежности у енергетској политици. Штавише, неки аутори примјећују да већ дуже вријеме постоји појачана тенденција надгледања билатералних енергетских уговора држава чланица са трећим земљама од стране Комисије, као и све јаче тежње да се правила енергетске политике извезу и у сусједне државе, прије свега на будуће државе чланице.[576]

4.5.7. Агенција за сарадњу енергетских регулатора

Као подршку у јачању својих надлежости Комисија форсира независно функционисање Агенције за сарадњу енергетских регулатора (енг. ACER), која би имала улогу супервизора и тако успјешно рјешавала сва прекогранична питања у интересу унутрашњег тржишта и надзирала његов развој.[577] Ова Агенција одговара вертикално Комисији на основу Регулативе 73/2009, те подноси годишње извјештаје о имплементацији смјерница које Комисија издаје, а хоризонталну сарадњу остварује у процесу мониторинга регионалних енергетских тржишта.[578] На тај начин би требало да се повећа и ниво међусобне сарадње држава чланица са овом Агенцијом.

Чини се да су државе чланице све више спремне на овакву врсту сарадње, особито оне зависне од увоза енергената, а Комисија преко својих финансијских програма има начина да их у томе стимулише и подржи. Међутим, поједини аутори који су се бавили и утицајем националних регулаторних тијела држава чланица у сфери енергетске политике, упозоравају да, иако свакако треба промовисати регулаторне механизаме у циљу „доброг управљања“ на којем инсистира ЕУ, постепено јачање и пролиферација ових тијела може заправо да угрози основне циљеве политике и да генерише сукоб око надлежности са паралелним, негдје и конкурентним органима Комисије.[579]

Овим се уједно отвара и питање улоге тржишних регулатора са аспекта јавних политика у новом систему регулације. До сада су се у анализама секторских политика аутори углавном фокусирали на кључне актере, занемарујући притом остале димензије јавних политика. Наравно, улога неформалних актера, односно различитих врста друштвених организација није се занемаривала, али би се анализа ових политика увијек темељила на тези

[575] Energy Union Factsheet, European Commission - Fact Sheet, Press releases database, Brussels, 25 February 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4485_hr.htm, посјећено: 26.02.2015.
[576] Видјети: Aalto, Pami, *Institutions in European and Asian energy markets: A methodological overview*, Energy Policy No. 74 (2014), 4-15, Institute of Advanced Social Research, p.6
[577] Leak names ACER as Energy Union supervisor, EurActiv, http://www.euractiv.com/sections/energy/leak-names-acer-energy-union-supervisor-312309, посјећено: 20.02.2015.
[578] Waloszyk, 2014., 206.
[579] Colgan, Jeff Keohane, Robert O. and Van de Graaf, Thijs, Institutional Change in the Energy Regime Complex, http://www.coleurope.eu/content/gclc/documents/04b%20GCLC%20Working%20Paper%2002-04.pdf, посјећено: 06.04. 2015.

да су јавне политике директно резултат ангажмана институција власти и јавне управе којим се рјешавају горући проблеми у одређеном сектору. [580]

У случају сектора природног гаса на нивоу ЕУ, ове политике су ипак резултат специфичних институционалних „аранжмана“ између тржишних регулатора, националних регулаторних тијела (National Regulatory Authorities, NRAs), националних тијела за конкурентност (National Competition Authorities, NCAs), владиних служби и администрација држава-чланица и Комисије, који подразумијевају једнако хоризонталне и вертикалне обрасце сарадње.[581]

4.5.8. Специфичности и отворени проблеми енергетске политике ЕУ

Поједини аутори сматрају да се, упркос гасним кризама, ЕУ ипак није системски позабавила питањем снабдјевања природним гасом, а тржишни механизми сами по себи нису дали одговор на проблем снабдјевања.[582] С друге стране, поменуто раздвајање власничких структура уопште није заштитило ЕУ од руског гаса. Штавише, омогућило је руским инвеститорима, који су уједно и добављачи природног гаса, инвестирање у европске дистрибутивне мреже и системе складиштења, што је заправо, само ојачало руску позицију на мапи снабдјевања ЕУ.[583]

Поред тога, и Комисија је правила грешке у планирању стратегије и политике снабдјевања. Наиме, иако заговара потпуну либерализацију тржишта, кроз прописе индиректно признаје да тржишни механизми сами по себи не могу помоћи у гарантовању сигурности снабдјевања, па је потребна интервенција јавног сектора. Тако се уводе корекције у тржишном приступу у виду протекционистичких мјера, које је заговарала управо Комисија: финансирање неопходне инфраструктуре, прописи о безбједности снабдјевања и надзор над склапањем уговора са трећим земљама. С обзиром на то да се овакве, нетржишне мјере, косе са темељним слободама на којима почива ЕУ, исте су у више наврата биле предмет преиспитивања од стране Суда ЕУ, али ипак нису потврђене као нарушавање тих слобода.[584]

Анализом еволуције законодавне активности ЕУ у области енергетске политике, Гранић је уочио неколико специфичности, кључних за провјеру наше хипотезе:

1) ЕУ жели да успостави јединствено енергетско тржиште у умреженим системима у условима институционалне неусклађености држава чланица у овој области;

2) Неријешени власнички односи на простору ЕУ отежавају нормално функционисање тржишта;

3) Недовољно разматрање безбједности снабдјевања – посебно ако се има у виду чињеница да до момента наглих прекида у снабдјевању од стране Русије 2006. и 2009. године није озбиљније разматрано ово питање, да би тек 2014. године спроведено истраживање на територији читаве ЕУ о рјешењима енергетског снабдјевања у случају наглих прекида.

4) Недовољно разматрање дугорочних интереса и анализа функционисања тако створеног, јединственог енергетског тржишта, односно нових тржишних околности и законитости које важе на отвореном тржишту.

5) Неправилно конципиран глобални приступ енергетској политици ЕУ, према коме се најчешће вишкови у енергетском снабдјевању једних држава чланица компензују на

[580] Petak, Zdravko, Dimensions of Pubic Policy and Governement, p.10
[581] Waloszyk, Monica, Law and the Policy of the European Gas Market, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014. стр. 203.
[582] Видјети: Miljenić, 2018, p. 8
[583] Miljenić, 2018, p. 8
[584] Исто

нивоу ЕУ и прикривају стварну слику о енергетским дефицитима код других држава чланица.[585]

Најзад, Гранић је закључио да до појаве ЕУ и, уопште, до тенденција стварања јединственог енергетског тржишта, у државама чланицама ЕУ нису постојала појединачна енергетска тржишта, већ засебни енергетски системи са различитим рјешењима у власништву и организацији, као и с различитим мјерама и циљевима енергетске политике,[586] што је за нашу хипотезу такође битна полазна претпоставка.

Поред наведених карактеристика, може се рећи и да највеће изазове на тржишту гаса ЕУ данас представља проблем дугорочних уговора, који се склапају између земаља произвођача (првенствено Русије) и земаља увозница.[587] То је на неки начин и разумљиво, јер поред тога што још увијек нису развијени у већој мјери алтернативни извори снабдјевања, цјелокупна размјена гаса на евроазијском тржишту одвија се кроз неколицину утврђених рута, односно кроз једину могућу постојећу мрежу гасовода.

Могло би се рећи да и једној и другој уговорној страни може бити користан дугорочни уговор: за једне је он гаранција стабилности снабдјевања гасом без прекида испорука, за друге – сигуран извоз и унапријед договорена будућа продаја гаса. Међутим, земље увознице унутар ЕУ другачије гледају на ову равнотежу и теже краткорочним уговорима, док год постоји опасност од претјеране зависности од Русије као тренутно највећег извозника гаса. Зато прибјегавају политици диверзификације извора снабдјевања, која би подразумијевала укључивање и других извора снабдјевања, али и алтернативних врста енергената.

4.5.9. Енергетска безбједносна стратегија из 2014. године и тзв. стрес-тестови

Поред активирања Агенције за сарадњу енергетских регулатора, Комисија је као одговор на превелику зависност од руског гаса, објавила своју Енергетску безбједносну стратегију у мају 2014. године.[588] Поред дугорочних мјера, које су већ опште познате и подразумијевају разрађене циљеве из Лисабонског уговора, акценат је стављен на краткорочне планове. Тако је Комисија предузела краткорочне мјере за зиму 2014-2015. године у виду тзв. енергетско-безбједносних стрес-тестова, који су спроведени у 38 европских земаља, укључујући све државе чланице.

Стрес-тестови су се огледали у симулацији два сценарија наглог прекида снабдјевања за период од једног мјесеца или шест мјесеци: потпуни прекид снабдјевања руским гасом и прекид снабдјевања руским гасом кроз украјинску транзитну руту. Резултати су показали слабости које се могу рјешавати једино уколико не буде појединачних интервенционистичких мјера држава чланица, уколико се уклоне међуграничне баријере у енергетској трговини и именује поменути супервизор који би надгледао развој праваца снабдјевања гасом.[589]

Енергетска безбједносна стратегија ЕУ (енг. European Energy Security Strategy), која је донета исте године када су и извршени поменути стрес-тестови, утврђује стога у којим областима одлуке морају бити заједнички донете или конкретне мјере примијењене на краткорочном, средњерочном и дугорочном плану, како би се адекватно одговорило на енергетске пријетње. Стратегија се базира на осам кључних мјера које промовишу тјешњу сарадњу подупрту принципом солидарности, уз поштовање сваког појединачног избора

[585] Видјети: Гранић и сарадници, 2007. стр. 139
[586] Видјети: Гранић и сарадници, 2007, стр. 138
[587] в. Cherp, Oleg; Jewell, Jessica, The three perspectives on energy security: intellectual history, disciplinary roots and the potential for integration, Current Opinion in Environmental Sustainability, Lund University, 2011, p.3
[588] http://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy/energy-security-strategy, посјећено: 04.03.2015.
[589] Исто

државе чланице по питању снабдјевања енергетским ресурсима. Кључне мјере обухватају, поред хитних мјера унапређења енергетског снабдјевања у циљу превазилажења великог прекида у снабдјевању током зиме 2014/2015, и: модерирање енергетске тражње, изградњу функционалног и интегрисаног унутрашњег тржишта, повећање енергетске производње у ЕУ, диверзификацију снабдјевања енергетским ресурсима и неопходну пратећу инфраструктуру, већи степен координације енергетских политика и јединствено иступање и представљање у међународним енергетским односима.[590]

4.6. Стратешко дефинисање односа према Русији као кључном снабдјевачу и нова украјинска криза 2015. године

Европски комесар за климатску политику и енергију, Мигел Кањете, изјавио је својевремено, поводом прекида испорука гаса из Русије: „Након гасних криза које су оставиле многе милионе у хладноћи, рекли смо: никад више. Међутим, стрес-тестови из 2014. године показали су да смо и даље веома рањиви на велике прекиде у снабдјевању гасом.“[591] Наиме, односи ЕУ и Русије, о којима ћемо више говорити у наредном поглављу, оптерећени су геополитичким, историјским и геоекономским промјенама након распада СССР[592], и кроз призму тих односа сагледава се и политика снабдјевања природним гасом као секторска политика у којој се овакви односи изражено рефлектују. Због тога ЕУ континуирано преиспитује своју сопствену производњу и дјеловање на унутрашњем тржишту, план снабдјевања природним гасом и алтернативне политике снабдјевања.

Формално, енергетски односи ЕУ и Русије су одређени и унапријед дефинисани стратегијским документима обје стране од самог почетка озбиљније трговинске размјене. Тако се у руској Средњерочној стратегији из 1999. године (рус. Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000 - 2010 гг.)), истиче да Русија у ЕУ не види као циљну унију којој ће се прикључити, већ трговинског партнера,[593] док се у Заједничкој стратегији ЕУ према Русији (енг. Common strategy of the European Union on Russia)[594] предвиђа развој ЕУ-руског партнерства кроз перманентни дијалог и успостављање заједничких, сталних механизама за његову реализацију, уз посебно разрађени дио о смањењу примарно руског утицаја у земљама бившег СССР.[595]

Заједничка стратегија ЕУ према Русији из 1999. године имала је за један од кључних циљева укључивање Русије у европски економски простор. Мјере које су тим документом предвиђене, обухватале су, између осталог, и унапређење правних и регулаторних оквира за ову сарадњу, економске и законодавне реформе у Русији, усклађивање законодавних процедура и стандарда.[596] Може се закључити да је у овом, иницијалном периоду процвата тражње за руским гасом и увећања трговинске размјене, ЕУ заиста озбиљно приступила питању укључивања Русије у своја енергетска тржишта, те је у складу са тим, била значајно

[590] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *European Energy Security Strategy*, COM(2014) 330 final, Brussels, 28.5.2014, p.3-5.
[591] Grigas, Agnia, The New Geopolitics of Natural Gas, Harvard University Press, London, 2017. p. 164
[592] Вукадиновић, Радован и Чехулић Вукадиновић, Лидија, Политика еуропских интеграција, Љевак, Загреб 2011. стр. 343.
[593] Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000 - 2010 гг.), Дипломатический вестник, N 11, 1999 год
(Хельсинки, 22 октября 1999 года)
[594] Common strategy of the European Union on Russia, European Council, Cologne, 3 and 4 June 1999
[595] Вукадиновић и Чехулић, 2011, 352.
[596] Видјети: „Implementation of the EU/Russia Common Strategy: EU Trade Policy Priorities in the Short to Medium Term“, Official Journal L/157 of 24 June 1999.

заинтересована и за унутрашње тржишне реформе код свог будућег све битнијег трговинског партнера. Штавише, у једном од стратешких докумената, као што је „Имплементација заједничке стратегије: Приоритети трговинске политике ЕУ од краткорочних до средњерочних временских оквира“ својевремено су били похваљени напори руске владе да се покрену реформе у економском сектору и ојача руска привреда комбинованом економском политиком јаког централизованог државног лидерства и елемената „прагматичне либерализације тржишта“.[597]

Међутим, након поменутих гасних криза, перципирање улоге Русије на енергетском тржишту ЕУ значајно се промијенило. Усвојени су поменути стратеши документи, политике диверзификације и бројне друге политике снабдјевања алтернативним изворима енергије или од алтернативних снабдјевача. Међутим, већ након спроведених стрес-тестова дошло је до нових криза у снабдјевању и то опет у испорукама преко територије Украјине. У фебруару 2015. године, Газпром је, према оптужбама из Украјине, умјесто испоруке предвиђених 114 милиона кубних метара гаса, испоручио свега 86 милиона кубних метара гаса, без образложења о разлозима неиспуњавања уговора.[598] Тада је украјинска државна компанија Нафтогаз упозорила Газпром да више неће исплаћивати своје обавезе према тој компанији, уколико се не буде придржавала количина испорука утврђених уговором.[599] Алексеј Милер, директор Газпрома, накнадно је обавијестио јавност да Украјина није платила за мартовске испоруке, како је предвиђено било ставком „претплаћено снабдјевање“ у уговору, те су стога испоручене искључиво оне количине за које је извршено плаћање.[600] Тако је покренут још један у низу спорова преко треће стране који је довео у питање стабилност снабдјевања.

Руски став је био да се тек по извршењу плаћања заостале испоруке могу очекивати, како је и уговором регулисано, у року од два наредна дана. Додуше, Милер је у једном од обраћања тада најавио да због прекида процедура и кашњења у плаћању, испоруке могу каснити још 2 дана додатно, што значи ускраћивање снабдјевања за ЕУ на четири дана. Иронија је што су се све стране позивале на Уговор о снабдјевању природним гасом, потписаним у Бриселу 2009. године од стране ЕУ, Русије и Украјине додати Амандман 33 из 2014. године, према ком је Газпром дужан да безусловно испоручи наручене количине не дуже од два дана од дана пријема наруџбе.[601]

Генерални директорат за конкурентност на тржишту испитао је случај из 2015. године и питање да ли је Газпром као доминантни снабдјевач на тржишту ЕУ злоупотријебио своју позицију за ометање снабдјевања земаља Централне и Источне Европе (конкретно, Бугарска, Чешка, Естонија, Мађарска, Литванија, Летонија, Пољска и Словачка).[602] Тада, а и у наредних неколико случајева, овај Директорат је закључио да Газпром директно и индиректно подрива принципе слободног тржишта ЕУ. Касније су неке од оптужби биле и да у билатералним уговорима са европским државама ова компанија намеће клаузуле са територијалним рестрикцијама (које забрањују препродају гаса изван граница државе којој је тај гас продат), клаузуле о забрани извоза, клаузуле о дестинацијама (које подразумијевају да купљени гас само држава с којом је склопљен уговор о куповини гаса може трошити или препродати одређеним купцима унутар граница те државе), те друге мјере, попут добијања специјалних одобрења од компаније Газпром за даљу продају и дистрибуцију гаса. Овим је Газпром, првенствено као доминантан снабдјевач ових тржишта, прекршио сва правила

[597] „Implementation of the EU/Russia Common Strategy: EU Trade Policy Priorities in the Short to Medium Term“, Official Journal L/157 of 24 June 1999.
[598] “Gazprom threatens to stop gas supplies to Ukraine in two days“, Unian Information Agency, 24 February 2015, посјећено: 24.3.2019.
[599] Исто
[600] Исто
[601] Исто
[602] „Energy Union is “deepest transformation of energy systems since Industrial Revolution“,“ Exclusive interview Maros Šefčovič, Energy Post, January 8, 2018 посјећено: 14.03.2019.

конкурентности тржишта и онемогућио слободни проток природног гаса између ових држава и изван овог региона.[603]

На овај начин је још једном постало евидентно колико спор између Русије и Украјине може да се одрази на цјелокупни процес снабдјевања унутар ЕУ. Питањима енергетског дијалога и савременим тржишним политикама и стратегијама двије стране више ћемо се бавити у поглављу „Производња и извоз руског гаса".

4.6.1. Модел симулације процеса одлучивања код политике набавке природног гаса у ЕУ

Аутори Грабау и Хегелих развили су посебан модел симулације процеса одлучивања у јавним политикама ЕУ и предвиђања будућих процеса доношења одлука у симулираним условима, и то конкретно у домену политике набавке гаса.[604] Аутори у моделу симулације анализирају спољну димензију политике набавке природног гаса и то у конкретним државама-чланицама и институцијама ЕУ које су у моменту припреме ове анализе биле репрезентативни узорци за овај модел.

Државе чланице за ову студију случаја одабране су на основу података о количини увезеног гаса и супротстављених ставова по питању политике набавке и диверзификације увоза гаса: Њемачка, Италија, Француска, Шпанија, Уједињено Краљевство, Холандија, Мађарска, Пољска, Чешка и Европска комисија. Аутори су се фокусирали првенствено на методологију што прецизнијег дефинисања будућих политика анализираних актера и постављају три истраживачка питања: да ли су симулације адекватан инструмент анализе спољне димензије набавке гаса ЕУ? Који стандарди морају бити задовољени да би предвиђање било што прецизније и транспарентно? Како симулирати будуће сценарије одлучивања у политици набавке гаса?

Свако предвиђање зависи од поузданости и тачности информација које се користе у анализи.[605] Нажалост, предвиђања су у овој, осјетљивој области јавних политика ЕУ најчешће су субјективна, јер су једнако и политичко и економско питање, тако да аутори често не могу да се одупру искушењу да у анализу не убаце неке од својих политичких ставова. Грабау и Хегелих су покушали бити објективни, у смислу коришћења званичних података Међународне агенције за енергетику и позиционираности држава-чланица и институција ЕУ према конкретним, тада актуелним, гасоводним пројектима на основу података из водећих њемачких и енглеских средстава информисања и јавних дебата.

Начелно, идеја је била одлична: извести симулације процеса доношења одлука у ситуацији кад не постоји сагласност међу државама-чланицама. Обично у одређивању политика постоји нека општа сагласност о вриједностима које се заступају и општим циљевима који се теже постићи. У енергетској политици, пак, конфликт је присутан већ у фази погађања. У таквим условима неопходно је утврдити који су могући сценарији даљег развоја енергетске политике ЕУ, упоредо са развојем тржишта и промјена у структури снабдјевања.

[603] „Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Gazprom - Factsheet", European Commission Press Release, 22.04.2015.
[604] в. Grabau, Martina & Hegelich, Simon, The Gas Game: Simulating Decision-Making in the European Union's External Natural Gas Policy, Swiss Political Science Review 22 (2), 2016. pp. 232-263
[605] Grabau & Hegelich, 2016. p. 232

4.6.2. Консолидација интереса и различитих приступа држава-чланица према политици снабдјевања руским гасом

Може се рећи да од сукоба у Украјини и посљедично могућег наглог прекида снабдјевања Комисија максимално користи своје надлежности и предузима све конкретније и одлучније мјере у консолидовању циљева енергетске политике држава чланица. Ситуација у Украјини, осим што је избацила Енергетску унију у први план политичке агенде ЕУ с обзиром да око 30% увозног гаса долази преко територије Украјине, помогла је Комисији да заузме јасан став да се више не смије дозволити да ЕУ свако љето проведе у расправама хоће ли зима бити безбједна у смислу енергетског снабдјевања.[606]

Руска компанија Газпром углавном има засебне билатералне енергетске уговоре са државама чланицама појединачно, који се воде под ознаком повјерљиво за остале државе чланице. У многим извјештајима Комисије наводи се да је Русија управо гас искористила као политичко оружје на почетку и током украјинске кризе. Тако је рецимо, цијена за руски гас, која је током мандата предсједника Виктора Јануковича (*Ві́ктор Фе́дорович Януко́вич*) спуштена на 268,5 долара по кубном метру (са 400$ по кубном метру, колико је било договорено уговором са претходном премијерком Украјине Јулијом Тимошенко (*Юлія Володимирівна Тимошенко*)), опет враћена на првобитни износ након нереда на Мајдану и његове смјене. С тим у вези, Комисија је у Нацрту плана за Енергетску унију почетком 2015. истакла конкретне кораке који се морају предузети по питању алтернативних праваца снабдјевања и „усмјерава све своје снаге“ да искористи сва спољнополитичка средства за постизање уговора са трећим земљама произвођачима и транзитним земљама као што су Алжир, Азербејџан, Турска, Туркменистан и Иран.[607]

Из ових мјера се види да Комисија, тј. њене директиве, и поред различитих и понекад супротстављених енергетских интереса држава чланица, ипак добијају на значају у оваквим ситуацијама. Ванредно стање чини Комисију одлучнијом и даје јој за право да, позивајући се на општу енергетску безбједност, али и узајамну солидарност, доноси конкретне мјере на које државе чланице у другим околностима можда и не би пристале.

На примјеру санкција према Русији можемо видјети и колико овако подијељене надлежности у енергетској политици доприносе, у крајњој линији, примјени другог од четири главна циља енергетске политике наведена у члану 194. којим се налаже стабилно снабдјевање енергентима. Наиме, регулативом Савјета бр. 833/2014, ЕУ је 31. јула 2014. године увела трећу рунду санкција одређеним секторима руске економије, међу којима и трговинске забране које подразумјевају снабдјевање руске енергетске индустрије.[608] Конкретно, мисли се на „продају, снабдјевање, трансфер или извоз технолошке опреме наведене у Анексу II[609], директно или индиректно, без обзира на то да ли је њихово поријекло из ЕУ, било ком физичком и правном лицу или институцији у Русији или некој трећој држави, уколико је та опрема или технологија предвиђена за даље коришћење у Русији“.[610] Према члану 3 став 2 ове Регулативе, за одобрење било које од горе наведених забрањених активности извозник се мора обратити искључиво надлежним институцијама државе чланице у којој је стациониран, које пак могу да га не издају уколико имају основане

[606] *EU leaders adopt 'flexible' energy and climate targets for 2030*, EurActiv, http://www.euractiv.com/sections/ eu-priorities-2020/eu-leaders-adopt-flexible-energy-and-climate-targets-2030-309462, посјећено: 24.10.2014.

[607] *Commission wants to vet member states' energy deals*, EurActiv, http://www.euractiv.com/sections/energy/ commission-wants-vet-member-states-energy-deals-312198, посјећено: 25.02.2015.

[608] Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, *Official Journal of the European Union*, L 229/1, 07/31/2014

[609] Између осталог, у Анексу су побројане све врсте цијеви за гасоводе и нафтоводе, све врсте машина за бушење и извлачење ресурса – ријечју, сва савремена технолошка опрема коју су руске компаније до сада куповале од европских произвођача.

[610] Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, *Official Journal of the European Union*, L 229/3, 07/31/2014

сумње да ће предметна опрема помоћи развојним енергетским пројектима у Русији и у таквим ситуацијама могу суспендовати или поништити дозволе за извоз које су оне саме издале. У овим случајевима, држава чланица у којој се то десило дужна је да обавијести остале државе чланице и Европску Комисију.

О увођењу санкција према Лисабонском уговору одлучује Савјет, који квалификованом већином, на заједнички предлог Комисије и високог представника ЕУ за иностране послове и политику безбједности, утврђује неопходне мјере за дјелимичан или потпун прекид финансијских или економских односа са једном или више трећих држава и о томе обавјештава Европски парламент.[611] Тиме Савјет може и на овај начин индиректно утицати на енергетску политику и односе са земљама снабдјевачима, односно, у крајњој линији, на снабдјевање енергетским ресурсима као могући контра-одговор друге стране.

Поставља се питање да ли консолидација интереса у сфери енергетске политике у виду наметања санкција и на овај начин подијељене надлежности могу једнако користити свим државама чланицама појединачно, или неке од њих овим губе много озбиљније улоге, особито када имају опцију да преузму улогу транзитне земље у крупним енергетским пројектима? На примјеру односа Бугарске према пројекту Јужни ток можемо видјети један од одговора. Исход њеног оклијевања у испуњавању свог дијела уговорних обавеза у пројекту Јужни ток, услед консолидовања интереса са принципима које је задала Комисија, био је одустајање руске стране од овог пројекта и укидање пројекта Јужни ток 1. децембра 2014. Колико је Бугарска заиста изгубила, или, уз подршку Комисије, добила укидањем овог пројекта, остаје отворено питање за бугарске креаторе политика. За сада је само евидентно да је Бугарска оцијењена од стране руских произвођача као мање поуздана земља за транзит руског гаса и да је у наредним пројектима треба заобићи, што значи да је с те стране можда изгубила могућност кључне улоге у будућим енергетским трасама којима ће се снабдјевати становништво ЕУ.

Тако је одлуком о покретању „Турског тока“ (као алтернативе угашеном Јужном току), која званично је донета 8. маја 2015. године, предвиђено је да се, по његовом завршетку, око 63 милијарде кубних метара руског гаса испоручује у Турску, до границе са Грчком.[612] Очигледно поучена лошим искуством великих улагања у угашени пројекат Јужни ток, представници руске компаније Газпром су тада најавили да ће се, по завршетку овог пројекта, гас у наведеним количинама испоручивати до границе са Грчком, а да ће државе чланице даље морати саме да граде гасоводне трасе и да се договарају којим путевима ће тај гас стизати до крајњих потрошача, што је значило велике трошкове за европску страну. Ово је и за Бугарску у том тренутку била индиректно порука да је изгубила финансијски повољну и стратешки јаку позицију транзитне земље коју је могла имати у пројекту Јужни ток. Тако се испоставља да генералне смјернице у енергетској политици које се слиједе у име добробити свих могу да буду итекако лошије решење за поједине државе чланице.

С друге стране, овим се испоставило да кључни актери у енергетској политици ЕУ имају озбиљне пропусте у креирању и имплементацији мјера јавних политика, јер ниједна од институција није могла да претпостави да и Русија као снабдјевач може тако брзо направити заокрет и прибјећи „политици диверзификације“ и доведе у ризик краткорочну енергетску безбједност ЕУ. Наиме, санкције су биле окидач да Русија започне процес диверзификовања праваца извоза својих енергената и окрене се великим азијским тржиштима, прије свега кинеским и турским купцима. Ово су потези који би могли изазвати озбиљне проблеме у краткорочном и средњерочном планирању снабдјевања енергентима оним државама чланицама које су више од 80% зависне од увоза руских енергената. Тако се испоставило да пакети предлога које даје Комисија при јачању својих надлежности у области спољне политике ипак могу изазвати краткорочне, али и дугорочне проблеме на нивоу осталих

[611] Члан 215. став 1. Уговора о функционисању ЕУ

[612] *"Турецкий поток" стартовал: кто следующий в очереди за газом?,* РИА Новости, http://ria.ru/economy/20150508/1063450663.html, посјећено: 08.05.2015.

секторских политика. У случају енергетске политике, они изазивају проблеме директно у сфери снабдјевања енергентским ресурсима.

На овом примјеру видимо и да су поменути циљеви енергетске политике ипак условљени спољном политиком ЕУ која у пракси односи превагу. Са аспекта подјеле надлежности између држава чланица и ЕУ, може се рећи да су колективне надлежности ЕУ у последње вријеме надјачале надлежности држава чланица које, додуше, према Лисабонском уговору и даље имају формално право да самостално склапају уговоре са трећим земљама.

Треба напоменути да у оквиру постојећих правних и регулаторних механизама ЕУ не успијева ни да изнивелише недостатак политичке сарадње међу државама чак ни када је укључивање обновљивих извора енергије у политику снабдјевања. Пољска влада је, рецимо, одбијала један дужи период и уопште да узме у разматрање промјену енергетског микса и укључивање обновљивих извора енергије у своју политику снабдјевања.[613] Наиме, иако је постојала нека кровна орјентација у том смјеру, у виду пораста удјела ових извора за 20% у укупном снабдјевању до 2020. године, ипак је у оквиру тзв. циљева 2020 остављено државама чланицама да саме дефинишу своје националне политике набавке. Тако неки аутори заговарају тезу да тзв. европеизација енергетске индустрије последњих година постаје помало парадоксална, јер остављајући слободу државама чланицама да саме доносе одлуке у области снабдјевања природним гасом и другим изворима енергије, те одлуке се индиректно преливају и на сусједство, утичући тако на околне државе чланице, да, због добрих или лоших одлука њихових сусједа, промијене и своју иницијалну политику снабдјевања.[614]

4.6.3. Њемачка између позиција независног стратега и главног промотера улоге Комисије у политици снабдјевања

Једна од регионалних подјела у Европи јесте и по степену енергетске безбједности и снабдјевености енергентима. Тако се Сјеверна Европа разликује од Јужне и Централне Европе, по томе што има осигуране залихе енергената и правце снабдјевања из Норвешке и Русије (пројекат Сјеверни ток), у чему предњачи Њемачка. Ова држава, по мишљењу Павела Бајева, представља у овој сфери „меку силу“, која чини улогу институција ЕУ у овом дијелу Европе у области енергетске политике „мање утицајном“, тако да се свеукупни енергетски односи на европском тржишту, од конфликта до сарадње, најбоље могу пратити на јужном „крилу“ ЕУ.[615]

Њемачка важи за највећег потрошача природног гаса у Европи. У укупној енергетској потрошњи Њемачке удио природног гаса износи 22,6%, што га чини другим енергентом по важности у структури снабдјевања. Притом, Њемачка је свјетски највећи увозник природног гаса и увози око 92% гаса који се користи у директој потрошњи.[616] Главни снабдјевачи су Русија (35% енергетског микса), Норвешка (34%) и Холандија (29%). Што се тиче ТПГ тржишта, Њемачка активно ради на унапређењу одговарајуће инфраструктуре, али је и даље примарно фокусирана на природни гас, захваљујући гасоводима Сјеверни ток 1 и 2, али и

[613] Видјети: Focken, Hano, Between National Interests and the Greater Good: Struggling towards a Common European Union Energy Policy in the Context of Climate Change, Journal of International Affairs, Columbia- SIPA, Jan 1, 2016
[614] Видјети: Focken, Hano, Between National Interests and the Greater Good: Struggling towards a Common European Union Energy Policy in the Context of Climate Change, Journal of International Affairs, Columbia- SIPA, Jan 1, 2016
[615] Baev, Pavel K., Energy Intrigues on the EU's Southern Flank - Applying Game Theory, Problems of Post-Communism, Vol. 57, No. 3, May-June 2010, p. 18
[616] Amelang, Sören & Wettengel, Julian, Germany’s dependence on imported fossil fuels, Journalism for the energy transition, March 2018

чињеници да сусједне државе имају развијену ТПГ структуру, тако да се од њих може увозити течни гас у случају додатних потреба.[617]

Само 2018. године Њемачка је увезла тада рекордних 58,5 милијарди метара кубних природног гаса,[618] што јој је задржало статус највећег купца Газпрома у ЕУ. Додуше, Њемачка увози природни гас и из извора Сјеверног мора (Норвешке прије свега, али и из Холандије, Данске и Велике Британије) [619], али је удио тог гаса толико занемарљив у односу на руски, да се може рећи да енергетска структура снабдјевања природним гасом готово да и није диверзификована. Исто тако, иако је 2000. Њемачка производила чак 21% од своје укупне потрошње гаса, да би се већ током наредних пет година тај проценат постепено умањио, што због смањења производње, што због повећања тражње и потрошње (видјети Слику 4.1.)

Повећање тражње за природним гасом свакако је добро за еколошку и климатску политику, јер природни гас замјењује енергенте са великим емисијама угљен-диоксида, као што су угаљ и нафта, а Њемачка је била позната по производњи угља, због регија богатих лигнитом, због чега је предузела законодавне и мјере енергетске политике драстичног смањења производње угља до 2018. године.[620] Из Комисије су процијенили да овај сценарио може бити и бољи у будућности, захваљујући политици енергетске ефикасности и учинковитости, као и регулативама ЕУ које су у пракси лако примјењиве и ефектне и предлаже да се проценат предвиђен 2014. године повиси и до 45%, који ће ионако бити достигнут досадашњим темпом развоја енергетске политике.[621]

Table 8: Germany – Natural Gas production, consumption and net export (+) / import (-), 2000–2006

	2000		2006	
	billion m³	million toe	billion m³	million toe
production	16.9	15.2	15.6	14.1
consumption	79.5	71.5	87.2	78.5
net ex/import	- 62.6	- 56.3	- 71.6	- 64.4

Source: BP Statistical Review of World Energy, June 2007

Слика 4.1. Производња и увоз природног гаса у Њемачкој на почетку 2000-тих
Извор: Leimbach and Müller, 2008

Иако је Њемачка иницијално подржавала ове мјере, њемачка канцеларка Ангела Меркел морала је под притиском индустријског лобија да промијени своје мишљење, позивајући се на чињеницу да бројне државе чланице нису у стању ни да испуне до сада задате еколошке циљеве.[622] Овакав став је још једном потврдио склоност Њемачке као једне од водећих држава чланица ЕУ ка иступању против нових заједничких мјера које је предложила Комисија зарад сопствених националних економских, енергетских и унутарполитичких интереса. Тиме се Њемачка у овом случају придружила блоку источноевропских држава чланица, предвођених Пољском, које своју индустријску производњу и енергетску структуру снабдјевања у највећој мјери ослањају на угаљ. Иако су овакве државе у мањини, ипак прикључење једне Њемачке као водеће чланице у противљену новим и строжим климатским стандардима носи своју тежину, јер у процесима доношења одлука Њемачка у ЕУ има највећи утицај међу државама чланицама.

Такође, на основу података о увозу руског гаса, за ЕУ, особито за Комисију, посебно је забрињавајућа чињеница да Њемачка не види ништа спорно у градњи нових гасовода који ће

[617] Amelang & Wettengel, 2018
[618] Видјети Газпромов извјештај за 2018. годину: https://www.gazprom.com/projects/germany/
[619] Исто, стр. 20
[620] Leimbach and Müller, 2008, p. 21
[621] "Merkel Pushing Back Against Higher EU Climate Change target", Forbes, Aug 27, 2018
[622] Исто

повећати њену енергетску зависност од Русије, умјесто градње терминала за течни природни гас. Ова зависност од руског гаса на крају је приморала Њемачку да се супротстави санкцијама ЕУ према Русији, тако што је из њих био изузет енергетски сектор[623] и супротстави се заједничким принципима при спровођењу политике снабдјевања, о чему ћемо више говорити у наставку овог поглавља.

4.6.3. Студија случаја Грабау и Хегелих

У моделу погађања, на основу четири кључна параметра сарадње међу државама, о којима смо више говорили у Другом поглављу (политички ставови, степен утицаја у преговорима, степен вредновања предмета преговора и флексибилност и спремност на компромисе), аутори Грабау и Хегелих су развили дендограм потенцијалне сарадње и несарадње међу државама-чланицама ЕУ.

Први од четири параметра (политичке позиције држава-чланица) одредили су на основу увида у јавне дебате, анализе извјештавања водећих извора у њемачкој и британској штампи у периоду истраживања и секундарне литературе о актуелним гасоводним пројектима. Избор актера направљен је на основу укупне годишње количине увезеног природног гаса из Русије.

Међутим, поред држава-чланица, аутори су додали као актера у симулираном моделу и Комисију, због утицаја који има на креирање енергетске политике ЕУ и снажне позиције коју је заузела усвајањем Трећег енергетског пакета 2011. године, али и отвореног супротстављања руској извозној гасној политици према ЕУ, што је показало да овај однос временом може утицати и на остале односе са државама појединачно и да се улога Комисије не смије занемарити. Државе чланице које увозе највише гаса, имају и највећи интерес за утицајем у креирању политике снабдјевања.

На основу података о увозу гаса из Русије, може се лако одредити и трећи параметар, степен вредновања увоза код ових држава. Параметар утицаја аутори су одредили на основу броја мјеста које анализиране државе чланице ЕУ као актери у симулираном моделу имају у Европском парламенту. Додуше, овај параметар који су аутори навели ипак бисмо могли довести у питање, имајући у виду да број мјеста у Парламенту није увијек реципрочан економској моћи и утицају енергетских лобија које одређена држава може имати у процесу планирања набавке и реализације енергетских пројеката (на примјер, Пољска, која није успјела да реализује свој утицај за заустављање пројеката Сјеверни ток 1 и 2, а по броју мјеста у Парламенту (53) представља пету државу чланицу по величини).

Сваком од ових параметара у моделу додијељене су вриједности од 1-100 (види у наставку табеле 4.1. и 4.2.). Тако рецимо, за разлику од последња три параметра у којима вриједности расту у зависности од тога колико је изражен степен утицаја, степен вредновања и степен флексибилности када је у питању изналажење заједничке политике (код овог последњег, на примјер, веће вриједности се додјељују код веће спремности ка изналажењу компромиса и обрнуто), код првог параметра те вриједности се одређују на основу степена енергетске сарадње са Русијом и спремности спремности наставка сарадње са њом као највећим снабдјевачем.

[623] Dyson, Tom, Energy Security and Germany's Response to Russian Revisionism: The Dangers of Civilian Power, German Politics, Volume 25, Issue 4, 2016, pp. 500-518

Табела 4.1. Нумеричке вриједности позиција државне политике

"Гасна игра"	
Нумеричке вриједности	Позиција државне политике
100	потпуно повјерење у Русију, Русија једини снабдјевач
90	потпуно повјерење у Русију, Русија највећи снабдјевач, диверзификација слабо имплементирана
80	Русија је водећи снабдјевач, улаже се у развој ТПГ инфраструктуре, али Русији је и даље дат приоритет међу снабдјевачима
70	тежи се дугорочној сарадњи са Русијом као најважнијем стратешком партнеру, али се истовремено развијају алтернативни гасоводни пројекти
60	баланс увоза природног гаса из Русије и других земаља подједнако; али важећи уговори са Русијом су приоритет уколико друге земље не успију да реализују своје испоруке успјешно
50	баланс увоза природног гаса из Русије и других земаља подједнако
40	балансиран увоз природног гаса из Русије и других земаља, с тим што је не-руским снабдјевачима дат приоритет
30	и даље значајан удио увоза из Русије, али су водећи снабдјевачи увелико остале земље
20	зависност од руског гаса сведена на минимум и занемарљива у односу на остале снабдјеваче
10	Русија потпуно избачена из стратегије снабдјевања природним гасом

Извор: Grabau & Hegelich, 2016.

Тако су државама чланицама које заговарају концепт узајамне међузависности са Русијом и наставка сарадње у истом интезитету, јер је то на обострану корист и једној и другој страни, додијељене вриједности 100-70. Државама чланицама које не виде Русију као пријетњу њиховој и енергетској безбједности ЕУ, али исто тако не сматрају да се на Русију треба ослањати као на јединог и поузданог снабдјевача, већ треба проширивати сарадњу и са другим државама додијељене су вриједности од 69-30. Најзад, онима које заговарају политичку позицију која Русију види као озбиљну пријетњу, количине увоза из Русије као исувише велике и које стварају једнострану зависност, те их треба у најскоријем року умањити или чак елиминисати политиком диверзификације, додијељене су вриједности од 29-0.[624]

Како се ове варијанте мијењају у складу са претпоставкама о будућим могућим измјенама сваког од параметара, мијењају се и позиције актера у оквиру модела, те се на тај начин могу утврђивати могући правци развоја ове секторске политике у ближој и даљој будућности. Грабау и Хегелих су разрадили три студије случаја промјене параметара код неких од актера. У балтичким државама енергетски сектор је високо политизован, па креатори политика теже да прво обрађују питања која су на врху националне агенде, а која су уско повезана са економским, политичким и безбједносним приоритетима ових земаља.[625]

[624] Grabau & Hegelich, 2016. p. 244
[625] Видјети: Keating, Michael F. et al. Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia, Palgrave, 2012. p. 12

Табела 4.2. Избор играча у тзв. Гасној игри

Избор играча у тзв. Гасној игри			
Западноевропске државе чланице	Просјечан годишњи увоз (у милионима кубних метара)	Источноевропске државе чланице	Просјечан годишњи увоз (у милионима кубних метара)
Њемачка	87128,91	Мађарска	10649,09
Италија	684045,00	Пољска	9800,36
Француска	44699,55	Чешка	9305,36
Шпанија	29565,36	Словачка	6653,18
Холандија	23817,36	Румунија	4121,36
Велика Британија*	21029,91	Бугарска	3115,82
Белгија	17759,30	Литванија	2977,36
Аустрија	9033,09	Хрватска	1102,27
Финска	4605,73	Летонија	1605,55
Ирска	3958,18	Словенија	1069,09
Португал	3868,27	Естонија	867,00
Грчка	3000,00		
Луксембург	1200,36		
Шведска	1042,64		
Данска	13,82		
Кипар	0,00		
Малта	0,00		

Извор: International Energy Agency (2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2011;2012)

За прву студију случаја узета је као независна варијабла промјена власти у Пољској. Пољска је, иначе, узета у разматрање, јер је највећи опонент политици снабдјевања природним гасом из Русије и представља једину државу-чланицу која је до краја успјела да одоли притиску Њемачке да подржи пројекат Сјеверни ток. Стога аутори закључују да би промјена власти, односно смјена политичких елита у Пољској посљедично довела до другачијег, мекшег приступа према Русији, који би опет имао за посљедицу подржавање политике коју предводи Њемачка, у виду тумачења Русије као трговинског партнера, без политичких конотација у узајамним енергетским односима, а на концу то би значило и промјену курса спољне енергетске политике ЕУ.[626]

У симулацији, то је теоретски приказано овако: последња три параметра са вриједностима које су им додијељене на почетку креирања модела остају непромијењена (степен утицаја у преговорима, степен вредновања питања о ком се преговара и степен флексибилности ка изналажењу решења), док се први (политичка позиција у преговорима) драстично мијења. Наиме, додјељују му се исте вриједности као и државама које подржавају сарадњу са Русијом (вриједност 100 на скали, Табела 4.1). Тако овај сценарио у пракси има за посљедицу развој дугорочног партнерства са Русијом и слабије или значајно умањено улагање напора држава чланица у политику диверзификације.[627]

Друга студија случаја анализирала је могућност окретања Њемачке развоју хидрауличног крековања (енг. „hydraulic fracturing“). У оваквом потенцијалном развоју догађаја, Њемачка би се окренула снабдјевању гасом из уљаних шкриљаца и развоју сопствене производње, што би, реципрочно, довело до пада интересовања за развој и продубљивање енергетске сарадње са Русијом и пада увоза ресурса природног гаса. То би, као и у претходној студији случаја према мишљењу аутора на исти начин довело до промјене

[626] Grabau & Hegelich, 2016. p. 253
[627] Исто, стр. 254

само првог од четири параметра, промјене политичке позиције, што би у коначном резултату довело до промјене цјелокупне енергетске политике ЕУ према Русији, у смислу окретања од политике сарадње са Русијом више према политици диверзификације.

Најзад, трећа студија случаја коју су разрадили аутори односила се на радикалну промјену политика Њемачке, Италије и Француске према Русији. Међутим, аутори нису навели нити конкретне услове нити конкретне ситуације које би до тога довеле. Иако су остали на неки начин недоречени, можемо их надопунити претпоставком да су вјероватно имали у виду да будући гасоводни пројекти које би/јесте Русија иницирала на простору европског тржишта – не би доносили конкретне економске и енергетске користи, па би се ове државе окренуле против тих пројеката. У оваквом сценарију, мијења се, исто тако, само први параметар и за резултат има идентичну промјену енергетске политике ЕУ према Русији, као и код другог сценарија.[628]

Табела 4.3. Улазне варијабле - индексне вриједности

Улазне варијабле - индексне вриједности				
Играч	**Политички ставови**	**Степен утицаја у преговорима**	**Степен вредновања предмета преговора**	**Флексибилност и спремност на компромисна рјешења**
Њемачка	100	100	42	30
Италија	100	76,8	31,3	30
Француска	100	76,8	20,1	30
Шпанија	50	53,2	0,1	30
Холандија	70	26,6	6,1	30
Вел. Британија	40	76,8	0,1	30
Мађарска	60	23,5	81,5	30
Пољска	10	53,2	78,1	30
Чешка	40	23,5	76,2	30
Комисија	50	10	37,8	50

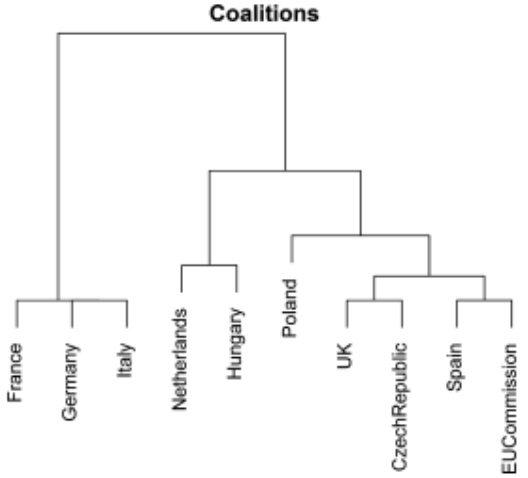
Извор: Grabau & Hegelich, 2016.

На основу података из медија и стратегија снабдјевања појединачних држава чланица, аутори су додијелили одговарајуће индексне вриједности одабраним играчима у студији случаја (види Табелу 4.3.).

На дендограму 4.1. (који су на основу полазних претпоставки извели Грабау и Хегелих, види се да Њемачка, Италија и Француска формирају јаку и веома утицајну коалицију, која је у стању да наметне своју позицију осталим државама чланицама. На примјеру тада актуелних гасоводних пројеката то је изгледало овако: пројекат Сјеверни ток, који је од стране једног дијела држава чланица, предвођених Пољском тумачен као јачање енергетске сарадње са Русијом, умјесто слабљења политиком диверзификације, успјешно је приведен крају. Притом је Њемачка као главни заговорник пројекта реализовала са Русијом први дио трасе у децембру 2011., а други крак већ у октобру 2012.

[628] Grabau & Hegelich, 2016, p. 256

Дендограм 4.1 Коалиције изведене на основу степена подршке пројекту Сјеверни ток



Извор: Grabau & Hegelich, 2016.

Пројекат Набуко, рецимо, чији је основни циљ био диверзификовање гасних ресурса и умањење зависности од Русије, изгубио је на важности оног момента када су се из пројекта повукле њемачка компанија "RWE" и мађарска компанија "MOL" (ова друга се повукла углавном из економских разлога и веће исплативости од укључивања у пројекат Јужни ток).[629] Њемачка и Италија су, такође, успјеле да искористе други од четири параметра класификације, свој јак утицај и изврше притисак на друге коалиције, Холандију, Мађарску, Енглеску и Чешку да подрже њихове пројекте (Сјеверни ток за Њемачку и Јужни ток за Италију), што је у коначници довело до пропадања овог пројекта.

За хипотезу нашег истраживања, ово је један од битнијих аргумената: способност јаких држава да, чак и у ситуацији заговарања јединствене енергетске политике ЕУ и принципа солидарности свих са свима, успију да наметну пројекте у којима оне имају највећи лични интерес, остварују дугорочно енергетску безбједност у контексту снабдјевања гасним ресурсима директно од највећег произвођача и имају директну економску корист, што говори о снази улоге појединачне државе у процесу заједничког одлучивања у оквиру једног ентитета као што је ЕУ. Концепт солидарности, је, дакле, релативизован у ситуацији када постоји директна економска корист појединачних држава и то управо код оних држава код којих је параметар утицаја у процесу одлучивања највећи. Наша хипотеза је овим аргументом у значајној мјери доказана.

Међутим, оно што ови аутори нису размотрили је пропадање и пројекта Јужни ток, као иницијално руско-италијанског пројекта, због улоге коју је Комисија одиграла, утицајем на Бугарску у преговорима. Ово показује да ипак, иако је пројекат Јужни ток био пројекат директне користи у смислу енергетске безбједности Италије, њен утицај у процесима креирања политика ипак није помогао много да се пројекат спаси.

У оквиру постављеног модела, Грабау и Хегелих су уочили нека правила понашања актера у задатим односима.[630] Прво, актери код којих су вриједности првог параметра, политичке позиције, најниже, односно највише имају проблем налажења заједничког политичког става (у смислу стварања коалиција са крајњим циљем достизања заједничке политике свих страна) и на тај однос може се утицати искључиво тако што ће се остала три параметра кориговати на начин да се промијене или благо коригују и политички ставови.

Друго, најснажнија држава, односно актер у постављеном систему има највећи утицај на коначни исход преговора и политике коју ће коалиција, како је они називају у моделу, на крају одабрати као заједничку. Треће, с повећањем броја актера унутар једне коалиције не расте кохезиона моћ коалиција. Аутори нису подвукли, а то се такође може уочити у овом

[629] Grabau & Hegelich, 2016. p. 251
[630] Grabau & Hegelich, 2016. p. 239

симулираном моделу, да слабији актери проширењем коалиција још више слабе и зависе од става и позиције јачих актера, јер их повећање броја актера заправо приморава да коригују своје политичке позиције и прилагоде се већини.

Грабау и Хегелих свакако уочавају да се они боре против ових позиција које намеће јача коалиција, али су углавном на крају због мањих вредности параметра утицаја принуђени да своје позиције коригују и прилагоде заједничкој политици. Они се боре свакако против и тај процес се понавља док год се вредности свих параметара не приближе тако да се може формирати једна заједничка коалиција.[631]

Када се формира неколико таквих коалиција између држава, аутори у моделу наводе да се на крају оне морају узајамно прилагодити на начин да се дође до јединствене политичке позиције. То значи да најутицајнији актер у једној коалицији на крају, када се мора доћи до једне заједничке политике, уопште не мора бити побједник, већ се лако може десити мора потпуно промијенити политичке ставове и позиције око којих се окупила његова коалиција.[632] Грабау и Хегелих овим начином закључивања долазе до закључка који и није много увјерљив у домену политике снабдјевања гасом: на крају и највећи непријатељи постају дио заједничке политике, а ситуација да не дође до коалиција или до формирања заједничке политике није алтернатива у њиховом моделу и то би могла бити мањкавост овог модела игре предвиђања.

Међутим, и Грабау и Хегелих признају да је у савременој литератури све присутнија теза о енергетској политици као осјетљивој сфери политике у којој државе теже да задрже свој утицај, јер је питање за њих прилично осјетљиво и у домену безбједности. На тај начин, државе се труде да задрже свој суверенитет над енергетским ресурсима и задрже кључну улогу и слободу у избору снабдјевача, креирању, примјени и контролисању енергетске политике.[633]

Можемо, такође, закључити да модел игре предвиђања који су разрађивали Грабау и Хегелих има више недостатака. Један од њих, који и сами признају, је тај да количина увезеног природног гаса није нужно директно пропорционална политичким ставовима које државе-чланице имају према Русији, тако да се не могу све позиције претворити пропорционално у нумеричке вриједности. Тим прије, што се овдје ради о квалитативним вриједностима, за које је неопходан увид у историју међународних политичких односа држава чланица са Русијом и њихове појединачне националне стратегије. Они такође признају да су резултати модела симулације само неки од могућих сценарија у пракси, који могу да имају одступања, али са одређеном вјероватноћом могу да предвиде шта ће се догодити ако се један од понуђена четири параметра код једног од актера промијени.

Можемо се једино сложити са њиховом хипотезом да веће и економски развијеније државе чланице испољавају више могућности за утицај на процес одлучивања, него које то нису.[634] Аутори, такође, закључују да ниједна од држава чланица ЕУ не промовише ослањање искључиво на набавку природног гаса из Русије, без обзира на то да ли на њу гледају као на опасност по енергетску безбједност због превелике увозне зависности или као на равноправног партнера у трговинским односима. Свака од држава-чланица, на овај или онај начин, има развијену политику диверзификације, у виду изградње ТПГ терминала или увоза природног гаса из Нигерије, Алжира и иницирања увоза из азијских земаља.[635]

[631] Grabau & Hegelich, 2016. p. 241
[632] в. Исто
[633] Grabau & Hegelich, 2016. p. 241
[634] Grabau & Hegelich, 2016. p. 246
[635] в. Исто, стр. 251

4.6.4. Њемачка и Пољска увозна политика као примјери различитих приступа политици снабдјевања

Њемачка и Пољска се истичу у енергетским дебатама у оквиру ЕУ и препознатљиве су по томе што, иако се суочавају са сличним изазовима на тржишту природног гаса, имају потпуно супротне приступе у политици снабдјевања. Док Њемачка промовише развој обновљивих извора енергије, Пољска се труди да диверзификацијом увоза енергената и енергетских извора (особито из САД, уљаних шкриљаца) смањи своју зависност од Русије. За разлику од Пољске, Њемачка је питање снабдевање енергијом из уљаних шкриљаца обуставила до даљњег.

Тако се Њемачка у оквиру своје еколошке политике труди да краткорочно избјегне развој нуклеарне енергије и на средњерочном плану фосилна горива, те се стога, окреће и обновљивим изворима енергије. За разлику од ње, Пољска наглашава геополитички контекст енергетског снабдјевања и окреће се угљу на краће стазе и нуклеарној енергији. Када су у питању обновљиви извори енергије, Пољска им се окреће само у оној мјери у којој су они економски одрживи.[636]

Док се у Пољској развој обновљивих извора енергије заправо тумачи непоуздан начин енергетског снабдјевања, јер се ови извори сматрају скупим и несталним, али би на неки начин трајно учинили Пољску мање зависном од земаља произвођача, за Њемачку је управо обрнуто: то је начин да се обезбједи сигурност и континуитет снабдјевања.[637] Пољску је учинила осјетљивом и досадашња претјерана зависност од руског гаса, па страхује да би прелазак са угља на неке алтернативне изворе снабдјевања скупо коштао Пољску у економском, социјалном и политичком смислу.[638] Њемци су такође разматрали трошкове преласка на обновљиве изворе снабдјевања, али је став по питању дугорочног укључивања истих у структуру енергетског снабдјевања јединствен и неупитан.[639] Оно што је заједничко објема државама јесте изналажење одговарајућих мјера политике којим би се увели, проширили и подржали обновљиви извори енергије. Проблем са којим се Пољска суочава на том путу примарно је увјерење кључних тржишних играча да садашња структура снабдјевања највише користи њиховом пословању и тражи најмање трошкове. У Њемачкој, пак, проблем је дисинхронизованост између регионалних и федералне власти, као и непостојање координације међу министарствима, о чему се често може читати у њиховим медијима.[640]

Иако те разлике не могу значајно да ометају њихове политике снабдјевања, када се ради о гасоводним пројектима, различити приступи које имају могу директно да угрозе другу страну. Тако, када је у питању гасоводни пројекат Сјеверни ток, различити приступи политици снабдјевања двије државе чланице чине се до те мјере непомирљиви да је пољски министар одбране, Радослав Сикорски (пољ. Radoslaw Sikorski) овај гасоводни пројекат, којим се испоруке руског гаса врше директно Њемачкој, заобилазећи транзитне земље и међу њима и Пољску, упоредио са „Рибентроп-Молотов споразумом“.[641] Пољска је касније иницирала процедуре заштите политике снабјевања ЕУ, према којим је већина европских компанија спријечена да оснива заједничка предузећа са руским фирмама за потребе изградње новог пројекта Сјеверни ток 2.[642]

[636] Heinrich, 2016. p.1-2
[637] Heinrich et al. 2016. p.2
[638] Исто
[639] Heinrich et al. 2016. p.2
[640] Исто
[641] Heinrich, Andreas et al. Towards a Common EU Energy Policy? – Debates on Energy Security in Poland and Germany, ESPRi Policy Paper, 02/2016, Polish-German Science Foundation, September, 2016. p.1
[642] Исто

4.6.4.1. Дебата око гасовода Сјеверни ток 1

Још контроверзнија је дебата на почетку изградње гасовода Сјеверни ток 1, којим је Русија успјела да директно допрема гас преко Балтичког мора до Њемачке, чиме се заобилазе у потпуности државе Централне и Источне Европе, укључујући Њемачку.[643] Јавна расправа око овог гасоводног пројекта, отворила је и многа питања која се нису директно тицала политике снабдјевања.

У Пољској је цјелокупна јавност била против овог гасоводног пројекта, прије свега јер је то значило могућност доставе гаса Европи уз заобилажење Пољске. Наиме, завршетком изградње овог гасовода прекид допремања гаса Пољској могао се реализовати одмах, а да се притом не угрозе друге државе. С друге стране, овај гасовод је представљен као препрека бродовима који су допремали течни природни гас из САД, због блокаде приступа луци и саботирања политике диверзификације.[644] Генерално, цјелокупни пројекат је у Пољској тумачен као чисто политички, са значајним енергетским и еколошким ризицима и посљедицама.

У Њемачкој пак, овај пројекат окарактерисан је као позитиван, јер као алтернативни пут снабдјевања Њемачке природним гасом обезбјеђује већи степен енергетске безбједности. У њемачком Бундестагу о овој теми се врло мало расправљало, уз минорне критике, које су долазиле највише од Партије зелених. У медијима је презентовано да Њемачка овим окреће леђа Пољској и балтичким државама, те повећава зависност од руског гаса, али код Њемаца као да је постојала прећутна сагласност – пројекат неоспорно доноси већу корист него штету.[645]

Одлука Комисије да на крају подржи пројекат Сјеверног тока 1 иако је у супротности са принципом диверзификације ресурса,[646] показује да економски и енергетски интерес утицајних држава чланица ЕУ ипак може однети превагу у односу на заједничку енергетску политику. С друге стране, пројекат Сјеверни ток 1 није имао већих правних сметњи, а и повезивао је директно Русију са Њемачком, с мора, те заобилазио територије других земаља. Међутим, и поред правних покушаја спречавања пројекта, треба имати у виду економске интересе и улоге које су поједине европске компаније уложиле у овај пројекат. Тако су компаније из Француске, Аустрије, Њемачке, Велике Британије и Данске заједно уложиле око 1,43 милијарде долара само 2017. године у овај пројекат.[647]

Хајнрих и група аутора закључили су да је поред добре регионалне сарадње и разумијевања ризика од којих страхују и земље у региону, приликом избора одговарајуће политике снабдјевања неопходно обухватити и „геополитичке“ и „економске“ приступе и ризике, јер они дају неопходне информације за рационално доношење одлука, иако се коришћени самостално, у засебним стратегијама ови приступи темеље на потпуно супротним претпоставкама и идејама како креатори енергетске политика треба да дјелују.[648]

4.6.4.2. Дебата око гасовода Сјеверни ток 2

Ако занемаримо критике Комисије на рачун пројекта и њен покушај да га дискредитује у правном смислу, подијељени ставови који постоје међу државама чланицама ЕУ од самог

[643] „Europe wants diversification, new sources, new routes – Sefcovic“, Azernews, 08.01.2019.
[644] Heinrich et al. 2016. p.3
[645] Исто, ст p.4
[646] “Central and Eastern Europe needs to diversify the gas supply sources, not only the routes”, CEEP, Dec 9, 2016
[647] „Will EU divisions delay Nord Stream 2?“, Global Risk Insights, November 22, 2017
[648] Heinrich et al. 2016, p.6

зачетка овог пројекта и неједнака подршка истом само су, заправо, допринели његовој реализацији.[649] Наиме, овим се испоставило да су још једном у одређеном енергетском пројекту пресудни актери биле државе. Најефикаснији инструмент Комисије био је Трећи енергетски пакет, који се, додуше, примарно односио на диверзификацију извора снабдјевања природним гасом, али су одређени његови дјелови на представљали кључну препреку за пројекте инициране од стране Русије.

Наиме, приликом иницирања и развоја пројекта Сјеверни ток 2, Комисија је, не случајно и по хитном поступку, у новембру 2017. године усвојила амандмане на Трећи енергетски пакет којима је за провођење гасовода кроз територију ЕУ потребна сагласност свих двадесет осам чланица ЕУ да су испуњени основни стандарди транспарентности, доступности и ефиканости, у складу са њиховим законодавним процедурама.[650] Овим амандманима ЕУ је прије свега тражила избјегавање „правних" конфликата између законодавстава држава чланица и ЕУ у области постојећих и будућих гасоводних пројеката. Исто тако, захтијева се једнака примјена основних принципа[651] и правила Трећег енергетског пакета[652] на свим пројектима, укључујући и Сјеверни ток 2. То је требало да буде коначна блокада реализације Сјеверног тока 2. Међутим, владе држава попут Њемачке, Француске, Холандије и Аустрије показале спремност да се супротставе регулативама којима је Комисија покушала да осујети овај пројекат.

Преговори око пројекта Сјеверни ток 2 су само још једна потврда да Њемачка има „хегемонистичку способност"[653] да предводи и утиче на одлуке ЕУ. Ово понашање Њемачке један је од доказа из праксе у прилог нашој главној хипотези у овом раду. Осим тога, на примјеру успјешног лобирања за реализацију пројекта, можемо извести закључак да се слабљење утицаја на нивоу ЕУ и јачање националних стратегија у односу на супранационализам, није манифествовало само на случају Брегзита, већ и управо на примјеру пројекта Сјеверни ток 2, као и украјинског гасног конфликта.

Пројекат Сјеверни ток 2 подијелио је ЕУ на двије групе држава: оне које подржавају (Њемачка, Аустрија, Француска и Холандија) и оне које се боре против пројекта (балтичке земље, Пољска, Шведска и Данска), чак и изазвао дипломатске тензије између Њемачке и Пољске.[654]

Ипак, сукоб који је најмање био очекиван, а највише ризика донио, био је између Њемачке и Комисије. Комисија је у више наврата током 2016. године наглашавала да је овај пројекат противан начелима енергетске безбједности ЕУ. На крају је позвала њемачко регулаторно тијело у области енергетике (њем. Bundesnet) да примијени енергетска правила ЕУ на овај пројекат. Ово тијело је одбило захтјев Комисије, уз образложење да, на основу његовог тумачења енергетских регулатива, ништа није прекршено.[655]

На оптужбе Доналда Трампа да њемачка енергетска политика није добра, јер добија гас из Русије, алудирајући на нови гасовод Сјеверни ток 2, којим се испоруке директно из Сибира у Њемачку значајно увећавају, њемачка канцеларка Ангела Меркел је у јануару 2019. године одговорила да ће Њемачка у сваком случају наставити да увози гас из Русије, уз додатну диверзификацију ресурса из осталих извора снабдјевања,[656] те да је спор међу државама око тога одакле се треба набављати природни гас „помало претјеран".[657]

---

[649] „Will EU divisions delay Nord Stream 2?", Global Risk Insights, November 22, 2017
[650] в. Исто
[651] Енергетска безбједност, диверзификација и конкурентност на енергетском тржишту.
[652] Под овим правилима се прије свега мисли на: раздвајање власничких права, недискриминаторне тарифе, транспарентност пројекта и омогућавање приступа трећим странама.
[653] „Will EU divisions delay Nord Stream 2?", Global Risk Insights, November 22, 2017
[654] „EU divisions and US sanctions to delay Nord Stream 2", Global Risk Insights, Nov, 22nd 2017
[655] Исто
[656] „Меркелова: Савршено јасно, Немачка ће наставити да купује руски гас", Спутник, 23.01.2019. посјећено: 23.01.2019.
[657] Исто

V ПРОИЗВОДЊА И ИЗВОЗ РУСКОГ ГАСА

„Domestic policy can only defeat us;
foreign policy can kill us.“
John F. Kennedy

5.1. Гас као кључни енергетски ресурс у Русији

Да би се правилно разумјела енергетска политика Русије, неопходно је анализирати институционални, економски и политички оквир у ком се она спроводи. Прије свега, енергетски сектор у Русији има кључну улогу у економском систему, како у економском опоравку након распада СССР,[658] тако данас и у економском развоју ове земље.[659] Руска влада је стога и централизовала одлучивање у гасном сектору, а рад креатора политика се усмјерава и контролише с аспекта политичких приоритета. Процес доношења одлука се контролише, првенствено јер од прихода од продаје гаса директно зависи економски развој земље.[660] Наиме, преко 50% буџета Русије попуњавају приходи од продаје нафте и природног гаса, тако да је планирање у енергетском сектору фактички неодвојиво од дугорочних циљева опстанка привреде и економских анализа и предвиђања.[661]

Тако је институционална структура гасног сектора постављена у оквиру централно планиране економије, у ком одређене компаније држе монопол на унутрашњем тржишту и имају привилегије у политици производње и извозној политици.[662] Улози државе се даје довољно простора за протекционизам и интервенционистичке мјере у свим доменима гасног тржишта, а разлог за то су махом лоша искуства из деведесетих година прошлог вијека. Поред тога, Русија је еклатантан примјер државе у којој су енергетска питања, у много већој мјери у односу на остале европске државе, питање државне безбједности и позиционирања Русије у међународним односима.

Стога, иако није спорно да држава прати економске показатеље и упоређује наисплативија рјешења на тржишту,[663] извозна политика се и у енергетским стратегијама и у пракси планира тако што се даје примат спољнополитичком дјеловању у односу на тржишно. Штавише, инструменти спољне политике се често користе како би се умањило или увећало присуство руског гаса на тржишту.[664]

Корупција и бирократски проблеми су додатно оптерећење у гасном сектору. Корупција се углавном односи на расподјеле енергетског буџета – новац често у сложеном бирократском систему нестаје на путу до и од федералног буџета до пројеката за које је прерасподјељен. Велики утицај на доношење одлука имају најмоћнији у овој сфери политике и огромна бирократска структура која је толика да је јаке лобисте готово немогуће контролисати у сваком тренутку и у њиховом дјеловању се огледају сукобљени интереси Газпрома и других енергетских компанија.[665]

---

[658] Pick, Lisa, EU-Russia Energy Relations: A Critical Analysis, Polis Journal, Vol. 7, Summer 2012, p. 345
[659] Tkachenko, Stanislav, Actor's in Russia's Energy Policy towards the EU, ISA Panel, 2007, p. 3
[660] Bohme, Dimo, EU-Russia Energy Relations: What Chance for Solutions? – A Focus on the Natural Gas Sector, Postdam University Press, 2014. p. 203
[661] „Three trends in Russia's oil and gas“, Global Risk Insights, October 21, 2015
[662] Moe, Arild & Kryukov, Valeriy A., The Russian Natural Gas Sector, Oxford University Press, 2013. p. 2
[663] Tkachenko, 2007, p. 7
[664] „Прошлое, настоящее и будущее энергетической стратегии России“, Геополитика, 14.02.2013.
[665] IEA Gas 2017 Global Launch, IEA Gas Market Report 2017, Center on Global Energy Policy, July 13, 2017

5.1.1. Правни оквир и енергетски закони у Русији

Готово двадесет година се чекало у Русији на конкретан и свеобухватан закон о нафтоводима и гасоводима. Нацрт првог конкретног закона је писан 2008. године и прошао је чак двије расправе у државној Думи, али није усвојен, јер није био усклађен са нормама других области јавних политика РФ, као ни са измијењеним законодавством РФ.

Следећи пут о овом закону се јавно расправљало тек 2015. године, када је на молбу генералног директора „Трансњефта“, Николаја Токарева, упућену предсједнику РФ, да се закон нормативно регулише до краја, уз укључивање клаузуле о индустријској безбједности и заштити гасовода и нафтовода од терористичких напада, Путин је наложио Министарству енергетике РФ, Министарству економског развоја и Министарству правде РФ да припреме и ускладе драфт новог „закона о цјевоводима“.[666]

Овим законом су избјегнуте бројне злоупотребе власника земљишних парцела преко којих пролазе ови цјевоводи и одуговлачења у реализацији пројеката због непостизања договора око цијене истог, али и регулисани правни односи власника земљишта и енергетских компанија,[667] који су дуго оптерећивали нафтни и гасни сектор.

Питање извозне политике регулисано је Законом о извозу гаса који је од 2006. године технички мијењан више пута, ал суштински, своди се на кључну клаузулу: право извоза имају искључиво оне компаније које припадају јединственом систему гасификације или су у већинском власништву државе (са јасно назначених више од 50% акција компаније).[668]

5.1.2. Недостаци енергетских закона

Енергетски закони РФ се највећим дијелом нису ослободили совјетских примјеса. По нормама актуелних закона, ремонтни тимови немају право прићи цјевоводима на територији која је приватно власништво, без дозволе власника, чак и у најкритичнијим ситуацијама. Један такав случај десио се у Нижегородској области, када власници земљишта на ком се налазио дио нафтовода нису дозволили представницима једне нафтне компаније да санира технички квар који је проузроковао истакање нафте из нафтовода. Касније су ти исти власници тужили компанију судским путем за истакање нафте на њиховој територији и тражили компензацију од 13 милијарди рубаља, што је око 10 пута већи износ од процијењене стварне штете, које не би ни било да је ремонтни тим имао приступ нафтоводу.[669]

Други проблем су цијене најма. Наиме, нигдје није законски утврђена методологија по којој се утврђују рангови износа цијене најма у односу на вриједност, врсту, намјену или површину земљишта. Многе од несугласица на овом пољу отежавају несметани транспорт енергената до крајњих купаца.

Трећи проблем, можда и највећи, представљају нерегулисана питања отпада и отпадних депонија близу нафтних и гасних постројења, који због лаке запаљивости представљају директну опасност за изазивање пожара.[670]

---

[666] „Формула нормы – Готовится федеральный закон о магистральных трубопроводах“, Российская газета - Спецвыпуск №7156 (288), 19.12.2016.
[667] Исто
[668] Федеральный закон "Об экспорте газа" от 18 июля 2006 г. N 117-ФЗ
[669] „Формула нормы – Готовится федеральный закон о магистральных трубопроводах“, Российская газета - Спецвыпуск №7156 (288), 19.12.2016.
[670] „Формула нормы – Готовится федеральный закон о магистральных трубопроводах“, Российская газета - Спецвыпуск №7156 (288), 19.12.2016.

Такође, енергетски односи са снабдјевачима, првенствено из бившег совјетског блока, обремењени су наслеђем неријешених или недовршених питања дезинтеграције и у складу са таквим политичким односима планирају се, преговарају и реализују уговори о снабдјевању природним гасом европских земаља.

5.1.3. Потенцијал расположивих ресурса и главни производни региони у Русији

Потенцијал руског природног гаса је изузетно велики. Процјењује се да Русија посједује више од трећине до сада истражених свјетских резерви природног гаса, што је много више у поређењу са удјелом који има, рецимо, Саудијска Арабија у свјетским резервама нафте.[671] Русија посједује осам, од укупно петнаест, највећих поља природног гаса у свијету (од чега се три четвртине укупног гаса производи у западном Сибиру) и може извозити природни гас још 80 година на нивоу производње из 1999. године.[672]

Према статистици из 2020. године, откривене и потврђене резерве природног гаса у Русији 2019. године износиле су око 38 милиона милијарди кубних метара природног гаса.[673] Исте године забиљежена је производња око 679 милијарди кубних метара гаса, што је раст за око 1,5% у односу на претходну годину.[674] Дакле, након извјесног периода постепеног, али примјетног, пада производње од 2011. године, што се може тумачити као посљедица глобалне економске кризе, од 2017. године производња опет расте,[675] а прате је и нови гасоводни пројекти.

Кључно производно подручје за Русију је Западни Сибир, Јамало-ненецки аутономни округ, у ком је само у периоду 2000-2016. године произведено око 79%-83% укупног руског гаса.[676] Ипак, овај податак је, колико позитиван за тренутну производњу, толико и негативан за будућност – многе од ових налазишта су, због овакве динамике производње, у фази опадајуће експлоатације, односно, већ значајно исцрпљени (Јамбург више од 50%, Уренгој више од 60%, а Медвежје преко 80%).

Од свих сибирских гасних поља, само њих три (Јамбург, Уренгој и Медвежје) успијевају да дају око три четвртине укупне производње овог енергента.[677] Поред гасних поља која се увелико експлоатишу, нека почев од седамдесетих и осамдесетих година прошлог вијека (Уренгој, Јамбург, Астрахан, Оренбург и Медвежје) и оних чија је експлоатација почела двијехиљадитих (Заполарное, Јужно-руское, Чајанда), постоје и гасна поља која тек треба експлоатисати у наредним годинама и деценијама (Ковикта, Штокман, Харасавеј, Крузенштерн, Јужно-Тамбејское, Сјеверо-табејское и Чајанда).[678]

И поред толиких великих свјетских произвођача и извозника природног гаса (Норвешке, Алжира, Либије у домену природног гаса, и Катара и Нигерије у домену ТПГ), Русија остаје у оквиру ЕУ водећи снабдјевач тзв. „мрежног“ гаса, који се допрема кроз

[671] Dahl, Carol, Međunarodna tržišta energije- cijene, politike i profiti, Kigen doo, Zagreb, 2010., str. 278
[672] Исто
[673] Statistical Review of World Energy 2020, BP P.L.C., London, 2021, p. 33
[674] Исто, стр. 34
[675] Statistical Review of World Energy 2020, 2021, p. 34
[676] Kardas, Simon, At Crossroads: Current Problems of Russia's Gas Sector, OSW Studies, Centre for Eastern Studies No 63, March 2017, p. 11
[677] Исто
[678] Исто, стр. 12

постојећу гасоводну инфраструктуру,[679] а енергетска питања остају главна тема европско-руских односа.[680]

Тако је, према подацима Еуростата (енг. Eurostat), Русија у ЕУ у 2018. години испоручила 150,5 милијарди кубних метара природног гаса.[681] Наредне године, и поред пада укупног руског извоза за око 4%, поменуте испоруке за ЕУ су остале готово непромијењене.

Табела 5.1 Правци снабдјевања европских земаља руским гасом прије гасоводних пројеката Сјеверни ток 1 и 2 и Турски ток

Countries	Volumes, bcm	Delivery points at borders (flanges)	Intra-EU borders and EU borders with non-EU countries	Number of borders crossed before reaching a delivery point*
WESTERN				
Austria	4.2	Baumgarten	Ukraine-Skovakia, Slovakia-Austria	2
Denmark	0.4	Ellund	Belarus-Poland, Poland-Germany, Germany-Denmark	3
Estonia	0.4	Narva		0
Finland	3.1	Imatra		0
France	7.6	Mendelscheim	Ukraine-Slovakia, Slovakia-Austria, Austria-Germany, Germany-France OR Belarus-Poland, Poland-Germany, Germany-France	4 3
Germany	40.3	Mallnow Waidhaus Greifswald	Belarus-Poland, Poland-Germany AND Grefswald (German coast) AND Greifswald, Czech Republic-Germany	2 0 2
Greece	1.7	Sidirokastron	Ukraine-Moldova, Moldova-Romania, Romania-Bulgaria, Bulgaria-Greece	4
Italy	21.7	Baumgarten	Ukraine-Slovakia, Slovakia-Austria, Austria-Italy	3
Latvia	1	Korneti		0
Lithuania	2.5	Kotlovka	Belarus-Lithuania	1
Netherlands	4.7	Oude Statenzijl	Belarus-Poland, Poland-Germany, Germany-Netherlands	3
Switzerland	0.3	Wallbach	Belarus-Poland, Poland-Germany, Germany-Switzerland OR Grefswald (German coast), Germany-Switzerland OR Greifswald, Czech Republic-Germany, Germany-Switzerland	3 2 3
Turkey	27.3	Malkotlar Samsun	Ukraine-Moldova,Moldova-Romania, Romania-Bulgaria, Bulgaria-Turkey AND Samsun (Turkish coast)	4 0
UK	10	Interconnector BBL	Belarus-Poland, Poland-Germany, Germany-Belgium, Belgium-UK Belarus-Poland, Poland-Germany, Germany-Netherlands, Netherlands-UK	4 4

Извор: Pirani & Yafimava, 2016

У Табели 5.1. приказани су правци снабдјевања европских земаља руским гасом 2016. године, дакле, прије гасоводних пројеката Сјеверни ток 1 и 2 и Турски ток, као и количине извезеног гаса у наведене земље. Као што можемо видјети, у неким земљама неопходно је било прећи и четири међудржавне границе[682] до локације испоруке или оператора дистрибутивног система. Већина ових гасоводних пројеката је ишла преко територије Украјине и због компликованих међудржавних односа, често је била упитна безбједност испорука, али је новим гасоводним пројектима Сјеверни ток 1 и 2 постигнута могућност бржих и ефикаснијих испорука краћим трасама, као и безбједнија динамика извоза уговорених количина по прихватљивијим цијенама због мање километраже транспортних гасоводних цијеви.

5.2. Сектор природног гаса и креатори политика

Кључни носилац и креатор политике у гасном сектору је Министарство енергетике, што је фактички задржавање совјетске традиције да тржиштем управљају министарства и

[679] Громов, Алексей, Новая Энергополитика ЕС: заменят ли ВИЭ и водород российский газ?, Энергетическая политика, Институт энергетики и финансов, 9.9.2020.
[680] Proedrou, Filippos, Sensitivity and vulnerability shifts and the new energy pattern in the EU-Russia gas trade – Prospects for the near future, Studia Diplomatica, Vol. LXIII, No. 1, 2010. , p. 85
[681] Громов, 2020.
[682] Видјети: Pirani, Simon & Yafimava, Katja, Russian Gas Transit Across Ukraine Post 2019: pipeline scenarios, gas flow consenquences and regulatory constraints, Oxford Institute for Energy Studies, 2016

државне агенције.[683] Многи чланови бордова директора приватних енергетских компанија су инструмент „меке моћи“ државе у управљању овим компанијама. Поједини аутори то дефинишу чак као „меку“ национализацију приватних компанија.[684] Стога, иако постоји велики број нафтних и гасних компанија, улога државе остаје јака кроз енергетске стратегије којим се контролишу и прате производња и извоз,[685] а руска гасна политика се у литератури често дефинише као ригидна, јер је руковођена искључиво компанијама које су у власништву државе.[686]

Може се закључити да у сектору природног гаса кључни проблем представља сукоб ставова политичких и економских субјеката, односно креатора политика. Однос структура моћи многи аутори су анализирали и креирање агенди, правилнике, регулаторна питања и економске параметре у гасном сектору.[687] Иако је буквално одмах по доласку на власт Путин смијенио дотадашњи Управни одбор Газпрома и цјелокупно управљање консолидовао у рукама државе,[688] ова компанија је у основи остала бизнис ентитет, који има за циљ увећање продаје гаса, тржишну експанзију и максимизацију профита уз минималне губитке. Супротстављање предлога за дјеловање на тржишту политичких кадрова и економских стручњака за развој бизниса на нивоу ове компаније рефлектује овај сукоб и на државном нивоу.

Сукоб политичких са бизнис елеменатима у процесу одлучивања, који не желе по сваку цијену доносити одлуке које ће, зарад неког политичког циља, изазвати додатне трошкове или неће донети профит или не желе непотребне пројекте који захтијевају превелика улагања, често имају за резултат застоје или успореност у процесу доношења одлука. Није риједак случај ни гашење читавих пројеката или блокада у плаћању извршених радова на пројекту. Познат је случај проблема око плаћања изграђених и постављених гасоводних цијеви када је угашен пројекат Јужни ток и жалба јапанских компанија као извођача радова због гасоводних цијеви које су остале на обали Црног мора.[689]

Ипак, политички и бизнис елементи су сагласни да је примарни циљ продаја гаса што већем броју клијената и то може бити темељ за договор у процесу одлучивања. У коначници, огромне количине домаћег гаса морају се ипак негдје продати. У том смислу, политички актери, иако носе превагу у процесу одлучивања, све више се труде да водећим бизнис елементима корпорације презентују уносност одређеног посла или пројекта. Корупција и у овом сегменту постоји, али је у руском бизнису на одређени начин то дозвољено, уколико доноси већу зараду. Најзад, корупција је карактеристична за руске компаније и руску пословну културу,[690] и тешко да ће до неке озбиљније реформе у том погледу доћи у скорије вријеме.

С друге стране, за разлику од нафтног тржишта, које је током деведесетих приватизовано, гасни сектор је избјегао приватизацију. Тако је ова секторска политика остала под искључивом контролом државе, тржиште је контролисано и није либерализовано, а креатори ових политика су, као што смо већ поменули, искључиво државни органи. Независни произвођачи на тржишту могу да се понашају искључиво онако како је прописано регулативама о гасном тржишту, да постављају цијене у оквиру задатог опсега, и то не више 3-10% одступања, односно смањења цијена у односу на оне које је поставила надлежна

[683] Moe, Arild & Kryukov, Valeriy A., The Russian Natural Gas Sector, Oxford University Press, 2013. p. 4
[684] Tkachenko, 2007, p. 5
[685] Исто, стр. 7
[686] Shadrina, Elena, Russia's Natural Gas Policy towards Northeast Asia: Rationales, Objectives and institutions, Energy Policy 74 (2014) p. 58
[687] Proedrou, 2018, pp. 75-89
[688] Tkachenko, 2007, p. 6
[689] IEA Gas 2017 Global Launch, IEA Gas Market Report 2017, Center on Global Energy Policy, July 13, 2017
[690] Исто

федерална агенција и сл. Ипак, и с оваквом политиком, независни произвођачи су успјели да преузму неке водећих крупних клијената Газпрома.[691]

Међутим, питање већег простора за „независне“ актере у сектору гаса и даље остаје неријешено. На руском тржишту је и појам независних актера и приватних компанија релативизован, јер се под приватним компанијама подразумијевају све оне које се баве производњом и складиштењем природног гаса, а нису у стопроцентном власништву Газпрома.[692] Овакве компаније контролишу тек неких тридесетак процената гасних резерви, односно 25% производње.

5.2.1. Проблеми са којима се суочавају креатори политика у Русији

Имајући у виду чињеницу да је дужи временски рок од руског природног гаса била зависна велика већина држава чланица ЕУ (Финска, Словачка, Бугарска, балтичке државе, Аустрија, Чешка, Мађарска, Румунија итд.), као и државе које су чланице Енергетске заједнице (Србија, БиХ, Македонија),[693] може се рећи да сектор гаса у Русији и није захтијевао неку посебну и комплексну стратегију производње, извоза и дјеловања на европском тржишту. Међутим, појава нових трендова, алтернативних извора снабдјевања, политика диверзификације енергетског снабдјевања у ЕУ, Трећи енергетски пакет, формирање Енергетске уније и остале политике смањења руског утицаја на европском енергетском тржишту, приморале су креаторе политика у Русији да озбиљније приступе планирању производње, институционалним решењима енергетске политике и стратегији извоза природног гаса.

Креатори политика у руском сектору природног гаса примарно се баве изазовима као што су нестабилност цијена енергената на спољним тржиштима, либерализација тржишта ЕУ, што мијења позицију Русије као водећег снабдјевача, питање промјена у тражњи за природним гасом, конкуренцији и регулативама.[694] Поред ових, решења политика из сектора природног гаса треба да дају одговоре и на питања: шта ће бити са дугорочним уговорима и који су услови под којима ће се одвијати трговина гасом. Недостатак јединствене енергетске политике у ЕУ колико може да буде предност за Русију, толико може да представља и опасност, због могуће погрешне процјене будућих приступа политикама снабдјевања ЕУ.[695]

Креатори политика се суочавају и са наслеђеним недостацима у гасном сектору из совјетског периода, попут недовољно развијених гасоводних система дистрибуције, одсуства услужних компанија и организација на тржишту и лошег мониторинга производње, на коју се гледа као на укупну производњу, и тако занемарују локални производни проблеми, законодавна ограничења и систем бенефиција за одређене компаније.[696] Што се тиче питања совјетског наслеђа и одсуства либерализације тржишта, проблеми се примарно односе на висок степен контроле производног процеса од стране државе (компликовани поступци добијања лиценци за инвеститоре, проблеми са технолошким реформама у производном процесу итд).[697]

Највећи проблем је везаност за цијене нафте. До појаве алтернативних гасоводних праваца снабдјевања, као што су Турски ток и Сјеверни ток 2, руски креатори политика били

[691] Видјети: Loe, Julia S.P. “But it is our duty! Exploring Gazprom Reluctance to Russian Gas Sector Reform”, Post-Soviet Affairs, Volume 35, 2019, Issue 1, p. 65
[692] Moe & Kryukov, 2013. p. 7
[693] Miljenić, Orsat, „Energetska unija i sigurnost opskrbe prirodnim plinom“, ZPR 7 (1) 2018, p. 9
[694] Bohme, 2014. p. 201
[695] Исто
[696] Видјети: Moe & Kryukov, 2013. p. 7
[697] Shadrina, 2014, p. 55

су приморани на снижавање цијена природног гаса, под притиском тржишних промјена унутар ЕУ и политике диверзификације, како би задржали старе купце.[698]

Гасни сектор додатно је оптерећен проблемом претјеране зависности економије од прихода од продаје гаса, па су креатори политика усмјерени и на обезбјеђивање приступа што већем броју гасних тржишта изван Русије. Тако, док њихове колеге у ЕУ страхују због потенцијалног раста потражње за руским гасом, у Русији истовремено брину о њеном паду као резултату политике диверзификације извора снабдјевања. Степен зависности економије од прихода из енергетског сектора у Русији и даље је толико изражен да на цјелокупну привреду фактички могу директно да се одразе нагле промјене на тржишту гаса.[699]

Русија страхује и због флуктуације цијена, посебно пада цијена природног гаса и спољне конкуренције. Брину је и мјере које је ЕУ задала усвајањем Трећег енергетског пакета, као и посебни услови за билатералне споразуме „трећим државама" који се чланицама све више намећу.[700] С друге стране, ЕУ планира своју енергетску политику тако да се суочи са потенцијално високим цијенама природног гаса, прекидом у снабдјевању, несталношћу обима снабдјевања.[701]

И руске и европске креаторе политика подједнако брине проблем технолошке застарјелости инфраструктуре производње и транспорта, као и промјене у тражњи за природним гасом на унутрашњем руском тржишту на који руска производња мора благовремено одговорити. Док Русију више брине пад, него евентуални пораст тражње за руским гасом, европске креаторе политика у овом случају првенствено брине преусмјеравање производње и снабдјевања руским гасом са европских на домаће потрошаче.[702] Заједничка им је брига због претјеране зависности од трговине с другом страном.

Исто тако, руски креатори политика морају обратити пажњу на даљи развој либерализације тржишта, јер ће то утицати на цијене гаса, као и све веће присуство ТПГ-а и појаву тзв. тржишта тренутних испорука (енг. spot market), која имају за циљ скраћење дугорочних уговора о снабдјевању са европским државама.[703]

Битно је разумјети и начин на који руски креатори политика приступају решавању одређеног питања у гасном сектору. Иако теорије рационалног избора, због максимизације прихода која је у гасном сектору императив, налазе овдје потпуну и евидентну примјену у пракси, политичка увјерења креатора политика су једнако битан фактор преференција у одабиру најприхватљивијих решења политика.[704]

Тако, на примјер, уколико је генерални став руске владе да су многе одлуке мултилатералних режима у домену енергетске политике непријатељски усмјерене према руским националним и енергетским интересима[705], иако Русија предњачи у заговарању мултилатерализма у међународним односима, ни креатори политика неће благонаклоно гледати на мјере које предузима ЕУ о приступу снабдјевача њеном енергетском миксу.

Ипак, енергетска безбједност је често за креаторе политика питање перцепције о тржишном стању и трендовима, које често не мора одговарати реалности. Свака страна може различито да тумачи енергетску политику оне друге. Тако, рецимо, склапање руских уговора о снабдјевању са азијским земљама може да се тумачи двојако: као нагли отклон од будућег снабдјевања ЕУ, након изражене спремности да се по сваку цијену спроведе политика

[698] „Прошлое, настоящее и будущее энергетической стратегии России", Геополитика, 14.02.2013.
[699] Shadrina, 2014, p. 54
[700] Shadrina, 2014, p. 56
[701] Shadrina, 2014, p. 56
[702] Bohme, 2014, p. 202
[703] Исто, p. 202
[704] Barkanov, Boris, Constructing the National Interest: The Energy Chapter Treaty and Transformations in Russian Policy Thought (1997-2001), International Studies Association National Conference, 2008, p.13
[705] Видјети: Pick, Lisa, EU-Russia Energy Relations: A Critical Analysis, Polis Journal, Vol. 7, Summer 2012, p. 346

диверзификације или као припрема алтернативних праваца руског извоза у случају наглог пада тражње за гасом од стране ЕУ.[706]

Један од примјера погрешних перцепција и непредвидивих одлука с врха институција власти је и ситуација с краја 2014. године, када је предсједник Путин иницирао мјере смањења испорука гаса оним државама које су препродавале гас Украјини. Међутим, оваква одлука се испоставила као стратешки лоша, јер није изазвала никакве веће промјене у тражњи. Понуда је на кратко умањена, али су се државе ЕУ прилично брзо организовале, тако да тражња није трпјела, тржиште није осјетило битније промјене, а цијене гаса апсолутно нису одреаговале на овакву одлуку. Газпром је, касније, почетком наредне године, када је постало очигледно да се оваквом политиком не може изазвати криза на тржишту, наставио да продаје гас у истим количинама, с тим што је то у својим извјештајима презентовао као „пораст понуде и продаје у Европи“.[707]

Поједини аутори су економском анализом дошли до решења у домену јавних политика, односно начина на који би ЕУ индиректно утицала на јавне политике у Русији и приморала је конкретно на либерализацију тржишта у домену природног гаса. Конкретно решење тих политика је држати константно растућу тражњу за природним гасом под контролом. То се може постићи кроз енергетске уштеде, технолошка унапређења инфраструктуре, као и кроз већ поменуту диверзификацију и развој алтернативних извора снабдјевања (мисли се углавном на обновљиве изворе енергије).[708] Исто тако, до сада више пута поменути развој алтернативних праваца снабдјевања из различитих држава сматра се и једним од решења политика који би индиректно приморао Русију на прибјегавање новим решењима политика снабдјевања и отклањање проблема на сопственом тржишту гаса. Најзад, комплетирано и јединствено унутрашње тржиште природног гаса на нивоу ЕУ морало би бити примијењено и у пракси, не само простим прокламовањем Енергетске уније, како би државе чланице у потпуности примјењивале јединствену политику снабдјевања.

Осим што је овакав сценарио тренутно немогуће реализовати због опречних интереса управо у сфери снабдјевања гасом међу државама чланицама, руска политика производње извоза гаса би морала исто тако и да доживи конкретан неуспјех и пад на тржишту,[709] како би креатори политика приступили озбиљнијим реформама гасног система.

Може се закључити и да у планирању и реализацији јавних политика у гасном сектору и Русија и ЕУ прибјегавају стратегијама које на крају не доприносе развоју сарадње у трговини природним гасом.[710] Свакако, нису исти ни циљеви које желе постићи креатори политика у гасним секторима Русије и ЕУ. Јавне политике у Русији су, додатно, оптерећене и поменутим политичким и економским интересима доминантних интересних група и креирају се на пресјеку ових интереса.

Прије свега, разлика у доступности ресурса учинила је да се руски креатори политика мање баве питањем снабдјевања и нису толико забринути око самих залиха, колико око повећања извоза и унапређења транспортне инфраструктуре у складу са еколошким и технолошким стандардима.[711] С друге стране, иако је тржиште ЕУ уносно, ни руским креаторима политика није исплативо планирање скупих гасоводних пројеката који захтијевају велика новчана улагања, уколико њихов главни купац, ЕУ, константно тражи изворе снабдјевања негдје друго.[712]

[706] Bohme, 2014, p. 202
[707] IEA Gas 2017 Global Launch, IEA Gas Market Report 2017, Center on Global Energy Policy, July 13, 2017
[708] Bohme, 2014, p. 209
[709] Видјети: Bohme, 2014, p. 209
[710] Исто
[711] Исто, стр. 200
[712] Исто, стр. 203

5.2.2. Либерализација гасног тржишта у Русији и реформа гасног сектора

Реформа сектора природног гаса у Русији најављује се већ деценијама, али до исте још увијек није дошло.[713] С обзиром на то да је у Русији енергетско питање производње, снабдјевања унутрашњег тржишта и извоза гаса – најмање „енергетско“, а највећим дијелом политичко, економско и социјално питање, и енергетска политика ове земље може се тумачити тако: најмање као секторска политика или политика која се планира и имплементира методама јавних политика. Стога је питање реорганизације јавног сектора већ дуго у фокусу руске јавности, а питање организације гасног сектора уско повезано са спољном политиком ове државе.

Газпром је, као што смо поменули, под директном контролом руске владе, задржава доминантну позицију на унутрашњем тржишту уз одређене привилегије које јој гарантује држава. Поједини аутори повлашћену позицију на тржишту објашњавају чак и као дио матрице руске „енергетске културе“, јер ова компанија својим пословањем, између осталих улога на тржишту, успијева и да „држи нацију на окупу“.[714]

Међутим, независни произвођачи гаса у Русији све више лобирају за либерализацију гасног тржишта. На тај начин све измјене у гасном сектору које иницирају друге компаније, попут Росњефта и Новатека, а које се односе и на демонополизацију извоза природног гаса, имплицирају урушавање досадашње улоге Газпрома на тржишту, па ова компанија у јавности често исказује став да би се реорганизација гасног сектора одразила и на сигурност залиха и безбједност снабдјевања природним гасом унутар саме државе, али и на досадашњу спољну енергетску политику Русије.[715]

У оквиру низа реформи, креатори политика наводе као приоритетан и процес комплетирања гасификације свих региона у Русији. Министар енергетике Руске Федерације је у више наврата најавио овај процес као процес који, упркос статусу највећег произвођача гаса у свијету, на унутрашњем тржишту још увијек није довршен. У Совјетском савезу било је гасификовано 40% насељених области Русије, да би се током деведесетих тај проценат увећао за свега 10%, али је зато 2019. године достигао око 70%.[716]

Развој транспортне гасоводне инфраструктуре у Источном Сибиру и источним дјеловима Русије не само да омогућавају довршење интеграције у јединствен инфраструктурни систем снабдјевања у Русији, већ представљају и извозни потенцијал различитих праваца извоза природног гаса у Европу и Азију.[717]

5.2.3. Реформа сектора природног гаса и циљеви еколошких политика

Према Европском зеленом плану који је издала Комисија 11.12.2019. године,[718] државама чланицама се намеће неопходност декарбонизације енергетског сектора кроз поновно разматрање и ревидирање политика снабдјевања у виду планирања снабдјевања чистом енергијом. Ово ће значити већу интеграцију секторских политика, али и строжа

[713] Loe, Julia S. P, „But it is our duty!“ Exploring Gazprom’s reluctance to Russian gas sector reform, Post-Soviet Affairs, 35:1, p. 63
[714] Исто
[715] Loe, Julia S.P. “But it is our duty! Exploring Gazprom Reluctance to Russian Gas Sector Reform”, Post-Soviet Affairs, Volume 35, 2019, Issue 1, p. 63
[716] Новак, Александр, Социальный приоритет – газификация регионов, Энергетическая политика, 16.11.2020.
[717] Видјети: Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, Правительство Российской Федерации, Москва, 2020., стр. 52
[718] The European Green Deal, European Commission, COM(2019) 640 final, Brussels, 11.12.2019, p. 3

правила у случају одабира компромисних решења при сукобљавању њихових појединачних циљева. Тада тек новоизабрана предсједница Комисије, Урсула Вон Дер Лејен, презентовала је крајем 2019. године Зелени папир као конкретан акт, односно „ходограм“ активности којим ће се, у сектору енергетике, емисија штетних гасова у производњи морати смањити за 50% до 2030. године, односно потпуно укинути до 2050. године.[719]

Већ наредне, 2020. године, Комисија је покренула и тзв. Европски климатски пакт, као дио Зеленог плана, којим се позивају и други, не-државни субјекти, грађани, заједнице и организације да узму учешћа у реализацији овог плана. Зашто је за политику снабдјевања руским природним гасом битна анализа Зеленог плана и Зеленог пакта? Наиме, еколошке мјере које је ЕУ предузимала последњих неколико година у Русији су се, сада већ традиционално, тумачиле као мјере директно усмјерене против снабдјевања природним гасом из Русије. Ова перцепција, додуше, и није толико релевантна колико чињеница да руска производна, складишна и гасоводна инфраструктура већ одавно не задовољава еколошке стандарде и високе критеријуме еколошке и климатске политике којој је ЕУ потпуно привржена.

Главни циљеви Зеленог плана детаљније су разрађени у два стратешка документа: Стратегија интеграције енергетских система ЕУ („An EU Strategy for Energy System Integration“)[720] и тзв. Хидроген-стратегија за климатски неутралну Европу („A Hydrogen Strategy for a Climate--Neutral Europe“).[721] У овим документима разрађени су правни и финансијски механизми примјене мјера задатих Зеленим планом. Наравно да је у Русији овакав пакет докумената дочекан слично као, својевремено, Трећи енергетски пакет и схваћен не само као редукција снабдјевања из Русије, већ неопходност рестартовања енергетских односа са ЕУ и нови стратешки приступ у преговорима о будућим снабдјевањима.[722]

Иако се тек очекује пад потрошње гаса у ЕУ, као логична посљедица глобалне пандемије изазване Корона вирусом 2020. године, примјетно је да је тражња за руским гасом константно расла до 2019. године, без обзира на мјере диверзификације снабдјевања. Један од разлога је што су досадашњи сопствени извори снабдјевања у Сјеверном мору у фази озбиљног опадања и готово да су истрошени, док тражња расте (видјети Табела 5.2).

Табела 5.2. Увоз руског гаса у ЕУ по државама чланицама и удио у извозу и структури снабдјевања

[719] „Von der Leyen predstavila Zeleni sporazum za koji je dobila 'zeleno' svjetlo svojih povjerenika: 'Ovu reformu dugujemo budućim generacijama EU“, Jutarnji list, 11.12.2019.
[720] EU Strategy for Energy System Integration, Brussels, 8.7.2020 COM(2020) 299
[721] A Hydrogen Strategy for a Climate--Neutral Europe, Brussels, 8.7.2020 COM(2020) 301
[722] Видјети: Громов, Алексей, Новая Энергополитика ЕС: заменят ли ВИЭ и водород российский газ?, Энергетическая политика, Институт энергетики и финансов, 9.9.2020.

ЕУ / Држава чланица		Годишњи обим увоза руског гаса (у млрд. м3)		Удио руског гаса у укупном увозу државе чланице		Удио руског гаса у енергетском билансу државе чланице	
		2017	2018	2017	2018	2017	2018
Тотал:	ЕУ	163,2	150,5	44%	43%	33%	31%
1	Белгија	0	0,1	0%	2%	0%	0%
2	Бугарска	3,3	3,1	100%	100%	94%	95%
3	Чешка	8,8	8	99%	100%	98%	93%
4	Данска	0	0	0%	0%	0%	0%
5	Њемачка	62,1	43,1	85%	95%	66%	47%
6	Естонија	0,5	0,5	100%	100%	99%	97%
7	Ирска	0	0	0%	0%	0%	0%
8	Грчка	2,9	3,2	51%	63%	55%	63%
9	Шпанија	0	0,9	0%	5%	0%	3%
10	Француска	9,1	9,8	22%	26%	19%	21%
11	Хрватска	0	0	0%	0%	0%	0%
12	Италија	33,1	32,8	49%	49%	43%	44%
13	Летонија	1,2	1,4	100%	100%	100%	96%
14	Литванија	1,3	1,3	40%	40%	56%	59%
15	Луксембург	0,2	0,2	28%	45%	23%	25%
16	Мађарска	12,7	12,1	100%	100%	119%	117%
17	Малта	0	0	0%	0%	0%	0%
18	Холандија	9,4	14,1	25%	27%	24%	37%
19	Аустрија	0	0	0%	0%	0%	0%
20	Пољска	10,3	9,7	85%	76%	53%	48%
21	Португал	0	0	0%	0%	0%	0%
22	Румунија	1,2	1,3	100%	100%	10%	11%
23	Словенија	0,2	0,3	100%	100%	22%	30%
24	Словачка	4,4	4,4	100%	100%	86%	86%
25	Финска	2,3	2,6	100%	97%	96%	95%
26	Шведска	0	0	0%	0%	0%	0%
27	Велика Британија	0,1	1,5	0%	7%	0%	2%

Извор: Громов, 2020

У горе приказаној табели видљиво је да, упркос чињеници да удио природног гаса увезеног из Русије у анализираном периоду 2017-2018. године опада у укупном увозу и укупном енергетском билансу ЕУ, на примјеру појединачних држава чланица он и даље расте. Разлог за то је, прије свега, чињеница да опадају други извори снабдјевања у овим државама чланицама, па се политика снабдјевања природним гасом у ЕУ и даље не може разматрати са супранационалног аспекта, без увида у појединачне структуре снабдјевања држава чланица.

Међутим, константни проблем руског планирања политике производње и извоза природног гаса у ЕУ примарно је у томе што се више пажње у стручној литератури посвећује промјенама у тражњи или политици диверзификације, него конкретним циљевима дугорочне политике снабдјевања ЕУ. Тако поједини руски аутори сматрају да циљ креатора политика треба да буде како искористити актуелни пад производње у самој ЕУ, умјесто што се баве искључиво припремом одговора на задатке добијене Зеленим планом. Једино тако би, по њиховом мишљењу, и поред предвиђања да ће политиком декарбонизације ЕУ до 2035.

умањити снабдјевање руским гасом за више од половине,[723] руска страна могла да рачуна на задржавање значајног удјела у енергетском миксу ЕУ.

Најзад, треба имати у виду да, чак и када су званичне институције власти спремне да прихвате да одређени циљеви еколошких политика морају бити усвојени при планирању енергетске политике, креатори политика једнако су и даље несамостални приликом одабира најбољих решења политика. Та решења се и даље не препуштају струци, већ су најчешће производ политичких одлука.[724]

5.2.4. Кључне мјере у сектору гаса према Енергетској стратегији РФ до 2035.

Русија је своју стратегију развоја сектора природног гаса разрадила у оквиру три Енергетске стратегије током последње двије деценије: Енергетска стратегија до 2020.[725] године, Енергетска стратегија до 2030. године[726] и недавно ажурирана Енергетска стратегија до 2035. године, којом се показује неопходност благовременог праћења промјена на енергетским тржиштима у наведеном периоду.

Већ у првој, тзв. Стратегији 2020, Русија је јасно задала циљеве креаторима политика у сектору природног гаса: максимизација профита од извоза природног гаса уз минималне трошкове транспорта услед појаве тзв. спот-тржишта или тржишта тренутних испорука, кроз задржавање једне линије извоза и улазак у дугорочне уговоре о снабдјевању.[727] У Русији се овако агресиван тржишни приступ у сектору гаса оправдава, јер од њега директно зависи цјелокупни економски и индустријски развој земље.[728]

Енергетска стратегија РФ до 2035. године званично је усвојена 9. јуна 2020. године. Иако је природни гас потврђен као енергент чији удио у глобалном снабдјевању расте, највише због својих еколошких карактеристика у односу на до сада доминирајуће енергенте, Стратегија се орјентише на прогнозе да ће наведени период бити пун изазова за тржиште природног гаса а стање на тржишту измјенљиво услед различитих фактора.[729] На тржиште ће свакако утицати и цјеновна политика произвођача у нафтном сектору.

Примарни задатак креатора политике у области природног гаса према Стратегији 2035, усавршавање унутрашњег гасног тржишта кроз адекватан и правовремен одговор на промјене у тражњи гаса, уз повећање производње, али и развој тржишта ТПГ, особито производног сектора.[730] Да би се ријешила питања задата Стратегијом, неопходно је да се производња количински увећа за 860-1000 милијарду кубних метара гаса годишње.

Предвиђања руског економског раста до 2020. године показују да ће Русија наставити користити угаљ и друге изворе енергије за потребе свог унутрашњег економског развоја, док се резерве природног гаса и нафте чувају углавном за извоз. Наиме, иако располаже огромним резервама ових енергената, Русија страхује да због потписаних бројних дугорочних аранжмана са ЕУ, Кином и другим земљама, у будућности неће имати довољно

[723] Громов, 2020.
[724] Brown, Rex, Working with Policy Makers on Their Choices: A Decision Analyst Reminisces, Decision Analysis, Vol. 6, No. 1, March 2009, p. 17
[725] Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, Правительство Российской Федерации, Москва, 2020.
[726] Энергетическая Стратегия России на период до 2030 года, утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р
[727] Bohme, 2014. P, 202; Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, стр. 70
[728] „Прошлое, настоящее и будущее энергетической стратегии России“, Геополитика, 14.02.2013.
[729] „Правительство России утвердило Энергостратегию до 2035 года“, Энергетическая политика, 10.06.2020.
[730] Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, Правительство Российской Федерации, Москва, 2020., стр. 37

залиха за потребе извоза, тим прије што Кина са растућим наталитетом може бити важан велики купац у будућности.[731]

У Стратегији 2035. гасна инфраструктура оцијењена је као јединствена у односу на остатак Европе и по томе што покрива и повезује огроман евроазијски простор.[732] Међутим, инфраструктура, и то не само она транзитна, већ и производна и складишна, у толико је лошем стању да умањује профитабилност од продаје гаса. Њемачка је испред свих држава-чланица ЕУ посебно заинтересована у улагање у руску инфраструктуру, јер страхује да у будућности, када потпуно пропадну застарјеле совјетске саобраћајнице и нафтоводи и гасоводи унутар Русије, неће бити начина да се енергенти допремају њемачким купцима.[733] Иако су њемачки инвеститори ту видјели своју велику шансу за продор на руско тржиште, у више наврата се испоставило да Русија ни у ком случају неће препустити државни монопол над транзитном мрежом и контролу над својим унутрашњим енергетским системом.

Производња се у односу на период 2008. године увећала за 9,1%, а разрађују се центри производње у новим или постојећим налазиштима природног гаса у Јамалу (Бованенковское, Хасавејское, Јужно-тамбејское налазиште), Источном Сибиру (Ковиктинское, Ванкорское итд) у Јакутији (Чајадинское, Талаканское) и Иркутској области (Верхнечонское налазиште).[734]

Довршена је реконструкција постојећих и изградња нових гасовода у земљи (Бовавенское-Ухта, Сахалин-Хабаровск-Владивосток и у сјеверним рејонима Тјуменске области – Торжок).[735] Од иностраних гасоводних пројеката претходни период обиљежили су, према Стратегији 2035., пројекти Сјеверни ток 1 и 2, Снага Сибира и Турски ток.

Као кључне мјере за регулисање унутрашњег тржишта гаса наводе се, између осталог:

1) прелазак на тржишно формирање цијена гаса;
2) усавршавање регулатива у области транспорта природног гаса и недискриминационог приступа транспортним услугама свих потрошача;
3) постепено укидање државних субвенција за гас привредним субјектима РФ;
4) креирање заједничког тржишта на простору Евроазијског економског савеза и обезбјеђивање конкурентног учешћа руских компанија на истом.
5) очување функционисања јединственог извоза природног гаса кроз утврђене међународне гасоводне маршуте.[736]

Приступ руске владе све више је заснован и на идеји да недостатак иновативности и технолошког усавршавања инфраструктуре на тржишту гаса рефлектује тржишни неуспјех који се искључиво мора рјешавати одговарајућом јавном политиком. Ипак, реформе у том смјеру дешавају се споро, јер се у ту област не улаже као у другим државама.[737] Улаже се искључиво у оне технологије које су најмање ризичне и не доносе потенцијалне губитке,[738] па овакви циљеви јавних политика у Русији остају углавном нереализовани у пракси.

---

[731] Вукадиновић, Радован и Чехулић Вукадиновић, Лидија, Политика еуропских интеграција, Љевак, Загреб 2011. стр. 372.
[732] Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации од 9 июня 2020 г. №1523-р, Правительство Российской Федерации, Москва, 2020., стр. 11
[733] Види: Вукадиновић, Радован и Чехулић Вукадиновић, Лидија, Политика еуропских интеграција, Љевак, Загреб 2011. стр. 372.
[734] Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, Правительство Российской Федерации, Москва, 2020., стр. 16
[735] Исто
[736] Исто, стр. 38
[737] „Diversifying Russia – Harnessing regional diversity“, European Bank for Reconstruction and Development, EBRD Report, London, 2012, p. 9
[738] Исто

5.3. Проблеми и реформе у производном сектору

Сектор производње природног гаса у Русији је, до реализације пројеката Сјеверни ток 1 и 2, био у одређеној фази стагнације. Томе је, прије свега, доприносио пад пословања Газпрома током претходних година на домаћем тржишту,[739] услед јачања нових произвођача и њиховог удјела на тржишту, али и због губитка великог украјинског тржишта. Један од разлога је и тај, што Русија није постигла стратешке циљеве у повећању извоза природног гаса, изузев диверзификације извоза кроз гасоводне пројекте Сјеверни ток 1 и 2 и гасовод Јамал-Европа.

Такође, гасоводни пројекти са Кином, који су уговарани у периоду 2014-2015. године, још увијек нису реализовани и нису питање ближе будућности. Додуше, и уговорене количине извоза од 38 милијарди кубних метара гаса годишње, за сада, нису довољно озбиљна алтернатива за велико тржиште ЕУ. Наиме, Кина није заинтересована за све количине гаса које јој Русија нуди, нити цијене истог које руска страна предлаже. Тако за Газпром европско тржиште и у наредним деценијама свакако остаје кључно тржиште, иако се питање продаје гаса Азији маркетиншки користи као нека врста поруке да ће ЕУ добијати мање гаса у дугорочној перспективи.[740]

Треба напоменути и да се стратези планирања и развоја производње све више окрећу истраживању руских арктичких налазишта, па су, уз политику отварања нових тржишта, фокусирани на тзв. „освајање сјевера“ како би се постојећа производња осигурала на досадашњем нивоу и у будућности.[741]

За сада се са сигурношћу може очекивати задржавање досадашњег удјела на гасном тржишту ЕУ од неких 30%, и то примарно захваљујући дугорочним уговорима са државама чланицама ЕУ о куповини руског гаса, флексибилнијој цјеновној политици Русије, као и чињеници да ЕУ успијева све више да диверзификује своје изворе снабдјевања.[742]

На унутрашњем тржишту, производња остаје на истом нивоу, али се зато очекују умањени приходи од снабдјевања природним гасом. У извјештају министра енергетике Александра Новака предсједнику Путину из априла 2020. године, наводи се да се посљедица глобалне пандемије још увијек није одразила на секторе нафте и природног гаса, али да је започео тренд одложених плаћања на нафту и гас, што може бити критично за развој производње.[743]

5.3.1. Сибирски производни регион и инвестициона улагања

Иако има уносна налазишта, сибирски производни регион је оптерећен бројним проблемима и ризицима, који на крају умањују и могућност инвестиционих улагања. Основни ризици сибирског производног региона односе се на неизбјежну исцрпљивост ресурса, као и измјену структуре и квалитета постојећих залиха нафте и гаса на мјестима

[739] Видјети: Kardas, Simon, At Crossroads: Current Problems of Russia's Gas Sector, OSW Studies, Centre for Eastern Studies No 63, March 2017, p. 5
[740] IEA Gas 2017 Global Launch, IEA Gas Market Report 2017, Center on Global Energy Policy, July 13, 2017
[741] Stammler, Florian & Ivanova, Aitalina, Resources, Rights and Communities: Extractive Mega-Projects and Local People in Russian Arctic, Europe-Asia Studies, Vol. 68, No. 7, September 2016, p. 1235
[742] Kardas, Simon, At Crossroads: Current Problems of Russia's Gas Sector, OSW Studies, Centre for Eastern Studies No 63, March 2017, p. 6
[743] „Доклад Александра Новака на совещании Президента РФ Владимира Путина по вопросам развития топливно-энергетического комплекса страны“, Министерство энергетики, 29.04.2020.

дугогодишње експлоатације. Високи производни и транспортни трошкови у одређеним дјеловима региона додатно умањују приходе од сибирског гаса.[744]

Поред поменутих, једнако су актуелни и еколошки ризици: недовољан степен развоја технолошке опреме, одсуство модернизације и загађивање животне средине у областима производње насупрот повећању трошкова производње ради ефикасније еколошке заштите и елиминације ризика.[745]

Када би се наведени проблеми ријешили, инвестициона клима овог производног региона би се значајно поправила, јер би се тиме остварили одрживи финансијски показатељи у производној и буџетској сфери, односно повећали приходи и побољшала ликвидност на тржишту.

Ризици који су везани за људски капитал су тежња компанија да смањи технолошке трошкове при производњи нафте и гаса, која за собом повлачи непотребну концентрацију насељености у градовима и селима; као и тежња компанија да смањи трошкове радне снаге и подршке развоју социјалне сфере у областима производње, с циљем смањења непроизводних расхода, што директно утиче на насељеност ових подручја, као и одлив висококвалификоване радне снаге у боље развијене земље и подручја.

Осим тога, нафтне и гасне компаније показују слабу заинтересованост за развој производње на налазиштима која нису високо рентабилна, па се окрећу оним регионима за које није потребна изградња комплексне и скупе инфраструктуре. На ове одлуке додатно утичу непредвиђени ризици и структурне промјене на гасном тржишту, у виду измјена у структури снабдјевања и увођења алтернативних извора снабдјевања.[746]

Стране инвестиције су, и поред позитивних показатеља исплативости улагања у гасни сектор због високе потражње на глобалном нивоу, онемогућене из више разлога. Прије свега, одбијају их монополски положај Газпрома на тржишту, бројна законодавна ограничења приступа тржишту, као и лоша перспектива економског развоја региона.

5.3.2. Политика производње природног гаса за азијско тржиште

Русија је у својим стратешким смјерницама развоја сектора природног гаса уврстила и извоз гаса у азијске земље као један од приоритетнијих задатака у будућности, и то примарно Кину, Јапан и Јужну Кореју, као економски најразвијеније земље, што би дугорочно обезбиједило стабилне приходе од продаје гаса руском буџету.[747]

Тако је Кина крајем јула 2020. године почела изградњу руско-кинеског гасовода „Источна маршута“, обима снабдјевања око 18,9 милијарди кубних метара гаса годишње. Овај гасовод представља надовезивање на постојећи гасовод „Снага Сибира“, који већ транспортује природни гас од Чајадинског извора гаса до Кине, а од краја 2022. планирано је да кроз овај гасовод крене и гас с Ковиктинског налазишта.[748]

Русија је током 2008. године разматрала и почетак изградње гасовода за Јужну Кореју. Међутим, преговори су пропали због немогућности изналажења решења за пролазак ових гасовода преко или око Сјеверне Кореје, што би значајно поскупило сами пројекат. Крајем 2018. године преговори су поново покренути у оквиру Источног економског форума, да би наредне године на истом форуму по овом питању био постигнут договор између руске

[744] Быковский, В. А.; Кобылкин Д. Н. Ямал от настоящего к будущему: рубежи модернизации, Экономика региона, № 3/2011, стр. 282
[745] Исто, стр. 283
[746] Видјети: Быковский, В. А.; Кобылкин Д. Н. Ямал от настоящего к будущему: рубежи модернизации, Экономика региона, № 3/2011, стр. 283
[747] Мишченко, Яна, Восточный вектор Энергетической политики России, Енергетическая политика, 20.08.2020.
[748] Исто

компаније „Газпром“ и јужнокорејске „Когас“ да се енергетска трговина обавља искључиво у домену ТПГ.[749]

Уговор са Когасом о снабдјевању ТПГ постоји још од 2005. године, када је компанија “Сахалин 2”, Газпромова ћерка фирма и оператер пројекта Сахалин 2, потписала уговор о испорукама 1,5 милиона тона ТПГ годишње у Јужну Кореју. Газпром је са Когасом потписао и Споразум о развоју сарадње 2016. године, према ком би требало размотрити сарадњу у планирању и реализацији пројеката испорука ТПГ у овом региону.[750]

5.3.3. План производње ТПГ

У Стратегији 2035. указано је на све веће присуство ТПГ глобалном тржишту и удио у укупној енергетској структури снабдјевања.[751] Очекује се да ће удио ТПГ у структури снабдјевања држава до 2035. године увећати са 23% на 26%, а укупна потражња за гасом за неких 40%.[752] У Енергетској стратегији до 2035. године предвиђено је очување руског лидерства међу свјетским извозницима гаса и улагање у развој производног сектора ТПГ, с обзиром на предвиђени раст тражње за ТПГ у периоду до 2035. за 50% (очекује се да ће достићи до 600 милиона тона годишње). [753] Кроз два постојећа ТПГ терминала „Сахалин 2“[754] и „Јамал ТПГ“ и три нова пројекта „Арктик ТПГ“, „Печора ТПГ“ и „Штокман ТПГ“, могуће је успјешно се укључити на свјетска тржишта ТПГ са оваквим сценаријом растуће тражње.

Као кључне мјере за повећање производње ТПГ истичу се:

1) обезбјеђивање правних и законодавних услова и финансијску подршку произвођачима у развоју производних, транспортних и складишних ТПГ капацитета;
2) мјере либерализације извоза ТПГ, уз истовремени развој механизама контроле и искључивања конкуренције који би нарушавали економске интересе РФ на свјетским тржиштима природног гаса и ТПГ;
3) модернизација и изградња ТПГ инфраструктуре (лучне, транспортне, складишне итд);
4) развој ТПГ кластера на Јамалском и Гиданском полуострву и развој терминала у арктичкој зони.

Као кључни проблеми у сектору гаса истичу се повећање трошкова производње и транспорта природног гаса на унутрашњем и иностраним гасним тржиштима, усљед истрошености постојећих и преласка на производњу из нових, често удаљенијих бушотина са сложеним природно-климатским и геолошким карактеристикама; одсуство јединственог тржишта и недовршеност законодавне регулативе у вези са функционисањем унутрашњег тржишта ТПГ.[755]

Јамалски ТПГ значајно снабдјева Европу, а испоруке расту на годишњем нивоу. Тако су у 2019. години износиле око 18 милијарди кубних метара гаса, што је три пута више него

[749] Мишченко, Яна, Восточный вектор Энергетической политики России, Енергетическая политика, 20.08.2020.
[750] „Не только Япония – Газпром нацелен на развитие сотрудничества в области СПГ с Южнокорейской Kogas“, Нефтегаз, 05.09.2019.
[751] Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, Правительство Российской Федерации, Москва, 2020., стр. 17
[752] „Доклад Александра Новака на заседании Правительства о развитии производства СПГ“, Министерство Энергетики, Москва, 25 октября 2018
[753] Исто
[754] Видјети: Сахалин-2» продал весь газ. «Газпром ищет новые запасы» // Ведомости. 12.02.2007.
[755] Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, Правительство Российской Федерации, Москва, 2020., стр. 17

претходне године. Поређења ради, САД је овај удио постигао у истом периоду и то тако што је упетостручио испоруке. Овим је покрио око 24% укупног европског увоза ТПГ.[756]

Актуелни ТПГ Јамал пројекат, примјер је изградње озбиљног комплекса читаве пратеће инфратруктуре лука, аеродрома, танкера ледоломаца уз главни пројекат. Циљ овог инвестиционог пројекта[757], који је у складу са стратегијама развоја и Енергетском стратегијом РФ до 2030. године, производња производња до 16,5 милиона тона ТПГ годишње.[758]

Динамика реализације утврђена је посебно за фазу изградње (2011-2019. године) и фазу експлоатације (2021-2045.).[759] Крајем 2017. године отпремљен је и први танкер с течним природним гасом.[760] У пројекат је највише уложила француска влада, па је она и носилац значајног дијела дионица (око 20%). Исто толико је одобрено и кинеској нафтној компанији ЦНПЦ, иако је кинеска страна ојачана укључивањем у инвестирање кинеског фонда «Пут свиле» који је тако обезбиједио 10% дионица од пројекта.

5.4. Руска компанија Газпром

Газпром је вертикално интегрисана компанија која се примарно бави производњом, транспортом и извозом природног гаса.[761] Основана је 1989. године као државни концерн,[762] а већ 1992. као акционарско друштво које је проширило своје активности и на извоз и регионалне гасоводне пројекте.[763] Газпром је формирало некадашње совјетско Министарство гаса и у почетку је производио 94% укупне производње Русије (око 643 милијарде кубних метара гаса годишње), док су остатак производиле нафтне компаније и то више као успутни производ, па је ово био једини произвођач гаса на тржишту.[764]

Почетком двијехиљадитих година, Министарство економског развоја је покренуло иницијативу за реформу гасног сектора, али када је предсједник Путин 2006. године подвукао улогу ове компаније у стратешком и геополитичком дјеловању Русије, ова компанија је умјесто реформе још више учврстила своју позицију на тржишту и фактички стекла монопол на извоз природног гаса.[765] Додуше, остале компаније „независних актера“ на тржишту гаса и јесу формиране углавном како би се бавили гасним пољима малих производних капацитета и искључиво за подмиривање енергетских потреба малих локалних заједница.[766]

Газпром своју монополску позицију оправдава чињеницом да, за разлику од других произвођача, ова државна компанија има обавезу пред државом да спроводи и обезбјеђује континуирано снабдјевање руског тржишта уговореним количинама гаса, безусловно и без прекида, без обзира на профитабилност, на шта нису дужни да се обавежу остали, независни

[756] Мишченко, Яна, Восточный вектор Энергетической политики России, Енергетическая политика, 20.08.2020.
[757] Пројекат утврђен Одлуком Владе РФ од 11.10.2010. No1713-р и предвиђен документима Енергетска тратегија Русије до 2030., усвојеном 2009. године и Општим планом развоја гасоводне области до 2030. године од 6.6.2011.
[758] Одлука Владе Руске Федерације бр. 2737-р од 27.12.2014. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. No 2737-р
[759] Исто
[760] „Танкер с первой партией СПГ с «Ямала СПГ» отправился из Сабетты“ / РИА-Новости. 09.12.2017.
[761] Loe, Julia S.P. “But it is our duty! Exploring Gazprom Reluctance to Russian Gas Sector Reform”, Post-Soviet Affairs, Volume 35, 2019, Issue 1, p. 63
[762] Moe, Arild & Kryukov, Valeriy A., The Russian Natural Gas Sector, Oxford University Press, 2013. p.4
[763] Loe, 2019, p. 65
[764] Видјети: Henderson, James, Domestic Gas Prices in Russia – Towards Export Netback, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, 2011, p. 5
[765] Loe, 2019, p. 65
[766] Видјети: Moe, Arild & Kryukov, Valeriy A., The Russian Natural Gas Sector, Oxford University Press, 2013. p.4

произвођачи. Реформе у погледу либерализације тржишта које се захтијевају би, стога, довеле до могућих прекида у снабдјевању и несигурности у снабдјевању осјетљивих грана привреде, али и виших цијена природног гаса.[767]

Данас ова компанија учествује са више од 50% у укупној производњи гаса за руско тржиште. Све док је тражња у оквиру ЕУ била висока, Газпром није имао проблем да остатак домаћег тржишта гаса препусти другим произвођачима, Росњефту и Новатеку. Међутим, њихова конкуренција је озбиљно схваћена након кризе 2008. године, када је тражња за природним гасом значајно опала, па је Газпром губитке на домаћем тржишту озбиљније схватио.[768] Стога су и лобирања ових компанија и осталих произвођача за демонополизацију гасног тржишта у Русији била много учесталија након 2010. године.

Тако, рецимо, када је 2013. године руска влада донела одлуку да извоз ТПГ са Јамалског полуострва могу вршити и други произвођачи, све је изгледало као почетак либерализације тржишта. Ипак, убрзо је овај потез протумачен као изузетак од правила, не и као демонополизација тржишта. Газпромова привилегована позиција остаје и огледа се кроз низ државних одлука, дозвола за активности на тржишту итд.[769]

Поред чињенице да је под контролом државе и да највећим дијелом доприноси државном буџету, ова компанија успијева да оствари сарадњу и са владама држава у којим послује, те за своје услуге у домену снабдјевања и цјеновне политике обезбиједи себи монополски или бар повлашћени, али свакако профитабилан, положај на енергетском тржишту. Поређења ради, цијене под којим Газпром продаје гас на домаћем тржишту (59$ за хиљаду метара кубних гаса) за око четири пута су мање у односу на цијене гаса који извози у ЕУ (246$ за хиљаду метара кубних гаса).[770]

5.4.1. Положај и улога руског гиганта „Газпром“ на европском тржишту

Када говоримо о страним тржиштима природног гаса, Газпром се води као врло утицајна компанија, особито у ЕУ. Многи економски аналитичари сматрају да има довољно тржишне снаге и флексибилности да одреагује на било које тржишне промјене и да се лако избори са сваком новом конкуренцијом, како би задржала свој удио на тржишту.[771] Тако је Газпром 2017. године извезао у Европу и Турску рекордних 193,9 милијарди кубних метара гаса, упркос напорима ЕУ да смањи зависност од руског гаса.[772]

Газпромова амбиција у периоду највећих тржишних успјеха била је да постане највећа глобална енергетска и вертикално интегрисана компанија, која поред енергетских тржишта обухвата и тржишта електричне енергије.[773] Међутим, на тржишту је, и поред успјешних економских показатеља, добила статус компаније која не улаже довољно у развој технологија производног и транспортног сектора и није отворена за стране инвестиције.[774]

Запад је и даље сумњичав према пословању ове компаније и гледа на њу не као на класичну гасну компанију, већ продужену руку руске државе, која у овој компанији има удио

[767] Видјети: Loe, 2019, p. 65
[768] Видјети: Исто
[769] Moe & Kryukov, 2013.
[770] Видјети: Loe, 2019, p. 65
[771] Dufour, Manon; Gaventa, Jonathan; Bergamaschi, Luca, What Gas Strategy for a European Energy System in Transition? – Investment Choices under uncertainty, E3G Organisation, November 2015, p. 3
[772] Amelang, Sören & Wettengel, Julian, Germany's dependence on imported fossil fuels, Journalism for the energy transition, March 2018
[773] Bohme, 2014. p. 203
[774] Видјети: „Прошлое, настоящее и будущее энергетической стратегии России“, Геополитика, 14.02.2013.

у дионицама преко 50%.[775] Додуше, ни на тржишту ЕУ многе државе чланице нису тако лако приватизовале своје кључне енергетске концерне. Наиме, приликом истраживања природе пословања и структуре гасних и нафтних компанија, Лајмбах и Милер су утврдили да је у моменту истраживања (2008. година) око 85% ових компанија било у већинском власништву европских држава, и руководство се водило паралелно политичком и економском агендом у свом дјеловању на тржишту.[776] Ситуација се ни данас није значајније промијенила, ако узмемо у обзир да многе приватне компаније заправо имају своје лобије у државним апаратима, и обрнуто.[777]

Поред тога, Газпром као компанија се последњих година суочава са бројним изазовима на тржишту. Иако је у прољеће 2008. године по вриједности својих акција Газпром проглашен трећом по величини свјетском компанијом, већ од 2009. године услиједиле су посљедице глобалне кризе и куповина гаса од Газпрома је умањена скоро за 50%.[778]

Други велики проблем за наставак успјешног пословања на тржишту представља корупција у гасном сектору. Процијењено је да се од 20% до 40% прихода компаније годишње губи због неефикасних пословних одлука.[779] Мало је извјесно да ће се одабир политичких кадрова на челу компаније у догледно вријеме промијенити, док год је компанија кључни субјект који доприноси економском и привредном развоју земље. У политички мотивисаним одлукама, које представљају више одраз спољнополитичког решења, него решења политика у сектору гаса, проблем је и занемаривање улоге приватних компанија и других интересних група, што аутоматски ствара монополску слику тржишта и у одређеној мјери дисквалификује компанију као снабдјевача на регионалним и глобалним тржиштима.[780]

Од 2015. године услиједили су проблеми и са цјеновном политиком. Вишекратни пад цијена нафте за које су везане цијене природног гаса је, уз политику диверзификације, учинио да норвешке компаније престигну Газпром по многим тржишним параметрима у снабдјевању ЕУ. Ова два изазова резултирала су и трећим проблемом са којим се суочила ова компанија – лоша преговарачка позиција у односу на кинеске компаније у пројекту изградње источне секције гасовода „Снага Сибира“.[781]

Поред тога, отежавајућа околност су и санкције овој компанији и њеним двијема ћеркама фирмама, Газпром Нефт и Газпромбанк, које је САД увео 2014. године и Канада 2015. године.[782] САД је својевремено вршио и велики притисак на државе чланице ЕУ у конкретним пројектима да поступе слично. Такав је био и покушај утицаја на њемачку владу да не дође до реализације гасоводног пројекта Сјеверни ток 2. Штавише, Трамп је увео санкције појединим њемачким компанијама због учешћа у том пројекту.[783] Пројекат је, поред оваквих спољних и бројних унутар-тржишних притисака на нивоу ЕУ, ипак реализован.

Тако је први и основни задатак пословања Газпрома остао исти: освајање нових и задржавање постојећих удјела у снабдјевању на тржиштима. Штавише, како би реализовала своју глобалну стратегију, ова компанија задала је себи неколико кључних циљева:

1) диверзификација рута и тржишта за снабдјевање;

[775] Shadrina, Elena, Russia's Natural Gas Policy towards Northeast Asia: Rationales, Objectives and institutions, Energy Policy 74 (2014) p. 58
[776] Leimbach and Müller, 2008, p. 8
[777] „How do government regulations impact the oil and gas drilling sector?“, Investopedia, 24.08.2018
[778] Bohme, Dimo, EU-Russia Energy Relations: What Chance for Solutions? – A Focus on the Natural Gas Sector, Postdam University Press, 2014. p. 204
[779] „Прошлое, настоящее и будущее энергетической стратегии России“, Геополитика, 14.02.2013.
[780] Видјети: Herweg, Nicole, Explaining European agenda-setting using the multiple streams framework: the case of European natural gas regulation, Policy Sci, No. 49, 2016, p. 18
[781] „Five major challenges facing Russia's gas giant Gazprom“, Global Risk Insights, August 2015
[782] Исто
[783] „Руси преко Турске и Србије, а Американци преко РХ кренули у „плински рат“ за БиХ“, Вечерњи лист, 27.09.2020.

2) инвестирање у нова производна постројења и транспортну мрежу гасовода у складу са технолошким и еколошким стандардима;
3) подизање прихода на домаћем тржишту и лобирање за нову политику цијена, која неће имати заштићене индустријске потрошаче, с повлашћењима гарантованим од стране државе;
4) одржавање обима извоза на досадашњем нивоу;
5) задржавање монополске позиције у извозу на страна тржишта;
6) одржавање удјела у структури снабдјевања земаља увозница гаса;
7) стратегија за превазилажење дискриминаторних мјера и учешће на ЕУ тржишту равноправно с осталим компанијама;[784]
8) деполитизација односа са земљама које политички блиско сарађују с Русијом, упркос потенцијалном противљењу руске владе, како би се кроз бизнис стратегије остварили већи приходи компаније.

5.4.2. Пословање Газпрома у годинама гасних криза

Питање конструкције нових европских гасовода, као што знамо, особито је постало приоритетно након гасних криза 2006. и 2009. године, када је постало евидентно да увећана потражња за гасом неће моћи бити задовољена постојећим гасоводним рутама. Такође, у круговима ЕУ све више се покретало питање задовољавања еколошких стандарда постојеће гасоводне инфраструктуре у власништву Газпрома.

У међувремену је производња у преполовљеним резервама природног гаса у Западном Сибиру почела да опада, док је домаћа потражња нагло порасла. Државна политика се у оваквим околностима преусмјерила на развој великог Штокман гасног поља у Баренцовом мору, док је Газпром почео да припрема транзитне руте према још већем Бованенковском пољу на Јамалском полуострву.[785] Пад у потражњи из 2009. године значајно је умањио инвестициона улагања Газпрома, док су се радови на Штокману одложили све до 2011. године.

Газпром је био забринут због наглог одустајања од, до тада приоритетног принципа, „сигурности залиха“ у енергетској политици ЕУ, али је овај потез енергетске политике ЕУ представљен као тријумф „зелене“ струје у енергетској политици.[786] Тако је у првом кварталу 2010. године руски извоз био озбиљно угрожен, особито након неуспјелог Енергетског самита УН у Копенхагену, који је од стране Русије означен као „карбон-протекционизам“.[787] Иако је све изгледало прилично обесхрабрујуће за руску производну и извозну политику, ово је била добра шанса да се неке еколошке норме и стандарди уведу на велика врата на гасно тржиште. Руски званичници су све више почели употребљавати „еколошку“ терминологију у званичним иступањима, али и наглашавати неминовност увећања потражње за природним гасом у годинама које слиједе, чега креатори егергетских политика у ЕУ морају бити свјесни.[788]

[784] Видјети: Bohme, 2014. p. 205
[785] Baev, Pavel K., Energy Intrigues on the EU's Southern Flank - Applying Game Theory, Problems of Post-Communism, Vol. 57, No. 3, May-June 2010, p. 14
[786] Исто
[787] Исто
[788] Исто

5.4.3. Газпром и цјеновна политика у гасном сектору

Иако се стручна литература највише бавила питањем цијена природног гаса у ЕУ, све више је у фокусу и цјеновна политика унутрашњег тржишта Русије. Наиме, свака промјена на унутрашњем тржишту природног гаса у Русији одражава се и на извозну политику и тржиште ЕУ, па би тако и либерализација унутрашњег тржишта имала своје посљедице на регионалном плану.

Цијене природног гаса који продаје Газпром регулисане су од стране државе још методологијом из времена совјетске власти и одржаване на релативно ниском нивоу, како би се домаћи потрошачи и државна економија уопште заштитили од спољних флуктуација цијена нафте и различитих фактора на тржишту који су могли на ове цијене да утичу. Цијене је првобитно одређивало Министарство енергетике, да би 1997. оно било преименовано у Федералну енергетску комисију, односно 2001. у Федерални тарифни сервис. Притом, тарифе на цијене гаса које је овај сервис одређивао биле су једине важеће велепродајне цијене у земљи.[789]

Касније су се разликовале методологије обрачунавања цијена за домаћинства и индустријске потрошаче и то тако, да су у једном периоду индустријске цијене биле 30 пута више од оних које су важиле за грађане. Ово је потпуно супротна пракса у односу на ону европску, гдје домаћинства плаћају вишу цијену, јер су у њу урачунати и дистрибутивни трошкови.[790]

На основу ових цјеновних регулатива, Газпром је био у обавези пред државом да домаћим потрошачима изађе у сусрет и увијек држи цијене на нивоу испод тржишних, тј. оних које су важиле на европским тржиштима, и то из два разлога. Први, јер заузврат имао гаранцију да ће бити водећи произвођач на руском тржишту и други, јер је остваривао увелико велике приходе од извоза природног гаса у европске земље, као компанија којој је држава обезбиједила монопол на извоз.[791]

Овако лоше испланирана цјеновна политика доживјела је неуспјех већ 1995. године, када је дошло до инфлације и скока цијена гаса за домаћинства у распону између 130% и 2500% у односу на претходну годину, чиме су достигнуте европске цијене. Овај нагли скок цијена довео је компанију до проблема наплате дугова, јер је од укупних потраживања Газпрому 1997. било исплаћено свега 29%, од чега само 12% у готовини.[792] У индустријском сектору, пак, због поменуте разлике у формирању цијена у односу на домаћинства, овај скок није био тако изражен и проблематичан.

Како се овакав сценарио више не би поновио, Регулативом бр. 1021, познатијом као „Државна регулатива цијена гаса и транспортних тарифа“, која је била формална допуна Закона о снабдјевању природним гасом, формиран Федерални тарифни сервис (ФДС), као тијело које ће регулисати цијене гаса до момента либерализације тржишта.

Када су у питању индустријске цијене, како је 2000. дошло до девалвације валуте и индустријска цијена је пала са 50 на свега 12 долара за 1000 кубних метара. Нагли пад цијена нафте испод 10 долара по барелу претходне, 1999. године, за собом је повукао и цијене гаса, па је тако Газпром трпио истовремено губитке и на домаћем и на иностраним тржиштима. Иако су цијене нафте брзо почеле да расту, постало је и Газпрому и државној администрацији већ јасно да нешто мора да се мијења. Тим прије, што цијене природног гаса за домаћинства не само да су биле далеко испод европских, већ се испоставило и да преко њих Газпром, заправо, субвенционира домаће потрошаче, тако што им продаје гас по цијени

[789] Henderson, James, Domestic Gas Prices in Russia – Towards Export Netback, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, 2011, p. 5
[790] Исто
[791] Исто, стр. 6
[792] Henderson, James, Domestic Gas Prices in Russia – Towards Export Netback, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, 2011, p. 7

која је испод оне најниже, јер када се саберу трошкови производње и дистрибуције – тај збир буде неријетко већи од коначне продајне цијене.[793]

Рачунање домаћих цијена гаса по принципу тзв. „нетбека“[794], односно нето-профита, обрачунава се једноставном формулом: када се од укупне Газпромове извозне цијене гаса одузму транспортни трошкови изван руске границе, извозна такса (око 30%) и трошкови транспорта унутар руских граница. Ипак, ово је често тешко израчунати, јер су, прије свега, многи уговори које Газпром има са трећим државама означени ознаком „повјерљиво“ у дијелу који се односи на цијене и одређују се углавном и на основу цијена нафте, евентуалне инфлације, разлике у курсу у односу еуро-рубља или неких других фактора у том моменту.[795] Извозну таксу, пак, одређује руска администрација. Често је промјенљива и одређује се на основу прихода који држава очекује од извоза гаса у конкретној години, док су транспортни трошкови релативно транспарентни и јасније дефинисани.[796] Оваква рачуница на крају не само да је подрила профитабилност Газпрома на домаћем тржишту, већ и напоре руске државе да, испуњавајући услове уговорене са ЕУ 2004. године, приступи у том моменту Свјетској трговинској организацији.[797]

Међутим, како је 2006. године ова стратегија постала неодржива, јер су расли Газпромови трошкови производње на новим гасним пољима, биле су неопходне више цијене гаса, па се и у том контексту размишљало о либерализацији тржишта. Већ 2011. године руски предсједник Путин је најавио одређивање цијена према европским нето маржама, што би значило повећавање цијена на дупле износе у периоду до 2016. године и увод у либерализацију унутрашњег гасног тржишта.[798]

С порастом тражње на преко 400 милијарди кубних метара природног гаса годишње, упоредо са вишим трошковима производње које Газпром има на арктичким гасним пољима, очекивано је било и да се ово питање регулише на државном нивоу. Додатни притисак извршен је уласком нових произвођача на тржиште: Лукоил, Новатек, Итера и Росњефт, који су почетком двијехиљадитих показали изражено интересовање за производњу природног гаса и, упркос доминацији Газпрома, успјели да до 2005. године освоје неких 15% тржишта заједно.[799]

Упркос великим притисцима да се реформишу тарифни и порески системи у овој области, реструктуира Газпром као компанија и одузме му се монополска позиција, готово да је извјесно да до либерализације гасног тржишта неће доћи у наредној деценији. Разлози за ово су несигурни услови на енергетским тржиштима по питању цијена, залиха, нестабилности снабдјевања, условљености нафтним тржиштем, неспремности руске државе на ризичне тржишне одлуке.[800] Један од разлога је и негативно искуство на тржишту електричне енергије, када су, након либерализације овог тржишта, одређени произвођачи у сибирским регионима постављали марже и преко 30% и предсједник Путин био приморан да посебним регулативама регулише да горња граница за марже не буде више од 15%, успорило је ове процесе у сектору природног гаса. Тим прије, што су многе компаније, међу којима и Газпром, у међувремену упловиле и на тржиште електричне енергије и остариле одређене

[793] Henderson, James, Domestic Gas Prices in Russia – Towards Export Netback, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, 2011, p. 8

[794] Нетбек је сада већ устаљени израз, енглеска туђица, који се користи углавном у области нафтне и гасне индустрије за означавање нето профита, обрачунатог одузимањем тарифних и транспортних трошкова од уговорене извозне цијене гаса

[795] Henderson, 2011, p. 11

[796] Исто

[797] Aslund, Anders, Why Doesn't Russia Join the WTO?, The Washington Quarterly, Center for Strategic and International Studies, 33:2, pp. 49-63; „Russia becomes WTO member after 18 zears of talk“, BBC News, 16.12.2011.

[798] Henderson, 2011, p. 2

[799] Henderson, 2011, p. 8

[800] Kardas, Simon, At Crossroads: Current Problems of Russia’s Gas Sector, OSW Studies, Centre for Eastern Studies No 63, March 2017, p. 7

предности у укупном пословању, те смањиле притисак на раст цијена природног гаса остваривањем профита у области електричне енергије.[801]

С друге стране, треба имати у виду да су фактори који у последње вријеме утичу на тржиште гаса и формирање цијена углавном нетржишни. Наиме, посљедице глобалне пандемије изазване Корона вирусом одразиле су се и на енергетска тржишта. Пад привредних активности и политика изолације довели су до пада тражње за нафтом, што је оборило цијене, па је, уз директни пад тражње за гасом, посљедично утицало и на цијене гаса које се одређују према нафтним.[802]

Иако су порастом цијена на огромном домаћем тржишту и њиховим изједначавањем са европским, на одређени начин задовољени произвођачи гаса, било би погрешно закључити да ће Русија изгубити досадашњи интерес за европске купце гаса. Наиме, у Енергетској стратегији 2030. јасно је било назначено да се очекује пораст и производње и извоза природног гаса до 2030. године.[803] Ипак, врло је извјесно да ће у наредном периоду и купци гаса у ЕУ суочити са већом конкуренцијом из Русије, што би, уз одређени степен либерализације тржишта у Русији, могло значајно и да обори досадашњи ниво цијена гаса у ЕУ.

5.5. Извозна политика Русије у сектору природног гаса

5.5.1. Форум земаља извозница гаса – потенцијални гасни картел?

У Техерану је 2001. године у оквиру институционалног повезивања земаља великих глобалних произвођача и извозница гаса основан Форум земаља извозника гаса, ФЗИГ (енг. Gas Exporting Countries Forum; рус. Форум стран-экспортеров газа, ФСЭГ), са циљем олакшавања пословања на гасном тржишту његовим чланицама, кроз заштиту интереса и суверенитета њихових енергетских политика и координацију узајамних активности, за поотребе повећања удјела гаса у глобалном снабдјевању.[804] ФЗИГ је заправо међувладина организација земаља водећих свјетских произвођача и извозника гаса, које су окупљене ради пружања институционалне подршке и гарантовања „суверених права њених чланица над сопственим ресурсима и њихове способности да независно планирају и управљају одрживим и ефикасним развојем, еколошки стандардизованим, у циљу заштите и коришћења ових ресурса за добробит својих грађана“.[805] Чланице ове организације контролишу око 70% истражених резерви природног гаса,[806] од чега чак 57% отпада на три земље ФЗИГ-а са најбогатијим ресурсима природног гаса: Русију, Иран и Катар, што додатно подстиче несигурности на тржишту.

[801] Henderson, 2011, p. 26

[802] „Доклад Александра Новака на совещании о ситуации на глобальных энергетических рынках под председательством Президента РФ Владимира Путина“, Министерство энергетики Росийской Федерации, 03.04.2020.

[803] Энергетическая Стратегия России на период до 2030 года, утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, стр. 52

[804] Видјети: Новак, Александр, «Международная кооперация – путь к энергобезопасности планеты», Энергетическая политика, 14.10.2020.

[805] Moghaddam, Hussein, 2018 Edition of the GECF Global Gas Outlook 2040, Gas Exporting Countries Forum (GECF), Doha, 2018. p. 5; такође видјети и званични сајт: gecforum.org

[806] Dietsch, Marcel, The political economy of Natural Gas procuder Cooperation: Cartelisation and Market Power, Michalemas Term, 2011.

Ради остварења поменутих циљева оранизације спроводи се континуирани мониторинг тренутног стања и прогнозирање будућих трендова на гасним тржиштима. Тако последње анализе и прогнозе тржишних трендова показују да ће доћи до измјене у структури гасног снабдјевања, јер ће ТПГ имати већу тражњу због нових ТПГ пројеката на енергетским тржиштима, али да ће временом доћи до успоравања раста тражње, па у једном тренутку може доћи и до засићења тржишта ТПГ прекомјерном понудом.[807]

Ова међународна организација, чије оснивање је иницирала управо Русија, успјела је да окупи до сада око 20 земаља произвођача природног гаса које контролишу 72% укупних свјетских залиха гаса, 46% производње, 55% укупног гасоводног извоза и 61% испорука ТПГ и многи је већ, по утицају на гасна тржишта и глобалну трговину гасом, сматрају гасним ОПЕК-ом.[808]

Ово није случајност, јер поједине чланице, попут Ирана и Венецуеле, још од оснивања ове организације позивају на креирање енергетског картела који би имао монопол над одређивањем цијена гаса, док друге, попут Алжира и Катара, тврде да за то не постоје реални услови. Русија, као једина земља која значајно предњачи у производњи и извозу гасних енергената међу чланицама, дјелује суздржано, обзиром на повремене опречне изјаве њених званичника, представника гасних компанија и гасних експерата.[809]

Додуше, енергетска тржишта су у данашње вријеме изузетно нестабилна, услед убрзано растуће тражње за енергентима и понуде која не може да је прати,[810] за чије се главне узрочнике држе глобална економија и пораст становништва на глобалном нивоу[811]. У таквим условима формирање организације ФЗИГ привукло је пажњу међународне, особито стручне јавности већ од момента оснивања. Земље увозници гаса и транспортне земље, којих је неупоредиво више, исказале су страховања од прерастања ове организације у картел са политичким утицајем, у ком би руководећу улогу преузела Русија.

Међутим, иако укрштени економски интереси на нејединственом гасном тржишту подстичу окупљање земаља око истог форумског стола, за сада нису довољан услов за трансформацију организације у картел глобалног политичког утицаја. Наиме, савремене организације, како доказују поједини аутори из области политичке економије, суочавају се са једним спољашњим и четири унутрашња изазова.[812] Спољашњи изазов садржан је умањеној могућности чланица организације да предвиде и, уколико је то могуће, обесхрабре дјеловање земаља не-чланица. Унутрашњи проблеми обухватају неспремност на компромисе око начина дјеловања организације, те одсуство конкретног, заједничког проблема који изискује нужност удруженог институционалног дјеловања, као и непредвидивост и немогућност спречавања потенцијалних превара од стране других чланица.[813] Решавање првенствено ових проблема гарантује организацији раст њеног политичког утицаја, што даје за право неким теоретичарима да тврде да су картели сами по себи нестабилни, најчешће због различите перцепције и приступа актера појединачним проблемима.

Такође, промјене у међународним односима у последњих двадесет година проузроковале су промјене и у самом начину дјеловања мултилатералних организација у области енергетике, особито у односу на репрезентативне седамдесете године прошлог вијека, када су постојали погодни економски и политички услови за стварање картела. Тада је дошло до увођења ембарга на извоз нафте од стране арапских земаља (OPEC) као одговор на подршку Израелу од стране САД и Холандије у израелско-арапском рату. Овај политички мотивисан комерцијални потез изазвао је радикалан скок потражње за нафтом, како би се обезбиједиле

[807] Новак, Александр, «Международная кооперация-путь к энергобезопасности планеты»,Энергетическая политика, 14.10.2020.
[808] Исто
[809] Bahgat, Gawdat, Energy Seurity: An Interdisciplinary Process, John Wiley & Sons, 2011. p. 185
[810] Митровић, Драгана, Међународна политичка економија, Чигоја, Београд, 2009. стр. 268.
[811] World Energy Council, Global Transport Scenario 2050, Statistics
[812] Видјети: Osborne, D.K. „Cartel Problems“, *The American Economic Review*, Vol. 66, No. 5, Dec, 1976.
[813] Видјети: Osborne, 1976. p. 70

резервне залихе у случају потпуне несташице.[814] Охрабрени оваквим условима на тржишту, и саме земље ОРЕС-а су почеле да подижу цијене нафте, док нису биле учетвороструче.

Иако то тада није била ни близу висока цијена нафте у односу на ону данашњу, јер је и долар био јачи, нафтна криза је имала и своје макроекономске посљедице на међународном плану. Инвестиције су готово заустављене свуда у свијету, растом цијена нафте порасле су нагло и цијене животних намирница и осталих производа, па је рецесија узроковала инфлацију.[815] Једна од посљедица нафтног ембарга била је и тзв. стагфлација, термин који су економисти почели користити од тог момента за феномен комбинације високе инфлације и стагнирајуће производње, уз растућу незапосленост.[816]

Тако су све политике ЕУ, након овог лошег историјског искуства, тежиле примарно смањивању постојећих или потенцијалних монополистичких позиција произвођача, кроз разне директиве и отварање тржишта. Тако је рецимо, већ Директива о природном гасу из 1991. захтјевала је да до 1999. године 20% природног гаса буде отворено за конкуренцију, а до 2008. године и до 33%.[817]

ЕУ је 1991. усвојила и Декларацију о енергетској повељи[818], иницијативу која је имала за циљ да промовише енергетску сарадњу и диверзификује европско енергетско снабдјевање. Додуше, ниједан од циљева од тада још увијек није успјешно до краја реализован, јер, по мишљењу неких аутора, многе нафтне и гасне компаније не одустају од уносне сарадње са Русијом првенствено зато што у овом тренутку немају адекватну алтернативу.[819] Декларација је отворила пут за Споразум о енергетској повељи, којим је покрнеуто промовисање страних енергетских инвестиција; слободне трговине и транзит енергената кроз гасоводне мреже; промовисање енергетске ефикасности и обезбјеђивање механизама за решавање спорова.[820]

Споразум о Европској енергетској повељи (ЕЕСТ) потписан је 1994. године и имао је за циљ да се подрже енергетске реформе у земљама Источне Европе, а циљ овог Споразума био је охрабривање недискриминаторне трговине и улагања, по разумним цијенама у енергетском сектору, при чему се све потписнице обавезују за унапређење конкуренције, уз уважавање циљева заштите животне средине.[821] На ове циљеве су се тако обавезале својим потписом све државе бившег СССР, укључујући и Русију,

Поред свега наведеног, треба напоменути и да услови за креирање гасног картела не могу бити реални све док су цијене гаса везане за цијене нафте, односно док цијене нафте одређују висину цијена гаса. Као што потврђују бројне анализе рада организације ФЗИГ,[822] уласком у ову међународну организацију управо државе које нису економски моћне осигуравају сталност цијена на нестабилном тржишту.

Такође, унакрсни економски билатерални односи Русије, Алжира, Катара и Ирана појединачно прилично су непријатељски,[823] а перцепције енергетских интереса често нереалне. Тако рецимо, Иран, који је четврти по резервама гаса и далеко заостаје за првим трима земљама (због проблема у инвестирању увози више гаса од Туркменистана, него што га извози у Турску), али има амбицију да постане главни глобални извозник.[824] Тако, када је

[814] Krugman, Paul & Obstfeld, Maurice, Međunarodna ekonomija – teorija i ekonomska politika, sedmo izdanje, Mate, 2009, Zagreb, 521-525.
[815] Исто
[816] Исто, стр. 525
[817] Dahl, Carol, Međunarodna tržišta energije- cijene, politike i profiti, Kigen doo, Zagreb, 2010., 269
[818] European Energy Charter, European Union, Hague, December 17th, 1991
[819] Limited prospects for EU to diversify natural gas imports, April 9, 2015, Global Risk Insights
[820] Belkin, p.12.
[821] Dahl, Carol, Međunarodna tržišta energije- cijene, politike i profiti, Kigen doo, Zagreb, 2010., str. 270
[822] Ortung, Robert W. & Overland, Linda, „Russia and the Formation of a Gas Cartel“, *Problems of Post-Communism*, vol. 58. May/June 2011. pp. 53-66.
[823] „Место для дискуссий“, Эксперт, 16 ноября 2011
[824] „The Roving Eye: Who Profits From a Gas OPEC, Asia Times Online“, April 11, 2007.

Русија промовисала пројекат Јужни ток, Иран је као одговор показао спремност да постане база ресурса за конкурентски пројекат Набуко.[825]

Најзад, на организацију ФЗИГ индиректне притиске врше и земље увозници гаса својим политикама снабдјевања. Наиме, данас је много већа доступност различитих извора снабдјевања као што је то био случај, рецимо, у вријеме ОПЕКА-а и нафтне кризе. Ове државе тако посредно усмјеравају дјеловање ове организације у домену извозне политике, јер један од неоспорних циљева дугорочних уговора је и обезбеђивање равнотеже интереса произвођача и потрошача природног гаса.[826] Такође, у данашње вријеме потрошачки дио тржишта поставља високе захтјеве за модернизацијом гасовода и инфраструктуре, што драстично отежава сарадњу на неким гасоводним пројектима, а може служити и као моћно средство политичког утицаја.

Најзад, треба имати у виду и да Русија, као држава са израженим предиспозицијама за монополско понашање на тржишту гаса у савременим условима ипак може много више да постигне у оквиру међународних организација, него индивидуалним дјеловањем. Иако су руски званичници, као и представници гасних компанија у медијским изјавама у последњих десет година давали су врло опречне изјаве о могућностима и потребама стварања гасног картела, у националној Стратегији енергетске безбједности из 2009. године наводи се да је за Русију корисније да избјегне конфронтације на глобалном тржишту.[827]

С друге стране, опречни, махом антируски и антимонополски настројени економски интереси мање утицајних земаља приморавају и ове земље на институционално организовање у ФЗИГ. Енергетски слабије државе, са економским интересима супротстављеним енергетском лидеру Русији желе да оснују међународну институцију којом би заштитили своје економске интересе управо од њеног монопола на тржишту.

5.5.2. Политика извоза руског гаса у ЕУ

Да бисмо разумјели историју и будућност снабдјевања европског тржишта руским гасом, морамо разумјети и политичке, економске и регулаторне оквире, као и тржишни контекст ове енергетске трговине. Иако је до сада ЕУ заговарала смањење процента увезеног природног гаса из Русије (око 40%), очекује се ипак да ће, у недостатку великих алтернативних гасоводних пројеката, тај проценат достићи и до 60% до 2030.[828] Међутим, иако и данас многе државе чланице имају висок степен увозне зависности у односу на руски гас,[829] не треба занемарити чињеницу да ЕУ исто тако није спремна у потпуности либерализовати своје тржиште и тако отворити велика врата руском Газпрому за улазак на европско тржиште.[830]

Иако је лоша инфраструктура још прије енергетских криза 2006. и 2009. била један од легитимних разлога да се ЕУ окрене другим снабдјевачима, због политичких турбуленција на просторима Јужног Кавказа и Средње Азије, Русија се сваки пут изнова враћала у први план као једноставнији, лакши и бржи начин снабдјевања природним гасом и другим енергентима. С друге стране, ЕУ је превише велик и снажан купац да би се Русија трајно

[825] „Россия придет в Иран со своим уставом“, Газета "Коммерсантъ", №67/П (3884), 21.04.2008

826 Видјети: Интервју са Александром Медведвим, замјеником генералног директора Газпрома, о казненој политици према увозницима гаса и њиховој политици према произвођачима, http://www.gazprom.ru/press/reports/interview-medvedev/

[827] Видјети: Статут ФЗИГ, Энергетическая Стратегия России на период до 2030 года, утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р

[828] Вукадиновић, Радован и Чехулић Вукадиновић, Лидија, Политика еуропских интеграција, Љевак, Загреб 2011. стр. 371.

[829] Исто

[830] Исто, стр. 372.

окренула неким другим тржиштима, а ни Русија није толико безначајан снабдјевач, да би ЕУ нашла рјешење енергетског снабдјевања преко ноћи или неко у ком не би било руског гаса ни у процентима.[831] Такође, док год руска страна има довољно производних капацитета да одговори на потребе растуће тражње у ЕУ, она ће покушавати да игра на карту монополистичког понашања на тржишту и одређивања коме ће се, када, под којим условима и у којој количини продавати природни гас.[832]

5.5.2.1. Енергетски дијалог ЕУ и Русије

Када је у питању регулаторни оквир под којим се одвија снабдјевање руским гасом, први кључни документ представља Енергетски дијалог ЕУ и Русије, потписан у октобру 2000. године. Обухватао је неколико кључних задатака:

1. Заједничко рјешавање свих неријешених, а кључних енергетских питања;
2. Заједничка сарадња на очувању енергетских ресурса;
3. Рационализација производње и побољшање транспортне инфраструктуре
4. Могућност финансијског улагања ЕУ у систем производње, прераде и транспорта енергената из Русије.[833]

Чињеница да је ЕУ потписала овај документ убрзо након усвајања ЕУ Стратегије о интеграцији енергетских система[834], показује колико јој је у том моменту, као и Русији, једнако било важно питање регулисања енергетских односа. Поред аналитичких предвиђања раста потражње и чињенице да је од три државе, увоз енергената из Русије далеко надмашивао количине увоза из Алжира и Нигерије, ЕУ је у овом документу видјела шансу за улазак европских стручњака, компанија и финансијских корпорација у затворена монополистичка руска енергетска предузећа.[835] Руска страна рачунала је на технолошку, иновацијску и стручну помоћ из ЕУ, али и на страни капитал: средства Европске инвестиционе банке којим би се модернизовао постојећи застарјели енергетски сектор, али и инвестирало у нове тачке експлоатације природног гаса у источном Сибиру.[836]

Када је дошло до повећања извоза руског гаса и нафте, Русија је у енергетским анализама представљена као одлична алтернатива тадашњим извозницима из арапских земаља и поуздан потенцијал за улагање у енергетски сектор[837], па су многи инвеститори изразили интерес да ту улажу у енергетски бизнис.[838] Међутим, законодавни систем у тој земљи брзо их је разувјерио у уносност улагања, јер је показао да актуелна руска енергетска стратегија подсјећа на тзв. венецуелански модел „енергетског државног капитализма“,[839] по ком су инвеститори позвани и добродошли да улажу у енергетски сектор, али само по условима које задаје руска влада и у партнерству са националном енергетском компанијом која је у већинском власништву државе.

[831] Вукадиновић и Чехулић, 2011, стр. 373.
[832] Исто
[833] Вукадиновић и Чехулић, 2011. стр. 359
[834] EU Strategy for Energy System Integration, COM(2020), 299 final, July 2020
[835] Вукадиновић и Чехулић, 2011. стр. 360
[836] Видјети: Вукадиновић и Чехулић, 2011. стр. 360-361.
[837] Видјети: Brown, Rex, Working with Policy Makers on Their Choices: A Decision Analyst Reminisces, Decision Analysis, Vol. 6, No. 1, March 2009, p. 17
[838] Видјети: Bochkarev, Danila, Russian Energy Policy During President Putin’s Tenure: Trends and Strategies, GMB, 2006.
[839] Bochkarev, 2006.

С друге стране, уздала се највише у тзв. „клаузулу дестинације“, која би заузврат Русији гарантовала сигурне испоруке нафте и природног гаса у ЕУ, што свакако није било дугорочни циљ, нити намјера друге стране при потписивању овог документа.[840]

Кључни механизам Дијалога из 2009. ЕУ и Русије је механизам раног упозорења, што је било и очекивано након тзв. гасних ратова. Овај Дијалог темељи се и на унапређењу енергетских односа, промовисању јавних расправа око спорних питања и сарадње око заједничких енергетских интереса. Сви ови механизми примјењују се у три кључне сфере у агенди Дијалога:

1. питање снабдјевања природним гасом,
2. енергетска инфраструктура и снабдјевање,
3. Смјернице снабдјевања до 2050.

Исто тако, иако су у марту 2013. године потписане Смјернице енергетске сарадње до 2050. године,[841] које су обухватиле циљ стварања јединственог европског енергетског сектора, дијалог је наставио својим дотадашњим током, јер нити је ЕУ наступала одлучно због недостатка кохезије око енергетских циљева у својим редовима, нити је Русија на њу наставила да гледа као на цјелину.

Ипак, и поред овакве институционализације и покушаја уређења енергетских односа, креатори енергетских политика обје стране и даље су оптерећени неповјерењем и сумњом у искреност и предвидљивост активности друге стране. Ово додатно оптерећује чињеница да су двије стране узајамно зависне од политике снабдјевања природним гасом – једна примарно ради испуњења својих енергетских, друга виталних економских интереса.

И једна и друга страна свјесне су да постоје опције сарадње и не-сарадње у политици снабдјевања природним гасом. Креатори политика у ЕУ имају шест могућих сценарија на располагању, како би ојачале безбједност снабдјевања, што је и примарни циљ њихове енергетске политике. То су, поред већ поменутих, у предходном поглављу, диверзификације праваца и извора снабдјевања и енергетских уштеда и – слабије анализиране политике успостављања потпуне контроле над транзитним рутама, аквизиција и улагање у производњу у Русији и најзад, сценарио потпуне отворености за сарадњу с овом земљом.[842] Поједини аутори сматрају да је хармонизација односа могућа у случају коришћења приступа «win-win» политике, којим би се компанијама ЕУ омогућио приступ и инвестирање у производњу и транспортни систем преноса нафте и природног гаса на руској територији, док би се, заузврат, Русији у потпуности омогућио приступ и учешће на слободном тржишту ЕУ.[843] Неке од ових сценарија креатори политика могу примјењивати паралелно и од тога зависи коначни исход, односно удио руског гаса у структури снабдјевања ЕУ.

С руске стране логика одабира будућих политика је врло слична. Поред већ поменутих политика заштите досадашње заступљености на европским тржиштима и диверзификације праваца извоза и улагања у ТПГ инфраструктуру – инвестира се и у развој бизниса и производњу.[844]

Да би се успјешно реализовали циљеви политика било које стране, неопходан услов је и слабљење позиције оне друге на тржишту гаса, односно јачање сопствене, јер то диктира нове услове односа. У случају ЕУ, то свакако подразумијева и спровођење јединствене енергетске политике са којом би биле сагласне све њене државе чланице. У случају Русије, евентуално слабљење осталих произвођача на тржишту и стварање гасног картела.

[840] Вукадиновић и Чехулић, 2011. стр. 361.
[841] Lazarova, Maria, EU's Approach towards Russia: Time for Reconsideration? Policy Brief on EU-Russia Relations, EU Enlargement and Neighbourhood Policy, Fall 2013, p. 8
[842] Bohme, Dimo, EU-Russia Energy Relations: What Chance for Solutions? – A Focus on the Natural Gas Sector, Postdam University Press, 2014. p. 208
[843] Гранић, 2007. стр. 142
[844] Bohme, 2014. p. 208

Како ни једна ни друга опција за сада још увијек нису реалне, реално је за очекивати одржавање досадашњег нивоа трговинске размјене.[845] Одржавање статуса кво је, дијелом, и посљедица неразумијевања енергетских интереса друге стране, недоумица у вези њених будућих циљева и мјера политика, али и недостатка комуникације. Стога нити може доћи до партнерских односа на тржишту, нити до потпуног прекида сарадње.[846]

5.5.2.2. Уговори о снабдјевању Русије са државама чланицама ЕУ

За сада, у ЕУ и на европском простору уопште, важи још увијек велики број дугорочних уговора о снабдјевању које је Русија својевремено потписивала са државама чланицама ЕУ. Чак више од половине укупног броја уговора које је ЕУ склопила са снабдјевачима односи се на руски гас. Дугорочни уговори који тренутно важе на тржишту ЕУ потписани су са укупно 17 држава чланица и базирају се на нафтној индексацији цијена гаса.

Табела 5.3. – Дугорочни уговори о снабдјевању 17 држава чланица ЕУ руским гасом

Страна – партнер	Заключенные контракты на поставку природного газа
Австрия	2006–2040 гг. (34 года)
Болгария	2013–2022 гг. (9 лет)
Великобритания	Gazprom Marketing & Trading
Венгрия	2015–2021 гг. (6 лет)
Германия	2006–2031 гг. (25 лет) 2006–2035 гг. (29 лет)
Греция	2018–2027 гг. (9 лет)
Дания	2006–2025 гг. (19 лет)
Италия	2006–2035 гг. (29 лет)
Нидерланды	2000–2020 гг. (20 лет)
Польша	Поставки природного газа в Польшу и транзит через ее территорию осуществляются по долгосрочным контрактам на основе межправительственного соглашения от 25 августа 1993 г.
Румыния	2010–2030 гг. (20 лет)
Словакия	2008–2031 гг. (23 года)
Словения	2018–2022 гг. (4 года)
Финляндия	2015–2031 гг. (16 лет)
Франция	2006–2031 гг. (25 лет)
Чехия	1998–2035 гг. (37 лет)
Хорватия	2017–2027 гг. (10 лет)

Извор: Институт энергетики и финансов, 2020.

[845] Bohme, 2014. p. 210
[846] Исто

У Табели 5.2 приказан је укупни период трајања, са датумима почетка и престанка важења ових уговора о снабдјевању. У Табели је видљиво да је више од половине ових уговора потписано на период дужи од 20 година. На тржишту природног гаса, у савременим условима флуктуације цијена и њихове везаности за нафтне цијене, то се може сматрати успјехом руских тржишних стратега.

За европску страну, пак, иако дугорочни уговори обезбјеђују континуираност и гарантују стабилност снабдјевања, њихова дугорочност не само да ствара проблеме у процесу либерализације тржишта и формирања цијена на основу веће конкурентности на тржишту, већ и онемогућавају новим снабдјевачима приступ конкретном националном тржишту у оквиру ЕУ. Поређења ради, однос цијена истог природног гаса кроз различите маршуте износила је, у истој години, за хиљаду кубних метара гаса: у Украјини 28, односно, по новим цијенама 42 еура, преко Сјеверног тока 22,7 еура односно, кроз Сјеверни ток 2 – 16,1 еура.[847]

Русија је на исти начин са својим сусједима из бишег совјетског блока успјела да институционализује енергетске односе кроз дугорочне државне уговоре, често затворене за увид јавности.[848] Ипак, своју извозну политику Русија често спроводи и посредно и без велике медијске пажње. Тако, док је пажња међународне јавности углавном усмјерена на међудржавне односе и политике појединачних држава, руске компаније спроводе успјешне бизнис стратегије на терену. На примјер, у Европи је Газпром успио оно што руска држава тешко да би икад могла – створио је стратешка партнерства са компанијама (EON Ruhrgas, ENI, OMV, Wintershall, Total),[849] које врше свој утицај на владе матичних држава у вези са склапањем уговора, цјеновном политиком, као и са регулаторним процедурама које утичу на количину гаса који ће се увозити из Русије и динамику увоза.

5.5.2.3. Руска стратегија освајања европских тржишта гасоводним пројектима

Иако смо у претходним поглављима анализирали постојеће, будуће и нереализоване гасоводне пројекте, овдје се ваља осврнути на њихов значај с аспекта руског освајања европских тржишта. Наиме, изградња гасовода на одређеној територији индиректно значи директан уплив на њено тржиште гаса. Међутим, некада и повлачење гасоводних пројеката у сред инвестиционе процедуре да би се отворила могућност за нове трасе које заобилазе проблематичне територије може дугорочно значити бољи и квалитетнији приступ том истом тржишту.

Тако да није било Јужног тока, не би вјероватно никад ни дошло до реализације Сјеверног тока 1 и 2. Наиме, када је донета одлука о затварању пројекта Јужни ток у Русији није дочекана с изненађењем, нити је била случајна. Руска страна је укидање овог пројекта сматрала посљедицом велике пресије Комисије и појединих држава чланица ЕУ које су у континуитету указивале на опасности од велике зависности од руског гаса. Тако је Русија, у економској ситуацији која је у том моменту била далеко до стабилне, са недостатком средстава за инвестирање у гасоводне пројекте у складу са стандардима ЕУ и са јако скупим пројектом Јужни ток, чија је будућност била упитна, заједно са трендом опадања цијена на угаљ на енергетским тржиштима, била приморана да донесе одлуку шта су приоритети.[850]

[847] Российская газета - Федеральный выпуск №7060 (192), 2016.
[848] Proedrou, 2018, p. 78
[849] Исто, стр. 79
[850] „Эксперт оценил итоги переговоров РФ, Украины и ЕС по транзиту газа“, Российская Газета, 18.07.2018, посјећено: 29.11.2018.

Притом, ЕУ је претрпјела велике губитке због пројекта Јужни ток, иако је информисање јавности о губицима и посљедицама затварања пројекта Јужни ток на одређени начин избјегнуто.[851] Наиме, њемачка компанија „Europipe“, која је била задужена за инсталацију једне трасе гасовода, тада је изгубила око пола милијарде еура уложених у пројекат, а са пратећим трошковима осталих учесника у пројекту, процијењено је да је штета и до два милиона еура. На губитку је био и јапански конзорцијум „Marubeni-Itochu“ и “Sumitomo”, који је био задужен за постављање друге трасе гасовода.[852]

Мађарска је једина снажно подржавала изградњу пројекта Јужни ток, особито њен предсједник Виктор Орбан који је по затварању овог пројекта осудио политику ЕУ и оцијенио да се ЕУ „свим силама трудила да се пројекат не реализује“.[853] Иако је наишао на осуду ЕУ и САД, Орбан питање укључивања Мађарске у пројекат Јужни ток, или било који други пројекат који заобилази територију Украјине, чије гасоводне трасе због свог географског положаја не задовољавају потребе снабдјевања Мађарске природним гасом и чине га слабије доступним и скупљим, сматра питањем националне безбједности. Тако је свако мијешање у регионалне пројекте у које се Мађарска жели укључити окарактерисано као „напад на независност Мађарске“.[854] Тако је Русија пројектом Јужни ток након гасних ратова још једном успјела да пољуља јединство ЕУ и подијели је по питању прихватања одређених решења политике снабдјевања.

Такође, иако је Мађарска јединствен случај отпора енергетској политици ЕУ и реторици њених представника и први такве врсте од иницирања политике диверзификације, њена енергетска политика одличан је примјер да се државе чланице ЕУ још дуго неће ослободити свог националног предзнака у креирању било какве заједничке платформе енергетске политике ЕУ, што је још један у низу доказа који иде у прилог нашој тези. Њена ријешеност да ће и убудуће наставити да подржава било који руски пројекат преко њене територије који би јој могао донети економску стабилност и енергетску безбједност додатно показује да енергетска политика ЕУ није конципирана до краја и има бројне недостатке.

Међутим, с ове временске дистанце евидентно је да је пројекат Јужни ток био дијелом и наслеђе енергетске политике Русије из двијехиљадитих и почетка 2010-тих година, када се руска страна вјеровала и надала се тјешњим односима са ЕУ и била усмјерена на пројекте који ће територијално заобићи само оне државе чланице које се противе сарадњи са Русијом, у првом реду Украјину.[855] Стога руске стратеге, поучене овим искуством, нису поколебала милионска улагања у неуспјели пројекат Јужни ток када су у виду имали нове пројекте за то исто тржиште Турски ток и након привременог нарушавања политичких односа са Турском, пројекат Сјеверни ток 2.

Да ли је руска страна добро предвидјела да овог пута ЕУ неће моћи зауставити Сјеверни ток 2, као што је то био случај са претходним пројектом, уз помоћ усвајања Трећег енергетског пакета, или су само добили потврде од „самовољне“ и јаке државе чланице ЕУ, Њемачке, да ће лобирати за овај пројекат у Савјету – питање је које може имати једнако потврдне и одричне аргументе. Њемачка се, свакако, потрудила да спријечи покушај мијешања европских енергетских компанија у овај пројекат. Још на састанку у октобру 2015. године са руским предсједником Владимиром Путином, тадашњи министар за енергетику и економске послове Њемачке, Сигмар Габриел, који је касније постао министар спољних

[851] „ЕС понесет миллиардные потери от заморозки "Южного потока"“, Российская газета, 02.12.2014, посјећено 03.04.2017.
[852] Исто
[853] „Защита Орбана – Премьер Венгрии возложил вину на срыв проекта "Южный поток" на Брюссель“, Российская газета, 07.12.2014, Александр Борисов, Надежда Ермолаева, посјећено 10.12.2018.
[854] Исто
[855] „Эксперт оценил итоги переговоров РФ, Украины и ЕС по транзиту газа“, Российская Газета, 18.07.2018, посјећено: 29.11.2018.

послова Њемачке, рекао је да ће се потрудити да ЕУ не направи регулаторни превид над поменутим пројектом.[856]

У сваком случају, након већ поменутог двогодишњег протествовања групе држава чланица ЕУ, предвођених Пољском (као и у случају пројекта Јужни ток), Комисија је и званично објавила у писменом обраћању владама Шведске и Данске (које су претходно захтијевале од Комисије детаљну правну провјеру могућности реализације овог пројекта), да не постоји правни основ по ком би се она могала зауставити.[857] У писму, које потписује портпаролка за енергетику у Комисији, Анна-Каиса Итконен, наводи се да овај пројекат политички није подржан од стране ЕУ, због могућих злоупотреба руске стране, али да не постоје правни основи да се пројекат заустави, јер постојећа енергетска правна регулатива ЕУ не регулише и питање реализације гасоводних пројеката у морској зони.[858] Ипак, Комисија је на крају предложила државама чланицама да подрже пројекат, јер се у супротном може створити „правни вакуум“ у ком ће бити немогуће забранити пројекат,[859] а и сама је признала да су ипак националне владе те које финално одлучују о одобрењу или забрани оваквог једног пројекта.[860] Свакако, Комисија се касније оградила од овог ванредног одобравања руско-европског пројекта и најавила да ће наставити политику диверзификације и смањења зависности ЕУ од великих снабдјевача природним гасом као што је Газпром и спрјечавања концентрисања транзитних рута по истим регионима.

Пројекат Сјеверни ток 2 је био други руски гасоводни пројекат који је видно подијелио ЕУ. Замишљен као друга трака гасовода Сјеверни ток, са којим заједно може да снабдјева готово четвртину укупне потражње ЕУ за гасом на годишњем нивоус.[861] Додуше, у почетку је био представљен као алтернативни пројекат за двије гасоводне траке у оквиру пројекта Турски ток, од чије изградње је Русија својевремено била одустала због компликованих односа са Турском и веће сигурности снабдјевања када се руте снабдјевања равномјерно распореде на сјевер и југ Европе.[862]

Сјеверни ток 2, који је ћерка-фирма Газпрома стационирана у Швајцарској, првобитно је било замишљено да кроз заједничко улагање (енг. joint venture) буде формирано удружено предузеће од неколико компанија (Royal Dutch Shell PLC, Wintershall AG, Uniper SE , OMV AG and Engie SA) дуже времена је доказивало да је овај пројекат у потпуности у складу са регулативама ЕУ.[863] Чак је и њемачка канцеларка Ангела Меркел у више наврата излазила у јавност са ставом да је пројекат „Сјеверни ток 2“ важан за Њемачку, највише због пораста потреба њемачке привреде и тражње за природним гасом на тржишту.[864] Она се оградила од оптужби да Њемачка води политику снабдјевања супротну политици диверзификације ЕУ чињеницом да је политика набавке природног гаса у Њемачкој већ увелико диверзификована: гас се увози из Норвешке, Холандије и Русије.[865]

Ако разматрамо искључиво економске параметре избора врсте енергената који ће се увозити и структуре енергетског снабдјевања уопште, може се рећи да Њемачка води енергетску политику заиста као секторску, руководећи се искључиво задовољавањем

[856] “EU Says It Can’t Block Russia-Backed Nord Stream 2 Pipeline”, The World Street Journal, March 30, 2017, Emre Peker, posjećeno 09.12.2018.
[857] Исто
[858] Исто
[859] „Газ перешел все границы – ЕС больше не станет мешать строительству "Северного потока-2"“, Российская газета - Федеральный выпуск №7235 (69), 02.04.2017. Александра Воздвиженская, посјећено: 01.12.2018.
[860] “EU Says It Can’t Block Russia-Backed Nord Stream 2 Pipeline”, The World Street Journal, March 30, 2017, Emre Peker, posjećeno 09.12.2018.
[861] “How Russian gas became Europe’s most divisive commodity – Nord Stream 2 will pipe energy to Germany but critics warn of political tensions”, Financial Times, July 17, 2018
[862] „Поток создания – Через четыре года закончится наш договор с Украиной о транзите газа. У России есть еще три варианта“, Российская газета - Федеральный выпуск №7060 (192) 28.08.2016.
[863] Исто
[864] „Меркель заявила о важности для ФРГ газопровода "Северный поток-2"“, Российская газета, 14.09.2018, Александр Гацак, посјећено 10.12.2018.
[865] Исто

енергетских потреба свог становништва, економском исплативошћу енергетских пројеката и цијенама енергената, као и дугорочним обезбјеђивањем стабилности енергетског снабдјевања. То значи да су геополитички аспекти анализе ове секторске политике на дну листе њемачке владе и заиста се не третирају као пресуђујући при планирању политике снабдјевања.

Из овог примјера јасно видимо да ни државе-чланице, које су у случају једног енергетког спора „губитници“ и које се у ситуацијама када нема енергетских спорова залажу за стварање јединственог енергетског тржишта ЕУ, ипак првенствено воде сопственим, државним интересима у области енергетске безбједности. У таквим ситуацијама не можемо говорити о енергетској политици ЕУ као јединственој секторској политици, већ искључиво о „скупу“ енергетских јавних политика држава-чланица. Зато је конципирање заједничких интереса ЕУ у области енергетске политике најделикатнији и компликован процес. Да би се разумјела енергетска политика ЕУ, мора се прво поћи од појединачних енергетских политика, интереса и специфичности држава-чланица.

Ипак, овај пројекат није поколебао ЕУ да продужи санкције Русији поводом кризе у Украјини. Тако су се предсједници и премијери држава чланица састали у Европском савјету 5. јула 2018. године и продужили санкције за још пола године, а томе су допринијели и извјештаји њемачке канцеларке Ангеле Меркел и француског предсједника Емануела Макрона о слабом помаку у примјени Споразума из Минска од стране Русије.[866] Мјере ових санкција усмјерене су на руски финансијски, енергетски и војни сектор. Оне подразумијевају ограничавање приступа примарном и секундарном тржишту капитала ЕУ за пет главних компанија које су већински у власништву државе, као и њихових ћерки фирми које су основане изван граница ЕУ, као и за три крупне енергетске и три компаније које се баве производњом наоружања.[867]

С друге стране, и руски тржишни стратези научили су много из ових процеса. Руске компаније, првенствено Газпром све више се у оквиру својих стратегија тржишта укључују строге енергетске стандарде ЕУ, а све мање упозоравају на проблеме око неплаћања гаса или нпр. непостизања договора око изградње конкретног гасовода или другог енергетског постројења. Разлог за то је првенствено чињеница да се ситуација на терену мијења из дана у дан, а договори се на крају увијек постижу, на овај или онај начин, јер живимо у свијету велике зависности од енергената.

5.5.2.4. Стратегија освајања тржишта на Балкану

Балкан се посматра као простор на ком се преламају утицаји Истока и Запада. У енергетској политици, за разлику од пост-совјетског простора који је ексклузивно руска интересна сфера, на Балкан се гледа као на потецијално тржиште и кључни геостратешки простор и од стране Запада и од стране Русије, јер транзициони процеси још увијек нису довршени, а слабе економије омогућавају мијешање спољних политичких и економских актера.[868]

Тако је одмах по паду Берлинског зида приватни капитал показао интересовање за улагања на територији Источне Европе, у виду проширења у дистрибутивним, транспортним

[866] „Продлили на полгода – Евросоюз оставил в силе санкции против России“, Российская газета - Столичный выпуск №7608 (145), 05.07.2018, Игорь Дунаевский, посјећено: 10.12.2018.
[867] „Решение о продлении санкций Евросоюза против РФ вступило в силу“, Российская газета, 09.07.2018, Андрей Васильев, посјећено: 10.12.2018.
[868] Knezovic, Sandro, The Return of Geopolitics to Southeast Europe, Institute for Development and International Relations, IRMO Brief No. 04, 2016 p. 5

и складишним секторима енергетике, а тај тренд је актуелан и данас.[869] Циљ је био улазак на ова тржишта по што повољнијим условима, те спремност у сваком трнеутку на куповину сваког енергетског постројења, гдје год је то било могуће у смислу законодавних и тржишних услова, као и обезбјеђивање већег удјела на европском енергетском тржишту.[870]

На Балкану, Русија кључну утицај на енергетска тржишта остварује у Србији. Поред историјске повезаности, политичке подршке и блискости два народа, ове двије државе су 2013. године потписале и Декларацију о стратешком партнерству.[871]

Русија у балканском региону има релативно добро развијену енергетску стратегију, она је изградњи ТПГ постројења за које су се заузеле САД и ЕУ доскочила мудријом цјеновном политиком – цијене је одређивала и смањивала у односу на амерички гас, што је економски сиромашне балканске земље приморала да краткорочне билатералне уговоре са Русијом претворе у средњерочне. [872]

Руски гас је и даље примамљивији за балканске државе јер је, рецимо, у односу на друга тржишта ЕУ, јефтинији. Наиме, у моменту најаве изградње Транс-анадолијског гасовода (ТАНАП), који заједно са Трајнсјадранским гасоводом (ТАП) и Јужним Кавказом чини дио великог пројекта Јужни коридор, цијене природног гаса у Италији су биле чак 23% скупље у односу на балкански гас. Управо то је азербејџанске произвођаче усмјерило према Италији као уноснијем тржишту. Наиме, њима је било мање битно да ли ће њихове цијене гаса бити превише скупе за мала балканска тржишта, ако су приходи од продаје италијанским потрошачима већи по кубном метру гаса. Азербејџанци, за разлику од руске стране, нису спремни на политичко намјештање цијена како би освојили одређено тржиште.[873] Исто тако, азербејџанска страна зависи од изградње гасовода ТАП и ТАНАП и за разлику од руске, која користи постојећу инфраструктуру, нема приступ гасоводном тржишту, што Русија свакако умије да искористи у преговорима о снабдјевању гасом ових држава.

Русија је својевремено покушала да обезбиједи приступ и ТАП гасоводу, али су је у томе спријечиле енергетске регулативе које не дозвољавају приступ трећој страни у уговореној рути снабдјевања, осим ако не буду неопходне додатне количине у односу на договорени увоз природног гаса, тако да је овај гасовод предвиђен искључиво за азербејџански гас.[874] Русија се тако, у својој стратегији снабдјевања Балкана, окренула гасоводу Турски ток, који треба да надомјести неуспјели пројекат Јужни ток и тако обезбиједи дугорочно свој присуство на балканским тржиштима природног гаса.[875] Русија је стога својевремено уложила велика очекивања и инвестиције у пројекат Турски ток, који је и званично пуштен у рад 8. јануара 2021. године.[876] С друге стране, чињеница да је Русија релативно брзо прихватила услове Трећег енергетског пакета, може да се тумачи и као признавање њене слабости у утицају на енергетске пројекте на Балкану,[877] и као флексибилност у односу на ЕУ регулативе, али и њеној спремности да по сваку цијену диверзификује своје извозне правце.[878]

[869] Гранић, 2007. стр. 145
[870] Видјети: Гранић, 2007. стр. 145
[871] Knezovic, Sandro, The Return of Geopolitics to Southeast Europe, Institute for Development and International Relations, IRMO Brief No. 04, 2016 p. 6
[872] Dirioz & Erbil, 2019, p. 148
[873] Исто
[874] Исто, стр. 150
[875] Исто
[876] „TurkStream gas pipeline officially launched in grand ceremony", Gazprom, January 8, 2020
[877] Entina, Ekaterina & Pivovarenko, Alexander, Russia's Foreign Policy Evolution in the New Balkan Landscape, Croatian Political Science Review, Vol. 56, No. 3-4, 2019, p. 193
[878] Entina & Pivovarenko, Alexander, Russia's Foreign Policy Evolution in the New Balkan Landscape, Croatian Political Science Review, Vol. 56, No. 3-4, 2019, pp. 179-199

5.5.2.5. Примјер освајања тржишта у Хрватској

У земљама у којима није добродошла као страни инвеститор, а представљају дио њеног стратешког интереса у домену енергетске политике и извоза природног гаса, Русија се служи стратегијом постепеног и готово непримјетног освајања тржишта.[879] Ова Стратегија позната је и као тзв. освајање тржишта „испод радара“. Најуспјешнији примјер из праксе је потписани десетогодишњи уговор о снабдјевању природним гасом за период 2017-2027. године између хрватске компаније Прво плинарско друштво (ППД) и Газпрома. Овим уговором Хрватска је обезбиједила снабдјевање свог тржишта у количинама до милијарду кубних метара гаса годишње, што покрива преко 60% њене укупне годишње тражње,[880] те обновила сарадњу са Русијом након вишегодишње паузе, због необнављања раније истеклих уговора.

Свих претходних година хрватска влада је званично одбијала сарадњу са руским компанијама. Тако је први интерес за приватизацију хрватске нафтне компаније ИНА показала руска државна компанија Росњефт 2013. године, када је њено руководство предложило хрватској влади конкретне енергетске пројекте у које су били спремни да улажу. Међутим, хрватска страна није предузела конкретне кораке по том питању.

Четири године касније из Росњефта, компаније која успјешно послује по Европи и има заједничке пројекте с њемачким, британским и америчким компанијама, поновљено је да је Хрватска и даље дио њихове Стратегије регионалног развоја, а хрватске рафинерије су и даље перципиране као највећи потенцијал. То се разликовало у односу на приступ мађарске компаније МОЛ, која је у истим видјела непрофитабилни дио пословања, али хрватска влада и даље није показала отворени интерес за сарадњу.[881]

Пројекат дискретног уласка на хрватско тржиште ипак је реализован пар година касније, захваљујући руској финансијској помоћи у спашавању хрватске компаније Агрокор од стечаја. ППД је могао извршити утицај на хрватску владу, јер већ дужи низ година финансира владајућу партију, Хрватску демократску заједницу (ХДЗ).[882] Потписивањем поменутог уговора о снабдјевању истовремено је посредно заустављен скупљи, амерички пројекат изградње ТПГ терминала на Крку, јер су годишње потребе Хрватске за природним гасом обезбијеђене за период до 2027.

Руски креатори политика користе се, поред поменуте постепене или посредне куповине дионица, и стратегијом сукобљавања енергетских интереса европских држава. Тако, рецимо, када је мађарска национална компанија МОЛ 2009. године купила 49% акција хрватске државне енергетске компаније ИНА, што је касније постао велики корупцијски скандал на државном врху, Газпром је 2014. године понудио куповину цјелокупног удјела мађарске компаније, а три године касније и Росњефт. Након што је Хрватска такве понуде одбила, Русија се укључила у конкурентски пројекат изградње ТПГ терминала Крк.[883]

Русију карактерише и једна специфичност извозне политике: она земље у које извози природни гас, уколико испуњавају њене геополитичке интересе на одређени начин награђује[884] нижим цијенама природног гаса и већим количинама испорука, и обрнуто, кажњава оне који спроводе спољну политику која је против руских интереса. Стога је 2015. године Комисија покренула поступак утврђивања наводне злоупотребе позиције на тржишту од стане Газпрома, у виду утицаја на политике снабдјевања држава-чланица кроз билатералне

[879] „Руси ушли у Хрватску: Тржиште освајају тихо и пазе на политичке односе“, Вечерњи лист, 19.01.2019.
[880] „Тајни енергетски рат: Како је Русија уз Трампову помоћ „купила“ Хрватску и преко ње освојила Европу“, Слободна Босна, 27.02.2019.
[881] „Руси ушли у Хрватску: Тржиште освајају тихо и пазе на политичке односе“, Вечерњи лист, 19.01.2019.
[882] Исто
[883] „Тајни енергетски рат: Како је Русија уз Трампову помоћ „купила“ Хрватску и преко ње освојила Европу“, Слободна Босна, 27.02.2019.
[884] Jirusek, 82.

енергетске уговоре. Бугарске, Чешке, Естоније, Мађарске, Летоније, Литваније, Пољске и Словачке.[885]

5.6. Извоз руског гаса на тржишта бивших чланица СССР

5.6.1. Енергетски односи Украјине и Русије

Највећи дио економских и политичких односа ове двије земље током протеклих деценија углавном се темељио на питању регулисања транспорта нафте и природног гаса кроз територију Украјине. Енергетска размјена је веома сложена и проблеми датирају још из совјетског периода, када су се и градили гасоводи, јер тада није било предвиђено, нити је идеолошки било дозвољено претпоставити да ће некада доћи до распада СССР, па транзитни гас није био раздвојен засебним цијевима од намјенског гаса, предвиђеног за снабдјевање конкретне области.

Ово насљеђе је деценијама касније детерминисало не само билатералне односе нових независних држава, већ и цјелокупну слику европских тржишта природног гаса, укључујући сва ограничења његове набавке и транзита кроз европске државе. Неразријешена питања шта је од извезеног транзитни, а шта је намјенски гас довела су и до неколико руско-украјинских конфликата који су се снажно одразили на европско снабдјевање гасом. Посебно су значајни, већ поменути, тзв. гасни ратови из 2006. и 2009. године, особито овај други, јер су показали да се на ову транзитну руту европски потрошачи дугорочно не могу поуздати, па су након њих покренуте конкретне мјере заштите безбједности снабдјевања европских држава природним гасом.

Наиме, дуг који се гомилао током деведесетих година прошлог вијека, као и спорне, не мале количине гаса за које је руска страна тврдила да су украдене у процесу транзита кроз Украјину, увијек су „ad hoc“ решавани на билатералном нивоу и то уговорима који су били нетранспарентни, без веће медијске пажње и увида јавности, те врло сумњивих услова, јер је корупција постојала с обје стране. Међутим, послије тзв. Наранџасте револуције, 2004. године, када је прозападни политичар Виктор Јушченко успио да изазове смјену власти и смијени пророског политичара Виктора Јануковича, преговори око гаса добили су другу димензију. Ситни корупцијски интереси овдје више нису били довољни за постизање договора, а економски проблем добио је и своју унутарполитичку и међународну димензију, која је била терен за одмјеравање снага и разграничење прозападних и пророских сфера интереса.

С друге стране, за отплату нагомиланих дугова из совјетског периода Украјина се континуирано задуживала код међународних финансијских институција. Дуг је посебно порастао од 1993. године прешло на плаћање у америчкој валути, јер се испоставило да цијене фиксиране у рубљима које треба стално обрачунавати у складу са актуелним курсом на европском тржишту, само доводе Русију у веће губитке. Послије вишегодишњих преговора, украјинска страна је пристала на „нулту варијанту“ уговора, по којој је Русија преузела на себе отплату свих међународних дугова бившег СССР, али притом остала власник свог заграничног државног власништва бившег СССР. Договорено је да ће се нагомилани украјински дуг исплаћивати на разне начине. Извршена је реструктуризација украјинског дуга, један дио је договорен био преко државних обвезница, други дио опроштен, а трећи дио дуга отплаћен у наоружању из совјетског времена. Доласком

[885] Jirusek, 97.

Путинове администрације начини враћања дуга су у више наврата мијењани, а за потпуну отплату било је неопходан вишекратни ангажман у периоду од 2005-2009. године.

Услед повремених неспоразума око плаћања услиједиле су гасне кризе о којима смо више говорили у претходним поглављима. Ипак, овдје ћемо се осврнути и на руско стратешко дјеловање на тржишту у том тренутку. Наиме, када је ескалирао енергетски спор између Украјине и Русије 2009. године, тадашњи премијери Владимир Путин и Јулија Тимошенко договорили су се да ће Украјина гас који увози плаћати на мјесечном нивоу, што у нормалним економским условима не би требало да буде проблем, али у условима озбиљне рецесије у Украјини било је евидентно да се такав договор неће моћи испоштовати. Тако је један, наизглед „бизнис-конфликт", касније постао највећа пријетња европској енергетској безбједности.[886] Према Бајеву, Путин је итекако био свјестан посљедица завртања славина, али је хтио да докаже да украјинска висока несолвентност може представљати велики проблем за енергетско тржиште ЕУ, као и да питање будућих снабдјевања не може бити ријешено без учешћа руске стране.[887]

Већ десет година касније, по истеку транзитног уговора између Газпрома и украјинског Нафтогаза 31.12.2019. године, а имајући у виду да је Газпром у међувремену већ пронашао алтернативне гасоводне правце за извоз природног гаса у пројектима Турски ток и Сјеверни ток 2, украјински креатори политика имали су проблем како развити стратегију снабдјевања и истовремено задржати улогу транзитне земље која доноси значајне приходе националном буџету.[888] Украјина је, истовремено, покушала да заустави пројекат Сјеверни ток 2, кроз санкције компанијама које учествују у овом пројекту. Санкције су покренуте од стране САД, тако што је Доналд Трамп је 20. децембра 2019. године потписао Закон о војном буџету за 2020. годину, који је обухватао и ставку о увођењу санкција против пројекта „Сјеверни ток 2".[889] Као званични разлог навођени су заштита угрожених украјинских енергетских интереса и заштита украјинске улоге транзитне земље на гасној мапи. Ипак, испоставило се да све ове мјере нису могле да зауставе поменути пројекат, већ само на кратко да одложе његову реализацију.[890]

С друге стране, као што је и очекивано, сви нови уговори о транзиту потписивани су на краћи временски рок од претходних, са уговорним периодом не дужим од пет година.[891] Тако су и ове двије компаније истог дана када је истекао стари уговор потписале нови,[892] са измијењеним условима. Према новом уговору, Украјина се обавезала на транзит 65 милијарди кубних метара гаса за ЕУ у 2020. години, што је за око 22 милијарде кубних метара мање у односу на претходни уговор.[893] Уговор предвиђа и смањење транзита на 40 милијарди кубних метара гаса годишње у периоду од 2021. до 2024. године. Иако је посебним протоколом предвиђена обнова овог уговора након његовог истека на додатних пет година, украјинска страна је успјела да у актуелном уговору задржи више од половине дотадашњих количина транзитног гаса на годишњем нивоу.[894]

Уговор садржи и тзв. клаузулу „отпремај или плати" (eng. ship or pay)[895], којом се украјинска страна осигурала, чак и у случају да уговорене количине гаса не буду транспортоване преко њене територије, да ће Русија свакако платити минималну транзитну надокнаду.[896] Истовремено, Украјина је потписала споразуме са Словачком, Пољском,

[886] Baev, 2010, p. 11
[887] Исто
[888] Видјети: Pirani, Simon, Russian gas transit through Ukraine after 2019: the options, Oxford Energy Insight, The Oxford Energy Institute for Energy Studies, No. 41, November 2018.
[889] Мишченко, Яна, Восточный вектор Энергетической политики России, Енергетическая политика, 20.08.2020.
[890] Pirani, 2018. p. 5
[891] Pirani, 2018. p. 6
[892] Pirani & Sharples, 2020
[893] „Russia, Ukraine Reach Five-Year Gas Transit Deal", Radio Free Europe, December 30, 2019
[894] "Temporary Stabilisation: Russia-Ukraine gas transit deal", OSW, 31.12.2019.
[895] Исто
[896] „Russia, Ukraine Reach Five-Year Gas Transit Deal", Radio Free Europe, December 30, 2019

Мађарским и Румунијом (тачније, њена компанија ОГТСУ са операторима ових земаља) о изградњи интерконектора за потребе даље дистрибуције уговорених количина руског гаса.[897] Иако је руска страна у преговорима заузимала чврст став, и она је овим договором била приморана да пристане на одређене украјинске захтјеве, јер је, због још увијек недовршених пројеката Сјеверни ток 2 и Турски ток у моменту преговарања, уговорене количине гаса морала свакако да настави да доставља европским земљама с којима има уговоре о снабдјевању. Тако је морао да отплати готово три милијарде америчких долара дуга Нафтогазу.[898]

Ипак, овим новим уговором Украјина губи своју историјску улогу кључне руске транзитне земље,[899] и у складу са таквим околностима, мораће да приступи потпуној реорганизацији стратегије њене улоге на гасном тржишту и реформама гасног сектора. Нове количине гаса већ се већ допремају кроз гасовод Сјеверни ток 2, ал Русија се свакако ослања највише на пројекат Турски ток[900] као алтернативни правац снабдјевања европских потрошача[901], кога многи тумаче као ажурирану верзију некадашњег Плавог тока чија рута допремања гаса иде по дну Црног мора, а неки и као успјех руских произвођача и тржишних стратега да реализују адекватну замјену за неуспјели Јужни ток.[902] Овај гасовод је отворен 08. јануара 2020. године за турско тржиште, а у току је изградња и посебног дијела за европско тржиште. Овим пројектом је предвиђено снабдјевање од 31,5 милијарди кубних метара гаса годишње.[903]

5.6.2. Енергетска сарадња Русије и Бјелорусије

Кључне међудржавне споразуме Русија и Бјелорусија потписале су 12. априла 2002. године, један за равноправне услове у области цјеновне политике, а други за остваривање тјешње сарадње у сфери природног гаса. Први је, заправо, подразумијевао јефтиније цијене гаса за Бјелорусију, а други омогућавање руској компанији Газпром улазак на бјелоруско тржиште удруживањем са националном компанијом Белтрансгаз.

Како се мијењали услови преговарања, тако су се мијењале и цијене гаса. Наиме, након што бјелоруска страна није испоштовала свој дио обавеза из споразума да при формирању заједничке гасне компаније 50% акција припадне руској страни, већ је понудила 49% и то по већој цијени, то се ни руска страна више није сматрала дужном да испоштује свој дио обавеза из споразума, који се односио на цијене. Врхунац спора је био је потпуни прекид испорука 2004. на период од неколико сати.

Први наредни конфликт започет је 2006. године, када је Газпром објавио нове цијене гаса Бјелорусији,[904] уз предлог да се 30% од укупног износа може отплаћивати и акцијама бјелоруске компаније „Белтранзгас“,[905] чија је вриједност била процијењена на 5 милијарди долара, а остатак у новцу.[906]

---

[897] “Temporary Stabilisation: Russia-Ukraine gas transit deal”, OSW, 31.12.2019.
[898] Исто
[899] Pirani, Simon & Sharples, Jack, The Russia-Ukraine gas transit deal: opening a new chapter, Energy Insight, The Oxford Institute for Energy Studies, No 64, February 2020; „Ukraine, Russia sign 5-year gas transit agreement“, ICIS, 31.12.2019.
[900] „TurkStream: Europe needs gas and Russia has it – the story behind that new pipeline“, Euronews, 08.01.2020.
[901] Pirani, 2020, p. 7
[902] „TurkStream: Europe needs gas and Russia has it – the story behind that new pipeline“, Euronews, 08.01.2020.
[903] „Ukraine, Russia sign 5-year gas transit agreement“, ICIS, 31.12.2019.
[904] „Третья нефтяная. Как Беларусь и Россия воевали из-за нефти“, Новости, tut.by, 3 января 2020
[905] „Газовый конфликт России и Белоруссии. История вопроса“, РИА Новости, 29.12.2006.
[906] Исто

Када је Алексеј Милер, извршни директор Газпрома, запријетио да ће Русија, уколико уговор са новим цијенама не буде потписан 31. децембра 2006. године, прекинути испоруку гаса Бјелорусији већ следећег дана, друга страна је одговорила да ће она одустати од уговора транзита природног гаса из Русије у ЕУ преко њене територије. Овим би се поновио украјински сценарио од те године, који је снажно погодио ЕУ. То се, ипак, није догодило, пошто су Газпром и Белтрансгаз потписале уговор у последњем минуту, буквално 31. децембра, и то пар минута прије поноћи, с цијенама које су прихватљиве за обје стране. Уговор је важио све до почетка 2012. године, са повременим споровима око неплаћања која су решавана преговорима у том периоду.[907] Од 2012. године Бјелорусија је руски гас добијала по скупљој цијени, 165,6$ за хиљаду кубних метара природног гаса, а током 2013. године цијена је порасла и на 175$.[908]

Русија је увела и надокнаду за извоз нафте у Бјелорусију (180,7 долара по тони нафте), с обзиром на чињеницу да јој у претходних девет година Бјелорусија није плаћала договорени дио од прихода од препродаје руске нафте.[909] Бјелорусија је као одговор на ове мјере тражила је надокнаду за транзит нафте преко њене територије у висини од 45 долара за тону, што је од стране Русије било протумачено као поновно нарушавање договора двије стране,[910] али и глобалне транзитне праксе, јер се добра која се транзитују преко територије одређене државе која та добра неће користити, не оптерећују надокнадама, посебно не произвољним.

Енергетски међудржавни конфликти, како се и испоставило да постаје пракса, доживе своје усијање у јеку сезоне грijања, кулминирају у свега неколико дана и разријеше се новим уговорима. Тако је у случају руско-бјелоруских односа, Русија 06. јануара 2016. године тражила да друга страна одустане од захтијеване надокнаде. Званична одбијеница из Минска стигла је већ следећег дана, да би опет сјутрадан, 08. јануара пољски званичници издали саопштење да је преко нафтовода „Дружба“ престала да стиже руска нафта, што су из компаније „Трансњефт“ и потврдили, уз образложење да имају доказе да је бјелоруска страна од 1. јануара 2017. године незаконито истакала из транзитног нафтовода укупно 79.000 тона нафте. Већ следећег дана, предсједници двије земље су одржали телефонски састанак и Бјелорусија је одустала од својих захтјева, а транспорт нафте је истог дана настављен.[911]

Међутим, сличан конфликт је обновљен 2010. године, када је објављено да Русија није платила Бјелорусији дуг за транзит гаса од око 220 милиона долара, док је друга страна тврдила да је то износ за неплаћање већ испоручених количина гаса, по цијени која је унапријед уговором била предвиђена за ту годину.[912] И овог пута конфликт је ријешен готово преко ноћи и то на начин што су обје стране платиле своја дуговања.

5.7. Примјена теорије игара у енергетској политици

Павел Бајев се бавио анализом примјене теорије игара на стратегије којима су се Русија, Украјина и ЕУ користиле у поменутим енергетским споровима. Аутор све стране посматра као унитарне актере, а анализу започиње поређењем енергетских циљева код све три стране.

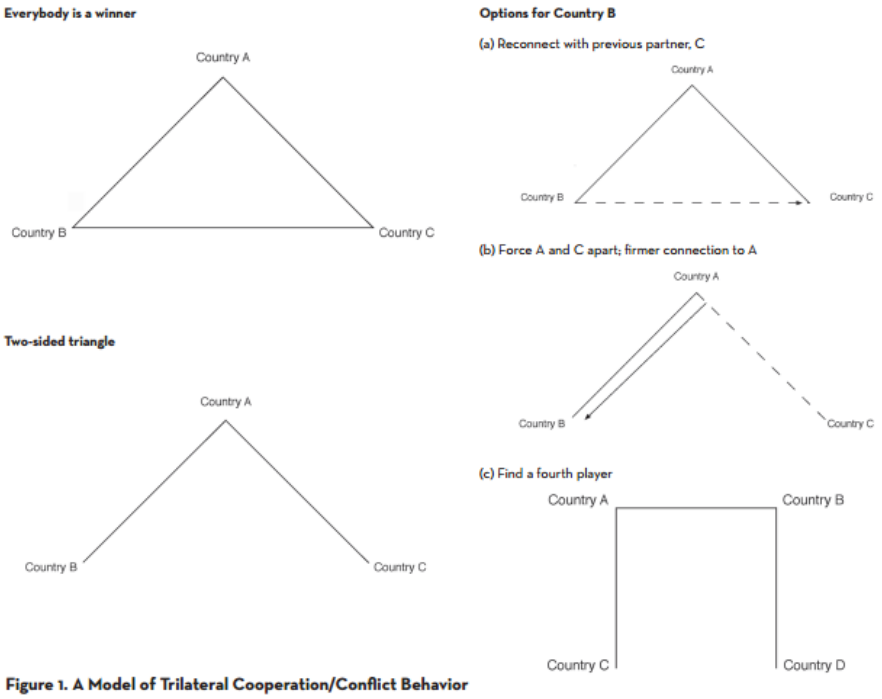
Када су у питању односи ЕУ и Русије, закључак је да су обје стране у моментима гасних спорова приступале преговорима с нереалним очекивањима. Русија је очекивала

[907] „Хронология газовых отношений России и Белоруссии“, РИА Новости, 13.09.2013.
[908] „Исто
[909] „Третья нефтяная. Как Беларусь и Россия воевали из-за нефти“, Новости, tut.by, 3 января 2020
[910] Исто
[911] „Черное проклятье: как нефть рассорила Россию и Белоруссию“, Газета, 18.05.2019.
[912] „Хронология газовых отношений России и Белоруссии“, РИА Новости, 13.09.2013.

равноправан однос у енергетским преговорима, док је ЕУ сматрала да руска извозна доминација не смије утицати услове преговора и на цијене природног гаса.[913] Украјина је, притом, била у потпуно другачијој позицији у односу на Русију, која је током деведесетих изневјерила сва очекивања ЕУ да ће се „европеизовати". Украјина је остала усмјерена на евроатланске интеграције, тако да се ослањала на заштитнички став ЕУ у преговорима. Сви ови односи су највећим дијелом допринијели прекиду у снабдјевању природним гасом 2009. године.[914]

Наиме, модел који је поставио Бајев подразумијева да сваки покушај да се увећа безбједност на рачун само једне стране, недвосмислено уназађује односе и ствара већи ризик по све актере, примарно због њихових односа који су узајамно условљени и веома зависни.[915] Према овом моделу, актери могу узајамно да развијају однос сарадње, односно да се „држе за руке", што је однос који у моделу има неку максималну вриједност. Обрнуто, могу да изаберу да не сарађују, односно да буду „слободних, отпуштених руку",[916] што у моделу има нулту вриједност, те показује да ниједна од три стране није свјесна бенефита који добијају све три стране када се држе заједно. Примјери успјешних „троуглова" сарадње у пракси који су свим странама донели бенефите у разним сферама политика су бројни: Балтички трио (Естонија, Летонија и Литванија), Скандинавски трио (Данска, Норвешка и Шведска), земље Бенелукса, као и Вишеградска група (Чешка, Мађарска и Пољска) које су колективним дјеловањем биле успјешне у процесу придруживања ЕУ.[917]

Овакви троуглови, по Бајеву, наравно, имају смисла само уколико су актери увјерени да су сви „побједници" на крају. Уколико два од три актера престају са сарадњом, трећи актер, који држи обје стране, има субјективни осјећај предности, иако је апсолутна вриједност сарадње са друга два партнера остала иста.[918] (примјер: Слика 5.1.)



Слика 5.1. Модел трилатералне енергетске сарадње и конфликтног понашања
Извор: Baev, 2010.

[913] Видјети: Baev, 2010, p. 12
[914] Baev, 2010, p. 14
[915] Исто, стр. 15
[916] Види: Исто
[917] Исто
[918] Исто

Актер који је „отпустио руке“ има три опције на располагању: а) да поново успостави везу са другим актером; в) да раскине однос друга два актера и ојача своју везу са првим актером; с) да уведе у игру четвртог актера, који може успоставити однос са једним од друга два актера и тако формирати неки нови троугао.[919] Од свих варијанти, трећа је најкомпликованија, јер увођењем четвртог актера намеће се неизвјесност какве ће односе он градити са прва два актера, при чему би најгори сценарио био да четврти актер не успостави односе ни са једним од два друга актера и тако се формира ситуација „два побједника, два губитника“.[920]

Свакако, варијанта модела у којој онај који има „обје руке заузете“ побјеђује могла би се у потпуности примијенити на енергетске односе актера на европском тржишту природног гаса. По Бајеву, овај модел је најдинамичнији, јер отвара могућности актерима, додуше ограничене на неколико јасних опција, да изаберу с ким ће остварити директну сарадњу, како би максимизовали своје бенефите на најбољи начин. У свакој од тих интеракција за сарадњу је потребна сагласност оба актера, док је за конфликт или прекид односа довољно да то иницира један актер.[921] Наравно, сваки прекид сарадње или остваривање нове утиче на остале учеснике у моделу, јер они траже алтернативно решење како бенефити које су до тог момента остваривали, у новој констелацији односа не буду нарушени.

Можемо закључити да је у моделу троугаоног односа ЕУ-Украјина-Русија који је био актуелан након великих гасних криза 2006. и 2009. године (или како их често у литератури наводе, гасних ратова), дјеловање Украјине резултирало кидањем (не потпуним, али значајним) веза са Русијом, што је у коначници имало за резултат више сценарија односа који су се градуално смјењивали.

Прво је наступило нагло и свеобухватно покретање политике диверзификације снабдјевања ЕУ, које је значило усмјеравање ка другим снабдјевачима, Азербејџану и осталим дијеловима Југозападне и Средње Азије, новим технологијама, обновљивим изворима енергије, што је презентовано као потпуно или дјелимично одустајање од Русије као главног снабдјевача. Затим је услиједило дјелимично окретање Русије ка великим купцима Азије, првенствено Кини и Индији, што је изгледало као да обје стране траже четвртог актера за нови модел енергетских односа. Све се то огледало и у тада актуелним гасоводним пројектима у изградњи, Јужном току и гасоводу Набуко, касније и гасоводу Турски ток, од којих ниједан није у том моменту добио очекивани епилог – сви су заустављени.

На крају су се и једна и друга страна, разумијевши да ће за укључивање четвртог актера бити потребно још много времена, преговора и финансија, вратиле на троугаони почетак, у ком су везе са Украјином и поуздавање у тај троугаони однос с обје стране значајно попустиле, али су Русија и ЕУ, упркос свим политикама диверзификације, свој однос заправо ојачале кроз гасоводне пројекте, Сјеверни ток 1 и Сјеверни ток 2.

Овдје се опет враћамо на главну хипотезу, јер је оваквом епилогу погодовало управо самостално понашање Њемачке, која је, упркос свим препорукама Комисије и политици диверзификације ЕУ, тежила да оствари првенствено своје енергетске интересе и трајно обезбједи потребе сопственог енергетског тржишта и дугорочно одговори на енергетску потражњу која је у порасту. Ово је, најзад и један од аргумената како политика диверзификације може доживјети свој неуспјех у пракси и зашто је неопходно сагледати све енергетске потребе и интересе свих држава-чланица ЕУ прије него се утврде циљеви на нивоу ЕУ. Ако буде постојало нешто што у будућности може пољуљати јединство ЕУ, онда ће то управо бити борба за природне ресурсе. Они су за разлику од финансијских средстава,

[919] Baev, 2010, p. 16
[920] Исто, стр. 17
[921] Baev, 2010, p. 17

„неумноживи“, и врло осјетљиво подручје националних интереса, што смо у претходним поглављима већ и доказали на конкретним примјерима.

Бајев сматра да су питања цијене гаса, питања производње и раста тражње, транзитне земље избрисали из нових пројеката у оквиру политика снабдјевања. Диверзификација је постала приоритет број један у енергетској политици ЕУ, па су и званични представници држава-чланица ЕУ и Комисије све више промовисали, у циљу подизања свијести о неопходности увођења алтернативних извора енергије, ма колико се они чинили скупи и тешко доступни, у инфраструктурном и технолошком смислу. У Русији, пак, гасне кризе довеле су до покретања нових пројеката у којима је улога транзитних земаља као кочница у трговинској размјени сведена на минимум или потпуно искључена.[922] За Русију су ови нови пројекти значили и умањење трошкова испоруке природног гаса у ЕУ, док је за ЕУ то значило и мање цијене гаса, без оптерећујућих транзитних тарифа.

[922] Baev, 2010, p. 14

VI ПИТАЊЕ СНАБДЈЕВАЊА ГАСОМ У ОСТАЛИМ ЗЕМЉАМА ЕВРОПЕ

We cannot have situation where
the very boundaries of our country can be dictated to
by a foreign power or international organisation.
Boris Johnson, Brexit, 2020

6.1. Енергетска политика и проширење ЕУ

Политика проширења утврђена је још Римским уговором, чланом 237, који налаже да „свака европска држава може да се пријави за чланство у заједници.“[923] Критеријуми који се морају испунити да би држава то и постала, познати су као Копенхашки критеријуми и обуватају политичке (стабилне демократске институције и владавину права), економске (функционална тржишна привреда и стабилност у условима тржишне конкуренције), правне и административне критеријуме.[924] Правни критеријуми налажу држави да прихвати утврђене законе и праксу ЕУ, нарочито основе циљеве политичке, економске и монетарне уније.[925]

Овдје ћемо се укратко осврнути и на сами ток процеса проширења ЕУ, који у начелу обухвата неколико фаза. Прије свега, држава која аплицира мора поднети своју молбу за чланство Европском савјету, а Европска комисија и подноси извјештај у виду позитивне или негативне процјене. Ако да позитивно мишљење, Европски савјет може да одлучи да та држава чланица добије статус кандидата. Након тога Комисија врши детаљнију анализу државе кандидата у тзв. „скрининг“ процесу и подноси извјештај о свим недостацима у општим правима и обавезама, познатијим као „acquis“ или законодавство ЕУ, које се састоји од 35 поглавља, а које држава чланица мора да испуни у процесу придруживања. Поменута поглавља обухватају главне аспекте политике ЕУ о којима се засебно преговара. На крају, када се склопе споразуми по свим појединачним тачкама, сви се обједињују у један споразум о приступању који потписује будућа држава чланица и све државе чланице ЕУ, уз подршку Савјета, Комисије и Европског парламента и исти се ратификује у свим државама чланицама појединачно, након чега држава потписница постаје чланица ЕУ.[926]

У овом дијелу анализе покушавамо да утврдимо колико је политика проширења успјешна у дијелу енергетске политике као секторске политике, а колико регионалне организације као што је Енергетска заједица могу допринети успјешности интеграција у ЕУ. Као што видимо, политика проширења даје правни оквир и смјернице државама које желе да постану чланице ЕУ. Политика проширења је такозвана хоризонтална политика, јер се прожима кроз све друге видове политика ЕУ. С обзиром на то да није секторска политика, она се може односити на различите теме и бити различито успјешна у појединачним

[923] The Treaty of Rome, Art. 237, p. 78, http://www.gleichstellung.uni-freiburg.de/dokumente/treaty-of-rome посјећено: 28.08.2015.
[924] Административни критеријум, који је додат на самиту у Мадриду 1995. године, захтијева да држава посједује одговарајуће административне капацитете за адекватно укључивање у систем ЕУ
[925] Проширење: Успешна прича ЕУ, ЕУ Инфо Центар, Делегација Европске уније у Републици Србији, Београд, 2012.
[926] Исто

вертикалним политикама ЕУ. За ову политику се сматра да нема крајњи дефинисани циљ, односно крајњи облик ЕУ коме она тежи.

По питању усклађивања законоданих регулатива земаља кандидата у домену енергетске политике, донето је до сада више директива: Директива 2009/28/ЕС о промоцији коришћења обновљивих извора енергије; Директива 2002/91/ЕС о енергетској ефикасности у зградама; Директива 2006/32/ЕС о енергетским услугама као и Директива о енергетским ознакама (92/75/ЕЕС). Изазови пред којима су се нашле земље кандидати на путу проширења везане су за побољшање сигурности снадбијевања кроз остварење два кључна циља – побољшање енергетске ефикасности и повећање коришћења обновљивих извора енергије за 20%.

Тренутно у процесу проширења ЕУ има 5 званичних кандидата за чланство у ЕУ: Србија, Црна Гора, Македонија, Исланд и Турска. Земље које се налазе у процесу придруживања дужне су не само законски систем да ускладе са ЕУ, већ и да слиједе линију актуелне политике Брисела.[927] Највеће проширење у досадашњој историји проширења ЕУ, када је десет нових држава чланица Централне и Источне Европе приступило унији, подударало се са фундаменталним промјенама на енергетском тржишту, у виду јачања конкуренције за снабдјевање алтернативним ресурсима и усвајање стандарда одрживог развоја. Штавише, проширење су пратила и горка искуства руско-украјинских гасних криза и војно сукобљавање Русије и Грузије, која су тада показала да у увећаној ЕУ постоје дубоке подјеле између држава чланица због различитих спољнополитичких приоритета и стратешких циљева енергетских политика, прије свега у домену енергетског снабдјевања. С друге стране, чињеница је и да је проширење ЕУ на државе чланице које су асиметрично зависне од снадбјевања енергентима, прије свега из Русије, додатно ојачало бриге о енергетској структурној и увозној зависности ЕУ.

Као што смо већ поменули у Четвртом поглављу, промјене на глобаним енергетским тржиштима су само додатно извршили притисак да енеретска политика буде стављена у сами врх актуелне политичке агенде ЕУ и да се нађу дугорочна рјешења за питање енергетске безбједности, уз адекватну инфраструктуру која ће те енергенте да доведе до тржишта и крајњих купаца.[928] Тако је енергетска политика буквално преко ноћи постала један од главних предмета још у првој, тзв. Баросовој Комисији, додуше тада као наново интегрисана енергетска и климатска политика.

Опет се враћамо на тезу да је неопходно за разумијевање успјешности предлога у сфери енергетске политике ЕУ да се утврди колико су искоришћене надлежности које Комисија има у овој области и како се оне примјењују у пракси. У пракси је евидентно да су надлежности Комисије најјаче у области интегрисања унутрашњег тржишта, јачања конкурентности на тржишту и трговине, док су слабе у области спољне и безбједносне политике. Државе чланице одољевају покушајима јачања утицаја и надлежности Комисије у спољној димензији енергетске политике, из простог разлога што оваква питања улазе у сферу „високих“ политика које државе чланице и даље задржавају само за себе. С друге стране, велике разлике које и даље постоје међу државама у погледу структуре енергетског снабдјевања, степена либрализације тржишта и ограничене сарадње у спољној и безбједносној политици једнако подривају покушаје да се креира једна спољна енергетска политика.[929]

У последње вријеме политика проширења је развила своје принципе у оквиру свих сегмената осталих политика ЕУ. Другим ријечима, неопходност вишедимензионалног и свеобухватног приступа политици интеграције, према коме се процеси приступања не своде само на просто законско прилагођавање будућих држава чланица њеном законодавству, већ

[927] Видјети: Enlargement policy на: http://ec.europa.eu
[928] Видјети: Braun, 2009, p. 429.
[929] Braun, 2009, p. 430.

обухватају и усвајање одговарајућих стратегија и политичких ставова, одређена је као приоритет.

У области енергетске политике, ЕУ жели да будуће државе прихвате генералне смјернице политике коју она води, са свим пратећим стратешким одредницама, особито у односу са трећим земљама. Прије свега, да би напредовале у процесу придруживања, у будуће државе чланице већ се увелико извозе основне политике Енергетске уније: политика диверзификације, узајамно умрежавање енергетских система и следовање једне линије спољне политике према земљама у региону и земљама снабдјевачима енергентима. Додуше, у неким извјештајима на којима је радила Комисија, ови процеси оцијењени су скромно, са истицањем бројних потешкоћа и препрека за квалитетну реализацију у пракси. Неки од тих процеса се тешко реализују због различитих валутних система у земљама које су у фази придруживања у односу на ЕУ.[930] Стога се највише ради на дугорочним и средњерочним програмима, према којима треба првенствено јачати унутрашњу умреженост енергетских система како би се тај модел што једноставније и лакше ширио на земље у окружењу, а све у циљу стабилног снабдјевања електричном енергијом и осталим енергентима.[931]

Разлог за то је искуство саме ЕУ. Наиме, полазно начело при утврђивању циљева енергетске политике било ЕУ, било појединачне државе чланице је стабилно снабдјевање енергетским ресурсима. Уколико се утврди да се у том процесу на нивоу ЕУ интереси једних држава чланица заправо супротстављају интересима других држава чланица, немогуће је говорити ни о одлучној ни о јединственој политици према трећим земљама, особито будућим чланицама. Стога се првенствено инсистира на усаглашавању и хармонизацији унутрашњег енергетског тржишта и умрежености енергетских система, како би начела и принципи политике проширења у области енергетске политике добили свој смисао.

Притом, политиком конкуренције регулишу се правила којим се обезбјеђује да све компаније имају једнак приступ тржишту и да се могу узајамно такмичити у фер условима. На овај начин се форсира тржишна ефикасност и охрабрује повећање броја тржишних играча, а све у циљу обезбјеђивања већег избора производа, унапређења квалитета у понуди и смањења цијена производа за крајње потрошаче. Ово су главни разлози због којих се ЕУ бори против неконкурентског понашања на тржишту, спроводи контролну и антимонополску политику и покреће судске процесе против свих компанија који ремете горепоменуте принципе либерализације тржишта. То се односи како на компаније унутар ЕУ, тако и на компаније из трећих земаља, особито оне које својим деловањем могу пореметити стабилност енергетског тржишта ЕУ.[932] У области политике проширења, Генерални директорат за конкуренцију тако има кључну улогу, особито у области сузбијања дјеловања Газпрома, који у земљама које су у процесу придруживања ЕУ има своје ћерке компаније и значајан утицај на енергетску политику земаља Југоисточне Европе.

Комисија и Генерални директорат за конкуренцију имају у својој агенди за приоритет управо сузбијање овог утицаја, а један од механизама који се све чешће користи и који се показао као најдјелотворнији до сада је наметање високих стандарда и строгих захтјева за модернизацију компанијама које дјелују на европском тржишту, што подразумијева и додатне услове у овој области за земље које су у процесу придруживања. Ови захтјеви се у последње вријеме све израженије рефлектују и на политичке дебате, прије свега између представника ЕУ и Русије, али и на политичке процесе унутар земаља које су у процесу

[930] Видјети: Energy corridors: European Union and Neighboring countries, Directorate-General for Research, Sustainable Energy Systems, European Commission, 2007, p. 12.

[931] Energy corridors: European Union and Neighboring countries, Directorate-General for Research, Sustainable Energy Systems, European Commission, 2007, p. 12.

[932] О циљевима и активностима Генералног директората за конкуренцију Европске Комисије видјети у: The EU explained: Competition, European Commission, Directorate-General for Communication, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014 и на званичном сајту овог ГД: http://ec.europa.eu/dgs/competition/index_en.htm, посјећено: 20.08.2015.

придруживања и њихово одређење према овим дебатама и модификацију спољнополитичких и економских односа према Русији.

Дужничка и економска криза открила су бројне недостатке политичког и институционалног система ЕУ. Прије свега, показала је неспремност једног дијела држава чланица да припомогну онима које имају проблем са питањем снабдјевања природним гасом.[933] Стога се велика пажња посвећује кориговању самосталних енергетских политика будућих држава чланица већ у оквиру политике проширења.

Неки аутори сматрају да овакви услови потенцијалног проширења ЕУ, заправо, умјесто да разводњавају одлуке у овој области – остављају озбиљан простор за дјеловање Комисије. Наиме, у ситуацијама опште конфронтације ставова или неодлучности у сфери спољне димензије енергетске политике, Комисија може да ојача своје надлежности, јер све државе чланице желе да се осигурају компромисом, особито у случају приступања нових чланица. Комисија може значајно истовремено да искористи паралелно „ширење“ бирократског апарата. Браун сматра да је ту даље на Комисији како ће одиграти конкретну улогу: њен увећани апарат може мудрије да искористи асиметричност и диверзитет увећане ЕУ прибјегавањем прагматичним решењима политика и фокусирањем на истицање конкретних, отворених „питања на терену“, уколико жели да утврди стабилан и функционалан енергетски режим.[934]

С друге стране, у укупном процесу креирања политика ЕУ, није могуће измјерити прецизно на који начин проширење може да утиче на рад Комисије у сфери енергетске политике. Додуше, уколико се тежи реализацији Енергетске уније у пракси, а међу државама чланицама су и даље изражене разлике у структури снабдјевања и енергетских потреба – то ће рад Комисије у овој области бити знатно комплекснији и отежан.[935]

6.1.1. Реформе у енергетском сектору будућих држава чланица у оквиру проширења ЕУ

Поред политике проширења, може се рећи да и чланство у Енергетској заједници значајно утиче на енергетску агенду балканских држава.[936] Уз ЕУ, ово је најутицајнији механизам усмјеравања креирања, реализације, редефинисања и контроле енергетске политике ових држава.

Да бисмо разумјели конзистентност и континуитет у развоју енергетске политике, треба прије свега поћи од чињенице да све државе Западног Балкана дијеле једнаку привржености процесима европских интеграција и усмјерене су ка усклађивању својих политика са политикама ЕУ, чак и у ситуацијама промјене власти у овим државама.

У овом процесу, цивилно друштво је важан катализатор који детектује када су институције реформисане само номинално и да би се задовољили критеријуми које је задала ЕУ, па је развијено, адекватно информисано и критички освијешћено цивилно друштво важна компонента при креирању ових политика и њиховом спровођењу. Тако и песимистички приступи процесу европских интеграција у овом домену морају признати да процес проширења стимулише, макар дјелимично, институционалне реформе и отвара

[933] Lipert, Barbara i Shwarcer, Daniela, “The EU between disintegration and self-assertion”, State of play in European Integration, SWP Berlin, 2011, str. 27
[934] Видјети: Braun, 2009, p. 428.
[935] Видјети: Braun, 2009, p. 429.
[936] Tomac, Luka, “On the road to change – Transition of South East Europe’s energy sectors: local development opportunity or take-over of public infrastructure and resources?”, ETNAR, Government of the Republic of Croatia, Zagreb, 2015. стр. 8

процес креирања и спровођења секторских политика на увид критичкој јавности, организацијама цивилног друштва и грађанима, те тако и могућност за његово унапређење.

Када је у питању енергетска политика уопште, процес проширења намеће неколико битних реформи:

- „Прво најбитније“ (“fundamentals first”): владавина права, демократске институције, реформе јавне администрације, економске реформе и конкурентна тржишта.

- Јачање улоге организација цивилног сектора, првенствено у циљу унапређења и повећања степена политичке одговорности и промовисања реформи и информисања грађана о истим;

- Селекција пројеката приоритета од понуђених тридесет пет „Пројеката од интереса Енергетске заједнице“ („Projects of Energy Community Interest”, PECI), који поред пројеката увезивања енергетских система и развоја регионалне мреже електричне енергије обухватају и усаглашавање политика на тржишту гаса. Наиме, поред развијања инфраструктурне умрежености, подразумијева и припрему следећих методологија: сценарио развоја тражње за природним гасом, сценарио увоза природног гаса, сценарио преласка на обновљиве изворе енергије и смањење штетних емисија гаса, план изградње инфраструктуре за течни природни гас, цјеновна политика, као и састав трансмисионих мрежа, а све у циљу прављења широке тзв. „кост-бенефит“ анализе и хармонизације енергетских система у складу са принципима које је задала Енергетска заједница.

6.1.2. Енергетска заједница – «енергетско проширење» прије проширења ЕУ

Уговор о успостављању Енергетске заједнице потписан је 25. октобра 2005. године у Атини од стране ЕУ и земаља Југоисточне Европе, а ступио на снагу већ наредне године. Енергетском заједницом обухваћене су државе чланице ЕУ,[937] државе кандидати (Србија, Македонија, Црна Гора), државе потенцијални кандидати (Албанија, Босна и Херцеговина) и треће државе, од којих су Украјина и Молдавија обухваћене програмима Европског партнерства (ЕП) и Европске сусједске политике (ЕСП). Све ове државе теже да остваре тешње политичке и економске односе са ЕУ кроз успостављање зона слободне трговине и споразуме о сарадњи.[938] Земље посматрачи (Јерменија и Грузија као учесници у програмима ЕП и ЕСП, Турска као дугодишњи кандидат за улазак у ЕУ и Норвешка) имају право да присуствују састанцима, без учешћа у дискусијама и без права гласа.

Стога се може се рећи да је Енергетска заједница једина регионална организација која обухвата као чланице и државе које су чланице ЕУ, државе кандидате, партнерске државе и државе које су обухваћене сусједском политиком.[939] Главни циљ ове организације је ширење јединственог тржишта на Југоисточну Европу и земље Црноморског региона, кроз испуњавање обавеза наведених у Уговору које имају за циљ успостављање стабилног регулаторног и тржишног оквира у Југоисточној Европи. По приступању, треће државе преузимају на себе одговорност имплементације енергетског секторског aquis-а и покрену реформе либерализације својих тржишта, чак иако немају перспективу скоријег придруживања ЕУ.[940]

Источне сусједне земље ЕУ су једне од кључних енергетских партнера ЕУ. Кроз транзитне мреже Украјине у ЕУ стиже око 20% укупног снабдјевања гасом у току године.

[937] Уговором о приступању Енергетској заједници предвиђено је да свака држава чланица ЕУ може постати чланица Енергетске заједнице, од чега је само 17 држава ланица ЕУ до сада искористило ову привилегију.
[938] Petrov, Roman, Energy Community as a promoter of the European Union’s “energy acquis” to its Neighborhood, *38(3) Legal Issues of Economic Integration*, 2012, p. 333
[939] Petrov, p. 334
[940] Petrov, Roman, p. 332

Азербејџан игра кључну улогу алтернативног снабдјевача у односу на Русију преко Каспијског мора, па су и у том смислу земље из сусједства, особито балканске земље добијају на значају за алтернативне транзитне путеве који би краћим путем допремали гас до Аустрије. Стога је додатни механизам интегрисаности на енергетском тржишту у овом дијелу Европе само допринео новим пројектима несметаног развоја алтернативних праваца транзитних токова[941] и, генерално, политици диверзификације ЕУ.

Међутим, овдје треба нагласити да нису све земље у оквиру Енергетске заједнице једнако имплементирале acquis у својим енергетским системима. Разлог за то су велике разлике у структури и степену развијености ових система. Стога је у оквиру Енергетске заједнице успостављен систем «фазне имплементације» секторског acquis-a, по којој је процес усклађивања раздијељен на више рокова који су дати свакој појединачној чланици, у складу са њеним могућностима.

Тако је Линдсторм анализирао питање „извоза“ ове секторске политике у земље Западног Балкана преко механизама Енергетске заједнице, те успјешност имплементације три основна, узајамно повезана циља енергетске политике ЕУ према Лисабонском уговору (либерализација тржишта, стабилност снабдјевања и енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије).[942] Иако Енергетска заједница контролише имплементацију правних аката и обавезујућих докумената ЕУ у области енергетске политике и преко ње ЕУ успијева да успјешно услови чланство ових земаља, које приступају примјени ових мјера у својим националним законодавствима готово без приговора, њихова примјена у пракси је нешто сасвим различито од слова на папиру. Наиме, због проблема као што су корупција и лоша имплементација енергетских регулатива, при спровођењу поменутих мјера у пракси ниједна од ових влада није спремна да се обрачуна са монополистима на тржишту или дозволи улазак конкурентних компанија, тим прије уколико исте финансирају њихове политичке кампање.

С друге стране, логика енергетског тржишта је таква да ЕУ не може заокружити своје тржиште без директног или индиректног утицаја транзитних земаља и земаља снабдјевача које се налазе изван њених граница, па се труди да са овим земљама развија енергетску сарадњу, особито у оквиру платформе Енергетске заједнице.[943] На примјер, евентуалне дискриминаторске мјере које би нека од њих могла да уведе, као што је рецимо, подизање цијена на транзит гаса или интерни сукоб земаља снабдјевача и транзитних земаља (што смо имали прилику да видимо током руско-украјинског тзв. „гасног рата“ 2006. и 2009. године), може се драстично одразити на енергетско тржиште ЕУ са негативним посљедицама по сигурност снабдјевања, што смо се и увјерили током „хладних зима“ 2006. и 2009. године.

Формирање Енергетске заједнице и успјешно усвајање aquis-a на секторском нивоу доказ је тзв. европеизације секторских политика трећих држава. Наиме, Енергетска заједница је дизајнирана као савршен механизам који окупља све државе Европе које су спремне да јој приступе, било да се ради о државама чланицама ЕУ, државама кандидатима или трећим земљама, у ком се усвајају правила функционисања енергетског тржишта која већ важе унутар ЕУ.

Енергетска заједница за правни основ користи правне регулативе acquis communitaire, па можемо приступање овој заједници тумачити и као «енергетско проширење», и прије проширења ЕУ. Штавише, неки аутори чланство у Енергетској заједници називају «интеграцијом без чланства», јер њене циљеве прихватају и државе за које нема изгледа да би у скоријој будућности могле постати чланице ЕУ.[944] Дакле, може се рећи да ако се политиком проширења до сада правни оквир *acquis-a* извозио из ЕУ у будуће државе

[941] Видјети: Crombois, Jean, The Gas Crisis in the Balkans, Contemporary Review, June, 2009, p. 175
[942] Lindstorm, Nicole, Power trips: Europeanization, market-governance and energy policy in the Western Balkans, Policy and Society No. 30, 2011. p. 198
[943] Видјети: Padgett, Stephen, Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence, Journal of Common Market Studies, 2011, Vol. 49, No. 5, p. 1066
[944] Dirioz & Erbil, 2019, p. 146; Petrov, 2012, p. 331

чланице као услов за чланство, у новије вријеме се испоставља да одличан регулаторни механизам за његову имплементацију могу бити и паралелне регионалне интеграције. Стога можемо закључити да ЕУ може постићи своје циљеве, дефинисане у Лисабонском споразуму у виду безбједног енергетског окружења за потребе стабилног снабдјевања енергентима, и прије званичног проширења.

У поглављу VII Уговора о Енергетској заједници наводи се да Енергетска заједница може спровести мјере неопходне за имплементацију амандмана на acquis, у складу са развојем законодавог система ЕУ. Заједничке институције Енергетске заједнице су те које тумаче acquis Европске уније, првенствено институција Општег суда. Осим тога, Уговор о Енергетској заједници темељи се на принципима искрене сарадње њених чланица и не-дискриминације. Тако члан 6. Уговора налаже да све стране уговора морају предузети одговарајуће мјере, било заједно или појединачно да обезбиједе испуњење обавеза које проистичу из овог Уговора. Овај члан веома подсјећа на члан 4. Уговора о функционисању ЕУ који се темељи на принципима искрене сарадње као фундаменталним принципима правног система ЕУ.

Спољна димензија енергетске политике ЕУ нашла је своју пуну примјену и у регулативи Комисије: Енергетска политика: ангажовање партнера изван наших граница (The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders).[945] У овој регулативи Комисија позива ЕУ и њене државе чланице да изграде интегрисано енергетско тржиште са свим земљама у окружењу, кроз регулаторни механизам који ће се законски детаљније регулисати, контролисати и развијати на темељима поменуте Енергетске заједнице. Иницијатива такође предвиђа ширење обима регулатива у овој области, њихов детаљни развој и примјену, уз асистенцију надлежних институција ЕУ за потребе реформе тржишта земаља у окружењу, прије свега држава кандидата.

Успостављање зоне слободне трговине енергентима, којој тежи ЕУ, уско је повезано са захтјевима у оквиру политике проширења који се постављају пред државе кандидате, али и са њиховим чланством у Енергетској заједници као гарантом имплементације енергетског acquis система.[946] Стога се обавезе којима приступају чланови Енергетске заједнице, особито државе кандидати, тумаче као кључни стуб спољне димензије енергетске политике ЕУ. С правне тачке гледишта, Енергетска заједница представља правни систем којим се успоставља тзв. квази-супранационални правни систем који има елементе легислативне хомогености, те даје јединствену шансу брзој примјени иначе динамичног енергетског acquis-а у правним системима будућих кандидата.

Комисија у поменутој регулативи наводи да је потписивање Уговора о Енергетској заједници референтна тачка за сусједне државе ЕУ које желе да постану дио Енеретског система ЕУ, што се, дакле, првенствено односи на будуће државе чланице. Исто тако, у регулативи се наводи да је приступање овој заједници предуслов за склапање Уговора о слободној трговини са ЕУ. Стога, даље приближавање трећих земаља Европској унији и ближа интеграција у тржиште ЕУ је предуслов успјешног усвајања секторског енергетског acquis-а. Из овог разлога, ЕУ ангажује све државе кандидате да постану чланице Енергетске заједнице и охрабрује сусједне земље да бар учествују у раду органа ове заједнице као посматрачи. Придруживање Енергетској заједници подразумијева постепену интеграцију енергетских сектора земаља у окружењу у енергетски систем слободног тржишта ЕУ, испуњавајући обавезе предвиђене Уговором о основању Енергетске заједнице.[947]

Неки аутори ипак сматрају да интеграциони процеси у области енергетске политике иду у супротном смјеру у односу на општи процес европских интеграција. Наиме, државе чланице су осјетљиве када је у питању снабдјевање енергетским ресурсима, особито увођење и развој обновљивих извора енергије. Разлог томе је чињеница да нису све државе чланице

[945] The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders
[946] Petrov, 2012, p. 333
[947] Petrov, 2012, p. 335

једнако развијене, али и немају једнаке услове за развој обновљивих извора енергије (неједнака изложеност територија сунчевој свјетлости и вјетру, неједнак број сунчевих дана, различити климатски услови, различити природни услови и нивои залиха природних енергената).[948]

Покретањем пројекта Енергетске уније, који налаже стварање јединственог тржишта са заједничком енергетском политиком коју ће слиједити све државе чланице, одлучено је да се са свим овим питањима треба хитно суочити и систематски их рјешавати. Иако се дебате око тумачења пројекта Енергетске уније још увијек воде на међу-институционалном нивоу, за нашу анализу је значајна јасна усмјереност на стварање јединственог енергетског тржишта и брисања међудржавних препрека у процесу енергетске размјене.[949]

Енергетска политика, особито њена спољна димензија, представља сферу политике ЕУ на коју увијек изражено утиче проширење. Разлог за то је при је свега тај да проширење, како у енергетској тако и у осталим сферама политике ЕУ, значи повећавање хетерогености потреба и преференција унутар нове, шире уније, али и тај да се енергетски односи како међу државама чланицама, тако и у односима са трећим државама значајно разликују. Можемо претпоставити колико је у том случају тешко само отворити се за неке нове чланице, које тек треба да започну процес отварања према великим енергетским тржиштима. С друге стране, будуће државе чланице би у том случају биле пред изазовом друге врсте: приступити системима који су већ значајно међусобно усаглашени. Дакле, будуће државе чланице не могу имати ту привилегију које су имале њихове претходнице, у виду постепеног дугогодишњег усклађивања енергетских система и инсистирања на задржавању неких својих извора снабдјевања енергентима или стратегије енергетског снабдјевања.

У стручној литератури не може се наћи конкретно објашњење зашто би треће државе пристале на овакву једну политику или шта их мотивише да готово унисоно прихвате готово идентична правила која се намећу у оквиру паралелних регионалих организација. Неки аутори, пак, сматрају да је у питању ипак процес демократизације који се одвија у овим „трећим државама“ (првенствено се мисли на земље Централне и Источне Европе), од којих су многе већ кандидати уласка у ЕУ. Питање имплементације регулатива које већ важе у ЕУ је, може се рећи, питање „демократског престижа“, које особито важи за земље на Балкану, с обзиром на то да се процеси такозване европеизације свих стандарда и прописа унутар ових земаља тумаче као потврда унутрашњег демократског и социо-економског развоја. Може се рећи да је политика проширења и индикатор популарности идеја и вриједности на којима се темељи ЕУ, а које је, без обзира на повремене институционалне и економске кризе, континуирано чине једним од водећих политичких и економских актера на међународној сцени.

Идентификација главних приоритета, конкретних интереса и проблема код партнера ЕУ би стога била од кључне важности за успјех саме ЕУ и њену енергетску политику. У том контексту, било би од велике важности да се презентују у већој мјери бенефити који произилазе из енергетске сарадње ЕУ са овим земљама (на примјер, развој нових рјешења за повећање енергетске ефикасности, прилагођено потребама пост-совјетских земаља или know-how за развој алтернативних извора енергије коју су круцијални за енергетске извознике).[950] Европски билатерални енергетски односи морају бити саставни дио ширих пакета споразума.

ЕУ је тако морала да дефинише заједничка правила и постави правни и институционални оквир за земље у процесу придруживања, који би требало да охрабри

[948] Buchan, David, Europe's misshapen market: Why progress towards a single energy market is proving uneven? Oxford Energy Comment, The Oxford Institute for Energy Studies, Nov. 2012, p.2

[949] Види: Braun, Jan Frederic, 'Multiple Sources of Pressure for Change: The Barroso Commission and Energy Policy for an Enlarged EU', *Journal of Contemporary European Research*. Volume 5, Issue 3. 2009, p. 428.

[950] Brunarska Z., Jarosiewicz A., Loskot-Strachota A., Osica O., Between energy security and energy market integration, Guidelines for the future developement of the EU 's external energy policy in Europe's neighbourhood, Center for Eastern Studies, Varšava, Jun, 2015, p. 6

кохезију глобалне ЕУ политике орјентисане ка главним партнерима и стратешким пројектима, а у оквиру ког Комисија има јасно дефинисану улогу.[951] Стога Комисија покушава да прошири оквир мултилатералне сарадње и то са што већим бројем земаља из окружења ЕУ, а циљеви Енергетске заједнице представљају најбољи иструмент ЕУ за то.[952] Успјешност овакве политике проширења зависи и од способности прилагођавања акционих планова са специфичностима сваке земље, њеним енергетским потребама и реалним могућностима тржишног снабдјевања.

6.2. Енергетска стратегија земаља ЈИЕ

Земље региона Југоисточне Европе (ЈИЕ), као потписнице Уговора о Енергетској заједници обавезале су се на реформе енергетских тржишта и регионалну интеграцију, која би требало да им донесе директне користи: одрживе, безбједне и финансијски доступне енергетске услуге.

Прва Енергетска стратегија до 2020. године земаља Југоисточне Европе усвојена је на састанку Савјета министара 2012. Ова стратегија је, између осталог, развила три сценарија. Први су тзв. „актуелни трендови“ и стратешки одговор на очекиване промјене на тржишту. Други сценарио орјентисан је на „минималне инвестиционе трошкове“ и разматра трошкове који ће бити довољни да се задовоље основне потребе потрошача. Најзад, трећи сценарио је тзв. одрживи сценарио који је примарно усмјерен на смањење емисија штетних материја из енергената и у складу са тим дефинише политику снабдјевања. За сваки сценарио изведена је инвестициона рачуница са годишњим трошковником дефинисаних циљева и активности и трошковима за периоде до 2020., 2025. и 2030. године. Стратегија предвиђа и регионалну уску сарадњу кроз Регионалну иницијативу одрживог енергетског развоја (енг. Sustainable Energy Development Regional Initiative (SEDRI)).[953]

Као кључни циљеви ове Стратегије, између осталог, наводе се примарно мјере политика које ове државе треба да примијене како би испуниле основне циљеве Енергетске заједнице:

- развој и имплементација мјера политика којим би се повећала ефикасна употреба енергије остварењем минимум 9% енергетских уштеда до 2018. године, у складу са обавезама преузетим чланством у Енергетској заједници;
- успостављање мјера политика за достизање удјела обновљивих извора снабдјевања у укупној потрошњи, односно укупном националном енергетском билансу до 2020. године, а које су у складу са циљевима Директиве о обновљивим изворима енергије из 2012. године;
- информисање и и охрабривање потрошача у промјенама потрошачких навика у овим земљама, у условима веће сигурности снабдјевања и богатије понуде енергената по прихватљивим цијенама;
- развој инструмената политике који ће допринијети стварању повољне инвестиционе климе и стимулисању развоја енергетске инфраструктуре;
- стварање услова за стабилно функционисање енергетског тржишта на простору Југоисточне Европе које ће бити способно да само регулише залихе при снабдјевању по прихватљивим, тржишно детерминисаним цијенама;
- развити и комплетирати започети процес регионалне енергетске сарадње са другим државама овог региона.[954]

[951] Видјети: Brunarska, стр. 7
[952] Исто
[953] „South East Europe 2020- Jobs and prosperity in European Perspective“, Regional Cooperation Council, SEE 2020 November 2013, p. 26
[954] Исто

6.3.1. Енергетске политике балканских земаља

ЕУ је, заправо, како смо могли и закључити у претходним поглављима, одличан примјер на ком се може директно провјерити подијељена надлежност у пракси, како на различитим нивоима управљања, тако и између тијела на нивоу уније и институција власти држава чланица, вертикално посматрано и државних и недржавних актера, хоризонтално гледано, укључујући и нову врсту актера (тзв. јавно-приватна партнерства).[955]

У области политике снабдјевања природним гасом, ЕУ се труди да наметне своје принципе који се заснивају на рушењу препрека и баријаре либерализацији тржишта, који Линдсторм назива тзв. приступ „тржишног управљања“, који важи за унутрашње тржиште ЕУ. Они овај модел „тржишног управљања“ покушавају да пренесу и на државе Западног Балкана,[956] иако оне још увијек нису пуноправне чланице ЕУ. Линдсторм покушава да докаже да је то фактички немогуће због саме „нормативне неконзистентности“ политика ЕУ.[957]

Линдсторм примјећује да, за разлику од земаља Западне Европе, код којих је удаљавање у тржишном приступу од државо-центричног био један врло успорен и постепен процес, земље Западног Балкана, као и све бивше комунистичке земље стицањем независности приклониле су се многим међународним организацијама и институцијама, почев од Међународног монатарног фонда и Свјетске банке, до ентитета какав је ЕУ, којој све политичке елите овог региона у својим политичким програмима безусловно и „по сваку цијену“[958] теже да се придруже. Наиме, управо овакав приступ омогућио је Комисији да има већи ауторитет и утицај на овакав један регион у односу на, рецимо, саме државе чланице ЕУ и да утиче на креирање секторских политика у овим државама.

Раније поменуто питање корупције и лоше примјене унапређених законодавних оквира у пракси није једини проблем код примјене мјера енергетске политике и либерализације тржишта за које се залаже ЕУ. Наиме, у ригидним и нефлексибилним енергетским системима какви су системи земаља овог региона – тражња је готово аксиом, што због условљености општом економском ситуацијом која намеће привржености индустрије одговарајућим изворима енергије који су најдоступнији и најјефтинији, што због недостајуће инфраструктуре за преусмјеравање политике снабдјевања на нова решења и другачију структуру енергетског биланса.

Многи аутори примјећују да је много ефикаснији учинак у промјенама политика код држава које имају статус кандидата за придруживање ЕУ, него код држава чланица, јер прве имају јасан циљ да испуне све захтјеве које има ЕУ постави као јасан предуслов политике проширења. Исто тако, брзина имплементације зависи и од спремности ЕУ да покаже конкретнију „награду“ за такав приступ,[959] у виду прецизних датума придруживања или затварања поглавља која се односе на енергетску политику. Ипак, и у оквиру овог механизма можемо примијетити приступ политици снабдјевања примарно са аспекта задовољавања сопствених националних интереса, па тек онда у оквиру политике ЕУ. Дакле, док год су принципи и мјере либерализације тржишта у складу са политиком придруживања ЕУ земаља Западног Балкана – оне ће бити прихватљиве и имплементиране у национална законодавства, ради задовољења других циљева (конкретно придруживање ЕУ и приступ европским тржиштима) – макар и не добиле потпуну примјену у пракси.

---

[955] Lindstorm, Nicole, Power trips: Europeanization, market-governance and energy policy in the Western Balkans, Policy and Society No. 30, 2011. p. 197

[956] Padgett, Stephen, Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence, Journal of Common Market Studies, 2011, Vol. 49, No. 5, p. 1066

[957] Lindstorm, Nicole, Power trips: Europeanization, market-governance and energy policy in the Western Balkans, Policy and Society No. 30, 2011. p. 197

[958] Lindstorm, 2011. p. 198

[959] Видјети: Исто, стр. 199

Интересантна је и чињеница да ЕУ на Западном Балкану много више инвестира у кориговање енергетских политика ових земаља, него, рецимо, у еколошке или неке друге секторске политике.[960] Притом, треба имати у виду да и сама ЕУ не улаже подједнако у све мјере енергетске политике коју „извози“ трећим државама: тако, рецимо, сузбијање могућности појаве картела на енергетским тржиштима је приоритетније у односу на, рецимо, мијешање држава у сферу бизниса и националне корективне мјере на тржиштима.[961]

ЕУ се по питању „извоза“ стандарда и мјера енергетске политике и политике снабдјевања природним гасом у балканским земљама суочава са бројним проблемима: дотрајале гасоводне мреже из шездесетих и седамдесетих година прошлог вијека, обремењене додатно проблематичним односима између свих бивших држава СФРЈ[962], као наслеђе из ратова током деведесетих година прошлог вијека, снабдјевање од једног ексклузивног снабдјевача и монополистичка тржишта, као и чињеница да је енергетска ефикасност овдје на најнижем степену у Европи.[963] ЕУ има два метода за сузбијање ових проблема у гасном, и уопште на енергетским тржиштима: усвајање енергетског acquis-а кроз чувено поглавље 15 о енергетској политици и кроз чланство ових држава у Енергетској заједници која спроводи мониторинге и даје смјернице свакој појединачно у овој области.[964]

Не мање битно средство ЕУ за тзв. „извоз“ енергетских политика је и финансијско улагање у енергетске пројекте. ЕУ је до сада финансирала неколико таквих пројеката самостално, али је учествовала и у неких двадесетак пројеката суфинансирајући уз Европску банку за реконструкцију и развој, Европску инвестициону банку, Свјетску банку итд.[965] Ипак, прилично скромни резултати на терену указују на скривене проблеме и недистатке административних, законодавних и регулаторних капацитета ових држава да спроведу неопходне реформе.

6.3.2. Планирање политике снабдјевања у балканским државама

Прије него се анализирају могућности даљег развоја енергетских стратегија ових држава и њихових политика снабдјевања природним гасом, неопходно је осврнути се на реалне услове гасних тржишта у овом региону који ове стратегије и политике могу диктирати и одређивати у наредном периоду.

Балканске државе прилично заостају и за енергетским тржиштем ЕУ и у односу на њихове енергетске стратегије и политике набавке. Не постоји заједничко чвориште и снабдјевања се врше одвојено, у складу са билатералним уговорима које су ове земље потписале са снабдјевачима, без потенцијалних алтернатива у снабдјевању.[966]

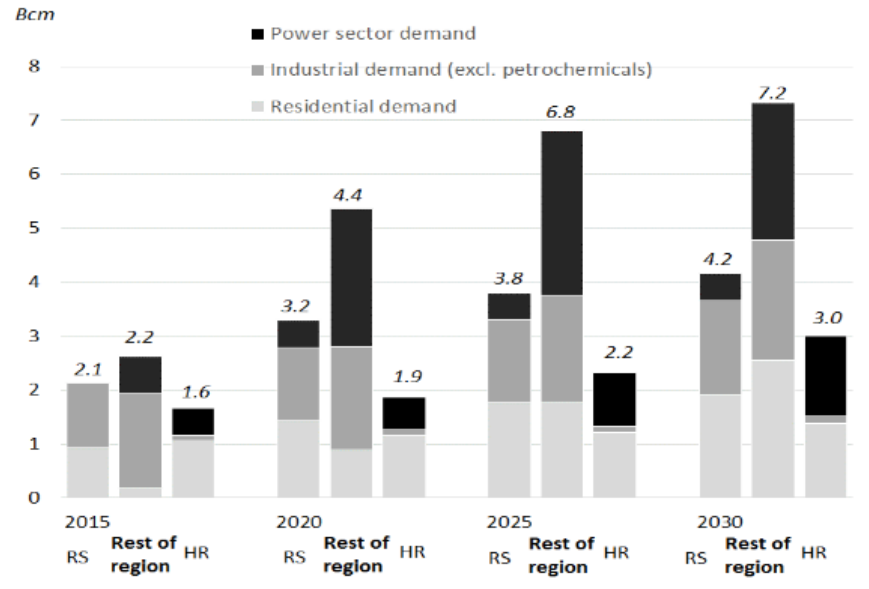
Тржишта природног гаса ових земаља су релативно мала и слабо повезана. Лоши привредни услови у односу на остатак Европе, недовољно развијене и непривлачне економије за стране инвестиције које би овдје видјеле озбиљну шансу за улагања у гасну инфраструктуру.

Питање које креатори политика ових земаља у будућности теже да поставе су примарно: који облик енергије треба развијати у будућности, а не из које државе треба да се

[960] Видјети: Lindstorm, 2011. p. 198
[961] Lindstorm, 2011. p. 200
[962] Dirioz, Ali Oguz & Erbil, Eray, Regional Gas Interconnectivity and the Implications of Trade in Liquified Natural Gas for Energy Security of Non-EU Western Balkan States, Journal of Sustainable Development Law and Policy, Vol. 10: 1&2, 2019, p. 135; Lindstorm, 2011, p.203
[963] Lindstorm, 2011. p. 203
[964] Исто
[965] Исто
[966] Dirioz & Erbil, 2019, p. 143

обезбиједи снабдјевање.[967] Неки аутори предлажу да се планирање политике снабдјевања у балканским државама и државама Црноморског региона заснива примарно на алтернативним изворима снабдјевања и да ЕУ у том правцу улаже у ове државе.[968]

На слици 6.1. дат је примјер истраживања односа потражње за гасом балканских земаља у 2014. године. Кључне земље у овом истраживању су биле Србија и Хрватска, због већих тржишта, али је закључено да ће потражња за природним гасом у свим сегментима привреде бити у стабилном порасту у свим земљама једнако. На основу актуелних дугорочних енергетских стратегија балканских земаља, утврђено је да би потражња за природним гасом до 2030. године била 14 милијарди кубних метара гаса. Примјетан је пораст тражње и у области индустријске потражње, системима гријања и код домаћинстава.[969]



Слика 6.1. Однос тражње за гасом на тржиштима Србије, Хрватске и осталих балканских земаља

Извор: Kogalniceanu, 2014

Поред типа снабдјевања за који ће се одлучити, односно агрегатног стања природног гаса којим ће се снабдјевати, те, сходно томе, и опредјелити да ли ће бити неопходно улагати у ТПГ терминале или реконструкцију постојећих гасовода за природни гас, ове државе треба да поставе и друго питање: како успоставити што ефикаснију регионалну сарадњу по овом питању, и, тамо гдје је неопходно, улагати у међудржавне интерконекторе.[970] До сада је то био случај искључиво кроз програме ЕУ и њене енергетске стратегије за периоде до 2020, 2030, односно до 2050. године.

Уколико се креатори политика на овим просторима не опредијеле за јасне националне стратегије и регионалну сарадњу која ће допринијети већој либерализацији тржишта, на шта су се обавезале чланством у Енергетском заједници, то ће искористити и, директно или индиректно, умјесто њих испланирати Комисија у оквиру програма регионалне сарадње и

[967] Dirioz & Erbil, 2019, p. 134
[968] Kocak, Emrah, Sarkgunesi, Aykut, The Renewable energy and economic growth nexus in Black Sea and Balkan countries, Energy Policy 100 (2017) p. 57
[969] Kogalniceanu, Violeta, Regional Initiatives in the Energy Sector, 11th WBIF Steering Committee, Energy Community Secretariat, 2014. p. 22
[970] Dirioz & Erbil, 2019, p. 134

политике проширења, и то с много успјешнијим утицајем него што га има код многих држава чланица ЕУ. Јер, заједничко тржиште ЕУ темељи се на принципима нео-либерализма и институционализма, на основу ког се сарадња међу државама остварује примарно под претпоставком економске међузависности и тржишне условљености.[971]

Дугорочно, балканске, као и земље Југоисточне Европе које су чланице Енергетске заједнице, обавезале су се да ће у својој енергетској политици тежити остварењу неколико циљева:

1) повећање енергетске ефикасности;
2) повећање енергетске производње и диверзификација извора снабдјевања;
3) комплетирање унутрашњег енергетског тржишта;
4) заједничко дјеловање у односу на спољне снабдјеваче;
5) јачање механизама узајамне солидарности у случају наглог прекида снабдјевања:[972]

За реализацију ових, особито последњег циља, ЕУ је одредила тзв. Пројекте од заједничког интереса, који подразумијевају изградњу и реконструкцију постојеће инфраструктуре, примарно гасовода, интерконектора, гасних складишта, технологија обрнутог смјера снабдјевања, компресора и ТПГ терминала, за шта је издвојено око 5,35 милијарди еура за период 2014-2020. године.[973]

Енергетска заједница увијек ставља акценат на енергетске пројекте који имају регионални карактер и који уједно и повезују енергетске инфраструктуре и системе снабдјевања, тако да овакви пројекти увијек имају предност и приоритет. Европска банка за обнову и развој обезбједила је и додатне фондове за развој регионалних енергетских пројеката, попут „Регионалног програма за енергетску ефикасност за Западни Балкан“ (енг. Regional Energy Efficiency Programme (REEP) for the Western Balkans), који обезбјеђује средства и помоћ у виду регулаторне и техничке подршке, кредитирања пројеката или директног финансирања.[974]

Енергетска заједница последњих неколико година спроводи анализе могућих инвестирања у регионално интегрисање тржишта гаса на овом простору. Јер, тржишта Западног Балкана су сама по себи малог капацитета, са неувјерљивом перспективом да ће се ниска потражња за природним гасом увећати у наредном периоду.[975] Иако је економски раст који је забиљежен у земљама Југоисточне Европе након деведесетих значајно допринео порасту удјела гаса у укупном енергетском билансу ових земаља, у земљама Западног Балкана природни гас и даље заузима невелик удио у структури енергетског снабдјевања, која почива махом на хидроенергији и енергији добијеној из лигнита, због природне снабдјевености овим енергетским потенцијалима.[976] По потрошњи природног гаса, у односу на остале државе, предњаче баш оне које су чланице ЕУ, Румунија и Хрватска.[977] Ипак, као што смо и горе поменули, постоје извјесни изгледи да ће тражња да расте у наредном периоду, а то дијелом зависи и од регионалних гасоводних пројеката који су у плану или фази реализације у овом региону.

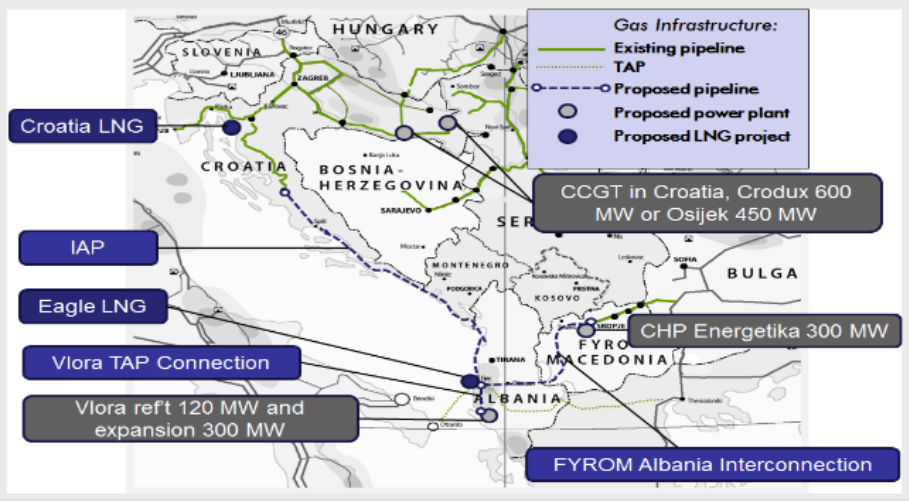
[971] Видјети: Dirioz & Erbil, 2019, p. 135
[972] Dirioz & Erbil, 2019, p. 145
[973] Dirioz & Erbil, 2019, p. 145
[974] Kogalniceanu, 2014. p. 13
[975] The Future of the Natural Gas Market in Southeast Europe, World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development, 2010. p. 295
[976] Kogalniceanu, 2014. p. 21
[977] „Energy in the Western Balkans – The Path to Reform and Reconstruction“, International Energy Agency, OECD/IEA, 2008. p. 83

6.3.3. Проблеми са којима се суочавају креатори политика на Западном Балкану

Аутори који су се бавили компаративном анализом унутрашњих и спољних предности и мана енергетских сектора држава Западног Балкана које нису чланице ЕУ добили су одређену матрицу према којој се може одредити каква је политика снабдјевања ових држава, какво је реално стање и у ком правцу је неопходно планирати политику снабдјевања природним гасом. Тако су тзв. унутрашње предности, између осталог, географска и културна блискост са државама чланицама ЕУ, док су спољне предности приступ фондовима ЕУ, политика придруживања и планирани гасоводни пројекти у ближој будућности. Интерни недостаци ових држава су мали број становника појединачно, што указује на мала тржишта, слабо развијене економије и непривлачна тржишта за страна улагања. Спољни недостаци своде се на зависност од једног снабдјевача, Русије, лошу инфраструктурну повезаност, недовољно развијени или оспоравани пројекти изградње терминала за ТПГ и политичке околности које отежавају реализацију одређених гасоводних пројеката,.[978]

То је посебно био случај са гасоводом земаља Западног Балкана. Наиме, овај пројекат су 2003. године покренуле грчка компанија Депа и турска Ботас, потписавши Меморандум о разумјевању са представницима влада и компанија Сјеверне Македоније, Албаније, тадашње заједнице Србија и Црна Гора, Босне и Херцеговине, Хрватске и Словеније. Било је предвиђено да овај гасовод повеже Грчку са Словенијом преко територија земаља Западног Балкана. Ипак, пројекат није доживио реализацију, што због недовољно разјашњених питања извора снабдјевања гаса који би пролазио кроз овај гасовод, што због неријешених питања инфраструктурних трошкова, неопходних за његову реализацију.[979]

Поред овог, велике наде су својевремено полагане у још увијек нереализовани пројекат Јадранско-јонског гасовода. Овај пројекат датира још из септембра 2007. године, када су владе Албаније, Црне Горе и Хрватске потписале Декларацију о подршци изградњи Јонско-јадранског гасовода, којим би се од Трансјадранског гасовода, од мјеста Влоре у Албанији снабдјевао регион који обухвата сјеверни дио Албаније, Црну Гору и Хрватску, те обезбиједила већа „гасификација њихових енергетских тржишта.“[980] Многи гасоводни пројекти остали су ипак недовршени у овом дијелу Балкана, а колико је слабо развијена инфраструктурна повезаност држава видљиво је на ниже приказаној мапи снабдјевања за овај регион (Слика 6.2.).



Слика 6.2. Потенцијална и постојећа гасоводна инфраструктура на Западном Балкану
Извор: Energy Community, 2014

[978] Dirioz & Erbil, 2019, p. 155
[979] „Energy in the Western Balkans – The Path to Reform and Reconstruction“, International Energy Agency, OECD/IEA, 2008. p. 89
[980] Исто

Проблеми са којима се суочавају инвеститори у области изградње енергетске инфраструктуре на Западном Балкану су углавном вишеструки:

1. Слаб степен сарадње и координације међу земљама у области енергетске политике;
2. Усмјереност креатора политике снабдјевања искључиво на ресурсе који су им тренутно најближи, најјефтинији и најдоступнији;
3. Нејасноће у енергетским стратегијама на примјеру ТПГ пројеката у Хрватској, руских гасоводних пројеката у Србији (Јужни ток, Турски ток, „ТАП“ пројекат, односно тзв Транс-јадрански гасовод....);
4. Слабо изражено учешће приватног сектора у гасоводним пројектима;
5. Одсуство регионалних регулаторних тијела која би координисала сарадњу, иницирала, реализовала и контролисала регионалне пројекте.[981]

Када говоримо о политикама снабдјевања земаља балканског региона, треба примијетити неке специфичне сличности које су прилично одредиле њихове енергетске стратегије. Прије свега, све ове државе биле су некада дио Источног блока, а данас, иако је Русија повукла свој геополитички и економски утицај из земаља Централне Европе, може се примијетити да с Југоисточном Европом то није случај – она и даље представља руску интересну сферу. Тако се снабдјевање руским гасом у овом региону више тумачи као степен политичког утицаја, а мање као једна од опција политике снабдјевања. Представници САД све више упозоравају балканске државе да од диверзификације извора зависи њихова енергетска самосталност.[982] Руски утицај на Балкану и даље је јак у енергетском сектору и овај утицај највише забрињава ЕУ,[983] јер успорава политику диверзификације коју ЕУ жели да кроз поменуту политику проширења примијени и на балканске државе. То је највише било примјетно у јеку великих друштвених дебата и расправа око укључивања неких од ових држава у некадашње гасне пројекте Јужни ток и Набуко. То је случај и данас, када се, приликом планирања структуре снабдјевања, владе државе чланица суочавају с дилемом снабдјевања под утицајем различитих сфера интереса и приклањања руским, европским или кинеским произвођачима, било да су у питању фосилна горива или обновљиви извори снабдјевања (њемачке „фарме вјетрењача“, руске нуклеарне елекране, кинеске електране на угаљ).[984]

Кинески утицај такође јача и огледа се и у енергетском сектору кроз улагања у енергетску инфраструктуру[985] и пројекте изградње гасовода. Притом, треба имати у виду да је погрешна перцепција да одабир кинеских партнера у одређеним пројектима представља неку врсту алтернативе ЕУ. Кина подржава европске интеграције, највише јер оне гарантују већи степен стабилности региона и поузданији терен за њена улагања и развој бизниса.[986] Додуше, мале и слабе економије земаља балканског региона, као и мали обим енергетских тржишта не представљају уносан терен за нека већа улагања.[987]

Осим тога, поред комунистичке идеологије и тоталитарних режима које су некада заједнички искусиле, ове земље су прошле или пролазе исте проблеме са којима се сусрећу друштва у транзицији, попут проблематичне имплементације неопходних реформи у домену институција и развоја тржишта. Најзад, испоставило се, на примјеру гасних криза, да је ово регион који је најмање спреман на евентуалне сценарије наглог прекида енергетског

[981] Kogalniceanu, 2014. p. 24
[982] „Руси преко Турске и Србије, а Американци преко РХ кренули у „плински рат“ за БиХ“, Вечерњи лист, 27.09.2020.
[983] Crombois, Jean, The Gas Crisis in the Balkans, Contemporary Review, June, 2009, p. 175
[984] В. Tomac, 2015. стр. 3
[985] Zuokui, Liu, China's Investment in the Balkans under the Belt and Road Initiative: A Chinese perspective, Insight Turkey, Vol. 21, No. 2, 2019, p. 104
[986] Видјети: Zuokui, Liu, China's Investment in the Balkans under the Belt and Road Initiative: A Chinese perspective, Insight Turkey, Vol. 21, No. 2, 2019, p. 103
[987] Crombois, 2009, p. 175

снабдјевања,[988] те да готово уопште нема развијене алтернативне изворе снабдјевања, било у виду укључивања нових врста енергената у тзв. државни енергетски биланс, било у виду алтернативних праваца снабдјевања већ постојећим енергентима у енергетском билансу.

6.3.4. Решења и идеални модели енергетских политика

Владе балканског региона придржавају се најчешће старих модела управљања и планирања енергетског снабдјевања, највећим дијелом због недостатка одговарајућих кадрова или недовољне спремности да покрену спровођење неопходних реформи за решавање енергетских монопола, увозне политике и развоја производње.[989] Наиме, у ситуацији лоших економских услова у овим земљама, јаких геополитичких утицаја глобалних енергетских актера и слабих структурних реформи у области јавних политика, тешко је за очекивати да ће се институције власти ових држава приликом креирања енергетских политика, прије свега политика набавке природног гаса, руководити првенствено јавним интересима својих грађана, базираним на стручним процјенама локалних и регионалних енергетских потреба, капацитета и могућности развоја.

Јирушек је управо пресјеком оваквих приступа, те различитих односа зависности од снабдјевања руским гасом, дошао до модела идеалне стратегије енергетске политике из угла институција власти балканских држава. Овај модел темељи се углавном на задржавању статуса кво у постојећим, уз јачање учешћа у новим гасоводним пројектима, што, између осталог, обухвата неколико циљева:

1) активна подршка руским званичницима која заузврат даје повољније цијене енергената државама које гас увозе доминантно из Русије;
2) када се договор око цијена не може постићи – злоупотреба гасоводних траса за вршење утицаја на снабдјевача о поновном ревидирању своје цјеновне политике;
3) тежња да се преузму водећи транзитни путеви будућих снабдјевања;
4) тежња да се алтернативним изворима снабдјевања утиче на постојеће услове снабдјевања од водећих снабдјевача;
5) избјегавање тржишног приступа као ризичног;
6) покушај елиминисања улоге других играча из региона у кључним енергетским пројектима;
7) стратегија лобирања за што дугорочније уговоре, умјесто за «узми или плати» уговоре;
8) покушај да се исконтролише цјелокупни систем снабдјевања у држави од стране саме државе;
9) доношење ирационалних и штетних одлука у политици снабдјевања, како би се задржао добар однос са државом на коју се дугорочно и количински највише рачуна као државу снабдјевача.[990]

Овај модел је проблематичан и са аспекта енергетских стандарда ЕУ и са аспекта решења јавних политика. Према овом моделу, осим што се мјере политика у гасном и енергетском сектору крећу у оквиру јаког државо-центричног приступа и уопште не ослањају на тржишна кретања и трендове, не остављају простор за искорјењивање проблема

[988] Гасне кризе 2006. и 2009. на Балкану значајно одразиле на Бугарску и Сјеверну Македонију, чији индустријски и грејни сектор увелико зависе од руског гаса.
[989] Tomac, Luka, "On the road to change – Transition of South East Europe's energy sectors: local development opportunity or take-over of public infrastructure and resources?", ETNAR, Government of the Republic of Croatia, Zagreb, 2015. стр. 3
[990] Видјети: Jirusek, 46.

корупције у енергетском сектору и политички мотивисаних одлука у стратешким пројектима.

Конкретне мјере политика које националне владе овог региона треба да спроведу како би, у склопу већег регионалног тржишта, обезбиједиле довољне количине природног гаса у својој структури снабдјевања су, напротив, врло једноставне:

1) регионална сарадња енергетских сектора ових земаља;

2) изградња и инвестирање у довршетак транспортних и дистрибутивних мрежа са међуграничним интерконекторима;

3) флексибилност у развијању алтернативних опција снабдјевања и ТПГ пројеката;

4) обезбјеђивање, путем билатералних споразума, услуга складиштења гаса у сусједним земљама код оних које немају географске услове за складишну инфраструктуру.[991] То се посебно односи на земље које немају никакву гасоводну инфраструктуру (Албанија, Црна Гора).[992]

У институционалном смислу, ове земље би требало да раде на јачању енергетске сарадње у оквиру регионалних пројеката и организација као што је Енергетска заједница, али и кроз хармонизацију рада оператора транспортних и дистрибутивних мрежа[993] и, у конкретним пројектима, кроз билатералну сарадњу и билатералне споразуме.

Кључно решење је свакако сарадња на регионалном нивоу и удруживање стратешких циљева у снабдјевању земаља Југозападног Балкана. Наиме, када је профит мали у односу на ризике у новим пројектима снабдјевања, неопходна је јача прекогранична сарадња како би се ризици смањили, а исплативост увећала због умањења прекограничних трошкова.[994]

Такође, како би се одговорило на проблеме земаља које су „заглављене у транзицији“, неопходно је користити фондове ЕУ за потребе регионалне сарадње и суфинансирање пројеката и смањење политичких ризика и интереса у великим енергетским пројектима, развој одговарајућих механизама креирања, реализације и контроле енергетских политика, развој инвестиционих фондова итд.[995] Најзад, предуслов укључивања грађана као крајњих потрошача у било који од ових енергетских пројеката превасходно зависи од њихове адекватне информисаности. Тако су и цивилна друштва и невладине организације често кључни носиоци информисања (путем медија, публикација и јавних расправа) при доношењу одлука код политички мотивисаних пројеката, који су карактеристични за овај регион. Осим тога, у одсуству прогресивног локалног бизниса и активног стручног дијела јавности, невладине и цивилне организације су једини заговорници систематског структурирања снабдјевања енергентима, махом у виду увођења обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности.[996]

На крају, поред уклањања административних, институционалних и техничких баријера за одржива решења енергетског снабдјевања, неопходна је и темељна ревизија актуелних енергетских планова снабдјевања, производње и инвестирања унутар енергетског сектора и усклађивање са циљевима које је задала ЕУ. За политику снабдјевања која ће бити отпорнија на нагле прекиде у снабдјевању и обезбиједити дугорочно стабилно снабдјевање, неопходно је спровести и свеобухватну анализу свих потенцијала овог региона у домену енергетске производње и енергетских уштеда, а у складу са циљевима и препорукама ЕУ.[997]

[991] The Future of the Natural Gas Market in Southeast Europe, World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development, 2010. p. 37
[992] The Future of the Natural Gas Market in Southeast Europe, 2010. p. 296
[993] The Future of the Natural Gas Market in Southeast Europe, 2010. p. 288
[994] Kogalniceanu, 2014. p. 28
[995] Kogalniceanu, 2014. p. 29
[996] в. Tomac, 2015. стр. 3
[997] Видјети: Tomac, 2015. стр. 6

6.4. Појединачни енергетски сектори балканских држава

У већини земаља свијета, држава је и даље кључни актер у одређивању енергетских политика, посебно тамо гдје структура снабдјевања почива примарно на увозу енергената.[998] То није изузетак ни са балканским државама. Као што је Марсел Диш доказао у својој докторској дисертацији, у оваквим типовима држава – владе играју кључну улогу у трговинским међудржавним преговорима и управљању већински државним компанијама које се баве увозом или дистрибуцијом природног гаса,[999] што додатно иде у прилог основној тези ове дисертације да енергетска политика и даље остаје питање од стратешког националног интереса и под ингеренцијом држава.

Ипак, у западним земљама углавном се креатори политика на државном нивоу консултују с осталим актерима на тржишту приликом квалитетнијег планирања и креирања и ефикасније имплементације ових политика. Тако се у процесу доношења одлука увијек консултују мишљења приватног сектора, невладиних организација и академске јавности, како би се начелно добио одређени консензус шире јавности и начелна подршка одређеној сек3,торској политици.[1000] У енергетским секторима балканских земаља, одлуке се најмање доносе на основу енергетских специфичности или актуелног стања на тржишту, и најчешће су производ различитих геополитичких утицаја и актуелних политичких услова у тој земљи. Енергетске одлуке су искључиво питање државне политике, а улога осталих судионика на енергетском тржишту у пракси је готово занемарљива у односу на постојеће стандарде ЕУ у овом домену.

6.4.1. Енергетски сектор Србије

Србија је нето увозник гаса, а највећи потрошач је индустријски сектор. Тако је у 2016. години Србија увозила око 82% своје укупне потрошње. Према подацима из 2015. године, у укупном енергетској структури снабдјевања Србије природни гас заузима око 13%, док је удио енергената као што су угаљ (51%) и нафта (22%) и даље на високом нивоу.[1001] Притом, Србија заједно са Босном и Херцеговином и Македонијом спада у балканске државе које су највише зависне од руског гаса.[1002] Природни гас који се увози у Србију улази преко Мађарске (код Хоргоша) и ово је био једини увозни правац снабдјевања до момента отварања пројекта Турски ток, када је изграђен интерконектор из правца Бугарске. Једини извозни гасоводни правац и даље је на граници са Босном и Херцеговином[1003] (Видјети у наставку: Графикон 6.1).

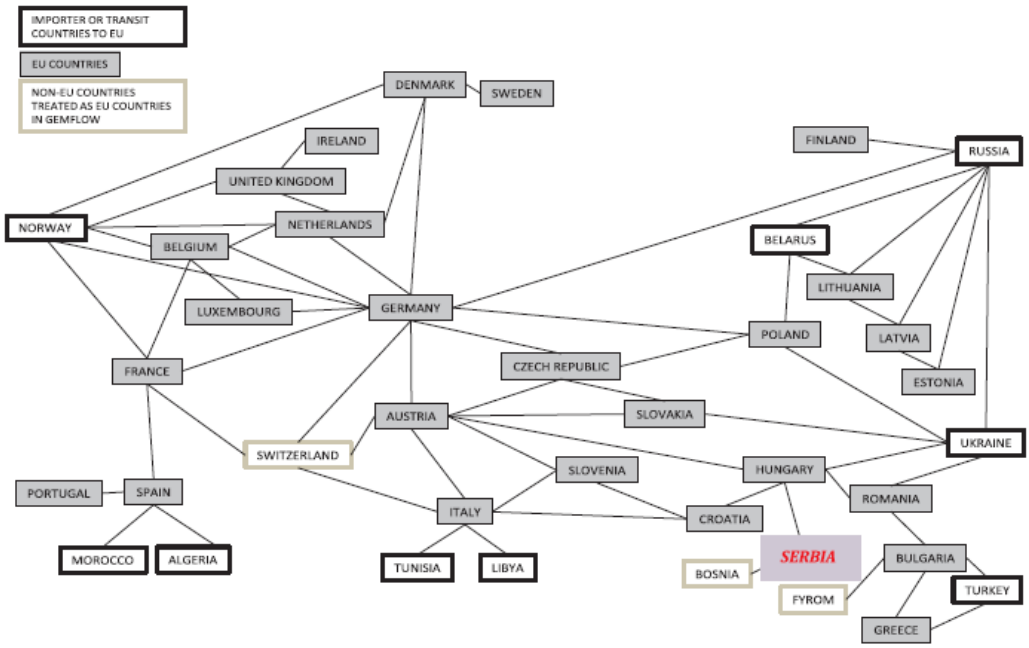
У Србији се, поред природног гаса из Русије, користи гас из природних налазишта из Баната (око четири милијарде кубних метара гаса), а национална компанија Нафтне индустрије Србије (НИС), која је својевремено постала већински дио концерна руског Газпрома (НИС Газпром Њефт) тренутно је једини произвођач у земљи. Трговином природним гасом у земљи и развојем гасоводне структуре (углавном у оквиру пројеката изградње разводних гасовода) бави се јавно предузеће Србијагас из Новог Сада.[1004]

---

[998] Akbulut, 2000, p. 5
[999] Dietsch, 2011, p. 111
[1000] Akbulut, 2000, p. 5
[1001] Видјети: Karovic Maricic, Vesna et al., Energy Policy Reforms in the Serbian Oil Sector: An Update, Energy Policy 113 (2018) p. 349
[1002] Miljenić, Orsat, „Energetska unija i sigurnost opskrbe prirodnim plinom“, ZPR 7 (1) 2018, p. 9
[1003] Madzarevic, Aleksandar et al. Assesment of Vulnerability of Natural Gas Supply in Serbia: State and Perspective, Energy Policy 121 (2018) p. 416
[1004] Видјети: https://www.srbijagas.com/?page_id=872

На Графикону 6.1. је приказана мрежа снабдјевања гасоводима преко међуграничних интерконектора и ТПГ терминалима на нивоу цијеле Европе, са освртом на позицију Србије и њену умреженост. На графикону није приказан нови гасоводни правац који је повезао српске и руске гасоводне цијеви, али и без обзира на то, јасно је уочљива лоша повезаност и гасоводна умреженост балканских земаља. На основу овог графикона може се закључити да је за већи степен безбједности снабдјевања примарно неопходна изградња разводних гасовода и интерконектора са другим државама у односу на постојећу мрежу снабдјевања. Тек након тога се може говорити о другим аспектима безбједности снабдјевања.

Графикон 6.1. Постојећа гасоводна мрежа снабдјевања у Европи и позиција Србије



Извор: Madzarevic et al. 2018

Развој гасоводне мреже реализован је једним дијелом и проласком гасовода Турски ток кроз територију Србије. Приликом планирања овог пројекта било је предвиђено да ова траса, дуга 403 километра, која повезује Бугарску са Мађарском, буде завршена до краја 2019. године како би већ 2020. године кренуле прве испоруке за српско тржиште природног гаса.[1005] Циљ је био да се, након испорука природног гаса за Србију од 2020. године, већ 2021. те испоруке повећају и прошире на Мађарску, како би се транспорт природног гаса преко територије Украјине, због свих проблема у недавној прошлости и политизовања трговине природним гасом, у потпуности обуставио након 2022. године. Ипак, прве испоруке за Србију кренуле су тек у јануару 2021. године, са процијењеним обимом снабдјевања од 12,7 милијарди кубних метара гаса годишње.[1006]

Природни гас је још у Стратегији дугорочног развоја енергетике Србије у периоду до 2020. године представљен као водећи енергетски извор у савременим структурама снабдјевања, највише због његове еколошке димензије, о чему смо више говорили у претходним поглављима. Притом, јавне политике Србије у домену природног гаса се, као и у осталим балканским земљама планирају, креирају и имплементирају у оквирима задатим од стране Енергетске заједнице, али и уговорима о снабдјевању са Руском Федерацијом.[1007] Стандарди и циљеви Енергетске заједнице налажу да се питања снабдјевања у оквиру секторских политика успостављају примарно на основу тржишних услова и потреба грађана и привреде једне државе, а у оквиру објективних могућности (материјалних, кадровских,

[1005] „Бугарска одобрила изградњу Турског тока“, ТАНЈУГ, 31.01.2019.
[1006] „„Турски ток” кроз Бугарску спреман да пропусти прве количине гаса“, Политика, 18.12.2020.
[1007] Madzarevic, Aleksandar et al. Assesment of Vulnerability of Natural Gas Supply in Serbia: State and Perspective, Energy Policy 121 (2018) p. 416

институционалних и других). Ипак, креатори политике снабдјевања у Србији често се не руководе овим параметрима,[1008] а планирање и уговарање будућих снабдјевања са трећим државама се углавном своди на политичке интересе одређених интересних сфера.

Како би се провјерило да ли су јавне политике у крајњој мјери испуниле свој циљ, спроводе се анализе ефеката јавних политика и прописа. Постоје тзв. „ex-ante“ и „ex-post“ анализе. „Ex-ante“ анализе спроводе се током планирања, дефинисања и одабира опција јавних политика. „Ex-post“ анализе ефеката јавних политика се спроводе након што су одлуке већ донете и одређена решења јавних политика усвојена.

Од како је Србија 2012. године стекла статус кандидата за ЕУ и од како су крајем 2013. године отпочели преговарачки процеси, у оквиру тзв. Петнаестог поглавља о енергетици отворени су преговори о енергетским регулативама и дате смјернице о свеобухватној реформи енергетског сектора Србије. Захтјеви ЕУ у овој области, поред неопходних реформи и већег степена либерализације енергетских тржишта, подразумијевају и стабилност снабдјевања, конкурентност тржишта, повећање енергетске ефикасности уз промоцију обновљивих извора снабдјевања и увођење еколошких стандарда.[1009] Када је у питању законодавна регулатива, кључни документи којима се регулише енергетски сектор су Закон о енергетици усвојен 2014. године, којим су обухваћене и одредбе Трећег енергетског пакета ЕУ, те Енергетска развојна стратегија Србије до 2025. са пројекцијама до 2030. године.[1010] Такође, обавезама преузетим потписивањем Уговора о оснивању Енергетске заједнице, Република Србија је дужна да примијени директиве у области обновљивих извора енергије. Тако је Директивом 2009/28/ЕЗ о промоцији коришћења обновљивих извора енергије одређен обавезујући циљ од 27% обновљивих извора енергије у укупној потрошњи енергије у 2020. години.[1011]

Законом о енергетици раздвојене су надлежности и власничка права транспортног, дистрибутивног и система складиштења природног гаса. По истом закону, учесници на тржишту природног гаса могу бити, поред оператора ова три система, произвођач, снабдјевач, крајњи купац и јавни снабдјевач природним гасом.[1012] Овим законом су и формално усвојене одредбе Трећег енергетског пакета ЕУ у национално законодавство и може се рећи да је Србија у правном смислу усагласила своју енергетску регулативу са енергетским „acquis“-јем ЕУ.[1013]

Ипак, у примјени ових одредби у пракси уочљиве су одређене мањкавости и недостаци. Наиме, регулаторни оквир још увијек треба унапређивати у домену јачања постојећих институционалних и административних капацитета ради ефикаснијег усвајања и примјене енергетског acquis-а, боље комуникације између институција на локалном и државном нивоу итд.[1014] Раст тражње за природним гасом зависи и од конкурентности овог енергента у односу на друге изворе снабдјевања, а некад и нереална поскупљења цијена гаса којим су склони дистрибутери у Србији могу утицати на пад потражње за овим енергентом и смањењу удјела у укупној структури снабдјевања.[1015] Исто тако, конкурентност на тржишту је лимитирана и међудржавним уговором о снабдјевању између Србије и Русије из 2008.

[1008] Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа, Влада Републике Србије, Републички секретаријат за јавне политике, Београд, 2020. р. 3
[1009] Karovic Maricic, Vesna et al., Energy Policy Reforms in the Serbian Oil Sector: An Update, Energy Policy 113, 2018, p. 348
[1010] Karovic Maricic, 2018, p. 348
[1011] Србија и Агенда 2030 – Мапирање националног стратешког оквира у односу на циљеве одрживог развоја, Влада Републике Србије, Републички секретаријат за јавне политике, 2019. стр. 37
[1012] Закон о енергетици Републике Србије, Службени Гласник, 145/2014-3, 95/2918/267
[1013] Karovic Maricic, Vesna et al., Energy Policy Reforms in the Serbian Oil Sector: An Update, Energy Policy 113 (2018) p. 354
[1014] Karovic Maricic, 2018, p. 354
[1015] Brkic, Dejan, Serbian Gas Sector in the Spotlight of Oil and Gas Agreement with Russia, Energy Policy, 37 (2009), p. 1930

године.[1016] Посебан проблем ЕУ види у српској енергетској политици у недостатку перцепције претјеране зависности од руског гаса и чињенице да креатори политика у Русији не виде пријетњу енергетској безбједности, нити ризик за стабилност снабдјевања.[1017] Најзад, када је у питању поменуто раздвајање надлежности и власничких права у гасном сектору, примјетно је да у пракси још увијек није дошло до разграничења оператора транспортног и дистрибутивног система, а Србијагас држи највећи дио тржишта и не дозвољава улазак нових учесника на тржиште.

6.4.1.1. Пословање Газпрома у Србији

Поменути руски утицај на Балкану највише се рефлектовао кроз куповину националних компанија од стране руског гиганта Газпром. Тако је у јануару 2008. године српска влада донела одлуку да прода своју националну компанију, Нафтну индустрију Србије (НИС) прода Газпромњефту који је у власништву Газпрома више од 50%, и то без тендерске процедуре.[1018]

Један од разлога за овакав, често тумачен и као апсурдан, начин продаје стратешке националне компаније представља и обећање да ће тада актуелни гасоводни пројекат Јужни ток проћи преко територије Србије и тиме дугорочно обезбиједити снабдјевање руским природним гасом. У моменту куповине компаније НИС, Газпром је кроз тада најављивани пројекат Јужни ток успио да у том тренутку договори и потпише озбиљне и уносне пројектне уговоре са Грчком и Бугарском. На тај начин је стекао имиџ не само препознатљивог регионалног инвеститора у гасном сектору[1019], већ и власника кључних гасоводних пројеката у овом дијелу Европе.

НИС је у данашњој форми пословања основан 1991. као предузеће за истраживање, производњу, рафинеријске активности, продају нафте, нафтних деривата и природног гаса. НИС је од првобитно нафтне компаније постао компанија која је обухватила и гасну индустрију и тржиште електричне енергије и жели да буде лидер у енергетском сектору.[1020] Тако је, у складу са реформама енергетског сектора, ова компанија почела да се бави и производњом осталих енергената, уз коришћење напреднијих и еколошки прихватљивијих технолошких процеса и структура, повећану енергетску ефикасност и укључивање обновљивих извора енергије.[1021]

Ова компанија има прилично децентрализован систем одлучивања, јер су кључне активности организоване по блоковима (Истраживање и производња, Сервиси, Прерада, Промет и Енергетика) и функцијама. Ова компанија представља највећи вертикално интегрисани енергетски систем у региону, који у односу на све остале компаније највише доприноси буџету Србије.

Стратегијом развоја НИС до 2025. године постављени су темељи за опстанак компаније у изазовним макроекономским условима. Циљеви ове Стратегије су, између осталог:

a) очување показатеља производње нафте и природног гаса;
b) модернизација Рафинерије нафте у Панчеву;

[1016] Madzarevic, Aleksandar et al. Assesment of Vulnerability of Natural Gas Supply in Serbia: State and Perspective, Energy Policy 121 (2018) p. 417
[1017] Видјети: Madzarevic, Aleksandar et al. Assesment of Vulnerability of Natural Gas Supply in Serbia: State and Perspective, Energy Policy 121 (2018) p. 418
[1018] Crombois, Jean, The Gas Crisis in the Balkans, Contemporary Review, June, 2009, p. 176
[1019] Crombois, Jean, The Gas Crisis in the Balkans, Contemporary Review, June, 2009, p. 176
[1020] Kalicanin, Djordje, Kuc, Vukasin, Complementarities between the development strategy of NIS and the energy policy of Serbia, Ekonomika preduzeca, 2012, p. 386
[1021] Видјети: Karovic Maricic, Vesna et al., Energy Policy Reforms in the Serbian Oil Sector: An Update, Energy Policy 113 (2018) p. 348

c) модернизација малопродајне мреже;
d) производни и тржишни процеси без утицаја на животну средину;
e) лидерство у региону у енергетској ефикасности;
f) изградња нових производних капацитета у сектору електричне енергије.[1022]

Принципи одрживог развоја који су обухваћени овом Стратегијом у потпуности су у складу са Законом о енергетици, али и са Енергетском стратегијом Србије, која обухвата пет кључних циљева усклађених са ЕУ регулативама: енергетску ефикасност, безбједност, конкурентност, одрживост и иновативност, за које је донијет читав низ мјера и програма имплементације.

Циљеви поменуте Стратегије развоја НИС до 2025. године темеље се на пет компоненти успјеха, тзв. „пет петица“, које подразумијевају остварење годишње производње од пет милиона тона нафте и гаса, пет милиона тона производње рафинерије, пет милиона тона продаје нафтних деривата годишње, пет хиљада динара цијена једне дионице и достизање стандарде Еуро 5 у процесима и оствареним приходима.[1023] Успјешна реализација ових компоненти помогла би и дугорочну енергетску стабилност Србије, смањила увоз, а повећала извозне показатеље, дала већи допринос буџету и поправила инвестиционе индикаторе Србије у односу на регион.

Србија, као и друге земље Југоисточне Европе већ дуже вријеме препознају значај улоге компанија у енергетском сектору као кључних играча за јачање енергетске ефикасности и постизање других циљева на енергетским тржиштима, и то нису више само регулатори већ и тржишни стратези, партнери и инвеститори.[1024] С обзиром на то да НИС има амбицију да послује и даље као најбоља компанија на српском тржишту, са најбржим растом у региону и највећим успјехом у сфери енергетске ефикасности нафте, природног гаса, нафтних деривата и петрохемије, али и да оствари значајан удио у тржиштима Југоисточне Европе,[1025] може се рећи да је ова компанија највећи промотер Енергетске развојне стратегије Србије до 2025. године.

Ипак, без обзира на економске показатеље и енергетске стандарде којима ова компанија тежи, не треба занемарити чињеницу да се управо на њу, због већинског удјела Газпрома у власништву (51% акција), гледа као на продужени механизам руског утицаја у Србији и региону. Тако су се аутори Јирушек и Кучникова бавили анализом колико заправо Русија преко Газпрома успијева да у земљама Централне, Источне и Југоисточне Европе реализује циљеве своје енергетске стратегије и врши утицај на политике ових земаља. За студије случаја послужиле су четири репрезентативне земље са различитим степеном примјене енергетских регулатива и стандарда ЕУ и политичких односа са Русијом: Бјелорусија, Бугарска, Чешка и Молдавија.

Аутори су дошли до закључка да је за политику заштите од руске стратегије извоза и освајања тржишта кључно усвајање регулатива ЕУ са обавезном примјеном мјера Трећег енергетског пакета који су у директној супротности маркетинг моделу ког је Газпром традиционално користио за улазак на одређено тржиште и политику снабдјевања.[1026] Наиме, они су утврдили да је Газпром користио своју позицију јединог или водећег снабдјевача на одређеном националном тржишту да „де факто“ диктира тржишне услове. У земљама у којима су енергетски стандарди и регулативе ЕУ примијењене, од раздвајања оператора транспортног и дистрибутивног система, преко забране клаузула о дестинацији извоза, ти услови су се мијењали и Газпром више није могао тако лако имати монополску позицију на тржишту.

[1022] Kalicanin & Kuc, 2012, p. 396
[1023] Исто
[1024] Исто
[1025] Kalicanin & Kuc, 2012, p. 396
[1026] Jirusek & Kuchynkova, Petra, The Conduct of Gazprom in Central and Eastern Europe: A Tool of the Kremlin, or Just an Adaptable Player?, East European Politics and Societies and Cultures, Vol. 32, No 4, November 2018, p. 835

Једна од кључнаих мјера заштите од монополских утицаја на тржишту природног гаса је и диверзификација снабдјевања, јер она диктира услове политике снабдјевања одређене земље. Испоставило се да је тамо гдје су енергетски стандарди ЕУ успјешно реализовани и гдје је спроведена диверзификација снабдјевања, Газпром имао потешкоће да изврши свој утицај на структуру снабдјевања. У конкретној студији случаја, Чешка спада у примјер земље која је једнако успјешно реализовала обје политике, док Бугарска није била успјешна у домену диверзификације, па је тако руски утицај на њеном тржишту дошао до изражаја приликом планирања регионалних траса за гасоводни пројекат Јужни ток.[1027] Закључак аутора је да Газпром јесте утицајан у тржиштима у којима има значајан проценат у структури снабдјевања и користи се као механизам дјеловања руске државе на регионалним тржиштима гдје год је то могуће. Осим тамо гдје се поменуте политике примјењују, па околности на тржишту приморавају Газпром да промијени приступ и не одређује правила понашања на тржишту.[1028]

6.4.2. Структура снабдјевања Црне Горе

Ова држава је изузетно зависна од грijања на угаљ и дрва, док инфраструктура за природни гас заправо и не постоји, нити постоји званични извор снабдјевања, а, сходно томе, ни одговарајућа тражња.[1029]

Министарство економије и развоја Црне Горе износило је својевремено податке, према којим су расположиве потенцијалне резерве природног гаса у Црној Гори утврђене у обиму и до 425 милијарди кубних метара гаса и то у оквиру црногорских територијалних вода на Јадранском мору.[1030] Концесије за истраживања црногорска влада прво је дала 2016. године конзорцијуму који су сачињавале италијанска нафтно-гасна компанија Ени и руска приватна компанија Новатек, као највећи независни произвођач гаса у Русији, али је споразум прекинут након што је САД додао ову компанију на листу оних које су под санкцијама, након догађаја у Украјини 2014. године. Након тога су у марту 2017. године концесије за истраживање припале грчкој компанији Енергеан.[1031]

Уколико би се у будућности опредијелила за увоз природног гаса, Црна Гора би могла да гас добија из три правца: преко Србије, Албаније и Хрватске. Међутим, може се рећи да је у Стратегији развоја енергетике Црне Горе до 2030. недовољно размотрено питање увођења природног гаса у енергетску структуру снабдјевања.

Прва верзија ове Стратегије била је тзв. Зелена књига, односно „Стратегија развоја енергетике до 2025. године“ усвојена 2012. године. Годину дана касније, након јавне расправе око усвајања овог документа који је имао бројне замјерке, настала је нова Зелена књига, „Стратегија развоја енергетике до 2030. године“, у којој су понуђени различити сценарији будућег развоја енергетског система Црне Горе. На основу коментара са јавне расправе одабрана је најбоља варијанта и усвојена као коначни документ, тзв. Бијела књига, која је усклађена и са Стратешком процјеном утицаја на животну средину.[1032] Ипак, и у овом документу, фактички је предвиђено тек разматрање увођења природног гаса у енергетски

[1027] Исто
[1028] Jirusek & Kuchynkova, 2018, p. 836
[1029] Jirusek, Martin, Politicization in the Natural Gas Sector of South-Eastern Europe: Thing of the Past or Vivid Present?, Masaryk University, International Institute of Political Science, Brno, vol. 67, 2018. p. 160
[1030] „Energy in the Western Balkans – The Path to Reform and Reconstruction“, International Energy Agency, OECD/IEA, 2008. p. 293
[1031] Jirusek, p. 160
[1032] Видјети: „Стратегија развоја енергетике до 2025. године- Зелена књига“, Министарство економије ЦГ, 2012. и „Стратегија развоја енергетике до 2030. године- Бијела књига“, Министарство економије ЦГ, 2014.

биланс снабдјевања и то искључиво у зависности од успјешности истраживања потенцијалних резерви у водама Јадранског мора.[1033]

У презентованој тзв. "SWOT" анализи од главних недостатака енергетског система Црне Горе наведена је велика увозна зависност у снабдјевању електричном енергијом која доминира у енергетском билансу земље и ослањање индустрије на енергент који је, због савремених еколошких стандарда, све више „енергент прошлости", као и недовољна истраженост расположивих ресурса нафте и гаса. И поред очигледних, али недовољно анализираних потенцијала и предности црногорског енергетског система, из недостатака проистичу и пријетње политици снабдјевања у будућности, од којих је најзначајнија изложеност, управо због високог степена увозне зависности, непредвидивим условима на енергетским тржиштима, трошковима, те посљедично и непримјерено високим цијенама у односу на остала тржишта региона.[1034] У Стратегији је тек успутно поменута, као једно од решења, могућност супституције енергената у енергетском билансу у ближој будућности и измјене у структури и политици снабдјевања, без понуђених решења и смјера у ком би требало да иду студије изводљивости.

Главне препоруке Стратегије развоја енергетике за област снабдјевања природним гасом односе се на:

1) припрему студија изводљивости о регионалним гасоводима предвиђеним за овај регион и сарадња са учесницима кључних пројеката (ЈАП и ТАП), уз оснивање Операторе преносног система гаса у државном власништву, који би водио пројекте прикључења Црне Горе на регионалне гасоводе;

2) израду студија изводљивости о гасификацији већих градова Црне Горе са стратегијом развоја дистрибутивних и разводних међуградских гасовода;

3) наставити истраживање резерви природног гаса у Јадранском мору;

4) прилагодити Закон о енергетици из 2010. године (Службени лист Црне Горе бр. 28/10) на начин да се усклади са Трећим енергетским пакетом РУ у области гаса, уз усвајање неопходних подзаконских аката.[1035]

У Стратегији развоја енергетике наводи се више могућих сценарија о почетку снабдјевања Црне Горе природним гасом. Ипак, посебно су обрађена два најприхватљивија сценарија будућег снабдјевања: Јадранско-јонски гасовод (ЈЈГ) и Транс-јадрански гасовод (ТЈГ).

За сада је кључни пројект Јонско-јадрански гасовод којим је планирано да се природни гас из Грчке допрема до Хрватске дужином јадранске обале, пролазећи тиме и кроз Црну Гору.[1036] Овај гасовод представља планирани наставак Транс-јадранског (или неког новог, територијално њему еквивалентног) гасовода ка Хрватској, којим би се овај дио Југоисточне Европе снабдјевао гасом из Каспијског региона и са Блиског Истока. Овим гасоводом, дугим 540 километара, предвиђено је снабдјевање, поред Црне Горе и Хрватске, и Босне и Херцеговине и Албаније.[1037]

Транс-јадрански гасовод је реверзибилни гасовод, којим се постиже сигурност снабдјевања у ванредним условима, али и омогућава конекција не само територије од Грчке (Комотини) до Италије (Бриндизи) у дужини од 805 километара, већ и приступна тачка за гас из Сјеверне Африке.[1038]

[1033] „Стратегија развоја енергетике до 2030. године- Бијела књига", Министарство економије ЦГ, Подгорица, 2014. стр. 12

[1034] Исто, стр. 15

[1035] Видјети: „Стратегија развоја енергетике до 2030. године- Бијела књига", Министарство економије ЦГ, Подгорица, 2014. стр. 35

[1036] Jirusek, 161.

[1037] „Стратегија развоја енергетике до 2030. године- Бијела књига", Министарство економије ЦГ, Подгорица, 2014. стр. 34

[1038] Исто

Сценарио који се односи на ЈЈГ може имати два под-сценарија у случају Црне Горе и тако се одразити на њену укупну структуру снабдјевања природним гасом. Наиме, уколико ЈЈГ иде црногорским приобаљем, биће омогућено снабдјевање приморских градова. У том случају, уколико се жели извршити гасификација и Подгорице, неопходно је изградити посебан транспортни гасоводни систем од приобаља до Подгорице, уз претходно обезбјеђивање што већег тржишта, како би се постигла економска оправданост изградње овакве, скупе гасоводне инфраструктуре. У другом случају, уколико би ЈАП имао трасу преко Подгорице, извршила би се гасификација Подгорице и Никшића и неких сјеверних градова, уз, опет могућу доградњу инфраструктуре за црногорско приобаље,[1039] што се на крају своди на исти сценарио.

У поменутој Стратегији се такође помиње могућност изградње терминала за ТПГ у близини Бара[1040], али без израђене студије изводљивости и стручне анализе, ово остаје више као ставка конципирана да номинално задовољи захтјеве и препоруке ЕУ и Енергетске заједнице. Треба напоменути и да је, иако чланица Енергетске заједнице, Црна Гора имала проблема око имплементације енергетског acquis-a у свој законодавни систем.[1041] Ипак, успјела је да усвоји Закон о прекограничној размјени електричне енергије и природног гаса, комплетиравши тако правни оквир за изградњу потенцијалних гасовода. Овај правни оквир је уједно и предуслов за имплементацију енергетских закона у складу са тзв. Трећим енергетским пакетом који је поставила Комисија.[1042]

6.4.3. Сектор природног гаса у Босни и Херцеговини

Босна и Херцеговина (БиХ) не производи природни гас, а сав природни гас увози се из Русије кроз транспортне системе Србије, Мађарске и Украјине и то кроз само један гасни интерконектор, у близини Зворника. Стога се и босанска индустрија се при снабдјевању не ослања на овај енергент у мјери у којој би то било могуће да постоји развијена мрежа снабдјевања.

Додуше, БиХ је својевремено, у оквиру бивше СФРЈ, остварила значајан дуг према Русији за неплаћање вишегодишњих испорука природног гаса, па се, поред проблема у развоју мреже снабдјевања, последњих година суочавала и са проблемима исплате нагомиланих дуговања. У почетку је, преко државног предузећа Енергоинвест, дуг отплаћиван Газпрому у мјесечним ратама.[1043] Када је 2006. дошло до застоја у исплатама, с руске стране је постојала директна пријетња да ће Газпром у потпуности прекинути даље испоруке гаса, па је овако лоше испланирана политика снабдјевања природним гасом довела у питање и сами континуитет снабдјевања. Ипак, да је у БиХ лоша стратегија снабдјевања потврђено је тек 2009. године, када је у гасном рату између Русије и Украјине потпуно прекинуто снабдјевање кроз трасу којом је допремано 100% босанског природног гаса.

Поред ситуације тоталне зависности од руског гаса и политичке сарадње са српским ентитетом у Босни и Херцеговини, Русија је искористила и уговоре о новим испорукама као средство присиле за отплату дуга, не дозвољавајући склапање дугорочних уговора о снабдјевању. То је, на одређени начин, индиректно помогло Босни и Херцеговини да кроз краткорочне уговоре по систему „узми или плати“ („take or pay“), добију природни гас бар по

[1039] Видјети: „Стратегија развоја енергетике до 2030. године- Бијела књига“, Министарство економије ЦГ, Подгорица, 2014. стр. 34
[1040] „Energy in the Western Balkans – The Path to Reform and Reconstruction“, International Energy Agency, OECD/IEA, 2008. p. 293
[1041] Jirusek, 2018, 163.
[1042] Jirusek, 2018, 164.
[1043] Jirusek, 2018, 73.

цијенама сличним оним које су у том тренутку актуелне на тржишту. Касније је преко компаније БХ-Гас ова земља набављала природни гас из Русије преко мађарских компанија и српске компаније Србијагас. Уговори су потписани на међудржавном нивоу, а укупна годишња потрошња забиљежена је на нивоу од 0,18 милијарди метара кубних природног гаса.

Проблеми са којим се суочавају генерално администрације у БиХ, непотизам и кронизам, одразили су се, нажалост, и на гасни сектор, што је у више наврата доводило и до парализе политике набавке природног гаса, али је и многе компаније довело до банкрота или стечајног поступка.[1044]

Кључну улогу у диверзификацији снабдјевања природним гасом за БиХ представљали су већ поменути пројекти Јадранско-јонски гасовод и Транс-јадрански гасовод, који су требали да доведу каспијски гас до Европе, заједно са грчким природним гасом из различитих извора. Први је требало да буде дио тзв. „гасног прстена" Енергетске заједнице и као такав повеже инфраструктуре између држава, особито унутар БиХ.

С друге стране, Русија је у више наврата показала да је БиХ и даље њена интересна зона: више руских енергетских компанија дјелује у њој, особито у Републици Српској, него и у самој Србији, с којом има најтјешње односе на Балкану. Заправо, сва велика инвестициона улагања Русије у БиХ, отишла су искључиво у Републику Српску. Двије велике компаније, Оптима Група, која управља развојем нафтне индустрије преко Рафинерије нафте Брод и Рафинерије уља Модрича и руска нафтна компанија Нестро Петрол, показују да је, иако су оне у протеклих неколико година пословале с пословним губицима, Русија озбиљно схватила енергетско тржиште БиХ.[1045]

На примјеру БиХ видимо колико се руска енергетска политика води примарно геополитичким, па тек онда економским интересима за освајања и задржавање на одређеним тржиштима гаса, чак и када она нису видљиво профитабилна. Да је овдје тачка преламања геополитичких више него тржишних интереса, показује и дјеловање америчких компанија, које се, пак, примарно орјентишу на ентитет Федерације.

Тзв. пројекат „Јужна интерконекција" је пројекат који има директну финансијску подршку Европске банке за обнову и развој (EBRD) и америчког USAID-a, Агенције САД за међународни развој (United States Agency for International Development).[1046] Овим пројектом, који подржава и промовише Енергетска заједница, азербејџанским гасом би се снабдјевале Албанија, Црна Гора, Хрватска и БиХ.[1047] Такође, овим алтернативним снабдјевањем природним гасом БиХ би смањила своју увозну зависност од Русије.

Пројекат, кога на локалном нивоу називају и гасовод Нови Травник-Загвозд, подразумијева повезивање Хрватске и Босне кроз изградњу 160 километара гасоводних цијеви у БиХ од Посушја до Новог Травника с посебним краком до Мостара, и 20км у Хрватској на релацији Имотски-Загвозд. Тиме би се оскудна гасоводна мрежа у БиХ проширила са досадашњих 200 км на још 4 жупаније у БиХ. Власт у Федерацији подржава овај пројект, док се званични представници другог ентитета БиХ континуирано супротстављају.[1048] Тако влада Републике Српске није дала сагласност на Преднацрт споразума о изградњи гасовода између БиХ и Републике Хрватске.[1049] За разлику од првих, који преферирају да природни гас набављају са Запада преко Хрватске, други преферирају руски гас, допремљен преко Србије.

[1044] Jirusek, 2018, 76.

[1045] „Руска улагања нису знатније помогла Босни и Херцеговини", Пословни дневник, poslovni.hr, 23.09.2020.

[1046] „Руси преко Турске и Србије, а Американци преко РХ кренули у „плински рат" за БиХ", Вечерњи лист, 27.09.2020.

[1047] „Уз помоћ Човића и Додика руски тајкуни у БиХ преузимају енергетски сектор и настављају уништавање Алуминија", Тотално, totalno.hr, 18.07.2020.

[1048] „Руси преко Турске и Србије, а Американци преко РХ кренули у „плински рат" за БиХ", Вечерњи лист, 27.09.2020.

[1049] „Уз помоћ Човића и Додика руски тајкуни у БиХ преузимају енергетски сектор и настављају уништавање Алуминија", Тотално, totalno.hr, 18.07.2020.

Последњи велики инвестицијски подухват била је и куповина земљишта за изградњу терминала за прераду природног гаса у Зворнику 2019. године, којим би се превођењем у течно стање за босанско тржиште, те смањењем транспортних трошкова, значајно смањиле и цијене природног гаса. Сама изградња терминала би коштала око 70 милиона еура, а након студије изводљивости и припремних анализа које су се одужиле на цијелу 2020. годину, планирано је да у финансирању пројекта учествује и босанска компанија Гас-Рес.[1050]

На основу свега наведеног можемо закључити да, поред административних неефикасности и недовољне стручности у гасном сектору, одсуство сарадње на федералном нивоу БиХ не може да регулише своју енергетску политику, јер при доношењу било које одлуке други ентитет федерације заузима негативан и стратешки супротан став, те тако блокира реализацију спорног пројекта. У таквим условима, ни политика снабдјевања у својој коначници нема за циљ добробит грађана као крајњих потрошача, већ се реализује у пресјеку дневнополитичких уцјена, погађања и условљавања двије стране.

6.4.4. Сјеверна Македонија

Укупна енергетска зависност Сјеверне Македоније од увоза је на нивоу од 45%, премда је у домену нафте и гаса тај однос стопроцентан, а цјелокупни природни гас, који је на нивоу око 2% укупног енергетског биланса, стиже из Русије.[1051] Иако има, као и већина балканских држава, проблем са наслијеђеном и дотрајалом енергетском инфраструктуром из југословенског периода, ова држава је у последње вријеме много напора уложила у привлачење страних инвестиција у области енергетике, а у области природног гаса страни инвеститори су углавном већински власници гасоводне инфраструктуре, па ова земља у домену инвестиционе климе има највишу оцјену у региону.

Енергетска политика коју у оквиру Сектора за енергетику, руде и минерале при Министаству економије ова земља развија у последње вријеме своди се, углавном на даљи развој интеграција у регионална тржишта, тржишне реформе, регулаторне реформе и суочавање са проблемом истрошености домаћих резерви који би могао да доведе земљу до веће увозне зависности, посебно у области природног гаса.[1052] Уз поменути сектор, питањима сигурности снабдјевања, конкурентности тржишта, цјеновних методологија, континуираног и стабилног снабдјевања, те заштите права потрошача бави се Енергетска регулаторна комисија (ЕРК) која функционише као независно тијело чијих пет чланова бира македонски парламент, на предлог владе. Уз ЕРК се једним дијелом овим питањима бави и Комисија за заштиту конкурентности, чији се чланови бирају на исти начин, а чији је примарни циљ стварање услова за конкурентно и ефикасно енергетско тржиште.[1053]

Када је у питању дистрибутивни дио снабдјевања природним гасом, може се рећи да је македонска дистрибутивна мрежа релативно недовољно развијена: свега 32 километра гасоводне мреже која покрива искључиво област око Скопља, а гасна мрежа је у већинском власништву државне компаније ГА-МА, док увоз природног гаса обавља примарно компанија Макпетрол.[1054]

У области снабдјевања природним гасом, Сјеверна Македонија би првенствено требало да:

[1050] „Руска улагања нису знатније помогла Босни и Херцеговини“, Пословни дневник, poslovni.hr, 23.09.2020.
[1051] „Energy in the Western Balkans – The Path to Reform and Reconstruction“, International Energy Agency, OECD/IEA, 2008. p. 237
[1052] Видјети: „Energy in the Western Balkans – The Path to Reform and Reconstruction“, International Energy Agency, OECD/IEA, 2008. p. 239
[1053] Видјети: Исто, стр. 242
[1054] Видјети: Исто, стр. 259

1) диверзификује изворе снабдјевања природним гасом кроз различите гасоводне пројекте (потенцијални регионални гасоводни правци: из Бугарске према Албанији и Италији, из Турске према Хрватској, што подразумијева развој регионалне гасоводне инфраструктуре са Грчком, као и разматрања заједничког гасоводног пројекта са Србијом);

2) разради најефикаснији план инвестирања како би се развио национални систем дистрибуције природног гаса;

3) развије институционалне капацитете у области енергетике и координацију административних тијела и компанија неопходну за развој гасне инфраструктуре.[1055]

Такође, неке од препорука су и да одговарајућим законским мјерама уведе еколошке циљеве енергетске политике који би подразумијевали одрживи развој и еколошку ефикасност, као и промоцију обновљивих извора енергије, док би снабдјевање енергентима који највише нарушавају животну средину требало да буде исто тако лимитирано законом.[1056]

При суочавању са све већом тражњом за јефтинијом енергијом[1057], македонски креатори политика при дефинисању и решавању проблема морају узети у обзир и актуелно стање у инфраструктури и потенцијале за развој транспортне и дистрибутивне мреже, као и услове за инвестирање у овој области.

6.4.5. Албанија

Због тоталитарних режима који су владали овом државом, законодавни систем доста заостаје у реформама, тако да енергетски закони још увијек имају своје недостатке.[1058] Тек у сектору природног гаса готово и да нема озбиљнијих помака у развоју законодавних оквира, стратегије снабдјевања и инфраструктуре. Ресурси природног гаса углавном су истрошени, а увоз је немогућ због непостојања инфраструктурне повезаности са остатком Европе.

Потенцијални извори снабдјевања за Албанију су већ поменути Транс-јадрански гасовод који би гас допремао из басена Јужног Кавказа и Јонско-јадрански гасовод који би повезивао балканске државе са Албанијом у граду Фјору. Овдје је, наиме, према иницијалном пројекту идеја била да се ова два гасовода инфраструктурно повежу, али је тај пројекат ипак напуштен 2016. године. Што због лоше инвестиционе климе, што због слабо развијеног гасног сектора у Албанији, ни руска компанија Газпром у оквиру својих стратешких средњерочних развојних планова није исказала никакав интерес за инвестирање у овој земљи.[1059]

Ипак, креатори политика у Албанији, који овако олако напуштају одређене пројекте снабдјевања, требало би свакако да имају у виду да код гасоводног тржишта понуда на индиректан начин условљава тражњу. Наиме, оног тренутка када се гасоводи изграде и омогући се снабдјевање и природним гасом, потражња се по инерцији нагло повећава,[1060] посебно у оном дијелу тржишта које се до тада снабдјевало скупљом врстом енергената. Иако Албанија тренутно нема окончане пројекте и довршену инфраструктуру гасоводне мреже, ипак има географске предиспозиције[1061] да буде једна од тачака пресјека гасовода на

[1055] „Energy in the Western Balkans – The Path to Reform and Reconstruction“, International Energy Agency, OECD/IEA, 2008. p. 272

[1056] Mladenovska, Daniela & Lazarevska, Ana, Socio-economic Indicators Influence in Terms of Natural Gas Supply Policy and Decision Making – Macedonian Case, TEM Journal, Vol. 8, Issue 2, 2019, p. 142

[1057] Mladenovska & Lazarevska, 2019, p. 142

[1058] Jirusek, 2018, 65.

[1059] Jirusek, 2018, 70.

[1060] Vlcek & Jirusek, 2018, p. 119

[1061] Vlcek, Tomas & Jirusek, Martin, The Hydrocarbons Sector in Albania: Short-Term Challenges and Long-Term Opportunities, Mediterranean Quarterly, Volume 29, Number 1, March 2018, p. 118

Балкану. Са Транс-јадранским гасоводним пројектом у фази изградње и Јонско-јадранским гасоводом у фази планирања, она би могла управо то и постати: гасно чвориште у региону.[1062]

6.5. Турска енергетска политика

6.5.1. Расположиви ресурси

Како се у њеном регионалном окружењу налази 73% доказаних свјетских резерви нафте и 72% резерви природног гаса и то све на Средњем истоку, у Каспијској регији или Русији, те важни нафтоводи и гасоводи пролазе кроз њу, Турска носи титутулу „енергетски мост између Истока и Запада.“[1063] Турска је и кључна геополитичка карика, јер има главну улогу у снабдјевању природним гасом великог дијела Европе. Међутим, иако је окружена енергетски моћним земљама,[1064] Турска је релативно сиромашна земља[1065] и спада у нето увознике кључних енергената у структури снабдјевања. Иако посједује значајне руде угља и лигнита и иако турски нафтни сектор својом понудом покрива око 40% укупне енергетске тражње у Турској,[1066] исцрпљивост ових ресурса, као и неопходност преласка на еколошки прихватљиве изворе снабдјевања у складу са стандардима ЕУ чијем чланству тежи, намеће неопходне реформе у структури снабдјевања.

Наиме, иако посједује значајне резерве угља, посебно лигнита,[1067] Турска располаже ограниченим резервама нафте и природног гаса, па је изражено зависна од увоза ових енергената. Нафта и угаљ су у турском енергетском сектору дужи временски период представљали око 70% укупног енергетског снабдјевања, да би се тек у току последње деценије разматрали алтернативни извори снабдјевања и то првенствено природни гас.[1068]

Турска је природни гас почела да користи у својој структури снабдјевања током осамдесетих[1069] и увози примарно из Русије, да би 2010. године однос увозног гаса у структури снабдјевања био: око 31% из Русије преко Црног мора, око 27% из Русије преко Бугарске, око 19% из Ирана, 13% из Азербејџана, а остатак из Нигерије и Алжира.[1070] Русија је главни снабдјевач за природни гас још од 1987. године, а удио руског гаса у турском енергетском миксу варирао је од 50% до 100%, док је удио осталог гаса углавном задржан на истом нивоу (Иран (16%) и Азербејџан (13%)).[1071] Већина ових уговора о куповини природног гаса са овим земљама одвијала се у оквиру неповољних комерцијалних услова, под уговорном клаузулом „узми или плати“ (енг. „take or pay”), према којој је, у случају да не купи уговорене количине природног гаса у току године, Турска дужна да плати око милијарду долара годишње надокнаде.[1072] Највећи дио увоза из Русије допрема се преко гасовода Плави поток (енг. Blue Stream Pipeline), који ће на основу двадесет-петогодишњег уговора, потписаног 2002. године, Турској обезбиједити око 14,1 милијарди кубних метара

[1062] Vlcek & Jirusek, 2018, p. 118
[1063] Bumin & Ozyoruk, 2007. p. 61
[1064] Dietsch, 2011, p. 103
[1065] Ozturk et al. 2011, p. 4287
[1066] Исто
[1067] Bumin, Suat & Ozyoruk, Bahar, Petroleum gases market in Turkey, у: – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007. стр. 61
[1068] Akbulut, 2000, p. 2
[1069] Dietsch, 2011, p. 113
[1070] Ozturk, M. et al. 2011, p. 4288
[1071] Видјети: Berk & Ediger, 2018
[1072] Ozturk, M. et al. 2011, p. 4288

гаса.[1073] Турска је остварила договоре и са другим земљама о испоруци природног гаса којим би допремљени гас испоручивала ЕУ: 2005. започета изградња гасног интерконектора са Грчком, 2006. потписан меморандум о разумијевању и сарадњи са Египтом[1074], за потребе увоза енергената из Египта, Сирије и осталих земаља за ЕУ, била је својевремено активно укључена у пројекат Набуко, касније и у пројекат Турски ток, као и у пројекат Јужнокавкаског гасовода (The South Caucasus Natural Gas Pipeline, SCP) за увоз не-руског гаса из овог региона итд.[1075]

С друге стране, Турска својим географским положајем има све предиспозиције за успјешну политику диверзификације снабдјевања природним гасом. Стратешка позиција јој једнако омогућује да буде дио руских, азербејџанских, као и европских и америчких гасоводних пројеката. Поред националне политике снабдјевања, Турска жели да искористи своју позицију и да буде посредник у снабдјевању Европе, како руским, тако и азербејџанским природним гасом.[1076]

6.5.2. Енергетска политика Турске

Поједини аутори препознају неколико кључних проблема у турској енергетској политици. Прије свега, недостатак континуитета у процесу креирања политика[1077] и планирању снабдјевања – одустајање од одређених гасоводних пројеката и политичке конотације пројеката снабдјевања дугорочно могу да штете крајњим купцима гаса, јер се Турска не перципира као поуздана страна у трговини природним гасом.

Друго, процес одлучивања о политици снабдјевања се своди на актере на нивоу државе и лимитиран је за остале учеснике на тржишту, а постојеће енергетске стратегије и регулативе не дају адекватне смјернице креаторима политика при одабиру најбољих решења.[1078] Цјелокупна организација турског сектора природног гаса се, као што се показало и у већини држава, нето-увозница гаса,[1079] своди на кључну улогу државе. Тако су енергетска производња, дистрибуција и транзитна инфраструктура Турске и даље, највећим дијелом, власништво државних компанија.[1080]

Такође, с обзиром на то да се циљеви секторских политика узајамно слабо усклађују јер не постоји комуникација међу креаторима политика, гасни сектор Турске треба примарно регулаторне реформе. Ове реформе подразумијевају, поред измјена у регулативама и повећања ефикасности рада гасног сектора и формирање независних регулаторних тијела у сваком од енергетских сектора (гасном, нафтном, сектору за угаљ).[1081]

Најзад, при дефинисању политике снабдјевања сва три кључна аспекта тржишта (енергетска тражња, енергетска понуда и политика цијена) узимана су у обзир, али је то било недовољно за препознавање суштинских проблема у енергетском сектору, првенствено због одсуства одговарајућих макро и микро планова у турском енергетском систему.[1082] Стога је било неопходно да креатори политика више посвете пажњу алтернативама за дотадашњу политику снабдјевања, уз помоћ креирања дугорочних стратегија у енергетском сектору, које

[1073] Bumin & Ozyoruk 2007. p. 64
[1074] Исто, стр. 65
[1075] Bumin & Ozyoruk, 2007. p. 66
[1076] „Овај рат покренуо је азербејџански плин“, Вечерњи лист, 6.10.2020.
[1077] Akbulut, 2000, p. 4
[1078] Исто
[1079] Dietsch, 2011, p. 111
[1080] Ozturk, M. et al. 2011, p. 4287
[1081] Akbulut, 2000, p. 4
[1082] Akbulut, 2000, p. 1

су до тада биле недовољно развијене и бољу координацију самих институција у енергетском сектору.[1083]

Растућа енергетска тражња у Турској резултирала је повећаном зависношћу од природног гаса и угља, па је у њеном енергетском миксу више од половине снабдјевања је из домена фосилних горива,[1084] при чему је природни гас већ постао доминирајући енергент у снабдјевању,[1085] као најчистији од свих фосилних горива.[1086] Данас ова земља успијева да произведе свега 3% годишње укупне потрошње природног гаса,[1087] што је недовољно, с обзиром да је тражња за гасом све већа и да се очекује њен убрзан раст све до 2030. Наиме, очекује се да ће тражња учетворостручити у наредних неколико година у односу на количине с почетка двијехиљадитих година.[1088] Наиме, очекује се да ће турска тражња за природним гасом до 2030. године достићи 67 милијарди кубних метара гаса годишње, а тренутно заузима 31% у структури енергетског снабдјевања Турске.[1089]

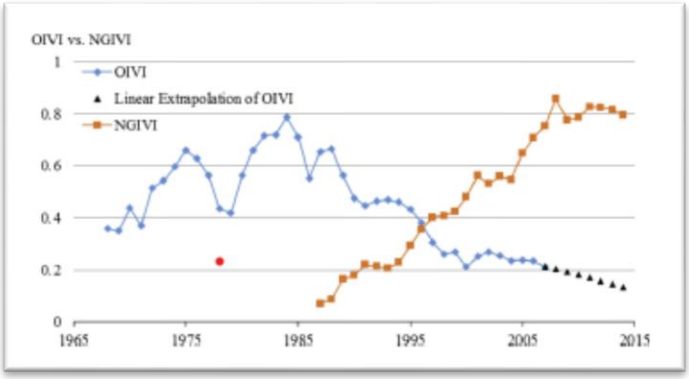
Штавише, према подацима турског Министарства енергетике и природних ресурса из 2016. године, зависност политике снабдјевања од увоза, односно производње природног гаса и угља у 2015. години износила је преко 80%.[1090] С обзиром на то да је у Турској производња гаса на минималном нивоу, очекује се да ће увозна зависност од снабдјевања природним гасом бити све већа, упоредо са растом тражње.[1091]

Стога Турска мора да развије добру стратегију снабдјевања природним гасом у оквиру своје енергетске политике.[1092] Тако је примарни задатак турске политике снабдјевања – диверзификација извора снабдјевања. Ипак, у неким новијом анализама можемо наћи да се савремена енергетска политика Турске све више планира и креира под смјерницама одрживог развоја и еколошке политике.[1093] Тако поједини аутори тврде Турска данас има прилично диверзификоване изворе снабдјевања: камени угаљ, лигнит, нафта, природни гас, хидро и геотермална енергија, соларни секундарни енергетски извори итд.[1094]

Аутори Берк и Волкан су се бавили управо рањивошћу турског енергетског система снабдјевања у односу на увозну зависност. Они су утврдили индекс увозне рањивости природног гаса (енг. Natural gas import vulnerability index, NGIVI), користећи се методом анализе главних компонената, користећи пет фактора за које се вјерује да утичу на овај индекс. Утврдили су да на рањивост енергетског система од увоза природног гаса утиче пет фактора: удио у примарној потрошњи, удио у енергетском увозу, одсуство диверзификације снабдјевања, удио ТПГ у укупном увозу и средња варијабла увозних цијена за природни гас.[1095]

[1083] Akbulut, 2000, p. 2
[1084] Incekara & Seyfettin, 2017. p. 593
[1085] Berk, Istemi & Ediger, Volcan, A historical assessment of Turkey's natural gas import vulnerability, Energy, 145, 2018. p. 541; Dietsch, Marcel, The Political Economy of Natural Gas Produces Cooperation: Cartelisation and Market Power, University of Oxford, 2011, p. 113
[1086] Berk & Ediger, 2018, p. 541
[1087] Видјети: Ozturk, M. et al. 2011, p. 4287
[1088] Bumin & Ozyoruk, 2007. p. 64
[1089] Berk & Ediger, 2018, p. 541
[1090] Исто, стр. 540
[1091] Исто, стр. 541
[1092] Berk & Ediger, 2018, p. 541
[1093] Incekara, Cetin Onder & Seyfettin, Noyan Ogulata, Turkey's energy planning considering global environmental concerns, Ecological Engineering, 102, 2017, p. 593
[1094] Bumin & Ozyoruk, 2007. p. 61
[1095] Berk & Ediger, 2018, p. 546

Графикон 6.1. Однос индекса рањивости на увоз нафте и гаса



Извор: Berk & Ediger, 2018

У резултатима истраживања до којих су дошли Берк и Едигер уочљиво је да је овај индекс растао за разлику од индекса увозне осјетљивости на нафту која у посматраном периоду од 1985. до 2015. опада истим интезитетом. Индекс увозне зависности од гаса је нагло растао све до 2008. године, када је био нагли скок цијена гаса и драстичан одскок вриједности овог индекса (Графикон 6.1), а онда наставио стабилан раст.[1096]

Оно на шта креатори политика у Турској посебно морају да обрате пажњу је и њен географски и геополитички положај, с обзиром на чињеницу да он имплицира мјесто сусрета три различита континента,[1097] па у складу са тим треба водити инклузиван приступ секторским политикама каква је гасна политика и ниједно решење не треба искључити – сва су једнако важна за политику снабдјевања природним гасом.

Турски креатори политика успоставили су неколико главних компоненти на којима се темељи савремена енергетска политика Турске[1098]:

1) диверзификација снабдјевања;
2) стабилно, квалитетно и јефтино снабдјевање;
3) стратешко коришћење географске позиције за укључивање у што више пројеката, чак и узајамно конкурентских;
4) либерализација и приватизација тржишта, у складу са директивама ЕУ, а у оквиру процеса придуживања.

Када је у питању трећа компонента, може се рећи да Турска на овом пољу успјешно спроводи своју енергетску политику, а њен резултат су различити гасоводни пројекти у које је укључена:

1) тзв. Западна рута – иако сада већ маргинализован новијим и дистрибутивно краћим правцима снабдјевања, ово је био успјешан дугогодишњи пројекат снабдјевања руским гасом преко територије Украјине и даље, Молдавије, Румуније и Бугарске, капацитета до 14 милијарди кубних метара годишње);
2) Плави поток, као пројекат снабдјевања преко Црног мора дуг 373 километра, који је отворен 2002. године, а већ 2004. допремао је у Турску око 4,5 милијарди кубних метара гаса годишње;
3) Турско-грчки гасовод, као међудржавни гасовод дуг 296 километара, који се прекограничним конекторима надовезао на тзв. Југоисточни гасни прстен и који, иако је малог обима снабдјевања (мање од милијарду кубних метара природног гаса годишње), представља стабилан извор снабдјевања за домаће тржиште;[1099]
4) Азербејџанско-турски гасовод, којим се азербејџански гас допрема у Турску преко територије Грузије;

[1096] Berk & Ediger, 2018, p. 546
[1097] Dietsch, 2011, p. 103; Ozturk, Murat; Yuksel, Yunus & Ozek, Nuri, A Bridge between East and West: Turkey's Natural Gas Policy, Renewable and Sustainable Energy Reviews, 15, 2011, p. 4287
[1098] Видјети: Ozturk, M. et al. 2011, p. 4289
[1099] Ozturk, M. et al. 2011, p. 4292

5) Иранско-турски гасовод, иницран давне 1996, када су двије државе потписале двадесетпетогодишњи уговор о снабдјевању, а покренут тек 2002. године, након бројних неспоразума о обиму снабдјевања, па је на крају период важења уговора продужен на још 25 година, а обим снабдјевања повећан на коначних 228 милијарди кубних метара гаса, што је око 10 милијарди кубних метара годишње.[1100]

6) Турски ток, о коме смо више говорили у Трећем поглављу о гасним тржиштима.

Поједини аутори предвиђали су три могућа сценарија даљег развоја турске енергетске политике: подршка искључиво руским, искључиво европским гасоводним пројектима, или и једним и другим.[1101] Када се отворено разматрала и могућност да Турска препусти оператерима и дистрибутивним компанијама да саме доводе на турско тржиште своје добављаче, испоставило се да ово није одржива опција. То је посебно било јасно у току планирања и реализације гасоводног пројекта Турски ток, јер без међудржавних уговора не могу се, у крајњој линији, обезбједити најбољи услови и гаранције снабдјевања за крајње потрошаче.

6.6. Норвешки гасни сектор

Тзв. Норвешка континентална зона, НКЗ (енг. Norwegian Continental Shelf, NCS), израз је који се примарно односи на норвешке територијалне воде, у којима је око 7.800 километара подводних гасоводних цијеви. Гас који се извози из ових цијеви укупног капацитета 120 милијарди кубних метара гаса годишње, покрива око 15% укупне потрошње ЕУ.[1102]

Само 2007. године норвешки гас је представљао 3% укупне свјетске производње природног гаса, да би се у наредној деценији обим извоза увећао за преко 40%.[1103] Као други по реду произвођач у Европи, а по новијим анализама и произвођач који је по многим тржишним параметрима престигао Русију,[1104] процијењено је да постојеће резерве природног гаса у Норвешкој имају загарантовану производњу у наредних сто година.[1105]

Норвешка је имплементирала одређене директиве ЕУ у своје енергетско законодавство, које се тичу истог третмана гасних компанија при додјели лиценци за најбоље операторе за конкретну дјелатност на гасном тржишту.[1106] Исто тако, норвешка влада је дозволила компанијама које су произвођачи или транзитни оператори који спроводе гас до тржишта ЕУ из тзв. Норвешке континенталне зоне, НКЗ (Norwegian Continental Shelf, NCS) да могу самостално да преговарају уговоре о продаји природног гаса у ЕУ.[1107] Притом, експлоатисање природног гаса је тренутно забрањено у сјеверном региону, што је политика коју еколози у Норвешкој снажно подржавају.[1108]

Природни гас који креће из НКЗ мреже снабдјевања стиже углавном до западних држава чланица ЕУ и Велике Британије и до скоро је углавном продаја вршена у оквиру дугорочних уговора о снабдјевању годишњих уговорених количина, уз чувену, раније

[1100] Видјети: Ozturk, M. et al. 2011, p. 4292
[1101] Okumus, Olgu, Turkey's Standing in Gas Pipeline Games, Global Political Trends Center, March 2012, No. 31, p. 5
[1102] Romo, Frode, Optimizing the Norwegian Natural Gas Production and Transport, Interfaces, Vol. 39, No. 1, January–February 2009, p. 46
[1103] Romo, 2009, p. 46
[1104] „Five major challenges facing Russia's gas giant Gazprom", Global Risk Insights, August 2015
[1105] Видјети: Norway, Country Report, Political Risk Services, PRS Group, November 2011
[1106] Norway - Country Report, Political Risk Services, PRS Group, November 2011, p. 2
[1107] Исто
[1108] Norway, Country Report, Political Risk Services, PRS Group, November 2011, p. 18

поменуту клаузулу „узми или плати“ („take or pay“).[1109] Међутим, у оквиру реформи енергетског тржишта које су испратили и многе реформе примијенили и у свом гасном сектору норвешки креатори политика, све је чешћи случај тзв. компанијског модела уговарања – па су уговори све више краткорочни, флексибилни у понудама и прихватљивији за снабдјеваче у мрежи диверзификованог снабдјевања,[1110] те тиме и конкурентнији на тржишту.

Норвешка влада је једним дијелом приватизовала државну компанију Статоил (норв. Statoil) 2001. године и дјелимично продала државне залихе нафте и гаса овој и другим компанијама из сфере НКЗ. У октобру 2007. Статоил се заједно са нафтним и гасним огранком Норск Хидро компаније, друге велике компаније која се бавила производњом нафте и гаса и оперативним активностима у НКЗ, повезала у нову компанију Статоил Хидро или просто Статоил, која је од тог момента контролисала око 80% производње и операторских послова,[1111] али и у новој компанији држава је посједовала 62,5% акција.[1112] Прије повезивања у једну компанију, обје компаније су биле деценијама водећи оператори у НКЗ, а новонастала компанија је преузела управљање ресурсима гаса и нафте који су у потпуном власништву државе. Она уједно представља и највећег нето извозника сирове нафте и једног од највећих свјетских снабдјевача природним гасом.[1113] Тако ова компанија, која не само да је сада главни оператор и највећи отпремник гаса у оквиру НКЗ, избацује на тржиште око двије трећине укупног гаса који Норвешка извози у свијет, контролише производњу у сектору истраживања и производње и одлучује колико природног гаса и из ког гасног поља може бити максимално годишње произведено.[1114]

Значајну улогу има и Норвешки гасни форум, који представља значајну политичку мрежу, која последњих година пружа значајан отпор локализацији менаџмента у сектору природног гаса.[1115] Фактички, то је кровна организација за све регионалне гасне форуме, која тежи да консолидује различите интересе локалних произвођача.[1116] То овом форуму на одређени начин даје функцију ренационализације произвођачког сектора. Наиме, кроз овај форум, између осталог постижу се два кључна циља: укрштају се супротни интереси локалних и регионалних произвођача и траже решења на нивоу општег националног интереса и циљева политика и „упознају“ политичари и припремају лобисти око суштинских питања, проблема и изазова у свим сегментима гасног сектора, од инфраструктурних питања, преко тржишних активности, регионалних интереса и пореских олакшица, до иновативних политика.[1117] Стога бројни аутори тврде да, и поред либерализованог тржишта и учешћа великог броја произвођача и транзитних оператора, утицај државе и даље остаје доминантан.[1118]

Такође, поред компаније Статоил, 2002. године основан је и Гаско (норв. Gassco) независни системски оператор за тзв. Гаслед (норв. Gassled), гасну транспортну мрежу у оквиру НКЗ, чија је примарна улога обезбјеђивање приступа Гаско мрежи компанијама под недискриминаторним, траснпарентним и објективним условима.[1119] Гаско обавља и функцију контроле капацитета ове мреже, обезбјеђује ефикасну производњу и трговину природним

[1109] Romo, 2009, p. 47
[1110] Romo, Frode, Optimizing the Norwegian Natural Gas Production and Transport, Interfaces, Vol. 39, No. 1, January–February 2009, p. 47
[1111] Norway - Country Report, Political Risk Services, PRS Group, November 2011, p.2
[1112] Romo, 2009, p. 47
[1113] Исто
[1114] Исто
[1115] Underthun, Anders, Scalar politics and strategic consolidation: The Norwegian Gas Forum's quest for embedding Norwegian gas resources in domestic space, Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography Vol. 65, 2011, p. 231
[1116] Underthun, 2011, p. 231
[1117] Исто, стр. 235
[1118] Исто
[1119] Romo, 2009, p. 47

гасом у оквиру НКЗ и има посебну улогу у инфраструктурном развоју мреже, укључујући евалуацију алтернативних праваца развоја мреже.[1120]

Норвешко искуство показало је да је у развијеним државама кључ за успјех секторских политика које могу бити од стратешке важности, особито ако се ради о држави произвођачу – одређена доза државног интервенционизма у комбинацији са либералним реформама тржишта.[1121] Притом, овдје је посебно питање у оквиру овог је да ли конкретна држава жели или не жели, и у ком степену, да буде интервенционистичка[1122] у тржишним процесима. У развијеним економијама, што се види и на примјеру Шведске или Јапана, држава бира „активни приступ" у динамичној интеракцији са тржишним процесима и пословању приватних компанија на тржишту.[1123]

Поједини аутори су се бавили истраживањем планирања гасног сектора са аспекта испитивања материјализације, усклађивања и генерализације одлука јавних политика у овом сектору. Закључци су вишеструки. У погледу материјализације одлука, посматра се економски развој одређене државе и њена самосталност у одлучивању у односу спољно окружење.[1124] Тако код енергетски и економски зависних држава постоје често одређена „ограничења" у одлукама који нису у интересу одређених иностраних играча на домаћем тржишту, инвеститора, међународних финансијских организација, картела и сл. За разлику од њих, развијене државе су у финансијском и организационом смислу до те мјере организоване у гасном сектору, да међу своје креаторе политика могу убројати и стручне кадрове и јавност.

Принцип усклађивања подразумијева да ли држава дијели филосфију „либералног интевенционизма", али и шта су све корјени њених одлука у гасном сектору (култура, историја, путна зависност у одлучивању итд.). Тако Норвешка спада у земље чије су мјере политика комбинација јаког интервенционизма са либерализованим тржишним механизмима и прилично самосталним приватним компанијама.[1125]

Најзад, питање генерализације одлука у процесу одлучивања у гасном сектору једнако је важно, јер се односи на спремност државе да у оквиру својих одлука обухвате она решења која неће бити у директној контрасти са решењима неких других, исто тако важних секторских политика. Тако, на примјер, развојене државе, посвећене одрживом развоју који је данас један од императива заштите животне средине, свакако ће у својим одлукама обухватити и еколошке циљеве, али и спољнополитичке импликације и циљеве домаћег индустријског развија итд.[1126]

Норвешки модел креирања политика у гасном сектору се, дакле, базира на неколико кључних аспеката успјешног менаџмента: централна улога државе, добра међу-институционална сарадња кључних креатора политика, државе, снабдјевача, различитих интересних група, сектора производње, кластера и институција које се баве истраживањем и развојем гасног сектора.[1127] Дакле, надлежности јесу стриктно раздвојене и не преклапају се ни у једном сегменту политика, па поред формалних креатора политика са комерцијалним и регулаторним функцијама, постоји и приватни сектор који је јак, развијен и кључни за конкурентност како држава не би била „свемогући" актер.[1128] С друге стране, гасни сектор није рањив ни осјетљив на било какве притиске политичке природе, јер и на политичкој сцени постоји консензус да од развоја гасног сектора зависи развој земље и економски

[1120] Romo, 2009, p. 47
[1121] Austvik, Ole Gunnar, Landlord and Entrepreneur: The Shifting Roles of the State in Norwegian Oil and Gas Policy, *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 25, No. 2, April 2012, p. 332
[1122] Видјети: Austvik, 2012, p. 330
[1123] Austvik, 2012, p. 330
[1124] Исто
[1125] Austvik, 2012, p. 330
[1126] Исто, стр. 331
[1127] Dospial-Borysiak, Katarzyna, Model of State Management of Petroleum Sector – Case of Norway, International Studies, Vol. 20, No. 1, 2017, p. 111
[1128] Dospial-Borysiak, 2017, p. 111

напредак друштва.[1129] Стога се норвешки гасни сектор представља примјер професионалног, успјешног и профитабилног приступа[1130] политици снабдјевања и извоза гаса.

Закључак је да се Норвешка треба придржавати досадашњег модела тржишта уз контролу стратешког сектора, јер је то заштита од евентуалних поремећаја на тржишту, насталих усљед прекида производње или наглог проналаска нових, обилних залиха гаса. У питању је ипак стратешка грана индустрије, која тражи јаку, координисану и динамичну интеракцију између државе и индустрије, у којој задњу ријеч ипак има држава.[1131]

6.7. Британски гасни сектор и посљедице Брегзита

6.7.1. Сектор природног гаса Велике Британије

Од момента почетка писања овог рада, овај поднаслов промијенио је своје поглавље. Након Брегзита, питање снабдјевања природним гасом је из Четвртог („Снабдјевање природним гасом у ЕУ“) прешло у Шесто поглавље („Питање снабдјевања гасом у осталим земљама Европе“). Тај пут је био компликован и болан по обје стране, а одразио се и на енергетску политику Велике Британије.

Енергетска структура снабдјевања Велике Британије динамично се промијенила у последње двије деценије. Наиме, Велика Британија је раније извозила природни гас на европски континент од Бектона (Bacton) до белгијског Зибругеа (Zeebrugge) од 1998. године, када је био завршен овај гасовод између двије земље.[1132] Како су Британци у међународним односима и међународној трговини увијек двоструко опрезни, и овај гасовод је био специфичан, и то по томе што је био дизајниран да гас може тећи и уназад, уколико за тим буде потребе.

Интересантно је да је 2000. године Велика Британија је произвела више енергената него што је била национална потрошња на годишњем нивоу. Међутим, за период од свега пет година производња нафте је нагло опала за скоро 40%, а производња природног гаса за 26%. Тако је ова земља од нето извозника фосилних горива, постала нето увозник. Ова драстична промјена у структури снабдјевања одразила се и на енергетску политику Велике Британије и ово је одједном постало питање националне безбједности, а планирање снабдјевања приоритет у енергетској агенди.[1133]

Током 2015. године Велика Британија је од свог укупног увоза природног гаса само из Норвешке увезла око 61%, 7% из Холандије и 0,4% из Белгије, са којима има изграђене подводне гасоводе.[1134] Остатак националних потреба за гасом ова земља задовољава углавном увозом ТПГ из Катара.[1135] Поједини аутори су предвиђали да ће се увоз природног гаса због пада производње са средњерочне стратегије снабдјевања из Норвешке, Алжира и Катара преусмјерити на дугорочну: из Русије, Каспијског региона и Нигерије, што ће повећати енергетску рањивост земље. То се, међутим, није догодило, а тестирања која је Комисија спровела по државама чланицама ЕУ у зиму 2009/2010. показала су да Велика Британија има висок степен отпорности гасног система на нагле прекиде у снабдјевању.[1136]

[1129] Dospial-Borysiak, 2017, p. 111
[1130] Видјети: Dospial-Borysiak, 2017, p. 111
[1131] Austvik, 2012, p. 332
[1132] Dahl, Carol, Međunarodna tržišta energije- cijene, politike i profiti, Kigen doo, Zagreb, 2010., str. 276
[1133] Видјети: Leimbach and Müller, 2008, p. 42
[1134] „UK energy: How much, what type and where from?“, Office for National Statistics, 15 August 2016
[1135] Исто
[1136] Видјети: Milne, Roger, Gas security won't go away, Utility Week, Vol. 32 Issue 14, 2010

Док је била чланица ЕУ, Велика Британија се у почетку снажно залагала за либерализацију енергетског тржишта ЕУ, што због своје драстично увећане увозне зависности, што због историјске привржености тржишно-орјентисаној политичкој философији. Тако се највише залагала и за јачање улоге тржишних регулатора у оквиру Групе европских регулатора (енг. European Regulators' Group for electricity and gas, ERGEG).[1137] Међутим, поједини аутори су примијетили да се у литератури ово залагање Велике Британије за „продубљивањем" енергетског тржишта ЕУ често погрешно тумачило као зелено свијетло за јачање улоге Комисије у овој области, а не стварање заједничког приступа који би донио директне користи угроженим државама-чланицама.[1138] Велика Британија је једнако била противник јачања надлежности Комисије, колико и заговорник алтернативне сарадње европских држава изван ЕУ, како у мултилатералном (Енергетска заједница), тако и у билатералном смислу (Енергетски дијалог Велика Британија-Русија).[1139] Наиме, ова земља је увијек била досљедна својој националној агенди у снабдјевању, чак и унутар заједничких политика ЕУ и залагала се у више наврата за јачање сопствене производње природног гаса, умјесто решења о диверзификацији увоза или обновљивим изворима енергије које је у том моменту нудила ЕУ. На тај начин, британски ставови у политици снабдјевања у гасном сектору били су евидентан примјер сагледавања заједничке енергетске политике ЕУ примарно из угла сопствених националних интереса, а своју финалну експозицију остварили су у Брегзиту. Ово је још једна потврда у пракси наше основне хипотезе о улози државе у процесу интеграција енергетских тржишта.

Наиме, то што је Велика Британија својевремено била прва у заговарању либерализације тржишта ЕУ и у залагању за мјере сузбијања климатских промјена у енергетској политици, једним дијелом било је и због тога што су деведесете на неки начин биле златно доба у снабдјевању енергијом у овој држави. Међутим, када су се почетком двијехиљадитих година појавиле прве веће диспропорционалности на тржишту, промјене у тражњи и понуди и велики дисбаланс извозника енергената у односу на увознике, Велика Британија је почела да се окреће државном интервенционизму и тржишном протекционизму. Тако је 2003. године објављен први дугорочни план за енергетско снабдјевање, Наша енергетска будућност (енг. Our energy future), који поред мјера и циљева еколошке политике, садржи и интервенционистичке мјере у енергетском сектору.

6.7.2. Неизвјесности и потенцијални проблеми због напуштања Енергетске уније

Од чувена седамдесет три „брегзит" питања о којима је требало да буде постигнут договор при иступању Велике Британије из ЕУ, једно је било и енергетско. Клер Пери, министарка чистог развоја и енергетике, током преговора о иступању, назвала га је најтежим питањем.[1140] Наиме, када су извршена географска и демографска мапирања гласова за и против Брегзита, било је изразито уочљиво да су предузетнички и бизнис сектор гласали махом против иступања. То је било највише због страха од наступајућих несигурности на британском тржишту, нових трошкова и царина, али и губитка приступа уносном тржишту од преко 400 милиона људи.[1141] Тако је, док су се заговорници иступања надали да ће утицај Брегзита на глобална енергетска тржишта бити минималан,[1142] друга страна упозоравала да ће средњерочне посљедице бити теже, јер ће доћи до пада енергетске тражње због

[1137] Leimbach and Müller, 2008, p. 45
[1138] Исто
[1139] Видјети: Leimbach and Müller, 2008, p. 45
[1140] „UK called to explain no-deal Brexit impact on power prices", Climate Home News, 14.11.2018.
[1141] Видјети: Велика Британија и Европска унија, која све питања тек треба ријешити, Идеје, 30.01.2021.
[1142] "The impact of Brexit on the energy sector", PWC Netherlands, 09.12.2018.

успоравања економије Велике Британије, што ће довести до пада цијена и финансијских посљедица по државе-чланице ЕУ које буду извозиле енергенте у Велику Британију.[1143]

Иако је било јасно да се, након очекиваног истека дугорочних уговора о снабдјевању, Велика Британија након Брегзита може ослободити рестрикција на препродају гаса које су јој биле наметнуте у оквиру досадашњих регулатива ЕУ, то је значило истовремено и да ће изгубити право на многе механизме солидарности међу државама чланицама које је уживала као чланица ЕУ, било кроз Механизам раног упозорења, разне регулативе или привилегије које је имала у Гасном савјетодавном вијећу.[1144] С друге стране, Велика Британија је већ има развијен сложени систем енергетске умрежености унутар ЕУ, преко струјних и гасних интерконектора. Тако је интерконекторска мрежа Велике Британије, која је значајно развијана у последњих пар деценија, била одређена врста гаранције да ће сарадња са унутрашњим енергетским тржиштем ЕУ бити задржана и штета по британски енергетски систем бити минимална.[1145]

Ипак, кључни проблем током преговора о иступању односио се на искључивање Велике Британије из Енергетске уније, као директну посљедицу непостизања договора о изласку, на шта је упозоравала и сама влада. Влада је била највише критикована јер је остало нејасно како ће се непостизање договора одразити на цијене угља и друге енергенте на британском енергетском тржишту, као и како ће се ријешити питање ирског енергетског тржишта, за које се влада залаже да остане јединствено.[1146]

Што се тиче саме ЕУ, и њен интерес је био да се трговина природним гасом са Великом Британијом одржи на нивоу оне која је била до момента Брегзита.[1147] Без обзира на мрежну увезаност гасоводне инфраструктуре, у ЕУ су сви били свјесни да ће се Велика Британија свакако трудити да више не буде драматично зависна од природног гаса који увози из ЕУ.[1148] Другим ријечима, нити ће имати приступ јединственом тржишту,[1149] нити ће му тежити као раније, јер би то значило да мора да се повинује одређеним ЕУ регулативама,[1150] али ће кроз одређене концепте партнерства сигурно настојати да задржи одређене привилегије. Такође, већина тржишних анализа у том периоду указивала је на то да ће негативан утицај који Брегзит може имати на унутрашње тржиште ЕУ бити минималан.[1151] Најзад, не треба заборавити чињеницу да је енергетски сектор Велике Британије значајно реформисан под утицајем еколошких циљева ЕУ и њених енергетских регулатива, а увоз и извоз природног гаса се у сваком случају и даље морају одвијати у складу са регулативама ЕУ.[1152]

6.7.3. Енергетско снабдјевање у Великој Британији након Брегзита

Након четворогодишњих преговора, од момента када су се Британци на референдуму изјаснили за излазак из ЕУ (23. јуна 2016. године) па све до 24. децембра 2020. године када су, само шест дана прије него што је Велика Британија и формално иступила из ЕУ, Британци ипак успјели да договоре са ЕУ трговински споразум вриједан 660 милијарди

[1143] "The impact of Brexit on the energy sector", PWC Netherlands, 09.12.2018.
[1144] "Impact of Brexit on the Energy Sector", Norton Rose Fulbright, July 2018.
[1145] Исто
[1146] „UK called to explain no-deal Brexit impact on power prices", Climate Home News, 14.11.2018.
[1147] EU has 'strong' interest in safeguarding post-Brexit energy supply – UK minister, Climate Change Rules, 23/10/2018
[1148] „With Brexit looming, energy sector builds new links to Europe", The Guardian, 18 Aug 2018
[1149] „Agenda: Bregzit implications for the energy market", Oxera, July 2016
[1150] Исто
[1151] Исто
[1152] EU has 'strong' interest in safeguarding post-Brexit energy supply – UK minister, Climate Change Rules, 23/10/2018

британских фунти, може се рећи да овакав Брегзит ипак није имао фаталне посљедице, као што би то било у случају „изласка без споразума“. Додуше, транзициони период трајао је од момента када је Европски парламент на пленарној сједници потврдио споразум о изласку Велике Британије, 29. јануара 2020. који је након процедуре одобрења од Савјета, ступио на снагу од 1. јануара 2021. и у том прелазном периоду било је изузетно тешко пронаћи најбезболнија решења по обје стране у домену даљег функционисања прилично умрежених секторских политика.

Када је у питању енергетски сектор, може се рећи да у Споразуму Велике Британије и ЕУ о трговини и сарадњи од 24. децембра 2020. године, готово да и нема неких већих измјена трговинских односа двије стране у домену енергетског снабдјевања.[1153] Споразум је конципиран тако да тежи да олакша трговину и инвестиције у овом сектору, подржи безбједност снабдјевања и промовише одрживи развој. Нема неких значајнијих измјена у енергетским политикама двије стране, а енергетском сектору се приступа као области бизниса која наставља да функционише као и до тада, у складу са обостраним интересима. Додуше, чињеница је и да је и до сада тржиште Велике Британије било мање изложено тржишним промјенама које су се дешавале у ЕУ и некако више периферно у односу на остале државе чланице.[1154]

Иако је формалним иступањем из ЕУ Велика Британија престала да буде дио јединственог тржишта ЕУ, одређене регулативе остале су и даље важеће.[1155] Штавише, нови трговински аранжмани у енергетском сектору који треба да буду имплементирани до априла 2022. године, темеље се на већ прожетој узајамној јакој повезаности енергетских сектора преко гасних интерконектора који захтијевају одговарајуће модификације, али свакако очувану енергетску сарадњу двије стране. Садрже и клаузуле о наставку заједничке сарадње и инвестицијама у развој обновљивих извора енергије, као и клаузулу о заштити од злоупотребе и тржишних манипулација у оквиру нових односа, те сарадњу у домену развоја енергетске ефикасности.[1156] Питања која нису обухваћена овим Споразумом – теме су око којих ће двије стране тек преговарати и све док не дође до договора, придржаваће се досадашњих оквира енергетске сарадње и заједничких енергетских интереса.

С друге стране, иако се тражња за природним гасом се у наредном периоду неће битније измијенити,[1157] напуштање јединственог енергетског тржишта ЕУ за политику снабдјевања Велике Британије доноси одређене тржишне нестабилности у наредном периоду, али и неизвјесност у кризним ситуацијама изазваним прекидима у снабдјевању.[1158] Исто тако, иако ова држава неће направити радикалан заокрет у планирању своје енергетске политике и политике снабдјевања, она ће изгубити приступ великим фондовима ЕУ у домену улагања у енергетску инфраструктуру.[1159] Стога ће и корективне мјере политике снабдјевања у гасном сектору потрајати све док се не ублаже потенцијалне посљедице на тржишту. Једна од очекиваних посљедица би могле бити и веће цијене природног гаса, што усљед слабљења британске фунте, што као посљедица нове увозне политике, јер ће ЕУ свакако увести извозне тарифе за природни гас.[1160] Британска влада је стога одмах након Брегзита разматрала опцију

[1153] “UK-EU Brexit agreement – energy sector business as usual”, Smart Energy International, December 29, 2020
[1154] Pollit, Michael G., The economic consequences of Brexit: Energy, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 33, No S1, 2017, p. 142
[1155] „Trade and cooperation agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part“, Brussels, 24.12.2020.
[1156] “UK-EU Brexit agreement – energy sector business as usual”, Smart Energy International, December 29, 2020
[1157] Pollit, Michael G., The economic consequences of Brexit: Energy, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 33, No S1, 2017, p. 142
[1158] Ifelebuegu, Augustine et al. Brexit and Article 50 of the Treaty of the European Union: Implications for UK Energy Policy and Security, Energies 2017, 10, 2143, p. 15
[1159] Ifelebuegu et al. 2017, p. 15
[1160] “Impact of Brexit on the Energy Sector”, Norton Rose Fulbright, July 2018.

компензације трошкова овако високих цијена енергената смањењем пореза на додату вриједност (ПДВ) крајњим корисницима.[1161]

По свој прилици, Велика Британија ће наставити да увози природни гас из Норвешке и Холандије, а испоруке гаса кроз постојећа три гасна конектора и три ТПГ увозна терминала ће неометано наставити да пристижу у утврђеним количинама и у наредном периоду.[1162] Једна од олакшавајућих посљедица је и чињеница да су уговори о куповини и увозу природног гаса закључени у британским фунтама, тако да у том смислу неће бити губитака због трошкова промјене валута.

С обзиром да је у оквиру ЕУ била заговорник либерализације тржишта и Трећег енергетског пакета, очекује се да ће се Велика Британија и даље залагати за слободну енергетску сарадњу европских држава и промовисати и даље одређене регулативе ЕУ.[1163] Међутим, то уопште не мора бити случај. Наиме, питање обавезног раздвајања власничких права произвођача и дистрибутера сада Великој Британији као сада не-чланици ЕУ може заправо донети веће трошкове, него користи. У сваком случају, могући су различити сценарији, а сарадња Велике Британије и ЕУ ће очито морати претрпјети извјесне промјене.

[1161] „Brexit Monitor: The impact on the energy sector“, PwC Network, 2016, p.3
[1162] “Impact of Brexit on the Energy Sector”, Norton Rose Fulbright, July 2018.
[1163] „Brexit Monitor: The impact on the energy sector“, PwC Network, 2016, p. 5

VII ЗАКЉУЧАК

У овој дисертацији обрадили смо политике набавке природног гаса у европским земљама, укључујући ЕУ и Русију и у оквиру овог предмета истраживања анализирали улогу државе у креирању јавних политика у области снабдјевања природним гасом. У самом истраживачком процесу акценат је био на анализи формалних актера у процесу доношења одлука и регулаторних процедура у оквиру којих се те одлуке доносе, као и структуре енергетских сектора у европским државама, тијела ЕУ и њихових надлежности, те узајамних односа у оквиру ових структура.

Када је у питању подјела надлежности у области енергетске политике ЕУ, успјели смо проблемски да анализирамо тек институционални корјен проблема који се јавља приликом имплементације одређених одредби из области енергетске политике и доношења одлука у пракси. Претходно је за разумјевање надлежности било неопходно и исправно разумијевање правног оквира енергетске политике ЕУ и законодавних аката којим се регулише ова секторска политика. У тежњи да разграничимо које су надлежности којих институција, детектовали смо сукоб надлежности, који се генерише неправилном примјеном одредби Лисабонског уговора у пракси.

Штавише, може се закључити да кључни проблеми политике набавке природног гаса ЕУ леже у погрешној интерпретацији надлежности кључних формалних актера од момента њиховог формулисања у Лисабонском споразуму. Закључили смо да је за правилно управљање у области енергетске политике и омогућавање доношења адекватних решења у овој сфери политике ЕУ неопходно ускладити дјеловање креатора политике. Да би то било могуће, надлежности између њих морају бити јасно разграничене, па је решење за овај проблем искључиво институционалног карактера, у смислу кориговања спорних и двосмислених одредби о надлежностима у овој области, како би се избјегла могућа погрешна примјена или злоупотреба у пракси.

Утврдили смо и на који начин успостављени енергетски институционални режими утичу на домаће енергетске секторе и понашање националних енергетских компанија унутар оваквих режима, али и како поједине компаније могу имати одређени утицај на енергетске секторе европских земаља. Тако је на пројекту Енергетске уније као дубље енергетске интеграције провјерена спремност држава-чланица ЕУ да се обавежу на институционално прилагођавање оваквом једном пројекту и преношење надлежности у овом домену на наднационални ниво.

Стога, да бисмо разумјели енергетске политике држава појединачно, неопходно је било претходно утврдити којим националним интересима се конкретна европска држава води приликом креирања политика снабдјевања. Такође, да бисмо правилно разумјели изазове са којима се суочавају креатори енергетских политика, посебно је анализиран концепт енергетске безбједности, као најрањивији аспект политике снабдјевања и енергетске политике уопште, те ризици и пријетње енергетској безбједности којима се креатори политика највише воде приликом планирања политике снабдјевања природним гасом.

У сваком случају, начин на који је енергетска политика ЕУ ријешена у Лисабонском уговору, као и начин на који се њене одредбе примјењују у пракси, могу бити релевантни индикатори измијењене улоге државе чланице у односу на ЕУ. Може се чак рећи да је питање подјеле надлежности у овој области најиндикативније. Разлог за то је чињеница да су енергетски ресурси исцрпљиви, а да енергетска тражња нема еквивалентну понуду на тржишту. Стога је енергетска политика осјетљиво подручје борбе око надлежности, у ком се најлакше тестира колико су државе чланице спремне да пристану на усмјеравање ка јединственој енергетској политици.

Интересантни су, притом, примјери из праксе да заједнички приступ заступају најчешће лидери оних држава чланица које су најрањивије у енергетском снабдјевању, док је код неких јачих држава чланица, нпр. Њемачке, један дужи период била примјетна растућа самосталност у политици снабдјевања, кроз склапање билатералних уговора са трећим земљама, првенствено са Русијом. Овим је потврђена и претпоставка да је у енергетској политици ЕУ у случајевима сукобљених интереса на релацији национално-наднационално више присутна дивергенција, него конвергенција интереса држава чланица око заједничке стратегије снабдјевања. У таквим случајевима, када државе чланице покушавају да задрже националне надлежности у овој области, Комисија се труди да их окупи и заједнички усмјери кроз оне сфере политика у којим има стварне надлежности. Чак много више примјера јаког утицаја Комисије у земљама кандидатима за придруживање у сфери снабдјевања природним гасом, него код самих држава чланица, јер се користи механизмима неопходних минималних услова на енергетским тржиштима у оквиру политике проширења.

При истраживању је уочено и да су надлежности Комисије најјаче у области интегрисања унутрашњег тржишта, јачања конкурентности на тржишту и трговине, док су слабе у области спољне и безбједносне политике. Државе чланице одољевају покушајима јачања утицаја и надлежности Комисије у спољној димензији енергетске политике, из простог разлога што оваква питања улазе у сферу „високих“ политика које државе чланице и даље задржавају само за себе. Комисија је чак у више наврата покушавала да наметне неопходност заједничког иступања у преговорима са снабдјевачима, али управо због осјетљивог националног питања енергетске безбједности, те огромних разлика међу државама у погледу енергетских потреба, могућности и преференција, овакви покушаји доживјели су неуспјех у фази реализације.

Хипотезу ове дисертације потврдила је у пракси и склоност економски јаких држава чланица ЕУ да, чак и у оквиру заговарања јединствене енергетске политике ЕУ и принципа солидарности, успију да наметну пројекте у којима имају највећи сопствени национални интерес, остварују дугорочно енергетску безбједност у контексту снабдјевања гасним ресурсима директно од највећег произвођача и имају директну економску корист, што говори о снази улоге појединачне државе у процесу заједничког одлучивања у оквиру једног ентитета као што је ЕУ. Концепт солидарности, је, дакле, релативизован у ситуацији када се заједничком политиком снабдјевања угрожавају национални енергетски интереси појединачних држава чланица и то управо оних код којих је параметар утицаја у процесу одлучивања највећи. Наша хипотеза је овим аргументом у значајној мјери доказана.

Такође, у оквиру саме Енергетске уније, може се рећи да је успјешност реализације ове врсте интегрисања у пракси потврђена искључиво у дијелу општих интереса потрошача. Наиме, свака држава има, сходно доступности енергената или одређеним енергетским, географским, економским или тржишним специфичностима своје приоритете у политици снабдјевања, било да је у питању рационализација потрошње, улагање у технолошку модернизацију производње и логистике, унапређење законодавне регулативе, еколошки и климатски циљеви, либерализација енергетског тржишта, улагање у алтернативне изворе снабдјевања итд. Ипак, у савременим условима свима су заједничка три главна циља: безбједност снабдјевања, економска ефикасност и еколошка одрживост, а примарни интерес који је заједнички свим потрошачима на тржишту је да се увећа доступност природног гаса и да се умање цијене. Тако је и процес доношења одлука посебно усмјерен на промјене на тржишту и три узајамно повезана тржишна аспекта: тражњу, понуду и политику цијена, јер се ЕУ у последње вријеме суочава са три главна изазова у енергетском сектору: растућом енергетском тражњом, нестабилним цијенама и прекидима у снабдјевању.

Закључили смо и да на структуру енергетског снабдјевања и избор енергената који ће се увозити, као и њихов удио у укупној енергетској потрошњи поред тржишних, утиче и велики број политичких, економских и других фактора. Структура и динамика снабдјевања зависи тако и од величине потрошачких заједница, врсте економских активности које доминирају у тим заједницама, степена технолошког развоја у производној и транспортној

инфраструктури, геополитичких утицаја, као и од политичког система у одређеној земљи. Ту се посебно мисли на проблем присутности корупције и развијености институција у гасном сектору, који је изражено присутан, рецимо, код балканских земаља. Посебно питање је у којој мјери постоји транспарентност, али и свеобухватност при укључивању неформалних судионика у процесу одлучивања у политици снабдјевања природним гасом. Енергетска тржишта Балкана су специфична и по томе што их прате бројни неријешени проблеми гасног сектора: недовољно инвестирање у транспортну и складишну инфраструктуру, несталност цијена у гасном сектору, те проблеми с примјеном реформи у законодавству, које су наметнуте у оквиру Енергетске заједнице, коју често називају и „проширење ЕУ прије проширења".

Парадоксално, и поред тежње да се што прије придруже ЕУ и усвоје њене стандарде, балканске државе при креирању политика снабдјевања, чак и уколико је одређени модел снабдјевања упитан од стране ЕУ, полазе примарно од својих националних интереса. Један од примјера у пракси је учешће Србије својевремено у пројекту Јужни ток. Дакле, док год су принципи и мјере либерализације тржишта у складу са политиком придруживања ЕУ земаља Западног Балкана – оне ће бити прихватљиве и имплементиране у национална законодавства, ради задовољења општег циља придруживања ЕУ, иако најчешће и не добију потпуну примјену у пракси.

Анализирајући мотиве и интересе које креатори политика имају при одабиру стратегије снабдјевања, закључујемо и да је посебан проблем недостатак алтернатива или недовољно размотрени алтернативни облици и правци снабдјевања, односно производње код држава које се углавном баве извозом природног гаса, као што је то случај са Русијом. Када се ове политике планирају на регионалном нивоу, рецимо на нивоу ЕУ, закључак је да се недовољно пажње посвећује усклађивању енергетских интереса различитих држава чланица на терену, исто онако као што се дјелује на уклађивању регулаторних оквира. Исто тако, на нивоу одређених држава овај процес треба да буде и интерактивне природе, односно да обухвати комплексне динамичке интеракције између различитих актера како би се пронашло најбоље решење политика.

Као примјер модела успјешне, професионалне, квалитетно систематизоване и структурно уређене секторске политике међу европским државама значајно се издваја сектор природног гаса Норвешке. Норвешко искуство показало је да је у развијеним државама најбољи модел секторских политика, особито када су оне од стратешке националне важности или када је у питању држава произвођач – модел синхронизованог комбиновања државног интервенционизма и дјелимичне либерализације тржишта.

Норвешки модел креирања политика у гасном сектору базира се на неколико кључних аспеката успјешног менаџмента – централна улога државе и добра међу-институционална сарадња креатора политика: државе, снабдјевача, различитих интересних група, производног сектора, кластера и институција које се баве развојем гасног сектора. Надлежности између различитих актера се не преклапају се ни у једном сегменту политика, а поред формалних креатора политика постоји и јак и развијен приватни сектор који је кључни за контролу улоге државе на тржишту. Овакав модел сектора природног гаса ни осјетљив на било какве притиске политичке природе, јер и на политичкој сцени постоји консензус да од његовог развоја зависи и економски развој земље.

Такође, приликом креирања политике снабдјевања креатори политика у ЕУ све више морају да циљеве усклађују са циљевима других политика које се промовишу као приоритетне – првенствено се мисли на циљеве еколошке и климатске политике у оквиру стандарда одрживог развоја. На овај начин је еколошка политика, због својих прироритетних циљева, највјерније могла пратити еволуцију европских интеграција и преношење надлежности са државе чланице на наднационална тијела ЕУ.

Рјешавање еколошких проблема у области еколошке политике ЕУ прошло спор, али стабилан процес развоја, који је полазио од скромних почетака политике која је била у искључивој надлежности појединачних држава чланица, од којих се већина односила према

еколошким и климатским питањима више декларативно и без усвајања конкретних законских мјера, до сложеног система мјера и прописа на нивоу уније. Наиме, како се ЕУ развијала, све су израженије биле тенденције да се еколошка питања рјешавају координисаним и усклађеним дјеловањем држава чланица и институција ЕУ.

Када говоримо о структури глобалног снабдјевања природним гасом, закључак је да се и она значајно промијенила у току последњих деценија. Поред чињенице да глобални односи одавно нису биполарни и да су многе економије изразито ојачале, на тржишту су присутни и нови велики снабдјевачи, али и нове државе потрошачи, што значајно утиче на промјену тржишних односа, а питање енергетске безбједности се рјешава у оквиру све разгранатије мреже различитих енергетских и безбједносних алијанси и организација. Тако се може догодити да одређена земља своју политику снабдјевања спроводи у оквиру више паралелних обавезујућих регулатива различитих међународних организација и регионалних мултилатералних режима.

Актуелни трендови развоја тржишта природног гаса свакако указују и на то да је досадашњи начин обрачунавања цијена овог енергента постао неодржив. Тим прије, што дешавања на нафтном тржишту више не одређују у тој мјери да ли ће се више или мање природног гаса продавати, колико то зависи од изградње нових гасовода, ТПГ терминала или увођења алтернативних извора снабдјевања кроз политику диверзификације. Стога је у гасним секторима европских земаља све више заговорника тржишног одређивања цијена природног гаса. Када је у питању сама структура снабдјевања природним гасом – иако се природни гас сматра за флексибилно и еколошки најчистије гориво, са значајним резервама у свијету, све су израженији аргументи против промовисања овог енергента због јачања утицаја највећег произвођача природног гаса, Русије, па и овај тренд утиче на планирање дугорочне структуре снабдјевања европских држава, иако се природни гас успјешно бори за свој удио на националним тржиштима.

За политику набавке гаса ЕУ и креирање заједничке енергетске политике питање односа према Русији као највећем снабдјевачу је кључно. Док неке државе-чланице виде проблем у претјераној зависности од Русије, друге сматрају да се овај однос треба тумачити као партнерски и однос узајамне зависности од које обје стране треба да имају користи. Овај однос најотвореније се рефлектовао у јавним дебатама о гасоводним пројектима Сјеверни ток, Набуко и Јужни ток.

У овако сложеним условима на тржишту природног гаса, интервенције влада држава су честе и неминовне, било да се ради о субвенционирању или политици цијена које ће обезбиједити одговарајуће промјене у понуди и тражњи на тржишту. То је посебно случај када је у питању стратешки енергент – чак и ако је у питању земља произвођач, особито ако њен укупни привредни развој зависи од планирања производње овог енергента, као што је то случај са Русијом, као највећим снабдјевачем. Снабдјевачи у овом случају, могу да утичу на цјелокупни однос понуде и тражње, као и структуре енергетског снабдјевања сопственом политиком цијена.

Када је у питању дјеловање Русије као највећег произвођача и извозника природног гаса у Европи, закључак је да опште стање у сектору природног гаса лоше и да одсуство реформи проистиче из низа проблема и изазова са којима се суочавају руски креатори политика. Поред проблема корупције и сложеног бирократског апарата, монополске позиције Газпрома на домаћем и појединим иностраним тржиштима, у овом сектору се неефикасне одлуке доносе најчешће због наметања политичких приорита изнад економских, што значајно отежава успјешну трговинску размјену овог енергента са европским земљама, особито чланицама ЕУ.

Закључили смо и да организација Форума земаља извозница гаса нема перспективу прерастања у гасни картел, највише због директно супротстављених интереса њених чланица на тржишту природног гаса. Тржишно ривалство управо и приморава ове земље на „институционално осигуравање“ у виду организације ФЗИГ, истовремено не дозвољавајући стварање картела са монополском улогом Русије у њему.

Разумјевајући правилно горе приказане концепте односа унутар и између европских држава, те узимајући у обзир њихове различите енергетске интересе, можемо разумјети и њихову политику снабдјевања, али и конкретне успјехе и неуспјехе политика снабдјевања на нивоу ЕУ, Енергетске заједнице или Форума земаља извозница гаса. Овај модел односа нас опет враћа и на почетну премису да, и поред реформи попут либерализације тржишта којој теже све државе, организације и ентитети на европском тржишту, одређени степен тржишног протекционизма и даље остаје. Другим ријечима, државе су у политици снабдјевања склоне одступањима у ситуацијама када би због тих реформи требало жртвовати и сопствене енергетске и националне интересе. Ова теза потврђена је и на низу примјера таквог понашања држава у пракси, било да се ради о економски развијеним државама чланицама ЕУ или мање развијеним балканским државама.

Све наведено, свакако, не значи да политика диверзификације или пројекат Енергетске уније неће бити довољно успјешни у тржишним условима без великих турбуленција. Они ће бити на испиту у условима великих криза и када овим политикама и пројектима енергетски интереси појединих држава буду директно угрожени. У сваком случају, да би ови интеграциони пројекти и политике стабилно функционисали, те избјегла појединачна национална одступања у пракси, потребно је свеобухватно редизајнирање поменутих енергетских структура. Наиме, колективни циљеви и интереси на нивоу енергетских интеграција, било у оквиру Енергетске уније у ЕУ, Енергетске заједнице или Форума земаља извозница гаса, треба да се формирају искључиво на темељу узајамне сарадње, уз уважавање различитости појединачних националних интереса и приоритета, стања на локалном тржишту, ресурсних потенцијала, те инфраструктурних могућности и увозних капацитета ових држава.

VIII ЛИТЕРАТУРА

8.1. Књиге

1.Agrawal, Arun, The Role of Local Institutions in Adaptation to Climate Change, Social Dimensions of Climate Change, The Social Development Department, The World Bank Group, Washington, 2008

2.Andersen, Svein S; Goldthau, Andreas; Sitter, Nick, Energy Union: Europe's New Liberal Mercantilism?, Palgrave Macmillan, Palgrave Macmillan UK, 2016.

3.Arbatov, Aleksandar, Oil as a factor in strategic policy and action: past and present, Institute for system studies, Moscow, 1986.

4.Bahgat, Gawdat, Energy Seurity: An Interdisciplinary Process, John Wiley & Sons, 2011.

5.Baran, Zeyno, Security Aspects of the South Stream Project, Center for Eurasian Policy, Hudson Institute, 2008.

6.Belkin, Paul, The European Union's Energy Security Challenges, CRS Report for Congress, Congressional Research service, 2008.

7.Берић, Ц. Р. „Дипломатија – теорија и пракса", Филип Вишњић, Београд, 2008.

8.Birkenholtz, Trevor, Network political ecology: Method and theory in climate change vulnerability and adaptation research, Progress in Human Geography, 36(3) 295–315, Rutgers University, New York, 2011

9.Birkland, Thomas A., Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrofic Events, Georgetown University Press, Washington D.C., 2006.

10. Borrelli, Jonathan, Ecology & Evolution, The Quarterly Review Of Biology, Stony Brook University, New York, 2012

11. Bohme, Dimo, EU-Russia Energy Relations: What Chance for Solutions? – A Focus on the Natural Gas Sector, Postdam University Press, 2014.

12. Bochkarev, Danila, Russian Energy Policy During President Putin's Tenure: Trends and Strategies, GMB, 2006.

13. Bressand, Albert, The Role of Markets and Investment in Global Energy. In: Goldthau, Andreas, editor. The Handbook of Global Energy Policy, 2013, John Willey and sons Ltd. 2013.

14. Brunarska, Z., Jarosiewich, A, Loskot-Strachota, A. Wisniewska, I, Between Energy Security and energy market integration, Guidelines for the future development of the EU's external energy policy in Europe's neighbourhood, OSW Center for Eastern Studies, Warsaw, June 2011

15. Buchan, David, Europe's energy security – caught between short-term needs and long-term goals, The Oxford Institute for Energy Studies, University of Oxford, July 2014.

16. Buchan, David, EU Treaty revision - a Plea to Update Energy Policy in Europe's Constitution, European Energy Review, Oxford Institute of Energy Studies, Oxford, November 2011;

17. Buchan, David, Europe's misshapen market: Why progress towards a single energy market is proving uneven, Oxford Energy Comment, The Oxford Institute for Energy Studies, November 2012

18. Buzan, Berry and Hansen, Lene, The Evolution of International Security Studies, Cambridge, 2010.

19. Buzan, Barry: People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era, Harvest Wheatsheaf, London, 1991.

20. Camilleri, Joseph A., Energy Governance in the Era of Climate Change, In: Anceschi L., Symons J. (eds) Energy Security in the Era of Climate Change. Energy, Climate and the Environment Series. Palgrave Macmillan, 2012, London

21. Camilleri, Joseph A, Energy Governance in the Era of Climate Change, Annual Energy Claes, Dag Harald, Cooperation and Conflict in Oil and Ga Markets, 2013 15 in: Goldthau,Andreas ed. The Handbook of Global Energy Policy, John Wiley & Sons Ltd, 2013.
22. Cherp, Oleg; Jewell, Jessica, The three perspectives on energy security: intellectual history, disciplinary roots and the potential for integration, Current Opinion in Environmental Sustainability, Lund University, 2011
23. Craft, Michael, Furlong, Scott, Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, CQ Press, Washington DC, 2010.
24. Dahl, Carol, Međunarodna tržišta energije- cijene, politike i profiti, Kigen doo, Zagreb, 2008.
25. Дезмон, Динан, Мењање Европе – Историја Европске уније, Службени гласник, Београд, 2010.
26. Дезмон, Динан, Све ближа Унија – увод у европску интеграцију, Службени гласник, Београд, 2009.
27. Dietsch, Marcel, The political economy of Natural Gas procuder Cooperation: Cartelisation and Market Power, Michalemas Term, 2011.
28. Elbassoussy, Ahmed, European energy security dilemma: major challenges and confrontation strategies, Review of Economics and Political Science, 2019
29. Geden, Oliver,What comes after the Two-Degree Target? – The EU's Climate Policy Should Advocate for Flexible Benchmarks, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
30. Gemawat, Pankaj, Redefiniranje globalne strategije – prelazak granica u svijetu u kojem su razlike još uvijek važne, Harvard Business School Press, hrvatsko izdanje: Mate, Zagreb, 2010.
31. Gerston, Larry, Public Policy Making-Process and Principles, M.E. Sharpe, Armonk New York, 1997.
32. Ghilarov, Alexei M, The changing place of theory in 20th century ecology: from universal laws to array of methodologies, OIKOS 92:2, Lomonosov University, Moscow, 2001
33. Гранић, Горан, „Регија и Хрватска у концепту сценарија WEC-а" у: Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи", 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007
34. Гранић, Горан и сарадници, „Треба ли реформу енергетског сектора реформирати?", Енергетски институт Хрвоје Пожар, Загреб, 2007 у: Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи", 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007
35. Grigas, Agnia, The New Geopolitics of Natural Gas, Cambrige: Harvard University Press, London, 2017.
36. Goldthau, Andreas, editor. The Handbook of Global Energy Policy, Wiley-Blackwell, John Willey and sons Ltd. 2013.
37. Goldthau, Andreas and Hoxtell, Wade, The Impact of Shale Gas on European Energy Security, Global Public Policy Institute, February, 2012
38. Hamilton, Michael, Analiza energetskih politika – Pojmovni okvir, Jesenski i Turk, Zagreb, Ožujak, 2018.
39. Hampson, F. Вишезначност појма људске безбедности, Људска безбедност, број 1, ФЦО, Београд, 2003.
40. Haysom, Nicholas and Kane, Sean, *Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership, Control and Welth-sharing*, Center for Humanitarian Dialogue, October, 2009.
41. Hedlund, S, Putin's Energy Agenda, Boudler, 2014.
42. Henderson, James, Non-Gazprom Producers, Oxford: Oxford University Press, 2010.
43. Henderson, James, Domestic Gas Prices in Russia – Towards Export Netback, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, 2011
44. Хикс, Сајмон, Политички систем Европске уније, Службени гласник, Беорад, 2007
45. Hough, Peter, Understanding Global Security, Routledge, 2004.

46. Hulbert, Matthew and Goldthau, Andreas, Natural Gas Going Global? Potential and Pitfalls, 2013, pp. 98-112 u: Goldthau,Andreas ed. The Handbook of Global Energy Policy, John Wiley & Sons Ltd, 2013.
47. Keating, Michael F. et al. (Kuzemko, Caroline; Belyi, Andrei & Goldthau, Andreas) Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia, Palgrave, 2012.
48. Кегли, Ч. В.; Виткоф, Ј. Р.: Светска политика – тренд и трансформација, Центар за студије Југоисточне Европе, ФПН и Дипломатска академија МСП СЦГ, Београд, 2006.
49. Кнежевић, С, Радић, Б. и Радић, Г. „Правни аспекти екологије са освртом на законску регулативу“, Школа бизниса, UDC 502/504:34, Београд, 2004.
50. Kolodziej, Edward: *Security and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
51. Kordej- De Villa, Željka, Okoliš i pridruživanje EU, Ekonomski institut, Zagreb, 2004.
52. Krugman, Paul & Obstfeld, Maurice, Međunarodna ekonomija – teorija i ekonomska politika, sedmo izdanje, Mate, Zagreb, 2009
53. Leonard, Mark; Popescu, Nicu, A Power Audit of EU-Russia Relations, European Council on Foreign Relations, London, 2007.
54. Lewis, Jeffrey, Where Informal Rules Rule: The Council General Secretariat and Presidency in Everyday EU Decision Making, International Studies Association Conference, San Diego, March, 2006
55. Lipert, Barbara i Shwarcer, Daniela, “The EU between disintegration and self-assertion”, State of play in European Integration, SWP Berlin, 2011
56. Mäkelä, Veikko, Securing energy, threathening lives - An interpretative analysis of the energy security concept through the “logic” of exceptionalism, University of Tampere, 2015
57. Mahdi, Ahbet, Energy and US Foreign Policy: The Quest for Resource Security after the Cold War, London: I. B. Tauris. 2012
58. Mehling, Michael & Bausch, Camilla & Donat, Lena & Zelljadt, Micheal Elizabeth, The Role of Law and Institutions in Shaping European Climate Policy - Institutional and legal implications of the current climate policy instrument mix, Ecologic Institute, Cecilia, 2013
59. Michaelides, E. E. Stathis, Environmental and Ecological Effects of Energy Production and Consumption, Environment, Ecology and Ecosystems in Alternative Energy Sources, Green Energy and Technology, Heidelberg, 2012.
60. Мијајловић, Саша, *Национална безбедност- од вестфалског концепта до постхладноратовског*, Национална безбедност, Војно дело 2/2009, Београд
61. Милосављевић, Славомир, Радосављевић, Иван, Основи методологије политичких наука, Службени Гласник, Београд, 2008.
62. Mitrova, T. 2014. “The Political Economy of Russian Gas.” In The Russian Gas Matrix: How Markets Are Driving Change, edited by J. Henderson and S. Pirani, 6–38. Oxford: Oxford University Press
63. Митровић, Драгана, Међународна политичка економија, Чигоја, Београд, 2009.
64. Moe, Arild & Kryukov, Valeriy A., The Russian Natural Gas Sector, Oxford University Press, 2013.
65. Moghaddam, Hussein, 2018 Edition of the GECF Global Gas Outlook 2040, Gas Exporting Countries Forum (GECF), Doha, 2018.
66. Moller, B. *Национална, социјетална и људска безбедност – Општа разматрања са приказом балканског случаја*, Људска безбедност (ур. Дулић, Д.), бр.1, ФЦО, Београд, 2003.
67. Moore, Chris, Smith, Kevin, Renewable Energy in South East Europe, GMB Publishing Ltd. London, 2007
68. Morghentau, Hans, J. Politics among nations, New York, 1960.
69. Надић, Дарко, Екологизам и еколошке странке, Службени гласник, Београд, 2007.
70. Nazarov, I. 2015. “The Evolution of the Russian Gas Market.” In Gazprom: An Energy Giant and Its Challenges in Europe, edited by A. Vavilov, 218–251. London: Palgrave Macmillan

71. Nelson, D. N. Threats and Capacities: Great Powers and Global Insecurity, World Security – Chalenges for a New Century, St. Martin's Press, New York, 1998.
72. Newmann, Bill, A Brief Introduction to Theories on International Relations and Foreign Policy, 02 Dec 14. <http://www.people.vcu.edu/~wnewmann/468theory.htm
73. Nye, Josef, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, Longman, New York, 1999.
74. Peters, Guy, American Public Policy: Promise and Performance, CQ Press, Washington DC, 2012.
75. Pirani, Simon & Yafimava, Katja, Russian Gas Transit Across Ukraine Post 2019: pipeline scenarios, gas flow consenquences and regulatory constraints, Oxford Institute for Energy Studies, 2016
76. Прокопијевић, Мирослав, Европска унија, Службени Гласник, Београд, 2009
77. Roberts, Peter, Gas Sales and Gas Transportation Agreements: Principles and Practice, Sweet & Maxwell, 2011.
78. Rose, Richard, Lesson-drawing in Public Policy – A Guide to Learning Across Time and Space, University of Strathclyde, 1993.
79. Rosenau, J. N. The Dinamism of a Turbulent World, World Security – Chalenges for a New Century, St. Martin's Press, New York, 1998.
80. Сафонова Юлия Александровна, Роль "Новой" Европы в формировании новой энергетической политики Европейского Союза (2007-2009 гг.), Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, 2013.
81. Selin, Henrik & VanDeever, Stacy, EU Environmental Policy and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes, Annual Review of Environment and Resources, Boston, 2015
82. Симић, Д. Р. *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и ФПН, Београд, 2002.
83. Skalamera, Morena, Explaining the 2014 Sino–Russian Gas Breakthrough: The Primacy of Domestic Politics, Europe-Asia Studies, 2018
84. Steinmo, Sven, The New Institutionalism, The Encyclopedia of Democratic Thought, Routlege, 2001.
85. Тэвдой-Бурмули, А.И. «Велосипедист на болоте»: уроки и перспективы расширения ЕС в XXI веке, Международные отношения, Московский государственный институт международных отношений (университет), МИД России, Москва, 2013.
86. Van der Linde, Coby, Study on Energy Supply Security and Geopolitics, Institute for International Relations „Clingendael", Hague, 2004.Birkland, Thomas, Lessons of Disaster - Policy Change after Catastrophic Events, Georgetown University, 2006.
87. Vietor, Richard H. K., Kako se zemlje natječu – strategija, struktura i državno upravljanje u globalnoj ekonomiji, Harvard Bussines School Press, hrvatsko izdanje, MATE, Zagreb, 2010.
88. Воронков Л.С. «О многообразии интеграционных процессов в Европе», Международные отношения, МИД России, Москва, 2012.
89. Вукадиновић, Радован и Чехулић Вукадиновић, Лидија, Политика еуропских интеграција, Љевак, Загреб 2011.
90. Waloszyk, Monica, Law and the Policy of the European Gas Market, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014.
91. Westing, Arthur H, Global resources and international conflict: environmental factors in Strategic Policy and Action, Stockholm International Peace Research Institute,United Nations Environment Programme, 1986.
92. Youngs, Richard, The EU Global Climate and Energy Policies: Gathering or Losing Momentum? 2013, in: Goldthau,Andreas ed. The Handbook of Global Energy Policy, John Wiley & Sons Ltd, 2013

93. Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи“, 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007.
94. Ђорђевић, Снежана, Анализа јавних политика, Службени Гласник, Београд, 2009
95. Штамбук-Стефановић, Јелица, „Дипломатија у међународним односима“, Чигоја, Београд, 2008.

8.2. Научни чланци

1.Aalto, Pami, Institutions in European and Asian energy markets: A methodological overview, Energy Policy No.74, Institute of Advanced Social Research, 2014
2.Ademmer, Esther, Interdependence and EU-demanded policy change in a share neighbourhood, Journal of European Public Policy. May2015, Vol. 22 Issue 5, p.671-689.
3.Akbulut, Hakan, Energy Decision-Making: The Turkish Case, Center for Strategic Research, Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, SAM, September-November 2000, pp. 1-6
4.Aldson, Frances, EU Law and Sustainability In Focus: Will The Lisbon Treaty Lead To 'The Sustainable Development Of Europe'?, EU Law and Sustainable Development, ELM 23, 2011
5.Amelang, Sören & Wettengel, Julian, Germany's dependence on imported fossil fuels, Journalism for the energy transition, March 2018
6.Anderson, Richard, Зависност Европе од руског природног гаса – перспективе и препоруке за дугорочну стратегију, Војно дело, Јесењи бр, 2010.
7.Aslund, Anders, "Gazprom: Challenged Giant in Need of Reform", Russia after the Global Economic Crisis, 2010. pp. 151-168
8.Aslund, Anders, Why Doesn't Russia Join the WTO?, The Washington Quarterly, Center for Strategic and International Studies, 33:2, pp. 49-63;
9.Austvik, Ole Gunnar, Landlord and Entrepreneur: The Shifting Roles of the State in Norwegian Oil and Gas Policy, *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 25, No. 2, April 2012, pp. 315–334
10. Aznar, Alexandra; Day, Megan; Doris, Elizabeth & Mathur, Shivani, City-Level Energy Decision Making: Data Use in Energy Planning, Implementation and Evaluation in U.S. Cities, National Renewable Energy Laboratory, Paul Donohoo-Vallett, U.S. Department of Energy, NREL, 2015. pp. 1-50
11. Baev, Pavel K., Energy Intrigues on the EU's Southern Flank - Applying Game Theory, Problems of Post-Communism, Vol. 57, No. 3, May-June 2010, pp. 11-22
12. Baghat, Gawdat, Energy and the Arab Israeli Conflict, Middle Eastern Studies, Vol.44, No. 6, November 2008, pp. 937-944.
13. Baghat, Gawdat, Russia's Oil and Gas Policy, OPEC Energy Review, September 2010. pp. 162-184.
14. Baldwin, David, Security Studies and the End of the Cold War, World Politics, Vol. 48, No 1, 1995.
15. Baldwin, David, The Concept of Security, Review of International Studies, No 23, British International Studies Association, 1997.
16. Baker, Susan, The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union, Psychology Press, 1997, pp.276.
17. Bendiek, Annegret; Lippert, Barbara and Schwarzer, Daniela "State of Play in European Integration- Challenges and opportunities for German Policy", SWP Reasearch Paper, Stifung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, RP12, Berlin, 2011.

18. Berk, Istemi & Ediger, Volcan, A historical assessment of Turkey's natural gas import vulnerability, Energy 145 (2018) pp. 540-547
19. Biesenbender, Sophie, The EU's Energy Policy Agenda: Directions and Developments, pp. 21-41.
20. Быковский, В. А.; Кобылкин Д. Н. Ямал от настоящего к будущему: рубежи модернизации, Экономика региона, № 3/2011, стр. 281-287
21. Бјелајац, Жељко, Еколошка политика ЕУ и њен кривично-правни оквир, Међународни проблеми, 4, 2011. Vol. LXIII, br. 4, стр. 567–582
22. Bogojević, Sanja, EU Climate Change Litigation, the Role of the European Courts, and the Importance of Legal Culture, Law & Policy, Vol. 35 Issue 3, p184-207. 24p. Denver, Jul 2013
23. Bousenna, A., Locatelli, C. "Gazprom and the Complexity of the EU Gas Market: A Strategy to define", Post Communist Economies 29 (4), 2017. pp. 549-564
24. Braun, Jan Frederic, 'Multiple Sources of Pressure for Change: The Barroso Commission and Energy Policy for an Enlarged EU', Journal of Contemporary European Research. Volume 5, Issue 3. 2009, pp. 428 - 451. сајт: http://www.jcer.net/ojs/index.php/ jcer/article/view/194/168, посјећено: 01.10.2015.
25. Braun, Jan Frederic, EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules: Between a new policy and business as usual, Politics and Institutions, The European Policy Institute Networks, EPIN Working Papers, February 2011.
26. Brkic, Dejan, Serbian Gas Sector in the Spotlight of Oil and Gas Agreement with Russia, Energy Policy, 37 (2009), pp. 1925-1938
27. Brown, Rex, Working with Policy Makers on Their Choices: A Decision Analyst Reminisces, Decision Analysis, Vol. 6, No. 1, March 2009, pp. 14-24
28. Bull, Hedley, Strategic Studies and Its Critics, World Politics, Vol. 20. No. 4, Jule 1968. Cambridge, pp. 593-605.
29. Buchan, David, Europe's misshapen market: Why progress towards a single energy market is proving uneven? Oxford Energy Comment, The Oxford Institute for Energy Studies, Nov. 2012, pp. 1-7
30. Bumin, Suat & Ozyoruk, Bahar, Petroleum gases market in Turkey, у: – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007.
31. Carin, Barry and Mehlenbacher, Alan, Consituting Global Leadership: Which Countries Need to Be Around the Summit Table for Climate and Energy Security, Global Governance, 2010, No. 16, pp. 21-37
32. Carvalho da Graca, Maria, EU energy and climate change strategy, Energy, Vol. 40 Issue 1, p19-22. 4p. April 2012
33. Cebeci, Munever, Issues in US and EU Foreign Policy, Lanham Md Lexington Book, 2011, pp. 250
34. Ciambra, Andrea, The policisation of EU Energy Policy – Instances of instrumental re-framing by European Commission, University of Trento, School of International Studies, PhD Programme in International Studies, Trento, 2013, pp. 3-339
35. Cianciara, Agnieszka, Post-Lisbon Council Presidency: Politically irrelevant?, Yearbook of Polish European Studies, 15/2012, 2012
36. Claes, Dag Harald, Cooperation and Conflict in Oil and Gas Markets, 2013, in: Andreas Glodthau (ed.), The Handbook of Global Energy Policy, Wiley-Blackwell, Kapittel 11, 2013, pp. 176-189
37. Colgan, Jeff, Keohane, Robert O. & Van de Graaf, Thijs, Institutional Change in Energy Regime Complex, January, 2011. Political Economy of International Organizations Paper, 2011, pp. 1-34
38. Costantini, Valeria, Public policies for a sustainable energy sector: regulation, diversity and fostering of innovation, Journal on Evolutionary Economy, No.23, 2013., pp. 401–429
39. Crombois, Jean, The Gas Crisis in the Balkans, Contemporary Review, June, 2009, pp. 174-179

40. De Jong, Sijbren, Schunz, Simon, Coherence in European Union External Policy before and after the Lisbon Treaty: The Cases of Energy Security and Climate Change, European Foreign Affairs Review. May2012, Vol. 17 Issue 2, pp.165-187.
41. De Volpi, Alexander, Energy Policy Decision-Making: The need for Balanced Input, Bulletin of the Atomic Scientists, Chicago, December 1974., pp. 28-33.
42. Dietz, Thomas; Ostrom, Elinor; Stern, Paul C. The Struggle to Govern the Commons, Science, New Series, Vol. 302, No. 5652, December 2003, pp. 1907-1912.
43. Dirioz, Ali Oguz & Erbil, Eray, Regional Gas Interconnectivity and the Implications of Trade in Liquified Natural Gas for Energy Security of Non-EU Western Balkan States, Journal of Sustainable Development Law and Policy, Vol. 10: 1&2, 2019, pp. 133-157
44. Doblinger, Claudia; Dowling, Michael and Helm, Roland, *An institutional perspective of public policy and network effects in the renewable energy industry: enablers or disablers of entrepreneurial behaviour and innovation?*, Entrepreneurship & Regional Development, vol. 28, No. 1-2, Routledge, Taylor & Francis Group, 2016, pp. 126-156
45. Dospial-Borysiak, Katarzyna, Model of State Management of Petroleum Sector – Case of Norway, International Studies, Vol. 20, No. 1, 2017, pp. 97-112
46. Драганић, М. Трапара, В. „Европска политика диверзификације на тржишту гаса“, Европско законодавство, 2012, Година XI, бр. 39-40, стр. 408-417.
47. Drozdiak, William, The Brussels Wall, Foreign Affairs, Vol. 89, Issue 3, May/Jun 2010, p.5
48. Dufour, Manon; Gaventa, Jonathan; Bergamaschi, Luca, What Gas Strategy for a European Energy System in Transition? – Investment Choices under uncertainty, E3G Organisation, November 2015
49. Dutton, Joseph, EU Energy Policy and the Third Package, University of Exeter, Energy Policy Group, July, 2015.
50. Egeberg, Morten, An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective, European Journal of Political Research, No. 43, 2014, pp. 199-219
51. Eikeland, Per Ove, The Third Internal Energy Market Package: New Power Relations among Member States, EU Institutions and Non-state Actors?, Journal of Common Market Studies, 2011, Vol. 49 No. 2, pp. 243-263
52. Entina, Ekaterina, Pivovarenko, Alexander, Russia's Foreign Policy Evolution in the New Balkan Landscape, Croatian Political Science Review, Vol. 56, No. 3-4, 2019, pp. 179-199
53. Fioretos, Orfeo, Historical Institutionalism in International Relations, International Organization, Spring, 2011.
54. Focken, Hano, Between National Interests and the Greater Good: Struggling towards a Common European Union Energy Policy in the Context of Climate Change, Journal of International Affairs, Columbia- SIPA, Jan 1, 2016
55. Fortescue, S,. Russia's "Turn to the East": A Study in Policy Making, Post-Soviet Affairs 32 (5), 2016, pp. 423-454.
56. Friedrichs, Jörg & Kratochwil, Friedrich, „On acting and Knowing: How pragmatism can advance International Relations Research and Metodology“, International Organization, 63, Fall 2009, pp. 701-31.
57. Gamble, Andrew, The New Political Economy, Political Studies, XLIII, 1995, pp. 516-530
58. Gustafson, T and Galtsova, A., Gazprom Searches for a New Export Strategy to Europe: Why Caution Prevails – For Now, IHS Energy, 2016. pp. 1-16.
59. Genc, Savas, Energy Nexus between Russia and the EU: Competition and Dialogue, Journal of Academic Studies, Akademik Astirmalar Dergisi, 2009, No. 40, pp. 15-31.
60. Goldthau, Andreas, A Public Policy Perspective on Global Energy Security, International Studies Perspectives, No.13, 2012, pp. 65–84.
61. Goldthau, Andreas, Can Europe Survive without Russia's Natural Gas? Part I: Maybe, but it should not have to, Policy Brief, Vol.2 No.3,The German Marshall Fund of the United States, GMF, March 2015, pp. 1-5.

62. Grabau, Martina & Hegelich, Simon, The Gas Game: Simulating Decision-Making in the European Union's External Natural Gas Policy, Swiss Political Science Review 22 (2), 2016. pp. 232-263
63. Grant, Iain M. Russia, Germany and the Contest for Hegemony in European Natural Gas, Dalhousie University, Jule, 2011.
64. Grethe, Harald, Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States? Keynote paper for the conference "Subsidiarity and Economic Reform in Europe", organized by the European Commission, the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the Dutch Ministry of Economic Affairs, November 8-9, Brussels, 2006
65. Grethe, H., Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States?, Humbolt University of Berlin, Humboldt University of Berlin, November, 2006.
66. Griffin, James M, "An Inside Look At A Cartel At Work: Common Characteristics of International Cartels," Speech given to the American Bar Association, Section of Antitrust Law, U.S. Department of Justice, 48th Annual Spring Meeting, April 6, 2000.
67. Grigoryev, Y., Today or Not Today: Deregulating the Russian Gas Sector, Energy Policy 35 (5), 2007, pp. 3036-3045.
68. Gubb, James & Maclean, Rachel, *European Energy Policy*, Civitas Institute for the Stude of Civil Society, August 2015
69. Haas, von Simon, The European Energy Union – Exploiting a Window of Opportunity for the Internal Energy Market, FRP Working Paper, No. 02, 2015, pp. 1-11.
70. Hallding, Karl, Guoyi Han, and Marie Olsson, China's Climate- and Energy-security Dilemma: Shaping a New Path of Economic Growth, Journal of Current Chinese Affairs, vol. 38, no.3, 2009, pp. 113-139.
71. Hall Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms, MPIFG, 1996/90.
72. Haysom, Nicholas and Kane, Sean, Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership, Control and Welth-sharing, Center for Humanitarian Dialogue, October, 2009.
73. Heinmiller, Timothy, Do Intergovernmental Institutions Matter? – The Case of Water Diversion Regulation in the Great Lakes Basin, An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 20, No. 4, October 2007, pp. 655-674
74. Heinrich, Andreas, Under the Kremlin's Thumb: Does Increased State Control in the Russian Gas Sector Endanger European Energy Security?, Europe-Asia Studies, Vol.60, No.9. Routledge, November 2008, pp. 1534-1574.
75. Heinrich, Andreas; Kusznir, Julia; Lis, Aleksandra; Pleines, Heiko; Stegen, Karen Smith; Szulecki, Kacper; Towards a Common EU Energy Policy? – Debates on Energy Security in Poland and Germany, ESPRi Policy Paper, 02/2016, Polish-German Science Foundation, September, 2016. pp.1-6
76. Henderson, James, Competition for Costumers in the Evolving Russian Gas Market, Europe-Asia Studies 67 (3), 2015. pp. 345-369
77. Henderson, James & Moe, A. Russia's Gas 'Tripoli'- Implications of a Changing Gas Sector Structure, Eurasian Geography and Economics 58 (4), pp. 442-468
78. Herbstreuth, Sebastian, Oil and American Identity_A Culture of Dependency and US Foreign Policy, I.B.Tauris, London, 2016, pp. 270
79. Herweg, Nicole, Explaining European agenda-setting using the multiple streams framework: the case of European natural gas regulation, Policy Sci (2016) 49 pp. 13-33
80. Hey, Christian, EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies, EU Enironmental Policy Handbook, http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf, посјећено: 20.06.2015.
81. Ifelebuegu, Augustine et al. Brexit and Article 50 of the Treaty of the European Union: Implications for UK Energy Policy and Security, Energies 2017, 10, 2143, pp. 1-15
82. Incekara, Cetin Onder & Seyfettin, Noyan Ogulata, Turkey's energy planning considering global environmental concerns, Ecological Engineering, 102 (2017), pp. 589-595

83. Jacobs, Francis, "The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment" Journal of Environmental Law, Vol. 18, No. 2, 2006, pp. 185-205.
84. Jervis, Robert, Cooperation Under the Security Dilemma, World Politics, Vol. 30, No. 2, January 1978, pp. 167-214
85. Jirusek, Martin, Politicization in the Natural Gas Sector of South-Eastern Europe: Thing of the Past or Vivid Present?, Masaryk University, International Institute of Political Science, Brno, vol. 67, 2018.
86. Jirusek, Martin & Kuchynkova, Petra, The Conduct of Gazprom in Central and Eastern Europe: A Tool of the Kremlin, or Just an Adaptable Player?, East European Politics and Societies and Cultures, Vol. 32, No 4, November 2018, pp. 818-844
87. Jolić, Tvrtko, Nacionalni interes i moral u međunarodnim odnosima, Politička misao, god. 50, br. 1, 2013, str. 38-57.
88. Јовић-Лазић, Ана, Сарадња Европске уније и Русије у области спољне и безбједносне политике, Изворни научни рад, 61/2009. Vol. LXI, br. 3, јул 2009.
89. Jordan, Andrew; van Asselt, Berkhout; Frans, Harro; Huitema, Dave; Rayner, Tim, Understanding the Paradoxes of Multilevel Governing: Climate Change Policy in the European Union, Global Environmental Politics, Vol. 12 Issue 2, pp. 43-66. 2012
90. Kardas, Simon, At Crossroads: Current Problems of Russia's Gas Sector, OSW Studies, Centre for Eastern Studies No 63, Warsaw, March 2017
91. Karovic Maricic, Vesna et al., Energy Policy Reforms in the Serbian Oil Sector: An Update, Energy Policy 113 (2018) pp. 348-355
92. Katsamunska, Polya, The Concept of Governance and Public Governance Theories, Economic Alternatives, Issue 2, 2016, pp. 133-141
93. Keohane, Robert & Martin, Lisa "The Promise of Institutionalist Theory, *International Security*, Vol. 20, No. 1. Summer 1995
94. Keohane, Robert O., Martin, Lisa L. Institutional Theory, Endogeneity, and Delegation, "Progress in International Relations Theory: A Collaborative Assessment and Application of Imke Lakatos's Methodology of Scientific Research Programs." January 15-16, 1999, Scottsdale, Arizona, pp. 30
95. Knezovic, Sandro, The Return of Geopolitics to Southeast Europe, Institute for Development and International Relations, IRMO Brief No. 04, 2016 pp. 1-7
96. Kottari, Maria, A New Era for Global Energy Governance? The Environmental imperatives and the EU perspective, Politikon: IAPSS Political Science Journal, Vol. 29, March 2016 pp. 124-138.
97. Koppen, Ida, "The Role of the European Court of Justice", in Andrew Jordan, ed., Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions, and Processes, London, Earthscan, 2002, pp. 100-119
98. Korošec, Lorena i Smolčić, Jurdana Dora, Politika zaštite okoliša - integralni dio koncepcije održivog razvitka Europske unije, Ekonomski pregled, 64 (6), p. 605-629, 2013.
99. Корчемкин, Михаил, Российско-украинский газовый конфликт: последствия для российской стороны – 3, East European Gas Analysis, 29 декабря 2005 г.
100. Kocak, Emrah, Sarkgunesi, Aykut, The Renewable energy and economic growth nexus in Black Sea and Balkan countries, Energy Policy 100 (2017) pp. 51-57
101. Krasner, S. D.: *Compromising Westphalia*, International Security, Vol. 20, No. 3, 1995/96
102. Krykov V.A. & Moe, A. The Russian Natural Gas Sector, in The Oxford Handbook of the Russian Economy, ed. by Alexeev, M.& Weber, S. Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 363-381
103. Krutikin, Mihail, „Russian Energy Policy regarding the Balkans, Turkey and East Europe", Conference, Bulgaria Analytica, 23.02.2018.
104. Kulovesi, Kati, Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation - Edited by Andrew Jordan, Dave Huitema, Harro van Asselt, Tim

Rayner and Frans Berkhout, Review of European Community & International Environmental Law, Vol. 20 Issue 2, 2011, pp. 216-218.
105. Lazarova, Maria, EU's Approach towards Russia: Time for Reconsideration? Policy Brief on EU-Russia Relations, EU Enlargement and Neighbourhood Policy, Fall 2013, pp.1-11
106. Leimbach, Berthold and Müller, Friedemann, European Energy Policy: Balancing national interest and the need for policy change – The current European energy dialogue, Freidrich Ebert Stiftung, 2008, pp. 4-48
107. Leonard, Mark; Popescu, Nicu, A Power Audit of EU-Russia Relations, European Council on Foreign Relations, London, 2007. pp. 74
108. Lincoln, Mitchell A, More than location: Crafting a US policy for the Black Sea Region, Southeast European and Black Sea Studies, Vol.8, No. 2, June 2008, pp. 129-140
109. Lindstorm, Nicole, Power trips: Europeanization, market-governance and energy policy in the Western Balkans, Policy and Society No. 30, 2011. pp. 197-207
110. Липецкая, М.С. et al., Геоэкономический атлас мировой энергетики - Видение будущего до 2030 года, Фонд «Центр стратегических разработок «Северо-Запад», Санкт-Петербург, 2011, pp. 150.
111. Loe, Julia S.P. "But it is our duty! Exploring Gazprom Reluctance to Russian Gas Sector Reform", Post-Soviet Affairs, Volume 35, 2019, Issue 1, pp. 63-76
112. Лопандић, Душко (уредник), Оснивачки уговори Европске уније- Уговор о Европској унији. Уговор из Нице са амандманима на Уговор о ЕУ. Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003.
113. Lunden, L. P., D. Fjaertoft, I. Overland, and A. Prachakova. 2013. "Gazprom Vs. Other Russian Gas Producers: The Evolution of the Russian Gas Sector." Energy Policy 61: 663–670
114. Madzarevic, Aleksandar et al. Assesment of Vulnerability of Natural Gas Supply in Serbia: State and Perspective, Energy Policy 121 (2018) pp. 415-425
115. Makarychev, Andrey, International Social Science Journal, 2005, No. 57 pp.107-117.
116. Maltby, Thomas, Between Amity, Enmity and Europeanisation: EU Energy Security Policy and the Example of Bulgaria's Russian Energy Dependence, Europe-Asia Studies, Vol. 67, No. 5, July 2015, pp. 809-830.
117. Mayer, Sebastian, Path Dependence and Commission Activism in the Evolution of the European Union's External Energy Policy, Journal of International Relations and Development, 2008, II, pp. 251-278
118. McNamara, Sally, Russia's Proposed New European Security Treaty: A Non-Starter for the U.S. and Europe, Backgrounder, The Heritage Foundation, No. 2463, September 16, 2010.
119. Mladenovska, Daniela & Lazarevska, Ana, Socio-economic Indicators Influence in Terms of Natural Gas Supply Policy and Decision Making – Macedonian Case, TEM Journal, Vo. 8, Issue 2, pp. 132-143
120. Mearsheimer, John "The False Promise of International Institutions", *International Security,* Vol. 19, No. 3, Winter 1994-1995, pp. 5-49.
121. „Меркелова: Савршено јасно, Немачка ће наставити да купује руски гас", Спутник, 23.01.2019. посјећено: 23.01.2019.
122. Мијајловић, Саша, Национална безбедност- од вестфалског концепта до постхладноратовског, Национална безбедност, Војно дело 2/2009, Београд
123. Milne, Roger, Gas security won't go away, Utility Week, Vol. 32 Issue 14, 2010
124. Miljenić, Orsat, „Energetska unija i sigurnost opskrbe prirodnim plinom", ZPR 7 (1) 2018, pp. 7-32
125. M.L. O'Sullivan, "The Entanglement of Energy, Grand Strategy, and International Security," in: A. Goldthau (ed.), The Handbook of Global Energy Policy, Wiley-Blackwell, London, 2013, pp. 30-47
126. Monaghan, Elizabeth, Making the Environment Present: Political Representation, Democracy and Civil Society Organizations in EU Climate Change Politics, Journal of European Integration, Vol. 35 Issue 5, 2013, pp.601-618.

127. Monaghan, Andrew, Russia's Energy Diplomacy: A Political Idea Lacking Strategy?, Southeast European and Black Sea Studies, Vol. 7, No. 2, Routledge, June 2007, pp. 275-288.
128. Monaghan, Andrew, Russia-EU relations: an Emerging Energy Security Dilemma, 2006. https://www.carnegieendowment.org/files/EmergingDilemma1.pdf
129. Moller, B. Национална, социјетална и људска безбедност – Општа разматрања са приказом балканског случаја, Људска безбедност (ур. Дулић, Д.), бр.1, ФЦО, Београд, 2003.
130. Mousavi, Mohammad, Some Notes on the Caspian Energy and Ethnic Conflicts in the Caucasus, Iran and the Caucasus, Vol. 14, 2010, pp. 159-168.
131. Надић, Дарко, Политичка екологија, Прилог заснивању политиколошке дисциплине, «Political Ecology. Contribution To Foundation Of Politicology Discipline», Yearbook FPS (Годишњак ФПН), issue: 04 / 2010, pp: 175-192
132. Надић, Дарко, Принцип предострожности као азични принцип еколошке политике, Годишњак ФПН, бр: 02, Београд, 2008, pp: 159-170, интернет извор: www.ceeol.com (посјећено: 15.03.2015.)
133. Nilsson, Mans; Persson, Asa, Framework for Analysing Environmental Policy Integration, Journal of Environmental Policy & Planning, Vol. 5, No. 4, December 2003, pp. 333-359
134. Nincic, Miroslav, National Interest and its Interpretation, The Review of Politics, No. 61 (01), 1999, pp. 29-55
135. Okumus, Olgu, Turkey's Standing in Gas Pipeline Games, Global Political Trends Center, March 2012, No. 31, pp. 1-9
136. Orlando, Emanuela, The Evolution of EU Policy and Law in the Environmental Field: Achievements and Current Challenges, The Transatlantic Relationship and the Future Global Governance, Working Paper, 2013.
137. Ortung, Robert W. & Overland, Linda, „Russia and the Formation of a Gas Cartel", *Problems of Post-Communism*, vol. 58. May/June 2011. pp. 53-66.
138. Osborne, D.K. „Cartel Problems", The American Economic Review, Vol. 66, No. 5, Dec, 1976.
139. Ozturk, Murat, Yuksel, Yunus & Ozek, Nuri, A Bridge between East and West: Turkey's Natural Gas Policy, Renewable and Sustainable Energy Reviews, 15 (2011) pp. 4286-4294
140. Padgett, Stephen, Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence, Journal of Common Market Studies, 2011, Vol. 49, No. 5, pp. 1065-1087
141. Pierson, Paul, Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics, American Political Science Review, 94 (2), 2000, pp. 251-267.
142. Pick, Lisa, EU-Russia Energy Relations: A Critical Analysis, Polis Journal, Vol. 7, Summer 2012
143. Pirani, Simon, Russian gas transit through Ukraine after 2019: the options, Oxford Energy Insight, The Oxford Energy Institute for Energy Studies, No. 41, November 2018. pp. 1-21
144. Pirani, Simon & Sharples, Jack, The Russia-Ukraine gas transit deal: opening a new chapter, Energy Insight, The Oxford Institute for Energy Studies, No 64, February 2020
145. Pollack, Mark A, International Relations Theory and European Integration, Journal of Common Market Studies, June 2001, Vo. 39, No. 2, pp. 221-244.
146. Pollit, Michael G., The economic consequences of Brexit: Energy, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 33, No S1, 2017, pp. S134-S143
147. Proedrou, Filippos & Frangonikolopoulos, Christos, "Refocusing Public Diplomacy: The Need for Strategic Discursive Public Diplomacy", Routledge, Taylor & Francis Group, 2012, pp. 728-745
148. Petak, Zdravko, Dimensions of public policy and governance, Croatian Political Science Review, issue: 02/2008; pages: 9-26, website publication: www.ceeol.com , посјећено: 19.06.2015.
149. Petrov, Roman, Energy Community as a promoter of the European Union's "energy acquis" to its Neighborhood, 38(3) Legal Issues of Economic Integration, 2012, pp. 331-356

150. Paul Pierson, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, The American Political Science Review, Vol. 94, No.2. pp.251-267.
151. Peters, Guy; Pierre, Jon & King, Desmond, The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism, The Journal of Politics, Vol.67. No.4. Nov.2006. pp.1275-1300.
152. Pick, Lisa, EU-Russia Energy Relations: A Critical Analysis, Polis Journal, Vol. 7, Summer 2012, pp. 322-365
153. Proedrou, Filippos, Russian Energy Policy and Structural Power in Europe, Europe-Asia Studies, Vol. 70, No. 1, 2018, pp. 75-89
154. Proedrou, Filippos, Sensitivity and vulnerability shifts and the new energy pattern in the EU-Russia gas trade – Prospects for the near future, Studia Diplomatica, Vol. LXIII, No. 1, 2010. , pp. 85-98
155. Rafajlovski, Goran, Energy Policy of the EU - The Role of the Western Balkan, Proceedings of the International Conference on Information Technologies, 2014, pp. 11-18
156. Радојевић, Драгана, Нова директива ЕУ о одговорности у области заштите животне средине, Међународни проблеми, MP Vol. LVII, br. 1-2, 1-2, 2005.177-198.
157. Радоман, Јелена, Секуритизација енергије као увод у енергетску безбедносну дилему, Безбедност Западног Балкана, бр. 4, јан-март 2007. 36-43.
158. Renner, Stephan, The Energy Community of Southeast Europe: a Neofunctionalist Project of Regional Integration, European Integration online Papers, EIoP, Vol. 13, 2009. pp. 1-24.
159. Roth, Mathias, Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?, Geopolitics, Issue 3: The Geopolitics of Energy Supply in Wider Europe, Vol. 16, 2011, pp. 600-625.
160. Romanova, Tatiana, Russian energy in the EU market: Bolstered institutions and their effects, Energy Policy No.74, 2014
161. Romanova, Tatiana, Is Russian Energy Policy Towards EU only about Geopolitics, Geopolitics, Volume 21, Issue 4, 2016, pp. 857-879.
162. Romo, Frode, Optimizing the Norwegian Natural Gas Production and Transport, Interfaces, Vol. 39, No. 1, January–February 2009, pp. 46–56
163. Russel, Duncan; Jordan, Andrew, Joining up or pulling apart? The use of appraisal to coordinate policy making for sustainable development, Environment and Planning A, volume 41, 2009. pp. 1201-1216
164. Serfaty, Simon, Don't Let Russia be Russia: Neither Provoke nor Indulge, Europe Program, Vol. 2, No. 7, The German Marshall Fund of the United States, GMF, July 2015, pp. 1-7, available at: https://www.scribd.com/document/271682211/Don-t-Let-Russia-be-Russia-Neither-Provoke-nor-Indulge
165. Schmidt-Felzmann, Anke, EU Member States' Energy Relations with Russia: Conflicting Approaches to Securing Natural Gas Supplies, Geopolitics 16:3, 2011
166. Schmidt, Vivien A. & Westrup, Johnathan, Taking the State seriously: Policy, polity and the politics of ideas and discourse in political economy, National Meetings of the American Political Science Association, Boston MA, August/September 2008
167. Shadrina, Elena, Russia's Natural Gas Policy towards Northeast Asia: Rationales, Objectives and institutions, Energy Policy 74 (2014) pp. 54-67
168. Sohn, Ira, Energy-Supply Security and Energy Intensity: Some observations from 1970-2005 Interval, Routledge, 2008, No. 23 pp. 184-197
169. Stammler, Florian & Ivanova, Aitalina, Resources, Rights and Communities: Extractive Mega-Projects and Local People in Russian Arctic, Europe-Asia Studies, Vol. 68, No. 7, September 2016, pp. 1220-1244
170. Stern, Eric_Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet, Journal of Contingencies and Crisis Management, Volume 5, No. 2, June 1997, pp. 69-86
171. Stipetić, Davor, Utjecaj policy kapaciteta države na razvoj energetske politike u Njemačkoj: Studija slučaja „nove energetske paradigme", Politička misao, god. 50, br. 3, 2013. pp. 129-154.

172. Stone, Marianne, Security according to Buzan: A Comprehensive Security Analysis, Groupe d'Etudes et d'Expertise "Securite et Technologies", GEEST, 2009, Spring, No 09
173. Tallberg, Jonas, Formal Leadership in Multilateral Negotiations: A Rational Institutionalist Theory, The Hague Journal of Diplomacy, 2006, No. 1, pp. 117-141
174. Thelen, Kathleen, Historical Institutionalism in Comparative Politics, Annu.Rev.Polit.Sci. 1999, 2: pp.369-404
175. Thriandaphyllou, Dimitrios, Energy Security and Common Foreign and Security Policy (CFSP): The Wider Black Sea Area Context, Southeast European and Black Sea Studies, Vol. 7, No.2, June 2007, pp.289-302.
176. Tkachenko, Stanislav, Actor's in Russia's Energy Policy towards the EU, ISA Panel, 2007, pp. 2-30.
177. Tobin, Paul, The Governance of Climate Change: Science, Economics, Politics and Ethics, Political Studies Review, Vol. 11 Issue 3, 2013. pp. 429-430.
178. Tosun, Jane; Solorio, Israel, Exploring the Energy-Enviroment Relationship in the EU: Perspectives and Challenges for Theorizing and Empirical Analysis, European Integration Online Papers, Special Mini-Issue 1, Vol. 15, Article 7, 2011, pp. 2-11.
179. Transport technologies and policy scenarios to 2050, World Energy Council, London, 2007 у: Зборник радова: „Енергетска будућност у свијетлу односа и интеграцијских процеса у Европи", 16. Форум – Дан енергије у Хрватској, Хрватско енергетско друштво, Загреб, 2007.
180. Van de Graaf, Thijs; Colgan, Jeff D, Russian Gas Game – Energy Security and the 2014 Ukraine crisis, Elsevier, 2016., pp. 1-6.
181. Van Evera, Steven, Offense, *Defense, and the Causes of War*, International Security, Vol. 22, No. 4, Spring 1998, pp. 5-43
182. Visotskii, V.I. & Dmitrievskii A.N., Global Oil and Gas Resources and Their Development, Russian Journal of General Chemistry, 2009, Vol. 79 No. 11 pp. 2477-2485
183. Vlcek, Tomas & Jirusek, Martin, The Hydrocarbons Sector in Albania: Short-Term Challenges and Long-Term Opportunities, Mediterranean Quarterly, Volume 29, Number 1, March 2018, pp. 96-119
184. Xu, Li & et al, The Potential and Flux Landscape Theory of Ecology, PLOS One, Volume 9, Issue 1, January 2014
185. Warleigh-Lack, Alex, Greening the European Union for legitimacy? A cautionary reading of Europe 2020, Innovation: The European Journal of Social Sciences, Vol. 23 Issue 4, 2010. pp. 297-311
186. Waltz, Kenneth, The Emerging Structure of International Politics, International Security, Vol. 18, No.2, Autumn, 1993.
187. Weible, Christopher M; Sabatier, Paul A; McQueen, Kelly, Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework, The Policy Studies Journal, Vol. 37, No. 1, 2009. pp. 121-140.
188. Wettestad, Jorgen; Ove Eikeland, Per; Nilsson, Mans; EU Climate and Energy Policy: A Hesitant Supranational Turn?, Global Environmental Politics, Vol. 12 Issue 2, May 2012, pp. 67-86.
189. Westphal, Kirsten, Institutional change in European natural gas markets and implications for energy security: Lessons from the German case, German Institute for International and Security Affairs—SWP, Energy Policy No.74, 2014.
190. Wisniewski, Jaroslaw, EU Energy Diversification Policy and the Case of South Caucasus, Political Perspectives 2011 Volume 5 (2), pp. 58-79.
191. Живковић, Татјана, О усаглашавању националних прописа у области животне средине с правом Европске уније, Правни записи, год V, бр. I, 2014., стр. 197-317
192. Yergin, Daniel, Ensuring Energy Security, Foreign Affairs, Vol. 85. No.2. 2006, pp. 69-132
193. Zuokui, Liu, China's Investment in the Balkans under the Belt and Road Initiative: A Chinese perspective, Insight Turkey, Vol. 21, No. 2, 2019, pp. 91-105

8.3. Новински чланци

1.„Agenda: Bregzit implications for the energy market”, Oxera, July 2016
2.„Russia becomes WTO member after 18 zears of talk“, BBC News, 16.12.2011.
3.„Бизнес поднял уровень – Строительство нефтепроводной инфраструктуры помогает экономике территорий“, Михаил Калмацкий, Российская газета - Спецвыпуск №7026 (158), 20.07.2016.
4.„Brexit Monitor: The impact on the energy sector“, PwC Network, 2016.
5.„Бугарска одобрила изградњу Турског тога“, ТАНЈУГ, 31.01.2019.
6.“Central and Eastern Europe needs to diversify the gas supply sources, not only the routes”, CEEP, Dec 9, 2016
7.„Commission wants to vet member states’ energy deals“, EurActiv, посјећено: 25.02.2015.
8.Dempsey, Judy, Putin vs. the European Competition Commission, International Herald Tribune, November 12, 2012
9.„Energy Union is “deepest transformation of energy systems since Industrial Revolution“,“ Exclusive interview Maros Šefčovič, Energy Post, January 8, 2018 посјећено: 14.03.2019.
10. „Эксперт оценил итоги переговоров РФ, Украины и ЕС по транзиту газа“ Российская Газета, 18.07.2018, посјећено: 29.11.2018.
11. „ЕС получил подтверждение остановки "Южного потока"“, Российская газета, 12.12.2014, Василий Миронов, посјећено: 10.12.2018.
12. „ЕС смирился с закрытием проекта "Южный поток"“, 09.12.2014, Российская газета, Владислав Воробьев, посјећено: 11.12.2018.
13. „ЕС понесет миллиардные потери от заморозки "Южного потока"“, Российская газета, 02.12.2014, посјећено 03.04.2017.
14. Escobar, P. The Roving Eye: Who Profits From a Gas OPEC, Asia Times Online, April 11, 2007. http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/ID11Dj01.html
15. „EU divisions and US sanctions to delay Nord Stream 2“, Global Risk Insights, Nov, 22nd 2017, посјећено: 26.11.17. http://globalriskinsights.com/2017/11/nord-stream-2-delayed/
16. “EU has ‘strong’ interest in safeguarding post-Brexit energy supply – UK minister”, Climate Change Rules, 23/10/2018
17. „EU leaders adopt 'flexible' energy and climate targets for 2030“, EurActiv, http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/eu-leaders-adopt-flexible-energy-and-climate-targets-2030-309462, посјећено: 24.10.2014.
18. „EU mediates Russia, Ukraine gas dispute talks“, Reuters, December 9, 2016
19. “EU plans to import gas directly from Azerbaijan, Turkmenistan and Algeria, Unian Information Agency”, 25 February 2015, посјећено: 23.3.2020.
20. “EU Says It Can’t Block Russia-Backed Nord Stream 2 Pipeline”, The World Street Journal, March 30, 2017, Emre Peker, posjećeno 09.12.2018.
21. „Europe wants diversification, new sources, new routes – Sefcovic“, Azernews, January 8, 2019.
22. „Five major challenges facing Russia’s gas giant Gazprom“, Global Risk Insights, August 2015, посјећено 26.11.2017.
23. „Формула нормы – Готовится федеральный закон о магистральных трубопроводах“, Татьяна Яковлева-Устинова, Российская газета - Спецвыпуск №7156 (288), 19.12.2016.
24. „Газ с ними – Германия предлагает Евросоюзу дружить с Россией“, Российская газета - Федеральный выпуск №6846 (275), 03.12.2015, Игорь Зубков, посјећено 02.12.2018.
25. „Газ перешел все границы – ЕС больше не станет мешать строительству "Северного потока-2"“, Российская газета - Федеральный выпуск №7235 (69), 02.04.2017. Александра Воздвиженская, посјећено: 01.12.2018.
26. „"Газпром" и "Нафтогаз" по-разному оценили вероятность мирового соглашения“, Российская газета, 17.07.2018, Александра Воздвиженская, посјећено: 10.12.2018.

27. “Gazprom threatens to stop gas supplies to Ukraine in two days“, Unian Information Agency, 24 February 2015, посјећено: 24.3.2019.
28. „Газовый конфликт России и Белоруссии. История вопроса“, РИА Новости, 29.12.2006, посјећено: 29.05.2020.
29. Gorbachev, Mikhail, Address to the Council of Europe, Strasbourg, France, July 6, 1989,http://www.ena.lu/address_given_mikhail_gorbachev_council_europe_july_1989-020003958.html
30. Громов, Алексей, Новая Энергополитика ЕС: заменят ли ВИЭ и водород российский газ?, Энергетическая политика, Институт энергетики и финансов, 9.9.2020.
31. „How the drive for North American energy independence could save NAFTA“, Global Risk Insights, 31 Oct, 2017, http://globalriskinsights.com/2017/10/north-american-energy-independence-nafta/, посјећен: 26.11.17.
32. “How Russian gas became Europe’s most divisive commodity – Nord Stream 2 will pipe energy to Germany but critics warn of political tensions”, Financial Times, July 17, 2018
33. „Хронология газовых отношений России и Белоруссии“, РИА Новости, 13.09.2013. посјећено: 30.05.2020.
34. “Impact of Brexit on the Energy Sector”, Norton Rose Fulbright, July 2018.
35. „Implications of Iran gas deal with France’s Total“, Global Risk Insights, August 15, 2017, http://globalriskinsights.com/2017/08/implications-iran-gas-deal-frances-total/, посјећено: 11.11.2017.
36. Kalicanin, Djordje, Kuc, Vukasin, Complementarities between the development strategy of NIS and the energy policy of Serbia, Ekonomika preduzeca, 2012, pp. 386-398
37. „Limited prospects for EU to diversify natural gas imports“, Global Risk Insights, April 9, 2015, http://globalriskinsights.com/2015/04/limited-prospects-for-eu-to-diversify-natural-gas-imports/, посјећено: 26.11.17.
38. “Merkel Pushing Back Against Higher EU Climate Change target”, Forbes, Aug 27, 2018
39. „Меркелова: Савршено јасно, Немачка ће наставити да купује руски гас“, Спутник, 23.01.2019. посјећено: 23.01.2019.
40. „Место для дискуссий“, Эксперт, 16 ноября 2011
41. „МИД: Продление санкций ЕС против РФ - "упущенная возможность диалога"“, Российская газета, 05.07.2018, Игорь Дунаевский, посјећено: 10.12.2018.
42. „МИД: США давят на ЕС, чтобы затруднить энергосотрудничество с Россией“, Российская газета, 26.09.2018, Константин Волков, посјећено: 10.12.2018.
43. Мишченко, Яна, Восточный вектор Энергетической политики России, Енергетическая политика, 20.08.2020. доступно на сајту: energypolicy.ru
44. „Меркель заявила о важности для ФРГ газопровода "Северный поток-2"“, Российская газета, 14.09.2018, Александр Гацак, посјећено 10.12.2018.
45. „Не только Япония – Газпром нацелен на развитие сотрудничества в области СПГ с Южнокорейской Kogas“, Нефтегаз, 05.09.2019. доступно на сајту: neftegaz.ru
46. „Нема дилеме: Бугарска продала 100%, гради Турски ток“, Б92, 04.02.2019.
47. Новак, Александр, «Международная кооперация – путь к энергобезопасности планеты», Энергетическая политика, 14.10.2020.
48. Новак, Александр, Социальный приоритет – газификация регионов, Энергетическая политика, 16.11.2020. доступно на сајту: energypolicy.ru
49. Новак, Александр, «Международная кооперация – путь к энергобезопасности планеты», Энергетическая политика, 14.10.2020. доступно на сајту: energypolicy.ru
50. „Овај рат покренуо је азербејџански плин“, Вечерњи лист, 6.10.2020. доступно на линку: https://www.vecernji.hr/premium/ovaj-rat-pokrenuo-je-azerbajdzanski-plin-1436288
51. Песков заявил о возможности РФ самой построить "Северный поток-2"“, Российская газета, 23.09.2018. Кира Латухина, посјећено: 10.12.2018.
52. „Plin poskupljuje za 600.000 kućanstava, Vlada razmišlja o nižem PDV-u?“, N1info, 07.02.2019.

53. „Почему Беларусь вынуждена постоянно бодаться с Россией по цене на газ“, Новости, 21.04.2020. посјећено: 30.05.2020.
54. „Потери Болгарии от закрытия "Южного потока" составят 400 млн евро в год“, Российская газета, 01.12.2014, Никита Красников, посјећено 10.12.2018.
55. „Поток создания – Через четыре года закончится наш договор с Украиной о транзите газа. У России есть еще три варианта“, Российская газета - Федеральный выпуск №7060 (192) 28.08.2016.
56. „Поставки сжиженного природного газа с завода Ямал СПГ начнутся до октября 2017 г“, 10 февраля 2017, Neftegaz.Ru
57. „Продлили на полгода – Евросоюз оставил в силе санкции против России“, Российская газета - Столичный выпуск №7608 (145), 05.07.2018, Игорь Дунаевский, посјећено: 10.12.2018.
58. „Прошлое, настоящее и будущее энергетической стратегии России“, Геополитика, 14.02.2013.
59. „РФ обсудит поставки газа с ЕС и Украиной 2 марта“, Российская газета, 27.02.2015, Александра Воздвиженская, посјећено: 05.12.2018.
60. „Sanctions aren’t stopping Russia’s LNG ambitions“, Global Risk Insights, Oct 30, 2017, http://globalriskinsights.com/2017/10/russia-lng-growth-sanctions/, посјећено: 26.11.17.
61. „Решение о продлении санкций Евросоюза против РФ вступило в силу“, Российская газета, 09.07.2018, Андрей Васильев, посјећено: 10.12.2018.
62. „Россия придет в Иран со своим уставом“, Газета "Коммерсантъ", №67/П (3884), 21.04.2008
63. „Russia, Ukraine Reach Five-Year Gas Transit Deal“, Radio Free Europe, December 30, 2019, посјећено: 01.02.2021.
64. „Руска улагања нису знатније помогла Босни и Херцеговини“, Пословни дневник, poslovni.hr, 23.09.2020. доступно на линку: https://www.poslovni.hr/regija/ruska-ulaganja-nisu-znatnije-pomogla-bosni-i-hercegovini-4252202
65. „Руси преко Турске и Србије, а Американци преко РХ кренули у „плински рат“ за БиХ“, Вечерњи лист, 27.09.2020., доступно на линку: https://www.vecernji.hr/premium/rusi-preko-turske-i-srbije-a-amerikanci-preko-rh-krenuli-u-plinski-rat-za-bih-1441420
66. „Руси ушли у Хрватску: Тржиште освајају тихо и пазе на политичке односе“, Вечерњи лист, 19.01.2019. доступно на линку: https://www.vecernji.hr/premium/rusi-usli-u-hrvatsku-trziste-osvajaju-tiho-i-paze-na-politicke-odnose-1295481
67. Сахалин-2» продал весь газ. «Газпром ищет новые запасы» // Ведомости. 12.02.2007.
68. „Сербия попросила РФ не отказываться от "Южного потока"“, Российская газета, 19.12.2014, Надежда Ермолаева, посјећено 28.11.2018.
69. „Тајни енергетски рат: Како је Русија уз Трампову помоћ „купила“ Хрватску и преко ње освојила Европу“, Слободна Босна, 27.02.2019. доступно на линку: https://www.slobodna-bosna.ba/vijest/107109/tajni_energetski_rat_kako_je_rusija_uz_trumpovu_pomoc_kupila_hrvatsku_i_preko_nje_osvojila_evropu.html
70. „Танкер с первой партией СПГ с «Ямала СПГ» отправился из Сабетты“ / РИА-Новости. 09.12.2017.
71. “Temporary Stabilisation: Russia-Ukraine gas transit deal”, OSW, 31.12.2019. посјећено: 01.02.2021.
72. “The impact of Brexit on the energy sector”, PWC Netherlands, https://www.pwc.nl/en/eu-referendum/brexit-monitor/the-impact-of-brexit--on-the-energy-sector.html посјећено: 09.12.2018.
73. „The Roving Eye: Who Profits From a Gas OPEC, Asia Times Online“, April 11, 2007.
74. „Three trends in Russia’s oil and gas“, Global Risk Insights, Oct 21, 2015, http://globalriskinsights.com/2015/10/three-trends-in-russias-oil-and-gas/, посјећено: 26.11.17.
75. The China Model: The Bejing Consensus is to Keep Quiet, The Economist, May, 6th 2010.

76. „Третья нефтяная. Как Беларусь и Россия воевали из-за нефти“, Новости, tut.by, 3 января 2020, посјећено: 29.05.2020.
77. Triantaphylou, Dimitrios, „Energy Security and Common Foreign and Security Policy (CFSP): The Wider Black Sea Area Context“, *Southeast European and Black Sea Studies,* Vol.7, No.2, June 2007, pp.289-302.
78. *"Турецкий поток" стартовал: кто следующий в очереди за газом?* РИА Новости, 08.05.2015, Интернет: http://ria.ru/economy/20150508/1063450663.html, посјећено: 08.05.2015;
79. „TurkStream: Europe needs gas and Russia has it – the story behind that new pipeline“, Euronews, 08.01.2020.
80. „Турски ток” кроз Бугарску спреман да пропусти прве количине гаса, Политика, 18.12.2020.
81. „Уз помоћ Човића и Додика руски тајкуни у БиХ преузимају енергетски сектор и настављају уништавање Алуминија“, Тотално портал, totalno.hr, 18.07.2020. доступно на линку: https://www.totalno.hr/uz-pomoc-covica-i-dodika-ruski-tajkuni-u-bih-preuzimaju-energetski-sektor-i-nastavljaju-unistavanje-aluminija/
82. „UK called to explain no-deal Brexit impact on power prices“, Climate Home News, 14.11.2018. http://www.climatechangenews.com/2018/11/14/uk-called-explain-no-deal-brexit-impact-power-prices/, посјећено: 05.12.2018.
83. “UK-EU Brexit agreement – energy sector business as usual”, Smart Energy International, December 29, 2020
84. „UK energy: How much, what type and where from?“, Office for National Statistics, 15 August 2016
85. “UK’s Energy Policy in Limbo?”, Energy Analyst, Dec 27, 2017, посјећено: 19.02.2018.
86. „Ukraine, Russia sign 5-year gas transit agreement“, ICIS, 31.12.2019.
87. Underthun, Anders, Scalar politics and strategic consolidation: The Norwegian Gas Forum’s quest for embedding Norwegian gas resources in domestic space, Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography Vol. 65, pp. 226-237
88. „Von der Leyen predstavila Zeleni sporazum za koji je dobila 'zeleno' svjetlo svojih povjerenika: 'Ovu reformu dugujemo budućim generacijama EU“, Jutarnji list, 11.12.2019.
89. «Восточная политика - теперь российская», Федор Лукьянов, Российская Газета, Федеральный выпуск №6547 (275), 02.12.2014. посјећено: 12.09.2017.
90. „Will EU divisions delay Nord Stream 2?“, Global Risk Insights , November 22, 2017
91. „With Brexit looming, energy sector builds new links to Europe”, The Guardian, 18 Aug 2018
92. „Защита Орбана – Премьер Венгрии возложил вину на срыв проекта "Южный поток" на Брюссель“, Российская газета, 07.12.2014, Александр Борисов, Надежда Ермолаева, посјећено 10.12.2018.
93. „Черное проклятье: как нефть рассорила Россию и Белоруссию“, Газета, 18.05.2019. посјећено: 30.05.2020.

8.4. Документи, директиве ЕУ, стратегије и остали акти

1.A Hydrogen Strategy for a Climate--Neutral Europe, Brussels, 8.7.2020 COM(2020) 301
2.Анализе и подлоге за израду Енергетске стратегије Републике Хрватске – Зелена књига, Енергетски институт Хрвоје Пожар, Загреб, октобар 2018.
3.Annual Energy Outlook 2018 – with projections to 2050, EIA, U.S. Energy Information Administration, February 6, 2018, pp. 1-74

4.Annual Implementation Report 2013/2014, Energy Community Secretariat, 2014, Energy Community, Vienna, Austria, pp. 147-166.
5.Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Gazprom - Factsheet“, European Commission Press Release, 22.04.2015.
6.Ballesteros, Marta, The impact of the Lisbon Treaty on Climate and Energy Policy - an Environmental Perspective, *ClientEarth legal briefing,* 2010;
7.Barkanov, Boris, Constructing the National Interest: The Energy Chapter Treaty and Transpormations in Russian Policy Thought (1997-2001), International Studies Association National Conference, 2008
8.Cañete, Miguel Arias, *A New Deal for Europe's Energy Consumers*, European Commission – Press Release Database, London, 12 March 2015;
9.Chevron Human Energy, Global Issues, Energy Suply and Demand, May 2011.
10. Common strategy of the European Union on Russia, European Council, Cologne, 3 and 4 June 1999
11. “Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament: An Energy Policy for Europe”, Brussels, {SEC(2007) 12}, COM2007
12. Council Directive 91/296/EEC of 31 May 1991 on the transit of natural gas through grids, Official Journal L 147, 12/06/1991 pp. 37 – 40
13. Connecting Europe – The Energy Infrastructue for Tomorrow, European Commission, Projects presentation, 2011.
14. *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of European Union*, Official Journal of the European Union, *C326/134*, 26.10.2012.
15. Commission communication, Guidelines on state aid for environmental protection and energy 2014–20, *OJC 200,* 28.6.2014;
16. Compliance costing for approximation of EU environmental legislation in the CEEC, EDC Ltd/EPE, 1997.
17. Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, *Official Journal of the European Union*, L 229/1, 07/31/2014;
18. Coucil of the European Union, *Transport, Telecommunications and Energy - Council conclusions*, Press Release, 3213th Council meeting, Brussels, 20 December 2012 Интернет:http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/trans/134522.pdf;
19. “Country Reports – Progress towards completing the Internal Energy Market”, Commission Staff Working Document, SWD (2014)311, European Commission, Brussels, 13.10.2014.
20. Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment (DISAE), Phare Final Report, 2003.
21. Directive 2014/24/EU on public procurement, *Official Journal of the European Union,*L 94, 28.3.2014;
22. Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, *Official Journal of the European Union*, L 94, 28.3.2014;
23. Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC, *Official Journal of the European Union*, L 211, 2009;
24. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC, *Official Journal of the European Union*, L 211, 2009;
25. „Diversifying Russia – Harnessing regional diversity“, European Bank for Reconstruction and Development, EBRD Report, London, 2012
26. „Доклад Александра Новака на совещании Президента РФ Владимира Путина по вопросам развития топливно-энергетического комплекса страны“, Министерство энергетики ой, 29.04.2020. доступно на сајту: minenergo.gov.ru

27. „Доклад Александра Новака на совещании о ситуации на глобальных энергетических рынках под председательством Президента РФ Владимира Путина“, Министерство энергетики Росийской Федерации, 03.04.2020. доступно на сајту: minenergo.gov.ru
28. „Доклад Александра Новака на заседании Правительства о развитии производства СПГ“, Министерство Энергетики, Москва, 25 октобря 2018, доступно на сајту: minenergo.gov.ru
29. *Энергетическая стратегия России на период до 2030 года*, утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, Министерство энергетики Российской Федерациии, Москва, 2009;
30. Енергија у Хрватској – Годишњи енергетски преглед, Министарство финансија Републике Хрватске, Загреб, 2014.
31. „Energy in the Western Balkans – The Path to Reform and Reconstruction“, International Energy Agency, OECD/IEA, 2008.
32. Energy corridors: European Union and Neighboring countries, Directorate-General for Research, Sustainable Energy Systems, European Commission, 2007, pp. 1-56
33. *Energy- Sustainable, secure and affordable energy for Europeans*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012, посјећено: 17.12.2014;
34. *Energy Union Factsheet*, Brussels, European Commission - Fact Sheet, Press releases database, 25 February 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4485_hr.htm, посјећено: 27.02.2015;
35. *Energy Union Launched Today, Energy Union: secure, sustainable, competitive, affordable energy for every European*, Brussels, 26.02.2015. http://horizonenergy.ie/2015/02/26/521/, посјећено: 26.02.2015;
36. „Enlargement policy“, публикације, сајт: http://ec.europa.eu, посјећено: 28.09.2015.
37. Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, dokument pripremljen za konferenciju "Environment for Europe", Lucern, 1993.
38. Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States? Keynote paper for the conference "Subsidiarity and Economic Reform in Europe", organized by the European Commission, the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the Dutch Ministry of Economic Affairs, November 8-9, 2006, Brussels Draft, 8.11.2006, Harald Grethe, Humboldt University of Berlin
39. Environment, Public Helth and Food Safety, Environment and Climate Change Policies, November 2014.
40. European Commission, Communication from the Commision to the European Parliament and the Council, *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*, COM (2014) 15, Brussels, 22.1.2014;
41. European Commission, Communication from the Commision to the European Parliament and the Council, *Blue energy: action needed to deliver on the potential of ocean energy in European seas and oceans by 2020 and beyond*, COM (2014) 8, Brussels, 20.1.2014;
42. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 2010.
43. European Commission, Communication from the Commision to the European Parliament and the Council, *Energy 2020: A strategy for competitive, sustainable and secure energy*, COM (2010) 639 final, 10.11.2010; доступно на сајту: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CE, посјећено: 10.01.2015;
44. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee, the Committee of regions and the European Investment Bank, *Energy Union Package*, COM (2015) 80 final, Brussels, 25.2.2015;
45. European Commission, Communication from the Commision to the European Parliament and the Council, *European Energy Security Strategy*, COM (2014) 330 final, Brussels, 28.05.2014;

46. European Commission, 2020 Report on the State of the Energy Union pursuant to Regulation (EU) 2018/1999 on Governance of the Energy Union and Climate Action, COM (2020) 950
47. European Commission, Directorate-General for Communication, *General Report on the Activities of the European Union — 2014*, COM (2015) 57, Brussels, 2015;
48. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Progress towards completing the internal energy market,* COM (2014) 634, Brussels, 13.10.2014;
49. European Commission, EU Energy Markets in 2014, October 2014, http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_market_en.pdf, posjećeno 02.10.2015.
50. European Commission, EU Energy Markets in 2014, Brussels, 2015
51. European Commission- Press release, *Commission launches work on Energy Union*, Brussels, February 04th, 2015;
52. European Commission, Sustainable, secure and affordable energy for Europeans, The European Union explained – Energy, Luxembourg, 2012, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/energy.pdf посјећено: 24.02.2018.
53. European Energy Charter, European Union, Hague, December 17th, 1991
54. EU Energy in figures, *Statistical Pocketbook,* European Commission, Publication Office of the European Union, Luxemburg, 2014;
55. European External Action Service, http://eeas.europa.eu/delegations/iceland /eu_iceland/ iceland_road/eu_enlargement _policy/ negociation_ chapters/index_en .htm, посјећено: 29.09.2015.
56. EU Strategy for Energy System Integration, COM(2020) 299, Brussels, 8.7.2020
57. Evropski parlament, Unutarnje energetsko tržište, Fact Sheets on the European Union, 2015,http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.2.html, posjećeno:20.05.2015.
58. Fifth Environmental Action Programme of the European Community (Towards Sustainability), Official Journal of the European Communities, 17.5.1993.
59. Freyling, Vera et al. Enviromental and Climate Change Policies, Study for ENVI Committee, Directorate General for Internal Policies, Brussels, 2014
60. „Germany: Merkel Not Ready To Back Economic Sanctions Against Russia“, Stratfor, March, 2014;
61. Global Energy Governance Reform and China's Participation – Final Report, Energy Research Institute, NDRC, Grantham Institute, Imperial College London, June 2016, pp. 1-15
62. Green Paper – A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, COM(2006)105, Commission of the European Communities, Brussels, 8.3.2006.
63. IEA Gas 2017 Global Launch, IEA Gas Market Report 2017, Center on Global Energy Policy, July 13, 2017
64. Implementation of the EU/Russia Common Strategy: EU Trade Policy Priorities in the Short to Medium Term“, Official Journal L/157 of 24 June 1999.
65. „Integrated energy markets for European households and businesses“, An official EU website, European Commission, https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers посјећено: 27.02.2018.
66. International Energy Outlook, Energy Information Administration, U.S. Department for Energy, Washington, 2000
67. International Energy Outlook 2016, U.S. Energy Information Administration, EIA, May 2016
68. Извештај о раду Агенције за енергетику за 2014, АЕРС, Београд, 2015.
Информативни чланак о Енергетској унији, *Европска комисија – информативни преглед*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4485_hr.htm, посјећено: 26.02.2015.

69. Juncker, Jean-Claude, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change - Political Guidelines for the next European Commission*, Strasbourg, 15 July 2014;
70. Кавешников, Николай Юрьевич, *Развитие внешней энергетической политики Европейского Союза*, Международные отношения, Московский государственный институт международных отношений, Москва, 2012;
71. Кавешников, Николай, *Евросоюз принял стратегию развития в области климата и энергетики до 2030 года*, МГИМО, Москва, 05.11.2014. Интернет: http://www.mgimo.ru/ news/experts/document 261355.phtml, посјећено: 02.03.2015;
72. Кавешников, Николай Юрьевич, *Политика Европейского Союза в области энергосбережения*, Международные отношения, Московский государственный институт международных отношений, Москва, 2014;
73. *Leak names ACER as Energy Union supervisor*, EurActiv, Интернет: http://www.euractiv.com/sections/energy/leak-names-acer-energy-union-supervisor-312309, посјећено: 20.02.2015;
74. Legislation and Policy, The Environmental Implications of The Lisbon Treaty, Environmental Law Review, No. 10, 2008, pp. 131-138
75. Magoń, Karol, *Energy Policy of the European Union and its Influence on EU Economic Competitiveness*, Vilnius University – Faculty of Law, Vilnius, 2013;
76. *Mission statement of DG Energy*, European Commision, Интернет: http://ec.europa.eu/dgs/energy/mission_en.htm, посјећено: 12.12.2014.
77. Natural Gas Market Outlook: Are We Entering a Golden Age of Gas? in „Global Energy Trends“, World Energy Outlook 2011 - special report, OECD/IEA, 2010. pp. 179-195.
78. Norway - Country Report, Political Risk Services, PRS Group, November 2011
79. Одлука Владе Руске Федерације бр. 2737-р од 27.12.2014./ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. No 2737-р
80. „Poland buys more LNG, reduces reliance on Russian gas”, Reuters, August 3, 2018 посјећено: 18.02.2019.
81. „Правительство России утвердило Энергостратегию до 2035 года“, Энергетическая политика, 10.06.2020. доступно на сајту: energypolicy.ru
82. Press release on European Parliament analysis of the Lisbon Treaty, *2009 elections - Future of Europe / European integration*, 07-05-2009, Plenary sessions, Интернет: http:// www.europarl.europa.eu, посјећено 01.03.2015;
83. Проширење: Успешна прича ЕУ, ЕУ Инфо Центар, Делегација Европске уније у Републици Србији, Београд, 2012.
84. Reflection Group on the Future of the EU 2030, *Project Europe 2030, Challenges and Opportunities*, A Report to the European Council, Brussels, 2010;
85. Regulation (EU) 347/2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) 713/2009, (EC) 714/2009 and (EC) 715/2009, Incorporated and adapted by Ministerial Council Decision 2015/09/MC-EnC of 16 October 2015 on the implementation of Regulation (EU) 347/2013 of the European Parliament and of the Council on guidelines for trans-European energy infrastructure, https://www.energy-community.org/regionalinitiatives/infrastructure/selection/2016.html
86. Regulation (EC) No 714/2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) No 1228/2003[9]
87. Regulation (EC) No 715/2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005[10]
88. Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators
89. Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC, *Official Journal of the European Union*, L 295/1, 12.11.2010;

90. Review, US Energy Information Administration, 2009. pp. 1-15
91. Russian Government Directive No. 239 (as amended and supplemented) dated March 7, 1995, on Measures to Streamline State Regulations for Prices (Tariffs);
92. Russian Federal Law No. 147-FZ dated August 17, 1995, on Natural Monopolies;
93. Russian Government Directive No. 162 dated February 5, 1998, on Approval of Rules for Gas Supplies in the Russian Federation;
94. Russian Federal Law No. 69-FZ dated March 31, 1999, on Gas Supplies in the Russian Federation;
95. Russian Government Directive No. 1021 dated December 29, 2000, on State Regulations for Gas Prices and Transmission Service Tariffs in the Russian Federation;
96. Russian Government Directive No. 335 dated May 3, 2001, on Setting Special Charges for Transmission Tariffs by Gas Distribution Companies to Finance Gasification Programs;
97. Russian Government Directive No. 333 dated May 28, 2007, on Improvement of State Gas Price Regulations;
98. Russian Government Directive No. 1205 dated December 31, 2010, on Improvement of State Gas Price Regulations;
99. Russian Government Directive No. 323 dated April 16, 2012, on Natural Gas Trading at Commodity Exchanges and Amendments to the Acts of the Russian Government Regarding State Regulations for Gas Prices and Access to the Gas Transmission System of Open Joint Stock Company Gazprom;
100. Russian Government Directive No. 1663 dated December 27, 2017, on Certain Aspects of Gas Sales in the Russian Federation;
101. Russian Government Directive No. 1282 dated October 29, 2018, on Certain Aspects of Gas Sales in the Russian Federation;
102. Russian Government Directive No. 1442 dated November 30, 2018, on Updating and Revoking Certain Acts of the Russian Government Regarding State Regulations for Gas Prices;
103. Russian Government Directive No. 1622 dated December 21, 2018, on Amending and Revoking Certain Acts of the Russian Government;
104. Russian Government Directive No. 179 dated February 21, 2019, on Amending Certain Acts of the Russian Government;
105. Russian Government Directive No. 305 dated March 19, 2020, on Amending Certain Acts of the Russian Government and Revoking Certain Provisions in the Acts of the Russian Government
106. Саопштење за штампу Комисије о покретању пројекта Енергетске уније, Commission launches work on Energy Union, European Commission - Press release, Brussels, 04.02.2015.
107. Sixth Environmental Action Programme of the European Community, Environment 2010: Our Future, Our Choice, COM 2001; 31
108. *Single market progress report*, Интернет: http://ec.europa.eu/energy/ gas_electricity/ internal_market _ en.htm, посјећено: 23.04.2015;
109. South East Europe 2020- Jobs and prosperity in European Perspective, Regional Cooperation Council, SEE 2020 November 2013
110. Statistical Review of World Energy 2020, BP P.L.C., London, 2021
111. Statistics Resources - Key resources for energy statisticians and IEA data users, IEA, 2014.
112. Strategic Trends Programme – Global Strategic Trends – out to 2040, DCDC, Ministry of Defence, Shrivenham, SWINDON, Wiltshire, UK, 2010.
113. „Стратегија развоја енергетике до 2025. године- Зелена књига“, Министарство економије ЦГ, Подгорица, 2012.
114. „Стратегија развоја енергетике до 2030. године- Бијела књига“, Министарство економије ЦГ, Подгорица, 2014.
115. Стратегија РФ до 2030: *Энергетическая стратегия России на период до 2030 года*, утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, Министерство энергетики Российской Федерациии, Москва, 2009г

116. Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000 - 2010 гг.), Дипломатический вестник, N 11, 1999 год
117. *The Commissioners, The European Commission's political leadership*, College (2014-2019), Интернет: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en, посјећено: 12.11.2014.
118. The EU explained: Competition, European Commission, Directorate-General for Communication, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.
119. The Future of the Natural Gas Market in Southeast Europe, World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development, 2010.
120. Third energy package, Market legislation, Energy, European Commission, https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/market-legislation, посјећено: 27.02.2018.
121. „Trade and cooperation agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part", Brussels, 24.12.2020.
122. Tomac, Luka, "On the road to change – Transition of South East Europe's energy sectors: local development opportunity or take-over of public infrastructure and resources?", ETNAR, Government of the Republic of Croatia, Zagreb, 2015.
123. Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishinig the European Communities, and Certain Related Acts (2001/C 80/01), 2001 http://eur-lex.europa.eu/ en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf.
124. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Lisbon, 2007, sajt:http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do? uri=celex:12007l/txt:en:not, посјећено: 17.02.2015.
125. The Treaty of Rome, Art. 237, p. 78, http://www.gleichstellung.uni-freiburg.de/dokumente/treaty-of-rome посјећено: 28.08.2015.
126. Уредба Комисије (ЕУ) бр. 1391/2013 о измјени Уредбе (ЕУ) бр. 347/2013 Европског парламента и Савјета о смјерницама за трансевропску енергетску инфраструктуру у вези с пописом пројеката од заједничког интереса Уније од 14. октобра 2013, *Службени лист Европске уније*, 21.12.2013;
127. Van der Linde, Coby, Study on Energy Supply Security and Geopolitics, Institute for International Relations „Clingendael", Hague, 2004, (DG TREN-CI-06-2002)
128. Vulnerability of Europe and its Economy to Energy Crises, World Energy Council, London, 2007.
129. World Energy Resources – 2013 Survey, World Energy Council, London, 2013.
130. World Energy Council, Global Transport Scenario 2050, Statistics, 2012
131. "20 primjera dobre prakse projekata energetske učinkovitosti", Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, Zagreb, 2014.

8.5. Коришћени сајтови

1.http://atominfo.ru/files/strateg/strateg.htm
2.www.vostok.rs
3.http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/doc/2010_energy_transport_figures.pdf
4.http://www.kommersant.ru/doc/884944
1.http://www.gazprom.ru/press/reports/interview-medvedev/
2.https://europa.eu/european-union/topics/energy_en посјећено: 21.02.2018.
3.https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/energy.pdf посјећено: 24.02.2018.
4.http://www.civitas.org.uk/content/files/ENV.3.European-Energy-Policy.pdf посјећено: 21.02.2018.

5.http://news-city.info/akty/law-02/tekst-sy-civil-russian.htm
6.http://www.kommersant.ru/doc/884944
7.http://www.gazprom.ru/press/reports/interview-medvedev/
8.http://news-city.info/akty/law-02/tekst-sy-civil-russian.htm
9. http://www.gazpromexport.ru/partners/italy
10. http://ec.europa.eu/energy/international/security_of_supply/cooperation_en.htm
11. http://expert.ru/2011/11/16/mesto-dlya-diskussij/
12. http://www.srbijagas.com/sr_RS/specificnosti-prirodnog-gasa/
13. http://www.energystate.ru/news/3358.html
14. http://www.gecforum.org/
15. https://www.tanap.com/tanap-project/why-tanap/
16. http://globalriskinsights.com/2017/11/nord-stream-2-gri-debate/
17. https://yearbook.enerdata.net/natural-gas/world-natural-gas-production-statistics.html,
18. https://energypost.eu/
19. http://www.white-stream.com/gas-dependence-and-the-energy-union/
20. http://www.gazpromexport.ru/partners/italy/
21. http://ec.europa.eu/energy/international/security_of_supply/cooperation_en.htm
22. http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm
23. http://www.olade.org/paises-miembros
24. http://www.gazprom.ru/press/reports/interview-medvedev/
25. http://news-city.info/akty/law-02/tekst-sy-civil-russian.htm
26. http://atominfo.ru/files/strateg/strateg.htm
27. http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/doc/2010_energy_transport_figures.pdf
28. http://www.investmentguide.ge/files/160_158_205531_OilandGasPotentialofGeorgia_ENG.pdf
29. http://bdg.by/news/economics/2270.html
30. http://www.gecforum.org/gecfmembers
31. http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm
32. http://www.olade.org/paises-miembros
33. http://atominfo.ru/files/strateg/strateg.htm
34. http://www.inforse.org/europe/eu_table_lisbon.htm
35. http://eeas.europa.eu/delegations/iceland /eu_iceland/ iceland_road/eu_enlargement _policy/
36. http://ec.europa.eu/dgs/competition/index_en.htm
37. http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/ saradnja-republike-srbije-i-evropske-unije-u-sektorskim-politikama/11378-2013-07-15-09-13-27?lang=lat
38. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4485_hr.htm
39. http://www.europeunconventionalgas.org/new-home/natural-gas/natural-gas-in-the-eu
40. http://www.gleichstellung.uni-freiburg.de/dokumente/treaty-of-rome
41. http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-zivotna-sredina.pdf
42. http://books.google.com/books?id=Xpypu9qqDncC&dq=gas%20resources%20and%20peace&lr&source=gbs_similarbooks
43. http://books.google.com/books?id=6u0dAAAAMAAJ&dq=gas+resources+and+peace&lr=&source=gbs_book_similarbooks
44. http://books.google.com/books?id=4swk0glJuswC&dq=gas+resources+and+peace&lr=&source=gbs_book_similarbooks
45. http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=Xpypu9qqDncC&oi=fnd&pg=PR10&dq=gas+resources+and+peace&ots=XsPqOcDJQu&sig=SlsFkd_2q1a2kWshNSi8Dfz5ZXE#v=onepage&q&f=false
46. https://www.srbijagas.com/?page_id=872
47. http://www.gazprom.ru/press/reports/interview-medvedev/
48. http://www.inforse.org/europe/eu_table_lisbon.htm, посјећено: 05.01.2015.
49. http://ec.europa.eu/dgs/competition/index_en.htm, посјећено: 20.08.2015.

50. http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu посјећено: 01.10.2015.
51. Natural Gas in the EU, сајт: http://www.europeunconventionalgas.org/new-home/natural-gas/natural-gas-in-the-eu, посјећено: 29.08.2015.
52. http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-zivotna-sredina.pdf, посјећено: 20.04.2015.

образац изјаве о ауторству

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора _____

Број индекса _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

_____

_____

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, _____

_____

образац изјаве о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора _____

Број индекса _____

Студијски програм _____

Наслов рада _____

Ментор _____

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, _____

_____

образац изјаве о коришћењу

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

_____

_____

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.
Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, _____

_____