

Strahinja Obrenović¹

Institut za evropske studije, Beograd

Od opšteg načela solidarnosti ka energetske solidarnosti

SAŽETAK

Opšti sud Evropske unije je u septembru 2019. godine utvrdio postojanje načela energetske solidarnosti u slučaju koji je Poljska pokrenula protiv Evropske komisije (tzv. slučaj *OPAL*). Pomenuti slučaj se može razmotriti u kontekstu novonastale diskusije o evropskoj solidarnosti. Potreba da se oblikuje solidarnost na evropskom nivou otvorila je značajna pitanja. Jedna od značajnih dilema jeste da li solidarnost u Evropskoj uniji predstavlja pravni ili politički princip, odnosno da li nepoštovanje solidarnosti sa sobom povlači i pravne posledice u vidu sankcija. Druga dilema se odnosi na trenutak u kojem se primenjuje princip solidarnosti, odnosno da li se poštovanje načela solidarnosti zahteva samo u vanrednim okolnostima ili se mora poštovati uvek. Imajući u vidu pomenuti slučaj, cilj ovog rada je da ukaže na određena pitanja koja su proistekla iz tumačenja energetske solidarnosti, a koja se mogu razmotriti i kroz prizmu postojeće debate o solidarnosti u Evropi.

KLJUČNE REČI: *solidarnost, Evropska unija, evropska solidarnost, energetska solidarnost, načelo solidarnosti, slučaj OPAL*

1 Kontakt: strahinja.obrenovic@ies.rs

1. UVOD

Solidarnost je jedna od vrednosti za koju se smatra da je prisutna od nastanka Evropske unije, odnosno nekadašnjih Evropskih zajednica – koje su prethodile Evropskoj uniji. Istovremeno, ova vrednost je uglavnom ostala u senci drugih vrednosti na kojima je zasnovana Evropska unija, poput demokratije, vladavine prava, zaštite ljudskih i manjinskih prava i drugih. Jedan od razloga tome jesu i teškoće koje se javljaju prilikom definisanja solidarnosti. Međutim, te teškoće prilikom definisanja nisu karakteristične samo za solidarnost, one se javljaju i prilikom definisanja drugih vrednosti i načela. O solidarnosti u Evropskoj uniji se raspravlja povremeno, i to najčešće u kontekstu određenih kriza. Tako se može uočiti da se o solidarnosti govori u kontekstu različitih kriza, poput migrantske krize, finansijske krize, a odnedavno i sveopšte krize izazvane koronavirusom. Ova poslednja je u debatu unela značajna pitanja kada je reč o dimenzijama solidarnosti, odnosno treba li se solidarnost posmatrati kao vrednost unutar pojedinačnih država članica i njenog stanovništva, ili kao vrednost na nivou celokupne Unije, ili pak kao univerzalna vrednost na globalnom nivou. Takođe, da li je solidarnost vrednost koja je u žiži interesovanja samo u trenutku krize ili se o solidarnosti treba govoriti i u „normalnim okolnostima“.

Neposredno pre izbijanja pandemije izazvane koronavirusom o solidarnosti se diskutovalo i odlučivalo u oblasti energetike na nivou Evropske unije. Naime, Opšti sud je u slučaju koji je Poljska pokrenula protiv Evropske komisije utvrdio postojanje principa ili načela energetske solidarnosti. Iako se o solidarnosti u konkretnom slučaju govori u kontekstu jedne sektorske politike, odnosno energetike, pitanja o kojima se raspravljalo u pomenutom predmetu čini se da imaju dalekosežnije posledice. Prvo, jedno od pitanja se tiče prirode samog koncepta solidarnosti, odnosno da li je reč o političkom konceptu i proklamovanoj vrednosti, ili se, pak, radi o pravnoobavezujućem načelu, odnosno principu. Drugo pitanje, koje proishodi iz prethodnog, jeste da li solidarnost obavezuje samo u vanrednim okolnostima, tj. samo u vremenima krize, ili obavezuje u svakoj situaciji. Pomenute dileme su predmet razmatranja u ovom radu, imajući u vidu pomenuti slučaj koji se našao pred Opštim sudom.

2. SOLIDARNOST U EVROPSKOJ UNIJI U OSNIVAČKIM UGOVORIMA DO UGOVORA IZ LISABONA

O solidarnosti se u kontekstu povezivanja evropskih država govorilo još neposredno pre nastanka Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ). Sama Šumanova deklaracija iz maja 1950. godine, koja je predviđala da se proizvodnja uglja i čelika u Francuskoj i Nemačkoj stavi pod zajedničku kontrolu Visoke vlasti, pominje solidarnost:

Evropa ne može da bude stvorena preko noći i cela zajedno, ona će izroniti iz konkretnih dostignuća koja će pre svega omogućiti faktičku solidarnost (Šumanova deklaracija 1950).

Ipak, iako se o solidarnosti u Evropi govorilo i pre formalnog osnivanja Evropskih zajednica, počevši od Evropske zajednice za uglj i čelik iz 1952. godine, ostalo je upitno kakav je njen značaj u okviru zajednice evropskih država i naroda. Pored šturog pominjanja reči solidarnost u Šumanovoj deklaraciji, ni Ugovor kojim je osnovana Evropska zajednica za uglj i čelik nije posvetio značajniju pažnju solidarnosti i onome šta ona predstavlja, a sama solidarnost se pominje isključivo u preambuli Ugovora (Treaty Establishing the European Coal and Steel Community 1951). Iako je solidarnost bila prisutna u diskursu evropskih zvaničnika od početka integrativnog procesa (Sangiovanni 2013, 213), solidarnost je našla skromno mesto u tekstu, odnosno preambuli, osnivačkih ugovora iz pedesetih godina prošlog veka.

Nekoliko je razloga zašto solidarnost nije pominjana u većoj meri u osnivačkim ugovorima iz pedesetih godina. Naime, postoji dosta sporenja, čak i danas, šta zapravo predstavlja solidarnost. Ova dilema nije imanentna samo solidarnosti, već se javlja i kod drugih vrednosti, poput vladavine prava, demokratije, ljudskih prava, pravde i drugih. Tome treba pridodati i da je diskusija o solidarnosti u akademskom polju započela relativno kasno i njeno izučavanje u polju nauke nije ni danas među važnijim temama, iako se situacija postepeno menja. Najveći broj autora se slaže da je koncept solidarnosti u nauci popularizovao francuski sociolog Emil Dirkem (Émile Durkheim), i da se, samim tim, solidarnost najpre razmatrala u polju sociologije (Rüdiger and Chia 2009, 1, 81; Beutler 2017, 22; Vasiljević 2019, 364). Dirkem je razlikovao mehaničku od organske solidarnosti, po kojima se razlikuju primitivna od modernih društava (Dirkem 1972). Drugi autori navode Pjera Lerua (Pierre Leroux) kao „prvog teoretičara solidarnosti” (Badanova 2019, 110). Iako se o solidarnosti najpre raspravljalo u polju sociologije, ona je postala predmet interesovanja i autora iz drugih naučnih disciplina. Tako je pravnik Leon Digi (Leon Duguit) bio među prvima koji je razmatrao solidarnost i njen položaj sa aspekta prava kao naučne discipline, dok je Žorž Sel (Georges Scelle) solidarnost razmatrao u kontekstu međunarodnog prava (Rüdiger and Chia 2009, 79, 81; Badanova 2019, 110–111).

Premeštanje solidarnosti u polje nauke nije doprinelo potpunom razjašnjenju dileme šta se, zapravo, pod njom podrazumeva. Jedan deo teoretičara smatra da je *rodno tle* solidarnosti u ideji bratstva (*fraternité*), koja je postala sastavni deo krilatice Francuske revolucije (Kotzur 2017, 39; Rüdiger and Chia 2009, 226). Velike teškoće se javljaju prilikom definisanja solidarnosti, tako da nije retko pribegavanje negativnoj definiciji solidarnosti, odnosno predstavljanju onoga što ne potpada pod solidarnost. Tako značajan broj teoretičara pravi paralele prilikom razmatranja koncepta solidarnosti sa srodnim ili

sličnim vrednostima, poput milosrđa, filantropije, jednakosti i (socijalne) pravde. Za razliku od milosrđa (*charity*) koje je karakteristično za hrišćansku tradiciju i koje podrazumeva *vertikalne odnose* između dobrotvora i onoga kome je pomoć upućena, solidarnost podrazumeva *horizontalne odnose* između individua ili grupa (Rüdiger and Chia 2009, 57). Slično se, za ono što je u hrišćanstvu milosrđe, može reći da je i zekat (*zakat*) u islamu (Kotzur 2017, 39). Kada je reč o poređenju jednakosti i solidarnosti, pojedini autori tvrde da su se dve ideje vodilje Francuske revolucije, sloboda (*liberté*) i jednakost (*égalité*), odavno utkale kao principi političkih i pravnih sistema država, dok ideja bratstva (*fraternité*) „nikada nije postala pravni koncept” (Rüdiger and Chia 2009, 82). Upravo se tu može uočiti neslaganje autora kada je reč o pravnoj prirodi solidarnosti, dok jedni autori tvrde da je reč o načelu ili vrednosti koja je utkana ne samo u nacionalne pravne sisteme, već i u međunarodno pravo, drugi autori osporavaju da solidarnost kao takva podrazumeva pravnu obaveznost. Više o pravnoj prirodi koncepta (energetske) solidarnosti ćemo govoriti u odeljku u kome razmatramo pitanje solidarnosti u kontekstu slučaja *OPAL* (predmet T-883/16), koji se našao pred Opštim sudom Evropske unije. Konačno, kada je reč o odnosu pravde i solidarnosti, pojedini teoretičari ističu da pravda (*justice*) predstavlja univerzalnu vrednost koja se „primenjuje na svakoga i svuda”, dok se solidarnost neguje samo među onima koji imaju osećaj povezanosti i zajedništva, odnosno samo na one koji dele iste vrednosti (Rüdiger and Chia 2009, 58). Sa druge strane, postoje teoretičari koji zastupaju stav da, pored solidarnosti koja postoji „unutar porodice, među susedima, unutar regiona ili nacije”, postoji i solidarnost sa celim čovečanstvom – što bi predstavljalo univerzalističku ili kosmopolitsku predstavu solidarnosti (Lahusen and Grasso 2018, 5).

Dakle, solidarnost bi, prema dominantnom shvatanju, trebalo da podrazumeva postojanje „zajedničkog interesa” i „uzajamnu podršku unutar grupe” (Domurath 2013, 460). To u velikoj meri može da objasni stidljivo pominjanje solidarnosti u osnivačkim ugovorima Evropskih zajednica iz pedesetih godina prošlog veka. Naime, dve ključne države pomenutih zajednica su tek okončale ratna neprijateljstva i bilo je neophodno uspostaviti odnose na novim osnovama. Početak integrativnog procesa je podrazumevao izvesno vreme kako bi se izgradio osećaj zajedništva ili makar definisanja zajedničkih interesa članica. Nema sumnje da je primarno polje integracije u početnim godinama bilo polje ekonomije. Ekonomska integracija je podrazumevala, najpre, uspostavljanje carinske unije, potom i ambiciozniji cilj jedinstvenog evropskog tržišta. Paralelno sa procesom *prođublivanja* tekao je i proces *proširenja* Evropske zajednice. Naročito je bio značajan prvi talas proširenja, kada su Danska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska postale nove članice. Potonje dve su doprinele da se unutar Zajednice dodatna pažnja posveti pitanju dispariteta među pojedinim regionima unutar Zajednice (Manzella and Mendez 2009, 8). Nesporno je da je svako naredno proširenje doprinosilo diskusiji o razlikama među starim i novim članicama Zajednice, što je bio jasan pokazatelj da ona više ne okuplja države

sličnih ekonomskih performansi, već da postoje očigledne razlike kako među državama članicama tako i među pojedinim regionima unutar država. To je doprinelo i da se o solidarnosti počne češće govoriti na nivou organizacije, kao i da novi ugovori, počev od Ugovora iz Mastrihta, posvete dodatnu pažnju pitanju solidarnosti. Možda se ova promena najbolje ogleda kroz prerastanje Evropske zajednice (*European Community*) u Evropsku uniju (*European Union*), koja je označila i da nije više reč o čisto ekonomskoj integraciji, već i da je otpočeo proces političke integracije.

U Ugovoru iz Mastrihta se na nekoliko mesta eksplicitno pominje reč solidarnost. Pored preambule u kojoj se pominje „produblјivanje solidarnosti među narodima“, solidarnost se pominje i u pridođatom Protokolu o ekonomskoj i socijalnoj koheziji, kao i u Deklaraciji o Zapadnoevropskoj uniji (Treaty on European Union 1992). Pored pominjanja solidarnosti u kontekstu odnosa između naroda, u Ugovoru se pominje i solidarnost među državama članicama. Kada je reč o konkretnim politikama Unije, solidarnost se pominje u delu Ugovora u kojem se govori o teritorijalnoj i socijalnoj koheziji, kao i u odredbama o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici – gde se kaže da „države članice treba da aktivno i bezrezervno podržavaju spoljnu i bezbednosnu politiku Unije u duhu lojalnosti i uzajamne solidarnosti“ (Treaty on European Union 1992, art. J.1). Ugovor iz Amsterdama je dodao još da „države članice treba da rade zajedno kako bi unapredile i razvile svoju uzajamnu političku solidarnost“ (Treaty of Amsterdam 1997), kao i da se prilikom uzdržavanja od glasanja u Uniji države članice postave tako da to bude „u duhu uzajamne solidarnosti...“ (Treaty of Amsterdam 1997, art. J.13). Pomenuta sintagma „u duhu (uzajamne) solidarnosti“ je naročito primetna u poslednjem *Reformskom ugovoru*, odnosno u Ugovoru iz Lisabona, o kome će biti više reči u narednom delu rada.

3. SOLIDARNOST U UGOVORU IZ LISABONA: ILI KAKO SMO STIGLI DO ENERGETSKE SOLIDARNOSTI?

Do sada smo razmotrili kako se ideja o solidarnosti razvijala u osnivačkim ugovorima od Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglј i čelik, pa sve do usvajanja poslednjeg Reformskog ugovora, odnosno do Ugovora iz Lisabona. Ovim poslednjim Ugovorom se sam pojam solidarnosti pominje više od dvadeset puta, što govori o većem značaju i većoj pažnji koja je posvećena samoj solidarnosti. Ne treba zaboraviti da je Ugovoru iz Lisabona prethodilo tzv. *Veliko proširenje* iz 2004. godine, kada je u članstvo primljeno deset novih država, a tri godine kasnije u članstvo su primljene Bugarska i Rumunija. Disparitet između tzv. *starih* i *novih* članica postao je očigledan naročito nakon proširenja Unije iz 2004. godine.

Kada je reč o pominjanju solidarnosti u Ugovoru iz Lisabona, naročitu pažnju autora i javnosti privuklo je pominjanje solidarnosti u Članu 2. Ugovora

o Evropskoj uniji, u kojem se govori o vrednostima na kojima se temelji Unija. Jedan deo autora piše kako solidarnost predstavlja „sistem vrednosti Unije” u kontekstu Člana 2. Ugovora o Evropskoj uniji (Badanova 2019, 116), ali ako se pažljivije pročita pomenuti član može se uočiti da se solidarnost ne pominje u prvoj rečenici, u kojoj se pominju vrednosti na kojima je Unija zasnovana – poput „poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina” (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2010, art. 2). Solidarnost se pominje tek u drugoj rečenici, gde se doslovno kaže da „su te vrednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, *solidarnost* (podvukao autor) i jednakost žena i muškaraca” (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2010, art. 2). Tumačenje i razrešenje nedoumica u vezi sa formulacijom odredbi osnivačkih ugovora je u domenu nadležnosti Suda pravde Evropske unije, dok se sama sudska praksa ubraja u izvore prava EU (Vukadinović i Vukadinović Marković 2020, 136). Mnogo je jasnije navođenje solidarnosti kao univerzalne vrednosti u tekstu Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, u kojoj se ističe da se „Unija temelji na nedeljivim, univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i *solidarnosti* (podvukao autor)...” (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2010).

Kada je reč o novinama koje Ugovor iz Lisabona uvodi prilikom poimanja solidarnosti, uspostavlja se dodatna dimenzija solidarnosti, odnosno međugeneracijska dimenzija solidarnosti (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2010, art. 3). Dakle, nije više samo reč o solidarnosti među državama članicama i njihovim narodima, već i o solidarnosti među generacijama. Solidarnost se, pored oblasti spoljnog delovanja Unije, sada pominje i u kontekstu neophodnih mera koje se preduzimaju u slučaju da se „pojave ozbiljne teškoće u snabdevanju određenim proizvodima, naročito u oblasti energetike” (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2010, art. 122). Takođe, u Ugovor je uneta posebna *klausula solidarnosti*, i ona sadrži detaljna uputstva za Uniju i njene države članice u slučaju da je „neka država članica meta terorističkog napada, žrtva prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim delovanjem” (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2010, art. 222). U tom slučaju države članice su dužne da deluju i postupaju „u duhu solidarnosti” (*in a spirit of solidarity*). Već smo pomenuli da se solidarnost pominje u preambuli Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, ali i sama glava IV Povelje je posvećena solidarnosti – obuhvatajući niz prava radnika, socijalne pomoći, zaštite potrošača i životne sredine, pristupa službama od opšteg privrednog interesa i pitanja zdravstvene zaštite.

Konačno, solidarnost se pominje i u Članu 194. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) koji je posvećen energetici (*Title XXI Energy*) i koji će biti u središtu našeg razmatranja kada budemo razmatrali načelo energetske solidarnosti. Takođe, sintagma „u duhu solidarnosti” upotrebljena je i u samom Članu 194. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Ugovorom iz Lisabona je i prvi put jedan član isključivo posvećen energetici, za razliku od prethodnih osnivačkih ugovora. Interesantno je da je diskusija o energetske solidarnosti započela i pre usvajanja Ugovora iz Lisabona, a intenzivirana je donošenjem člana o energetici koji predviđa i solidarnost država članica prilikom ostvarivanja ciljeva u oblasti energetske politike.

Pojedini autori su već pre par godina pisali o postojanju načela energetske solidarnosti i upućivali na Član 194. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (Andoura 2013, 19), iako se u samom Članu 194. UFEU ne pominje eksplicitno načelo solidarnosti. U istoj studiji se priznaje da „ugovor ne pruža jasnu definiciju solidarnosti”, ali i da su se „efektivnost i politički značaj načela već pokazali nekoliko puta” (Andoura 2013, 19). Slično, Turksen svedoči o „jednoj od najvećih promena uvedenoj Ugovorom iz Lisabona u vezi sa energetikom, a to je, dakako, *načelo solidarnosti*” (Turksen 2018, 19). Autori koji zastupaju suprotan stav navode kako „značenje solidarnosti u ovom kontekstu (Člana 194. UFEU, prim. aut) ostaje neodređeno” (Maltby 2013, 440), odnosno da formulacija „u duhu solidarnosti” iz Lisabonskog ugovora predstavlja pre zalaganje nego pravnu obavezu (Konstadinides 2011, 11).

Zanimljivo je da su diskusije o postojanju načela energetske solidarnosti pokrenute i pre donošenja odluke Opšteg suda u slučaju *OPAL*, što znači da je pitanje solidarnosti u oblasti energetike već bilo prisutno u javnom diskursu i među naučnicima. Ipak, jedna od glavnih nedoumica u vezi sa načelom energetske solidarnosti odnosila se na pravnu prirodu solidarnosti i pitanje da li solidarnost predstavlja pravnoobavezujuće načelo ili samo proklamovanu vrednost.

4. OD „DUHA SOLIDARNOSTI” DO NAČELA ENERGETSKE SOLIDARNOSTI: SLUČAJ OPAL

U prethodnom delu rada delimično smo se osvrnuli i na debatu o solidarnosti, koja je počela pre donošenja Ugovora iz Lisabona, a koja je dodatno podstaknuta rešenjima sadržanim u pomenutom Ugovoru. Već smo istakli da će predmet našeg interesovanja biti pitanje solidarnosti u oblasti energetike, ali smo se dotakli i nedoumica u vezi sa opštim pojmom solidarnosti u osnivačkim ugovorima.

Kada je reč o sintagmi „u duhu solidarnosti”, koja je sadržana u Članu 194. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, ona je našla mesto u još četiri člana Lisabonskog ugovora (Čl. 24, 31, 122, 222). Pored Člana 194. Lisabonskog

ugovora koji je isključivo posvećen energetici, i Član 122. Ugovora pominje oblast energetike u kontekstu javljanja „ozbiljnih teškoća u snabdevanju određenim proizvodima“, pri čemu „Savet, na predlog Komisije, može u duhu solidarnosti (podvukao autor) među državama članicama odlučiti o merama...“ (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2010, art. 122). Treba dodati da se i Član 222. Lisabonskog ugovora, odnosno tzv. *klauzula solidarnosti*, može posredno odnositi na polje energetike. Naime, pomenuti član reguliše postupanje država članica i Unije u slučaju da je „neka država članica meta terorističkog napada, žrtva prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim delovanjem“ (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2010, art. 222). Energetska mreža i infrastruktura je od ključne važnosti za svaku državu i jasno je da u određenim okolnostima može biti ugrožena rizicima koji su pomenuti u Članu 222. Lisabonskog ugovora. Sve do sada rečeno govori u prilog tome da se sintagma „u duhu solidarnosti“ iz Lisabonskog ugovora, u najmanje tri od pet puta pominjanja u Ugovoru, posredno ili neposredno odnosi na oblast energetike.

Formulacija sintagme „u duhu solidarnosti“ iz Lisabonskog ugovora je, kao što smo prethodno izložili, prouzrokovala različita mišljenja u akademskom polju. Jedan deo teoretičara smatra da takva formulacija podrazumeva postojanje načela solidarnosti, koje predstavlja pravnoobavezujući princip. Drugi autori, pak, smatraju da ovakva formulacija u tekstu Lisabonskog ugovora izaziva sumnju da li je reč o principu sa pravnom obaveznošću. Jednu od prvih naznaka šta bi solidarnost, odnosno „duh solidarnosti“, trebalo da predstavlja dao je Opšti sud u postupku koji je Poljska pokrenula protiv Evropske komisije (slučaj *OPAL* ili T-883/16).

Kada je reč o slučaju *OPAL*, Poljska se usprotivila odluci Evropske komisije da dozvoli da se izmene uslovi odluke o izuzeću gasovoda *OPAL*, koji se nalazi na teritoriji Nemačke. Pomenuti gasovod predstavlja kopneni produžetak gasovoda Severni tok 1, kroz koji se transportuje gas iz Rusije u Nemačku. Kada je reč o gasovodima koji se nalaze na teritoriji Evropske unije, odnosno na teritoriji njenih država članica, oni potpadaju pod režim energetske propisa koji su sukcesivno usvajani od kraja devedesetih godina prošlog veka (tzv. *energetski paketi* i drugi propisi). Gasovod *OPAL* je, najpre, izuzet od primene određenih odredbi energetske propisa (Directive 2003/55/EC, art. 22) na osnovu odluke nemačkog regulatornog tela (Bundesnetzagentur – BNetzA) 2009. godine. Na osnovu zahteva podnetog nemačkom regulatornom telu da se izmene pojedini uslovi dodeljenog izuzeća, od kojih je najznačajniji bio da se smanji ili ukine ograničenje na kapacitet gasa koji se transportuje gasovodom, doneta je odluka da se određeni uslovi iz prvobitne odluke o izuzeću izmene. Iako je imala nekoliko primedbi, Evropska komisija je podržala da se uslovi iz odluke o izuzeću izmene, čime je otvorena mogućnost za protok veće količine gasa kroz gasovod *OPAL*. Poljska, koja je bila podržana od strane Litvanije i Letonije, podnela je

tužbu protiv Evropske komisije smatrajući da se izmenom uslova iz odluke o izuzeća gasovoda OPAL, između ostalog, narušava *načelo energetske sigurnosti* i *načelo energetske solidarnosti* (Republic of Poland v European Commission 2019, para. 51).

U narednom delu rada nećemo analizirati sve navode iz tužbe, već ćemo se ograničiti na pitanje energetske solidarnosti. Opšti sud je u odluci iz septembra 2019. godine podržao većinu navoda Poljske i, između ostalog, utvrdio je postojanje načela energetske solidarnosti. Komisija nije u predviđenom roku uložila žalbu na odluku Opšteg suda, ali je zato pred Sudom pravde to učinila Nemačka, koja je i podržala Komisiju u postupku koji je protiv nje pokrenula Poljska. Iako je reč o prvostepenoj odluci, smatramo da je ona značajna sa aspekta poimanja energetske solidarnosti i tumačenja solidarnosti u kontekstu energetike. Dve dileme su naročito prisutne kada se razmatra pitanje energetske solidarnosti, pa i solidarnosti uopšte. Prva se odnosi na pitanje da li solidarnost predstavlja načelo koje podrazumeva pravnu obaveznost ili samo proklamovanu vrednost kojoj se teži. Druga dilema se odnosi na pitanje da li solidarnost obavezuje samo u vanrednim okolnostima, odnosno u slučajevima kriza, ili se solidarnost mora poštovati u svakoj situaciji, bez obzira da li je reč o redovnim ili vanrednim okolnostima. Pomenute dileme će biti izložene u naredna dva potpoglavlja.

4.1. Energetska solidarnost kao pravno načelo

Jedno od prvih pitanja koje se postavilo pred Opštim sudom jeste da li solidarnost koja se pominje na nekoliko mesta u Lisabonskom ugovoru, naročito solidarnost koja se pominje u Članu 194. UFEU, predstavlja obavezu pravnog karaktera ili je reč samo o proklamovanoj vrednosti koja nije obavezujuće prirode. Poljska je tvrdila da „načelo solidarnosti” iz Člana 194. UFEU predstavlja jedan od prioriteta Evropske unije kada je reč o sprovođenju energetske politike. Glavni razlog zašto je Poljska tvrdila da je prekršeno načelo energetske solidarnosti jeste u bojazni da bi veće količine prirodnog gasa koji se transportuje iz Rusije u Nemačku dovele do smanjenja ili čak prekida transporta gasa iz Rusije kroz istočne članice Unije.

Za razliku od Poljske koja je tvrdila da solidarnost, koja se pominje u Članu 194. UFEU, predstavlja načelo koje obavezuje kako Uniju tako i države članice, Komisija je bila drugačijeg stava. Ona je tvrdila da energetska solidarnost ne predstavlja pravni već politički koncept. Suprotstavljene pozicije dve strane u postupku u velikoj meri podsećaju na suprotstavljena mišljenja teoretičara kada je reč o prirodi solidarnosti, koja se pojavljuje u Lisabonskom ugovoru. Već smo pomenuli da sintagma „u duhu solidarnosti”, koja se pominje na par mesta u Ugovoru iz Lisabona, i naročito u Članu 194. UFEU, ostavlja prostora za različite interpretacije.

U polju energetike pitanje se dodatno komplikuje činjenicom da već postoji akt koji uređuje detaljnije mehanizam solidarnosti, a to je Uredba 2017/1938 o merama zaštite sigurnosti snabdevanja prirodnim gasom (Regulation 2017/1938). U pomenutoj Uredbi se navode konkretne mere koje države članice treba da preduzmu u slučaju poremećaja ili krize u snabdevanju prirodnim gasom. Dakle, ovom Uredbom je propisana obaveza postupanja država članica primenom mere solidarnosti. Za razliku od Lisabonskog ugovora koji sadrži odredbe opšteg karaktera, Uredbom je na detaljan način propisano šta se podrazumeva pod obavezom solidarnosti. Tako, Fleming uočava da „duh solidarnosti” iz Lisabonskog ugovora predstavlja „programatsku izjavu koja ne nudi konkretnu definiciju”, dok Uredba 2017/1938 sadrži niz propisanih mera koje države treba da preuzmu u skladu sa obavezom solidarnosti (Fleming 2019, 107).

Opšti sud je podržao navode Poljske kada je reč o postojanju načela energetske solidarnosti kao obavezujućeg principa. Sud je, najpre, utvrdio da „*duh solidarnosti* koji se spominje u Članu 194. stavu 1. UFEU jeste specifičan izraz, u tom polju, opšteg načela solidarnosti između država članica...”, te da je „to načelo temelj čitavog sistema Unije...” (Republic of Poland v European Commission 2019, para. 60). Sud dodaje da:

... načelo obuhvata prava i obaveze kako za Uniju tako i za države članice. Sa jedne strane, Unija je dužna da poštuje obavezu solidarnosti i, sa druge strane, države članice su dužne da poštuju obavezu solidarnosti između sebe i u odnosu na zajednički interes Unije i njene politike (Republic of Poland v European Commission 2019, para. 70).

Iako je Sud utvrdio da postoji obaveza solidarnosti kako za države članice tako i za samu Uniju. Ipak, postavlja se pitanje u čemu se sastoji obaveza solidarnosti. U odluci Opšteg suda se navodi da:

načelo solidarnosti sadrži i opštu obavezu Unije i država članica da u okviru izvršavanja svojih obaveza vode računa o interesima drugih aktera (Republic of Poland v European Commission 2019, para. 72).

Na taj način, Sud je otklonio nedoumice kada je reč o prirodi solidarnosti u kontekstu energetike i ustanovio da Komisija nije uzela u obzir pitanje solidarnosti kada se razmatralo o izmeni uslova odluke o izuzeću gasovoda OPAL. Ipak, konačnu odluku će doneti Sud pravde po žalbi Nemačke. Interesantno je da Nemačka tvrdi, kao što je to prethodno činila i Komisija, kako „načelo energetske solidarnosti iz Člana 194. UFEU je kao opšte načelo samo politički pojam, a ne pravni kriterijum”, kao i da „iz načela energetske solidarnosti u primarnom zakonodavstvu ne mogu proizlaziti nikakva konkretna prava i obaveze za Uniju i/ili države članice. Naročito, iz tog apstraktnog načela ne proizlaze obaveze za

izvršna tela, poput obaveze ispitivanja za Evropsku komisiju prilikom njenog odlučivanja” (Federal Republic of Germany v General Court 2019).

4.2. Solidarnost u svakoj situaciji

Druga dilema o kojoj se razmatralo prilikom donošenja odluke odnosi se na pitanje da li solidarnost obavezuje samo u slučaju krize, odnosno vanrednih okolnosti, ili se solidarnost mora poštovati u svakoj situaciji. Najveći broj tekstova u polju akademije razmatra pitanje solidarnosti u kontekstu neke od kriza, poput migrantske krize (García Agustín and Bak Jørgensen 2019), finansijske krize (Hipold 2015), a u poslednje vreme sve se više govori o solidarnosti u Evropskoj uniji u kontekstu pandemije izazvane koronavirusom (Beaucillon 2020).

Kada je reč o solidarnosti u oblasti energetike, nedoumice su podstaknute već pomenutom Uredbom 2017/1938 o merama zaštite sigurnosti snabdevanja prirodnim gasom. Naime, ova Uredba propisuje meru solidarnosti isključivo za trenutke kada je ugroženo snabdevanje prirodnim gasom, odnosno u slučaju nastupanja krize (Regulation 2017/1938, art. 13). Treba napomenuti da je Uredba 2017/1938 zamenila prethodnu Uredbu br. 994/2010, a koja je doneta nakon krize u snabdevanju prirodnim gasom iz Rusije 2009. godine, usled spora ruske i ukrajinske strane (Fleming 2019, 103; Obrenović 2020, 267). Iz toga proizlazi da je mehanizam solidarnosti, predviđen Uredbom 2017/1938, u biti „poslednje sredstvo” u slučaju hitnosti (Buschle and Talus 2019, 7), odnosno kada je ugrožena sigurnost snabdevanja u jednoj ili više država članica. Za razliku od pomenute Uredbe, iz Člana 194. UFEU nije jasno da li je reč o solidarnosti koja obavezuje države članice samo u kriznim situacijama, ili su članice obavezane solidarnošću u svim situacijama.

Slučaj *OPAL* koji se našao pred Opštim sudom nije se odnosio na slučaj krize koja je nastupila. To je bio razlog zašto je Komisija tvrdila da se pominjanje solidarnosti u Članu 194. UFEU „odnosi samo na situacije krize u snabdevanju ili funkcionisanju unutrašnjeg tržišta prirodnog gasa...” (Republic of Poland v European Commission 2019, para. 65). Opšti sud se nije složio sa stavom Komisije, i istakao da:

suprotno onome što Komisija navodi, načelo energetske solidarnosti se ne može ograničiti na takve vanredne situacije, koje isključivo potpadaju pod nadležnost zakonodavca Unije, nadležnost koja je sprovedena, sekundarnim pravom, donošenjem Uredbe br. 994/2010 (zamenjene Uredbom (EU) 2017/1938 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2017. o merama zaštite sigurnosti snabdevanja prirodnim gasom i stavljanju van snage Uredbe 994/2010 (SL. 2017., L280, str. 1)) (Republic of Poland v European Commission 2019, para. 71).

Sud je na taj način otklonio nedoumicu u pogledu primene načela energetske solidarnosti, kao i u kojim situacijama solidarnost obavezuje države članice i samu Uniju. Ipak, postavlja se pitanje da li postoje situacije u kojima se načelo energetske solidarnosti neće primeniti, odnosno da li postoje određena ograničenja kada je reč o primeni načela. U odluci se kaže da „primena načela energetske solidarnosti ipak ne znači da politika Unije u polju energetike ne sme ni u kom slučaju da ima negativan uticaj na pojedinačne interese države članice u polju energetike (Republic of Poland v European Commission 2019, para. 77). Za razliku od stava Opšteg suda, Nemačka je u žalbi, poput Evropske komisije, navela da je „načelo energetske solidarnosti samo vanredni mehanizam koji se primenjuje izuzetno i u striktnim okolnostima”, te da „ne mora da se uzme u obzir prilikom donošenja svake odluke Evropske komisije” (Federal Republic of Germany v General Court 2019).

Ostaje da se vidi kakav će stav zauzeti Sud pravde u ovom slučaju, koji će doneti i konačnu odluku po tom pitanju. Ugledni autori iz oblasti prava energetike tvrde kako je reč o „važnoj odluci sa potencijalno dalekosežnim posledicama”, čak iako „sve posledice presude nisu još uvek jasne” (Buschle and Talus 2019, 6). Svih prethodnih godina „princip solidarnosti je bio uspavana leptotica”, sve dok je nije probudio „princ koji je, ispostaviće se, stigao iz Luksemburga” (Buschle and Talus 2019, 8). Naposljetku, čini se da su i pre donošenja konačne odluke pokrenuta značajna pitanja kada je reč o poimanju solidarnosti, naročito u kontekstu energetike i energetske politike Unije, ali i o konceptu solidarnosti uopšte.

5. ZAKLJUČAK

Solidarnost je jedna od vrednosti koja je prisutna od nastanka Evropske unije, odnosno od Zajednica koje su joj prethodile. Reč solidarnost je svoje mesto našla još u Šumanovoj deklaraciji, koja je prethodila nastanku Evropske zajednice za uglj i čelik. Ipak, u osnivačkim ugovorima iz pedesetih godina je našla skromno mesto, tek u preambuli Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik, odnosno Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice. Paralelno sa pominjanjem solidarnosti u osnivačkim ugovorima, vodila se i akademska debata o tome šta predstavlja solidarnost.

Za razliku od drugih vrednosti, čini se da je solidarnost jedna od najmlađih. Godinama je bila, ali u većoj meri i dalje je, u senci drugih vrednosti i principa poput demokratije, vladavine prava, jednakosti, ljudskih prava, manjinskih prava i pravde. Jedan od prvih teoretičara koji je na sistematičan način uveo solidarnost u polje nauke jeste francuski sociolog Emil Dirkem. Solidarnost se iz polja sociologije preselila i u druge naučne discipline, uključujući i različite grane prava. Nedoumice koje se i dalje javljaju kada je reč o prirodi solidarnosti tiču se pitanja da li je reč o pravnoobavezujućem načelu. Teoretičari iz oblasti

prava nemaju jedinstven stav kada je reč o pravnoj prirodi solidarnosti, odnosno da li je reč o političkom konceptu programatskog karaktera ili o pravnom načelu.

Velike izmene u pogledu obaveze solidarnosti uvedene su Lisabonskim ugovorom, u kome se reč solidarnost pominje preko dvadeset puta. Novina uvedena ovim Ugovorom je i poseban Član 194. UFEU koji je isključivo posvećen energetici i koji sadrži reč solidarnost. Na više mesta se u Lisabonskom ugovoru može naći sintagma „u duhu solidarnosti”, što je izazvalo nedoumice u pogledu toga da li je solidarnost obavezujuće načelo. Odgovor na ovo pitanje pružio je Sud pravde u slučaju koji je Poljska pokrenula protiv Evropske komisije, tvrdeći, između ostalog, da Komisija nije uvažila načelo energetske solidarnosti prilikom odlučivanja.

Dva su značajna pitanja kada je reč o energetske solidarnosti, ali i solidarnosti uopšte, i koja je razmatrao Opšti sud u slučaju *OPAL*. Prvo, da li solidarnost predstavlja načelo pravne prirode, i drugo, da li se obaveza solidarnosti odnosi samo u situacijama krize ili se primenjuje u svakoj situaciji. Dok je Komisija tvrdila da je u pitanju koncept političke prirode, Sud je zauzeo drugačiji stav ističući da načelo solidarnosti obavezuje kako države članice tako i Uniju. Kada je reč o primeni obaveze solidarnosti, Sud je, za razliku od mišljenja Komisije, utvrdio da ona ne obavezuje samo u slučaju krize i izuzetnih okolnosti. Konačna odluka u ovom slučaju se očekuje od Suda pravde na osnovu žalbe koju je podnela Nemačka, ali je nesumnjivo da su pokrenuta značajna pitanja kada je reč o poimanju energetske solidarnosti, koja se mogu preneti i na polje opšteg pojma solidarnosti.

LITERATURA

- Andoura, Sami. 2013. “Energy solidarity in Europe: from independence to interdependence”. *Studies & Reports*, No. 99, Notre Europe – Jacques Delors Institute, 1–107.
- Badanova, Ielyzaveta. 2019. “Making sense of solidarity in international law: input from the integration of the European gas market”. *European journal of legal studies*, Vol. 11, No. 2, 105–141.
- Beaucillon, Charlotte. 2020. “European Solidarity in Times of Emergency: An Introduction to the Special Focus on COVID-19 and the EU”. *European Papers*, Vol. 5, No 1, *European Forum*, Highlight of April 25, 2020, 687–689.
- Beutler, Bengt. 2017. “Solidarity in the EU: A Critique of Solidarity and of the EU”. In Andreas Grimm and Susanne My Giang (eds.), *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis*, (21–35). Cham: Springer.
- Buschle, Dirk and Talus, Kim. 2019. “One for All and All for One? The General Court Ruling in the *OPAL* Case”. *Oil, Gas & Energy Law*, Vol. 17, Issue 5, 1–12.

- Dirkem, Emil. 1972. *O podeli društvenog rada*. Beograd: Prosveta.
- Domurath, Irina. 2013. "The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach". *Journal of European Integration*, Vol. 35, No. 4, 459–475.
- Fleming, Ruven. 2019. "A legal perspective on gas solidarity". *Energy Policy*, Vol. 124, 102–110.
- García Agustín, Óscar and Bak Jørgensen, Martin. 2019. *Solidarity and the 'Refugee Crisis' in Europe*. Cham: Palgrave Pivot.
- Hipold, Peter. 2015. "Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union". *Yearbook of European Law*, Vol. 34, No. 1, 257–285.
- Konstadinides, Theodore. 2011. Civil protection in Europe and the Lisbon 'solidarity clause': A genuine legal concept or an article exercise. Working Article, Uppsala Faculty of Law.
- Kotzur, Markus. 2017. "Solidarity as a Legal Concept". In Andreas Grimm and Susanne My Giang (eds.), *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis*, (37–45). Cham: Springer.
- Lahusen, Christian and Grasso, Maria T. (eds.). 2018. *Solidarity in Europe Citizens' Responses in Times of Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Maltby, Tomas. 2013. "European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism". *Energy Policy*, Vol. 55, 435–444.
- Manzella, Gian Paolo and Mendez, Carlos. 2009. The turning points of EU Cohesion policy. Report Working Paper.
- Obrenović, Strahinja. 2020. „Nastavak gasnog (ne)sporazuma? Gasprom, Naftogas i tranzit ruskog gasa u Evropu nakon 2019". *Kultura polisa*, br. 42, 261–277.
- Sangiovanni, Andrea. 2013. "Solidarity in the European Union". *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 33, Issue 2, 213–241.
- Turksen, Umut. 2018. *EU Energy Relations with Russia: Solidarity and the Rule of Law*. Abingdon, New York: Routledge.
- Vasiljević, Jelena. 2019. „(Nova) Razmišljanja o solidarnosti: od etike zajedništva do političkog principa zajednice". U Adrijana Zaharijević i Katarina Lončarević (urs.), *Feministička teorija je za sve*, (361–376). Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju; Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Vukadinović, Radovan D. i Vukadinović Marković, Jelena. 2020. *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Wolftrum, Rüdiger and Kojima, Chie (eds.). 2009. *Solidarity: A Structural Principle of International Law*. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg: Springer.

DOKUMENTA

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, March 30, 2010, *Official Journal of the European Union*, C 83.

Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC, June 26, 2003, *Official Journal of the European Union*, L 176/57.

Federal Republic of Germany against the judgment of the General Court delivered on 10 September 2019 in Case T-883/16, Republic of Poland v European Commission, Appeal brought on 20 November 2019, Case C-848/19 P. Available from: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=222692&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11780591> (accessed 20/10/2020).

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, November 12, 2010, *Official Journal of the European Union*, L 295/1.

Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010, October 28, 2017, *Official Journal of the European Union*, L 280/1.

Republic of Poland v European Commission, Judgment of the General Court of 10 September 2019, Case T-883/16. Available from: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=T-883/16#> (accessed 5/10/2020).

Šumanova deklaracija, 9. maj 1950. godine. Deklaracija prevedena na srpski jezik dostupna na: <http://www.ius.bg.ac.rs/prof/materijali/jovmil/clanci/SUMANOVA%20DEKLARACIJA.pdf> (pristupljeno: 25.10.2020).

Treaty Establishing the European Coal and Steel Community and Annexes I-III, Paris, April 18, 1951, *United Nations – Treaty Series* 140.

Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, November 10, 1997, *Official Journal of the European Communities*, C340/1.

Treaty on European Union (with protocols and final act). Concluded at Maastricht, February 7, 1992, Registration No. 30615, *United Nations – Treaty Series*, Vol. 1757, 1–30615.

Strahinja Obrenović

FROM THE GENERAL PRINCIPLE OF SOLIDARITY TO THE ENERGY SOLIDARITY

SUMMARY

In September 2019, the General Court of the European Union established the principle of energy solidarity in a case initiated by Poland against the European Commission (*OPAL* case). The mentioned case can be considered through the ongoing debate about the European solidarity. The necessity of introducing solidarity at the European level has raised significant questions. First is the question whether solidarity in the European Union is a legal or political principle, and whether non-compliance with solidarity entails legal consequences such as sanctions. The second question refers to the situation in which the principle of solidarity is applied, and whether the principle of solidarity binds actors in extraordinary circumstances or it must always be respected. Having in mind the mentioned case, the aim of this paper is to point out certain issues that have arisen from the interpretation of energy solidarity, and which can be considered through the prism of the existing debate on solidarity in Europe.

KEYWORDS: *solidarity, European Union, european solidarity, energy solidarity, principle of solidarity, OPAL case.*