

прегледни рад  
достављен: 1. 4. 2022.  
прихваћен за објављивање: 10. 9. 2022.  
УДК 351:620.92(497.11)  
366.542

Страхиња ОБРЕНОВИЋ\*

## ЗАШТИТА ЕНЕРГЕТСКИ УГРОЖЕНИХ ПОТРОШАЧА КРОЗ УВОЂЕЊЕ КАТЕГОРИЈЕ ЕНЕРГЕТСКОГ СИРОМАШТВА

### Апстракт

Енергетско сиромаштво је већ препознато као проблем почетком 21. века, како на глобалном, тако и на европском нивоу. Реч је о феномену ког нису поштеђене ни развијене државе, али који је свакако присутнији у државама у развоју, односно неразвијеним државама. Ипак, ни данас нема јединствене дефиниције онога што представља енергетско сиромаштво, и оно се разликује од државе до државе и условљено је различитим околностима. Циљ овог рада је да укаже на неке карактеристике енергетског сиромаштва које су идентичне за све државе и регионе, као и да истакне разлике које могу да се јаве приликом дефинисања и мерења енергетског сиромаштва, што последично утиче и на различите мере и стратегије којима прибегавају државе како би се избориле са овим проблемом. У Европској унији су препознате категорије енергетски угрожених купаца, односно потрошача и енергетског сиромаштва у правно обавезујућим актима, нарочито од усвајања тзв. Трећег енергетског пакета. Када је реч о Србији, категорија енергетски угрожених купаца је препозната Законом о енергетици, а ближе регулисана Уредбом о енергетски угроженом купцу, док је појава енергетског сиромаштва дефинисана тек 2021. године усвајањем Закона о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије. Препознавањем ових категорија је начињен значајан позитиван искорак у домену заштите рањивих купаца, односно потрошача енергије, али преостаје да се види учинковитост мера које се предузимају како би се побољшао положај енергетски угрожених купаца, односно смањило или искоренило енергетско сиромаштво.

**Кључне речи:** енергетски угрожени купац, енергетско сиромаштво, енергетска ефикасност, енергетско тржиште

---

\* Асистент, Факултет политичких наука Универзитета у Београду,  
strahinja.obrenovic@fpm.bg.ac.rs.

## 1. УВОД

Проблематика енергетског сиромаштва већ неколико деценија представља предмет интересовања различитих аутора, државних органа и грађанског друштва на различитим нивоима – глобалном, регионалном, националном и локалном. Може се приметити да је концепт енергетског сиромаштва дуго био у сенци неких других феномена у домену енергетике, попут енергетске безбедности и сигурности снабдевања енергијом, либерализацијом енергетског тржишта и различитим механизмима формирања цена, као и утицајем области енергетике на животну средину. Заправо, може се тврдити да је либерализација енергетског тржишта, која је у већини држава започела у последњој деценији 20. века, допринела да се интензивније почне говорити о енергетски угроженим купцима и енергетском сиромаштву услед чињенице да је у великој мери дошло до деетатизације на енергетском тржишту. Ово се нарочито односило на тржиште електричне енергије, од чијег функционисања зависе сви сегменти живота.

Од почетка новог миленијума може се запазити тренд раста студија које су посвећене истраживању феномена енергетског сиромаштва. У тесној вези са енергетским сиромаштвом јесте и категорија енергетски угрожених купаца, односно потрошача, али у литератури се ипак прави извесна дистинкција између ових појмова и категорија. У наставку рада ћемо указати на разлике између категорија енергетски угрожених потрошача и енергетског сиромаштва. Један од главних проблема који се јавља приликом истраживања енергетског сиромаштва јесте његово препознавање и „мерење“ унутар сваке државе, што у великој мери утиче и на усвајање адекватних мера и њихову делотворну примену. Значајни напори учињени су на нивоу Европске уније како би се препознали проблеми енергетски угрожених купаца и нарочито енергетског сиромаштва, али је изостала униформна дефиниција услед разлика које постоје међу државама чланицама. Коначно, следећи пример великог броја европских земаља, Република Србија је најпре дефинисала категорију енергетски угроженог купца, а однедавно и појаву енергетског сиромаштва.

У наставку рада указаћемо на неке аспекте енергетског сиромаштва, проблеме који се јављају приликом истраживања енергетског сиромаштва и заштите енергетски угрожених купаца. Потом ћемо указати на разлике које постоје између категорије енергетски угрожених купаца и проблема енергетског сиромаштва. Трећа целина је посвећена питању регулисања положаја енергетски угрожених купаца и енергетског сиромаштва на нивоу Европске уније, док је последњи део посвећен регулисању ових питања у Републици Србији.

## 2. ПРЕПОЗНАВАЊЕ ПРОБЛЕМА ЕНЕРГЕТСКОГ СИРОМАШТВА

Сектор енергетике је у постратовском периоду карактерисало снажно присуство државе. То је значило да су махом државне компаније биле задужене да снабдевају грађане енергијом по приступачним ценама, и оне су требале да обезбеде континуирано и сигурно снабдевање у сваком тренутку. Оваква слика је нарочито била присутна на европском континенту, који је пролазио кроз период национализације и повећане државне регулације у стратешким секторима привреде, укључујући ту и сектор енергетике. Конкуренција на тржишту није постојала или се у најбољем случају радило о ограниченом конкурентском притиску са малим бројем привредних субјеката.

Значајан изазов по сигурно снабдевање енергентима представљао је Први нафтни шок почетком седамдесетих година прошлог века. Једна од последица овог догађаја је било и разматрање положаја крајњих потрошача, односно купаца и њихове рањивости у односу на раст цена енергије. Са друге стране, деценију касније дошло је до отпочињања процеса либерализације енергетског тржишта у појединим западним државама, што је утицало на отварање тржишта, уласка нових играча на енергетско тржиште и повећање конкуренције. Либерализација енергетског тржишта на нивоу Европске уније је почела тек крајем прошлог века, и њени резултати по положај крајњих купаца нису једнозначни услед дејства различитих фактора, од којих се издвајају раст цена енергије на глобалном тржишту од почетка двехиљадитих година.<sup>1</sup>

Питање енергетског сиромаштва је почело да се обликује као посебно у односу на појаву општег сиромаштва. Иако се могу уочити сличности између генералног поимања сиромаштва и енергетског сиромаштва као специфичног, истовремено се уочавају и разлике које постоје међу овим концептима. Наиме, не мора нужно да постоји знак једнакости између општег сиромаштва и енергетског сиромаштва, те нису искључене ситуације у којој неко домаћинство не спада у категорију сиромашних али може бити изложено ризику од енергетског сиромаштва. Ово у великој мери зависи од тога како дефинишемо енергетско сиромаштво, и које параметре и индикаторе узимамо као релевантне да бисмо једно домаћинство или појединог потрошача квалификовали као енергетски сиромашног.

Како поједини аутори запажају, феномен енергетског сиромаштва није био предмет већег академског интересовања у поређењу са другим појавама на енергетском тржишту које су имале великог утицаја на државе и друштва,

---

<sup>1</sup> G. Tanić, S. Filipović, „Zaštita potrošača u uslovima liberalizovanog tržišta električne energije“, *Industrija*, 36, 4, 2008, 49-50.

попут концепта енергетске безбедности, односно сигурности снабдевања и артикулисања проблема заштите животне средине, укључујући појаву климатских промена.<sup>2</sup> Иако се не зна тачно када је термин енергетског сиромаштва први пут употребљен, у литератури постоји слагање да су га Ишервуд (Isherwood) и Хенкук (Hancock) увели у своју студију за потребе описивања стања у којем су се многе државе и друштва нашли након Првог нафтног шока и драматичног пораста цена.<sup>3</sup> Иако је као појам уведен у поље истраживања, енергетско сиромаштво је постало предмет већег интересовања тек почетком новог миленијума. Приметно је да се у великом броју студија Уједињено Краљевство издваја као једна од држава која је прилично рано почела да разматра проблем енергетског сиромаштва као специфичан проблем и да предузима мере како би на њега адекватно одговорила. На том трагу су и аутори Беднар (Bednar) и Римс (Reames) када трде да је Уједињено Краљевство једна од првих држава света која је, након Првог нафтног шока 1973. године и озбиљних последица те кризе на домаћинства у самој Британији, суштински и „формално препознала и стратешки одговорила“ на енергетско сиромаштво.<sup>4</sup>

Један од основних проблема са којим се сусрећу аутори који истражују проблем енергетског сиромаштва јесте његово идентификовање и мерење. Претходно поменуто Уједињено Краљевство било је, такође, пионир када је реч о дефинисању енергетског сиромаштва (*fuel poverty*), али и у погледу увођења статистичких података још крајем деведесетих година прошлог века, узимајући у обзир различите индикаторе - куповну моћ, цене енергије и одржавање температуре у дому на одређеном нивоу, нарочито у току зимских месеци. Поред једног броја студија које су посвећене истраживању енергетског сиромаштва у Уједињеном Краљевству, још већи значај имало је увођење дефиниције енергетског сиромаштва кроз стратешка документа, и оно је дефинисано у односу на приходе домаћинства, тако да домаћинства која троше

---

<sup>2</sup> M. González-Eguino, “Energy poverty: An overview”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 47, 2015, 377.

<sup>3</sup> Према: R. Castaño-Rosa et al., “Towards a multiple-indicator approach to energy poverty in the European Union: A review”, *Energy & Buildings*, 193, 2019, 37.

<sup>4</sup> D. J. Bednar, T. G. Reames, “Recognition of and response to energy poverty in the United States”, *Nature Energy*, 5, 2020, 436. Треба напоменути да се у Уједињеном Краљевству помиње израз *fuel poverty* уместо широко распрострањеног појма енергетског сиромаштва (*energy poverty*). Томсон (Thomson), Снел (Snell), Лидел (Liddell) у свом раду наглашавају да се термин *energy poverty* више везује за државе у развоју и тиче се саме могућности приступа енергији, док је појам *fuel poverty* карактеристичан за развијене земље и односи се на приступачност енергије. Пошто су аутори са британског острва, они се опредељују за други појам у свом раду, иако признају да се појмови користе и наизменично, као синоними. Видети: Н. Thomson, С. Snell, С. Liddell, “Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition?”, *People, Place and Policy*, 10/1, 2016, 7.

више од 10% укупних прихода на употребу горива и загревање дома представљају домаћинства која су погођена енергетским сиромаштвом.<sup>5</sup> Тај праг од минимум 10% укупних прихода домаћинства који се одваја за обезбеђивање енергетских потреба домаћинства, установила је још Бордман (Boardman) 1991. године.<sup>6</sup> Коначно, доношењем Закона о топлим домовима и одржавању енергије (Warm Homes and Energy Conservation Act) 2000. године, ова држава је и формално-правно препознала проблем енергетског сиромаштва и потребу да ради на његовом смањивању.<sup>7</sup>

Проблем енергетског сиромаштва је поред Уједињеног Краљевства постао актуелан и у другим државама, али и у појединим међународним организацијама. Хеселман (Hesselman) је анализирао како се питање енергетског сиромаштва и право приступа енергији третира са аспекта међународног права, права Европске уније, али и националног права појединих држава.<sup>8</sup> У посебном делу рада ћемо се осврнути на питање како се енергетско сиромаштво разматра у Европској унији, што има значајних последица и на поимање енергетског сиромаштва у Републици Србији.

Треба рећи да већи број аутора сматра како су Уједињене нације адекватно место да се адресира проблем енергетског сиромаштва, нарочито кроз остваривање миленијумских циљева. Миленијумски развојни циљеви (MDG – *Millennium Development Goals*) Организације уједињених нација не спомињу специфично енергетско сиромаштво које је присутно у великом броју држава. Ипак, не може се порећи веза између различитих циљева прокламованих од стране Организације уједињених нација кроз Миленијумску декларацију и коришћења енергије, при чему сиромаштво, као генерална категорија, и енергетско сиромаштво, као специјална категорија, представљају значајну препреку остваривању циљева из Миленијумске декларације. Такође, сарадњом међународних организација – Међународне агенције за енергетику (IEA – *International Energy Agency*), Организације Уједињених нација за индустријски развој (UNIDO – *United Nations Industrial Development Organization*), и кроз Програм Уједињених нација за развој (UNDP – *United*

---

<sup>5</sup> The UK Fuel Poverty Strategy, Department for the Environment Food and Rural Affairs and Department of Trade and Industry, 2001, <http://www.berr.gov.uk/energy/fuel-poverty/strategy.htm>, 3. март 2022. године.

<sup>6</sup> B. Broadman, *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*, Belhaven Press, London, New York, 1991.

<sup>7</sup> Warm Homes and Energy Conservation Act 2000, “Her Majesty's Stationery Office (HMSO)”; Number: 2000, Chapter 31, 23/11/2000.

<sup>8</sup> M. Hesselman, “Energy poverty and household access to energy services in international, regional and national law” in: M. Roggenkamp, K. de Graaf, R. Fleming (eds.), *Energy Law, Climate Change and the Environment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2021, 695-706.

*Nations Development Programme*) истакнуто је питање енергетског сиромаштва, што се најбоље огледа кроз поглавље које је посвећено енергетском сиромаштву у публикацији *World Energy Outlook* из 2010. године.<sup>9</sup>

### 3. ГРАНИЦЕ СИРОМАШТВА, ЕНЕРГЕТСКИ УГРОЖЕНОГ КУПЦА И ЕНЕРГЕТСКОГ СИРОМАШТВА

У претходном делу рада смо видели да је проблем енергетског сиромаштва препознат од стране већег броја држава и међународних организација. Поставља се питање какав је однос енергетског сиромаштва, као специфичне форме сиромаштва и општег феномена сиромаштва. Такође, као што ћемо видети у овом делу рада, у многим документима се прави разлика између категорије угрожених потрошача, односно специфичне категорије енергетски угрожених купаца и појаве енергетског сиромаштва. Из тог разлога сматрамо да је потребно направити неколико напомена када је реч о овим појмовима, односно феноменима и указати на неке разлике које се јављају међу њима.

Многе дефиниције енергетског сиромаштва се доводе у везу са нивоом прихода које остварује домаћинство, као и висином издатака за приступ енергији. На основу тога би се могло закључити да домаћинства које живе у сиромаштву првенствено због ниских прихода или која представљају кориснике социјалне помоћи и заштите, истовремено потпадају под категорију енергетски сиромашних домаћинстава. Иако се у пракси често може повући знак једнакости између општег сиромаштва и специфичног облика сиромаштва - енергетског сиромаштва, то не мора увек да буде случај. Савим је могуће замислити да неко домаћинство, које се не може квалификовати као сиромашно, буде суочено са ризиком од енергетског сиромаштва. Ту долазимо и до главног проблема у вези са енергетским сиромаштвом, а то је његово препознавање, односно дефинисање. Као што ћемо видети у наставку рада, и даље не постоји јединствена дефиниција енергетског сиромаштва која би била универзално прихваћена. Покушај да се униформно дефинише појам енергетског сиромаштва је изостао и на нивоу Европске уније с обзиром на разлике и специфичне околности које постоје у свакој од држава чланица, те су државе чланице дефинисале енергетско сиромаштво на националном нивоу.

Већи број студија је посвећен идентификовању и мерењу енергетског сиромаштва. Поред покушаја мерења енергетског сиромаштва на глобалном нивоу, било је и покушаја појединих држава да измере енергетско сиромаштво

---

<sup>9</sup> S. Pachauri, D. Spreng, "Measuring and monitoring energy poverty", *Energy Policy*, 39, 12, 2011, 7497.

на националној разини.<sup>10</sup> Када је реч о индикаторима, уочљиво је да не постоји специфична мера енергетског сиромаштва и из тог разлога се користе посредни или прокси индикатори.<sup>11</sup> Тако, на пример, Томсон (Thomson), Снел (Snell) и Бузаровски (Bouzarovski) посматрају енергетско сиромаштво као интеракцију три варијабле – цена енергије, ниских прихода и енергетске неефикасности.<sup>12</sup> Они су у студији користили два индикатора (здравствено стање испитаника и њихово благостање), до којих се дошло тако што су испитаници давали различите одговоре и самовредновали своје здравствено стање и благостање, те су аутори студије упоређивали везу између поменутих индикатора и енергетског сиромаштва. Значај ове студије се огледа у томе што су обухваћене 32 земље у Европи, укључујући и државе изван Европске уније – попут Србије, Северне Македоније, Црне Горе и Турске. У закључку студије се наводи да је присутност енергетског сиромаштва изражена међу оним испитаницима који су оценили да је њихово здравствено стање и благостање на ниском нивоу.<sup>13</sup> На примеру овог истраживања може се уочити да се енергетско сиромаштво не тиче само ниских прихода, већ да на њега утичу и неки други фактори, попут цене енергије и енергената, као и енергетска (не)ефикасност.

Када је реч о „мерењу“ енергетског сиромаштва, добар део приступа полази или од потрошње домаћинства на енергију (*energy expenses*), или депривације, односно лишености енергије (*energy deprivation*). Болино (Bollino) и Боти (Botti) користе, како га они називају, „иновативан мултидимензионални индикатор“, који се базира на два важна аспекта енергетског сиромаштва, а то су приступачност енергије (*affordability*) и енергетска ефикасност (*efficiency*).<sup>14</sup> Значајан допринос њиховог истраживања се огледа у испитивању присутности енергетског сиромаштва међу појединим друштвеним групама, као што су жене, мигранти, људи који нису власници домаћинства већ живе као подстанари, и дошли су до закључка да су ове групе генерално подложније енергетском сиромаштву у односу на остатак популације.<sup>15</sup> Такође, потврђено је, као и у већини претходних студија, да је

---

<sup>10</sup> M. Bazilian et al., *Measuring energy access: supporting a global target*, Earth Institute, Columbia University, New York, 2010.

<sup>11</sup> У Европској унији се најчешће користе *EU-SILC* индикатори. Главна замјерка употреби поменутих индикатора јесте да они нису образовани са циљем да непосредно мере енергетско сиромаштво.

<sup>12</sup> H. Thomson, C. Snell, S. Bouzarovski, “Health, Well-Being and Energy Poverty in Europe: A Comparative Study of 32 European Countries”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14, 6, 2017, 1.

<sup>13</sup> *Ibidem*, 15.

<sup>14</sup> C. A. Bollino, F. Botti, “Energy poverty in Europe: a multidimensional approach”, *PSL Quarterly Review*, 70, 283, 2017, 500.

<sup>15</sup> *Ibidem*, 483, 493.

енергетско сиромаштво присутније у јужној и источној Европи у односу на остатак континента.

На сличном трагу, Нусбаумер (Nussbaumer), Базилијан (Bazilian) и Модии (Modi) уводе мултидимензионални индекс енергетског сиромаштва (MEPI – *Multidimensional Energy Poverty Index*), с обзиром на то да је концепт енергетског сиромаштва по природи мултидимензионалан.<sup>16</sup> Они се у својој студији ограничавају на категорију домаћинства, када разматрају питање енергетског сиромаштва. На тај начин су покривене неке активности карактеристичне за домаћинства, попут грејања, кувања, хлађења просторија, активности које су везане за разоноду и едукацију у домаћинству, рад кућних уређаја. Дакле, оваква дефиниција енергетског сиромаштва искључује неке установе које су такође рањиве у погледу приступа енергији, као што су здравствене, образовне установе, као и оне услуге које пружају друге јавне службе.

Може се приметити да се све већи број аутора интересује за проблем енергетског сиромаштва, што је допринело разматрању различитих аспеката овог проблема. Чак и у одсуству јединствене дефиниције енергетског сиромаштва, могу се издвојити неки индикатори коју указују на ризик од постојања енергетског сиромаштва. Уочљиво је да се енергетска неефикасност све више перципира као проблем који доприноси настанку или увећању енергетског сиромаштва, и да су мере које се предузимају да би се повећала енергетска ефикасност истовремено мере којима се смањује енергетско сиромаштво.<sup>17</sup> Енергетска неефикасност може да буде и један од разлога зашто неко домаћинство које се не квалификује као сиромашно, може да потпадне под категорију енергетског сиромаштва. Управо поједине студије сугеришу да не мора нужно да постоји висока позитивна корелација између новчаног (монетарног) сиромаштва и енергетског сиромаштва.<sup>18</sup>

Поред поменуте дистинктивности између општег сиромаштва и посебног енергетског сиромаштва, треба указати и на категорију енергетски угрожених потрошача или купаца, односно на сличности и разлике те категорије у односу на појаву енергетског сиромаштва. Најпре, категорија угрожених потрошача је регулисана на нивоу Европске уније усвајањем Трећег енергетског пакета, укључујући тржиште електричне енергије и природног гаса. Ову категорију угрожених потрошача Јовичић назива „секторским појмом угроженог потрошача“, који се у нашем случају односи на сектор

---

<sup>16</sup> P. Nussbaumer, M. Bazilian, V. Modi, “Measuring energy poverty: Focusing on what matters”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 16, 1, 2012, 233-236.

<sup>17</sup> Z. Pendić et al., “Energy Efficiency - Examples of which Less Talk”, *Tehnika – Kvalitet IMS, standardizacija i metrologija*, 19, 2019, 885.

<sup>18</sup> S. Pachauri, D. Spreng, *op. cit.*, 7501.



енергетике, за разлику од „општег појма угроженог потрошача“.<sup>19</sup> Сличност категорије угрожених потрошача на енергетском тржишту и енергетског сиромаштва на нивоу Европске уније се огледа по томе што је препуштено државама чланицама да дефинишу обе категорије, при чему се дефинисање категорије угрожених купаца „може односити на енергетско сиромаштво“.<sup>20</sup> За разлику од таквог приступа где се дефинисање угрожених купаца може повезати са енергетским сиромаштвом, постоје студије у којима се раздвајају угрожени потрошачи, односно купци (*vulnerable consumers*) од феномена енергетског сиромаштва. Разлике су углавном присутне у домену мера које се предузимају ради заштите угрожених потрошача, односно смањења енергетског сиромаштва, и које су у односу на угрожене потрошаче углавном краткорочне (*short-term*) и баве се тренутним проблемима, док су мере које се односе на енергетско сиромаштво углавном дугорочне (*long-term*) и тичу се структурних проблема.<sup>21</sup> Ипак, чини се да не постоји довољно јасна концептуална граница између угрожених купаца на енергетском тржишту и енергетског сиромаштва, с обзиром на то да могу бити изазвани идентичним узроцима, док је разлика нешто уочљивија у сегменту мера које треба да заштите угрожене потрошаче, односно да смање енергетско сиромаштво.

#### 4. ТРЕТИРАЊЕ ЕНЕРГЕТСКОГ СИРОМАШТВА НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Озбиљније разматрање енергетског сиромаштва је изостало на нивоу Европске уније све до почетка двехиљадитих година. Већ смо споменули да је у постратовског периоду држава имала одлучујући утицај на сектор енергетике, што је утицало и да положај свих учесника на тржишту буде подложен државној регулацији. Овај период је био обележен строго регулисаним ценама услед изостанка озбиљније конкуренције на тржишту и ограничене могућности да се цене формирају на отвореном тржишту. Процес либерализације је на нивоу Европске уније отпочео крајем XX века, иако су поједине чланице попут Уједињеног Краљевства, Шведске и Холандије започеле тај процес и пре усвајања регулативе на европском нивоу. Упостављање либерализованог енергетског тржишта је значило да ће купцима на располагању бити више могућности услед присуства конкуренције на

---

<sup>19</sup> К. Јовичић, „Концепт „угрожени потрошач“ у праву ЕУ и српском праву“, *Право и привреда*, 59, 3, 2021, 367-370.

<sup>20</sup> *Ibidem*, 371.

<sup>21</sup> Видети на пример: Steve Pye et al., *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures*, Policy Report, Insighte, 2015, XII.

тржишту, као и да ће имати могућност да бирају и мењају снабдеваче.<sup>22</sup> Са друге стране, постепено повлачење државе са енергетског тржишта, али и неки процеси, попут глобалног раста цене енергије од почетка двехиљадитих, су условили да поједине категорије потрошача буду више изложене осцилацијама у цени електричне енергије и кључних енергената. Треба узети у обзир и Светску економску кризу која је започела 2007, односно 2008. године. То је утицало да се све већа пажња поклони заштити енергетски угрожених потрошача, али и појави енергетског сиромаштва у Европи.

Томсон (Thomson), Снел (Snell) и Лидел (Liddell) разликују три фазе када је реч о поимању енергетског сиромаштва и угрожених потрошача у Европској унији. Прва фаза почиње 2001. године и обележена је почетком дискусије о енергетском сиромаштву у чланицама Европске уније; друга фаза је карактеристична по увођењу концепата енергетског сиромаштва и угрожених потрошача у секундарно право Уније и ова фаза почиње 2007. године, док је последња фаза започела 2011. године и њу одликују појачано интересовање саветодавних институција Европске уније у погледу дефинисања енергетског сиромаштва, односно енергетски угрожених потрошача.<sup>23</sup>

Почетак либерализације енергетског тржишта у Европској унији је започео доношењем директива о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије и природног гаса крајем деведесетих година XX века.<sup>24</sup> У овим документима се не спомињу посебно угрожени потрошачи на енергетског тржишту или појава енергетског сиромаштва. Увођење ових концепата у европски дискурс је започело тек почетком XXI века, и то у форми препорука или мишљења, односно „меког права“. Енергетско сиромаштво се помињало у свега 12 докумената, ако се посматра период од 2001. до 2006. године у Европској унији.<sup>25</sup> Већина помињања енергетског сиромаштва у тим документима се и није односила на државе чланице, већ на проблем приступа енергији у земљама у развоју, са којима је Европска унија развијала сарадњу у области енергетике.

Може се уочити да се тек Другим енергетским пакетом помињу угрожени или рањиви потрошачи (*vulnerable customers*) на тржишту

---

<sup>22</sup> M. Roggenkamp et al., *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford, 2016, 258.

<sup>23</sup> H. Thomson, C. Snell, C. Liddell, *op. cit.*, 14-19.

<sup>24</sup> Видети: Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity, "Official Journal", L 27, 30 January 1997; Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas, "Official Journal", L 204, 21 July 1998.

<sup>25</sup> H. Thomson, C. Snell, C. Liddell, *op. cit.*, 16.

електричне енергије и природног гаса. Обе директиве, и она која се односи на тржиште електричне енергије и она која се односи на тржиште природног гаса, обавезују државе чланице да предузму „одговарајуће мере да заштите крајње купце“, али и да предузму све мере како би заштитиле „рањиве купце“, односно угрожене потрошаче.<sup>26</sup> Приметно је и да се у обе директиве помиње међу мерама заштите таквих потрошача и спречавање искључивања са мреже. Овај корак помињања угрожених потрошача на енергетском тржишту се може посматрати и као учачавање специфичног проблема који постоји у оквиру шире политике заштите потрошача. Истовремено, приметно је да ниједна од поменутих директива не помиње експлицитно појаву енергетског сиромаштва.

Највећи напредак у односу на идентификовање категорије енергетски угрожених купаца и појаве енергетског сиромаштва се огледа кроз предлоге и преговоре који су претходили усвајању Трећег енергетског пакета. Значајну улогу у артикулацији ових проблема у процесу преговора имали су Европски парламент, Европска комисија, Економски и социјални комитет и Комитет региона.<sup>27</sup> Иако је било предлога да се усвоји обавезујућа дефиниција енергетског сиромаштва, то је изостало у коначном тексту две директиве за тржиште електричне енергије и природног гаса. Решења из две директиве, које спадају у оно што се назива Трећи енергетски пакет, подразумевају да државе чланице треба да дефинишу категорију енергетски угрожених купаца. Директиве предвиђају да се дефинисање категорије угрожених купаца „може односити на енергетско сиромаштво“.<sup>28</sup> Дакле, за разлику од Другог енергетског пакета, решење из 2009. године недвосмислено помиње проблем енергетског сиромаштва и потребу предузимања неопходних мера од стране држава чланица. Изостала је јединствена дефиниција угрожених купаца и енергетског сиромаштва, и препуштено је државама чланицама да их дефинишу узимајући у обзир специфичне околности које су присутне у тим државама.

---

<sup>26</sup> Видети: Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC, “Official Journal”, L 176, 15 July 2003, art. 3, para. 5; 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, “Official Journal”, L 176, 15 July 2003, art. 3, para. 3.

<sup>27</sup> H. Thomson, C. Snell, C. Liddell, *op. cit.*, 16-17.

<sup>28</sup> 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, 14 August 2009, art. 3, para. 3; 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, 14 August 2009, art. 3, para. 7.

Може се закључити да је значајан искорак учињен доношењем Трећег енергетског пакета и препознавањем категорија угрожених потрошача и енергетског сиромаштва у Европској унији. Упркос одсуству јединствене дефиниције која би била правно обавезујућа за све чланице, појединачне државе су приступиле дефинисању ових категорија кроз сопствено законодавство и подзаконске акте. Болино (Bollino) и Боти (Botti) су изнели податак да је до 2017. године тек неколико држава чланица експлицитно препознало проблем енергетског сиромаштва у свом законодавству, међу којима су Уједињено Краљевство, Ирска, Француска, Кипар и Словачка.<sup>29</sup> За разлику од помињања енергетског сиромаштва у чланицама Европске уније, све државе Европске уније су имплицитно или експлицитно дефинисале категорију угрожених купаца на основу обавеза које произилазе из две директиве.<sup>30</sup> Паралелно са постојањем различитих дефиниција енергетског сиромаштва и угрожених потрошача, државе чланице предузимају и различите мере како би одговориле на изазове које са собом носи енергетско сиромаштво и ситуација енергетски угрожених купаца. Државе се приликом дефинисања категорије угрожених потрошача руководе различитим мерилима, као што су коришћење социјалне помоћи, домаћинства која велики део прихода троше на енергију и загревање дома, особе лошег здравственог стања, особе са посебним потребама.<sup>31</sup> Када је реч о мерама које предузимају како би заштитиле угрожене потрошаче, државе се ослањају на мере из домена социјалне заштите које су усмерене на угрожену популацију, укључујући новчана и финансијска средства као подршку плаћању рачуна за енергију, спречавање искључивања угрожених потрошача са мреже, али и специфичне мере које су умерене на повећање енергетске ефикасности у домовима.

Може се приметити да постоји став како мере енергетске ефикасности и њихова циљна усмереност на рањива домаћинства могу да допринесу смањењу енергетског сиромаштва.<sup>32</sup> Поред директива које регулишу заједничка правила за тржишта електричне енергије и природног гаса,

---

<sup>29</sup> С. А. Bollino, F. Botti, *op. cit.*, 499. Треба подсетити да Уједињено Краљевство више није чланица Европске уније.

<sup>30</sup> S. Pye et al., “Energy Poverty Across the EU: Analysis of Policies and Measures” in: M. Welsch et al. (eds.), *Europe's Energy Transition: Insights for Policy Making*, Academic Press, Cambridge, 2017, 266.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> E. Lakatos, A. Arsenopoulos, “Investigating EU financial instruments to tackle energy poverty in households: A SWOT analysis”, *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy*, 14, 6, 2019, 235-253.

енергетско сиромаштво је препознато и у другим актима Европске уније, у првом реду Директиви о енергетској ефикасности из 2012. године.<sup>33</sup>

Једна од критика која се односила на помињање угрожених купаца и енергетског сиромаштва у поменутих правним актима Европске уније јесте уско схватање тих проблема и њихова ограниченост на тржишта електричне енергије и природног гаса, али не и на укупну употребу енергије и других енергената.<sup>34</sup> Са друге стране, Комисија је истрајала у ставу да није неопходна јединствена дефиниција енергетског сиромаштва на нивоу Европске уније која би била правно обавезујућа, али је наставила да скреће пажњу на постојање проблема енергетског сиромаштва. На њену иницијативу је основана и радна група за рањиве, односно угрожене потрошаче (VCWG - *Vulnerable Consumer Working Group*) 2012. године, са циљем да окупи све заинтересоване стране и учеснике који би указали на овај проблем и понудили решења којим би се смањило енергетско сиромаштво. Ситуација се значајно променила када је реч о тржишту електричне енергије усвајањем нове директиве 2019. године, која посвећује посебан члан питању енергетског сиромаштва и уводи неке критеријуме који могу да помогну приликом одређивања оних домаћинстава која се налазе у енергетском сиромаштву, попут ниских прихода домаћинства, високе потрошње на енергију и постојања енергетске неефикасности.<sup>35</sup> Слично се може рећи и за угрожене потрошаче, којима је посвећена већа пажња у односу на претходно важећу директиву.

За очекивати је да ће проблем енергетског сиромаштва и угрожених потрошача све више закупљати пажњу различитих институција и организација у Европској унији, о чему сведоче и бројне дефиниције и предложене мере које се могу користити у циљу заштите угрожених потрошача и смањивања енергетског сиромаштва. У прилог томе говоре различити пројекти попут „опсерваторије енергетског сиромаштва“ (*Energy Poverty Observatory*) који имају за циљ да прикупе знања о проблему енергетског сиромаштва и предложи одговарајућа решења, али и предлог нове директиве о енергетској ефикасности која проблему енергетског сиромаштва

---

<sup>33</sup> Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, “Official Journal of the European Union”, L 315, 14 November 2012.

<sup>34</sup> S. Pye et al. (2015), 1.

<sup>35</sup> Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU, “Official Journal of the European Union”, L 158, 14 June 2019, art. 29.

придаје нарочиту пажњу, посебно у контексту последица пандемије изазване вирусом корона.<sup>36</sup>

## 5. ПРИСТУП ЕНЕРГЕТСКОМ СИРОМАШТВУ У СРБИЈИ

Питање угрожених купаца, односно потрошача на енергетском тржишту и појава енергетског сиромаштва је одскоро постало и саставни део легислативног оквира Републике Србије. Пре него што укажемо на нека законска и подзаконска решења када је реч о овим проблемима у Србији, треба указати на значај поменутих тема у самом друштву. Претрагом појединих база научних текстова (*SCIndeks*, *COBISS*, *Google Scholar*) и кључних одредница „енергетско сиромаштво“ и „енергетски угрожени потрошачи“, може се уочити мали број радова који су посвећени питању енергетски угрожених купаца или проблему енергетског сиромаштва на српском језику. Већи број текстова који се баве феноменом енергетског сиромаштва је присутан у појединим суседним државама, попут Хрватске - која је и чланица Европске уније. Један од разлога слабе научне истражености ових појава се добрим делом налази и у сложености предмета истраживања, али и неопходности интердисциплинарног приступа поменутих проблемима. Ипак, постоји један број публикација које су спровеле међународне и невладине организације, а које указују на проблем енергетског сиромаштва. Једна од скорашњих таквих публикација је настала у оквиру пројекта који спроводи Агенција Уједињених нација за родну равноправност и оснаживање жена.<sup>37</sup> Студија је прилично опсежна и указује на неке одлике енергетског сиромаштва у Србији, док је последњи део студије посвећен препорукама и мерама које је могуће предузети како би се утицало на смањење енергетског сиромаштва.

Када је реч о законодавном оквиру, наша држава је постепено пратила кораке који су предузети у другим европским државама. Како Павловић и Дакић истичу: „Законом о енергетици из 2011. године заштита купаца енергије и енергената је, по први пут, утврђена као један од циљева енергетске политике“.<sup>38</sup> У тренутно важећем Закону о енергетици из 2021. године може се уочити експлицитно помињање категорије енергетски угроженог купца, која је

---

<sup>36</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency (recast) COM/2021/558 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0558>, 20. март 2022.

<sup>37</sup> Sve što ste hteli da znate o energetskom siromaštvu u Srbiji 2021. godine, <https://www.resfoundation.org/wp-content/uploads/2021/09/Sve-sto-ste-hteli-da-znate-o-energetskom-siromastvu-u-Srbiji.pdf>, 23. март 2022. године.

<sup>38</sup> З. Павловић, М. Дакић, „Енергетски угрожени купац“ у: М. Мићовић (ур.), *Слобода пружања услуга и правна сигурност*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2019, 775.

дефинисана као „домаћинство које због социјалног статуса или здравственог стања има право на снабдевање под посебним условима“.<sup>39</sup> Категорија енергетски угроженог купца је ближе регулисана подзаконским актом – Уредбом о енергетски угроженом купцу.<sup>40</sup> Овим подзаконским актом су ближе дефинисани услови које домаћинства морају да испуне како би уживала заштиту као енергетски угрожени купци. Почетком марта 2022. године је најављена и нова уредба о енергетски угроженом купцу, која ће изменом критеријума повећати број домаћинстава која ће моћи да се квалификују као енергетски угрожена, али и која ће омогућити право на умањење рачуна не само за електричну енергију и природни гас, већ и у сегменту топлотне енергије.<sup>41</sup> За разлику од енергетски угроженог потрошача, Закон о енергетици не дефинише појаву енергетског сиромаштва.

Важан корак ка формалном препознавању проблема енергетског сиромаштва начињен је његовим помињањем у Закону о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије.<sup>42</sup> У члану 2 поменутог закона се наводи да ефикасно коришћење енергије и повећање енергетске ефикасности доприноси, између осталог, и смањењу енергетског сиромаштва. Овакво решење, које успоставља везу између енергетске ефикасности и смањења енергетског сиромаштва, није неуобичајено у европској пракси. Мере које су усмерене на повећање енергетске ефикасности се често перципирају као важно средство које може да послужи смањењу енергетског сиромаштва. Пракса је показала да у значајном броју случајева енергетски сиромашна домаћинства нису уживала корист од програма унапређења енергетске ефикасности, и да је стога важно прилагодити такве програме и усмерити их на сиромашна, односно угрожена домаћинства.<sup>43</sup> Поменути Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије, ипак, не своди енергетско сиромаштво само на енергетску (не)ефикасност, већ енергетско сиромаштво дефинише као „резултат комбинације ниских прихода домаћинства, велике потрошње расположивих прихода на енергију и недовољне енергетске ефикасности“.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> Закон о енергетици, „Службени гласник РС“, бр. 145/2014, 95/2018 – др. закон и 40/2021, чл. 2, ст. 1, т. 23.

<sup>40</sup> Уредба о енергетски угроженом купцу, „Службени гласник РС“, бр. 113 од 30. децембра 2015, 59 од 31. јула 2018.

<sup>41</sup> Нова уредба за повећање броја енергетски угрожених купаца, <https://www.srbija.gov.rs/vest/614512/nova-uredba-za-povecanje-broja-energetski-ugrozenih-kupaca.php>, 3. март 2022. године.

<sup>42</sup> Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије, „Службени гласник РС“, бр. 40 од 22. априла 2021.

<sup>43</sup> S. Pye et al. (2017), 272-274.

<sup>44</sup> Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије, чл. 3, ст. 1, т. 17.

Може се закључити да постојећи законски оквир у Републици Србији препознаје категорију енергетски угроженог купца, а онедавно и појаву енергетског сиромаштва. Ово, свакако, представља позитивну новину у нашем правном систему и прати тренд који је присутан у Европској унији већ неколико година. То је било и за очекивати с обзиром на обавезе које је наша држава преузела као страна уговора којим се оснива Енергетска заједница, са циљем усклађивања нашег законодавства са правним тековинама Европске уније у овој области. Енергетско сиромаштво представља велики изазов за цео свет, укључујући и многе развијене европске државе. Процена је да се око 50 милиона становника Европске уније 2019. године налазило у енергетском сиромаштву,<sup>45</sup> а према појединим подацима у Србији је сваки четврти становник у енергетском сиромаштву.<sup>46</sup> Дефинисањем енергетског сиромаштва у Закону о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије, може се установити да ће мере унапређења енергетске ефикасности бити важан део стратегије у процесу смањивања енергетског сиромаштва. Неопходно је да такве мере буду циљне и усмерене на она домаћинства која према предвиђеним критеријумима могу да се квалификују као енергетски сиромашна. Дефиниција енергетског сиромаштва из поменутог закона је усклађена са дефинисањем енергетског сиромаштва у Директиви о заједничким правилима за унутрашње тржиште електричне енергије из 2019. године, и базира се на три кључна критеријума – (ниском) нивоу прихода, (великој) потрошњи тих прихода за коришћење енергије, ниској енергетској ефикасности у домаћинствима.

Од велике важности ће бити ефикасна примена свих одредби које се односе на угрожене потрошаче и смањивање енергетског сиромаштва. То је нарочито важно у околностима либерализације енергетског тржишта, где се јавља потреба за заштитом угрожених потрошача „који су мање интересантни за тржишно оријентисане енергетске субјекте“,<sup>47</sup> на шта је указала и европска пракса у овој области. Многи аутори упозоравају да тренутни кораци који се предузимају како би се смањило енергетско сиромаштво нису довољни, што представља значајан изазов не само за појединачне државе које се са њим суочавају, већ и за целокупно човечанство.<sup>48</sup> Садашњи тренутак доноси нове изазове када је реч о енергетском сиромаштву услед последица пандемије изазване вирусом корона и услед драматичног повећања цене енергије на

---

<sup>45</sup> K. Primc, R. Slabe-Erker, “Social policy or energy policy? Time to reconsider energy poverty policies”, *Energy for Sustainable Development*, 55, 2020, 32.

<sup>46</sup> G. Rajković, „Energetsko siroomaštvo: teorijsko-metodološki pristup i komparativna analiza u evropskim okvirima“, *Ekonomski vidici*, 4, 2017, 304.

<sup>47</sup> G. Tanić, S. Filipović, *op. cit.*, 56.

<sup>48</sup> P. Nussbaumer, M. Bazilian, V. Modi, *op. cit.*, 232.



глобалном тржишту. У таквим околностима ће механизми заштите енергетски угрожених потрошача и мере за смањење енергетског сиромаштва играти кључну улогу у обезбеђивању минималних стандарда када је реч о приступу енергији за свако домаћинство, нарочито у критичним тренуцима. Европско искуство показује да је поред улоге државе, регулатора на националном и европском нивоу, енергетских компанија, значајна и улога цивилног друштва у подизању свести о проблему енергетског сиромаштва у друштву.

## 6. ЗАКЉУЧАК

Енергетско сиромаштво је глобални проблем, са којим се суочавају све државе у већој или мањој мери. Оно је препознато као посебан проблем у оквиру шире проблематике општег сиромаштва, са специфичним карактеристикама. Највећи изазов представља дефинисање енергетског сиромаштва и његово мерење, што условљава и примену различитих мера са циљем његовог смањивања. Проблем је препознат на међународном плану, пре свега кроз делатност Организације уједињених нација, али и многих регионалних организација. Поједине државе, попут Уједињеног Краљевства, биле су пионири када је реч о препознавању енергетског сиромаштва и усвајању одговарајућих мера. Енергетско сиромаштво је временом постало и саставни део дискурса унутар Европске уније, која је предузела низ активности како би подигла свест и указала на тај проблем у државама чланицама.

Проблем енергетског сиромаштва има доста сличности са категоријом енергетски угрожених купаца, односно потрошача. Некада је и тешко направити разлику између ових категорија, што је последица различитих дефиниција које постоје у многим земљама. Истовремено, енергетско сиромаштво се може посматрати и као специфичан проблем унутар општег појма сиромаштва. У великом броју случајева домаћинства која се могу квалификовати као сиромашна према одређеним параметрима, истовремено представљају и домаћинства која се налазе у енергетском сиромаштву. Међутим, то не мора увек да буде случај. Могуће је говорити о неком домаћинству као енергетски сиромашном, иако се оно не би могло подвести под категорију општег сиромаштва. Поједини аутори праве разлику и између категорије угрожених потрошача и појаве енергетског сиромаштва, што се најбоље уочава кроз примену различитих мера. Краткорочне мере су пре свега усмерене на заштиту енергетски угрожених потрошача, док су дугорочне мере усмерене на смањење енергетског сиромаштва.

Категорије енергетски угрожених потрошача и енергетског сиромаштва су формално препознате тек две хиљаде година на нивоу Европске уније. Најзначајнији корак је учињен усвајањем Трећег енергетског

пакета, који је предвидео да државе чланице дефинишу категорију енергетски угрожених купаца, и по први пут је поменут проблем енергетског сиромаштва. У периоду након 2009. године, ове категорије се све чешће помињу у различитим документима Европске уније, што сведочи о подизању свести о овим проблемима међу државама. Република Србија је кренула путем других европских држава, тако што је препознала категорију енергетски угроженог куца, а нешто касније и проблем енергетског сиромаштва. Може се оценити да увођење поменутих категорија у законодавни оквир Републике Србије представља значајан корак ка формалном препознавању проблема енергетски угрожених купаца и енергетског сиромаштва, што је неопходан услов за предузимање и ефикасну примену мера. Како је енергетско сиромаштво уведено у Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије, претпоставка је да ће мере унапређења енергетске ефикасности бити важно средство у циљу смањења енергетског сиромаштва. Напоследку, не треба занемарити улогу јавности и цивилног друштва када је реч о подизању свести о енергетском сиромаштву, што може позитивно утицати на усвајање делотворнијих мера и допринети унапређивању постојећих прописа у овој материји.

#### ЛИТЕРАТУРА

Bazilian M., Nussbaumer P., Cabraal A., Centurelli R., Detchen R., Gielen D., Rogner H., Howells M., McMahon H., Modi V., Nakicenovic N., O’Gallachoir B., Radka M., Rijal K., Takada M., Ziegler F., *Measuring energy access: supporting a global target*, Earth Institute, Columbia University, New York, 2010,

Bednar D. J., Reames T. G., “Recognition of and response to energy poverty in the United States”, *Nature Energy*, 5, 2020, 432-439,

Bollino C. A., Botti F., “Energy poverty in Europe: a multidimensional approach”, *PSL Quarterly Review*, 70, 283, 2017, 473-507,

Broadman B., *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*, Belhaven Press, London, New York, 1991,

Castaño-Rosa R., Solís-Guzmán J., Rubio-Bellido C., Marrero M., “Towards a multiple-indicator approach to energy poverty in the European Union: A review”, *Energy & Buildings*, 193, 2019, 36-48,

Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity, “Official Journal”, L 27, 30 January 1997,

Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas, “Official Journal”, L 204, 21 July 1998,

Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC, “Official Journal”, L 176, 15 July 2003,

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, “Official Journal”, L 176, 15 July 2003,

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, 14 August 2009,

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, 14 August 2009,

Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, “Official Journal of the European Union”, L 315, 14 November 2012,

Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU, “Official Journal of the European Union”, L 158, 14 June 2019,

González-Eguino M., “Energy poverty: An overview”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 47, 2015, 377-385,

Guruswamy L., “Energy Poverty”, *Annual Review of Environment and Resources*, 36, 2011, 139-161,

Hesselman M., “Energy poverty and household access to energy services in international, regional and national law” in: M. Roggenkamp, K. de Graaf, R. Fleming (eds.), *Energy Law, Climate Change and the Environment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2021, 695-706,

Јовичић К., „Концепт „угрожени потрошач“ у праву ЕУ и српском праву“, *Право и привреда*, 59, 3, 2021, 361-377,

Lakatos E., Arsenopoulos A., “Investigating EU financial instruments to tackle energy poverty in households: A SWOT analysis”, *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy*, 14, 6, 2019, 235-253,

Нова уредба за повећање броја енергетски угрожених купаца, <https://www.srbija.gov.rs/vest/614512/nova-uredba-za-povecanje-broja-energetski-ugrozenih-kupaca.php>, 3. март 2022. године,

Nussbaumer P., Bazilian M., Modi V., “Measuring energy poverty: Focusing on what matters”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 16, 1, 2012, 231-243,

Павловић З., Дакић М., „Енергетски угрожени купац“ у: Мићовић М. (ур.), *Слобода пружања услуга и правна сигурност*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2019, 769-790,

Pachauri S., Spreng D., “Measuring and monitoring energy poverty”, *Energy Policy*, 39, 12, 2011, 7497-7504,

Pendić Z., Pendić Polak S., Jakovljević B., Polak M., Živković M., Marković Ž., “Energy Efficiency - Examples of which Less Talk”, *Tehnika – Kvalitet IMS, standardizacija i metrologija*, 19, 2019, 885-895,

Primc K., Slabe-Erker R., “Social policy or energy policy? Time to reconsider energy poverty policies”, *Energy for Sustainable Development*, 55, 2020, 32–36,

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency (recast) COM/2021/558 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0558>, 20. март 2022,

Pye S., Dobbins A., Baffert C., Brajković J., Grgurev I., De Miglio R., Deane P., Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures, Policy Report, Insighte, 2015,

Pye S., Dobbins A., Baffert C., Brajković J., Deane P., De Miglio R., “Energy Poverty Across the EU: Analysis of Policies and Measures” in: M. Welsch et al. (eds.), *Europe’s Energy Transition: Insights for Policy Making*, Academic Press, Cambridge, 2017, 266,

Rajković G., „Energetsko siroomaštvo: teorijsko-metodološki pristup i komparativna analiza u evropskim okvirima“, *Ekonomski vidici*, 4, 2017, 295-306,

Roggenkamp M., Redgwell C., del Guayo I., Rønne A., *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford, 2016,

Tanić G., Filipović S., „Zaštita potrošača u uslovima liberalizovanog tržišta električne energije“, *Industrija*, 36, 4, 2008, 49-67,

The UK Fuel Poverty Strategy, Department for the Environment Food and Rural Affairs and Department of Trade and Industry, 2001, <http://www.berr.gov.uk/energy/fuel-poverty/strategy.htm>, 3. март 2022. године,

Thomson H., Snell C., Liddell C., “Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition?”, *People, Place and Policy*, 10/1, 2016, 5-24,

Thomson H., Snell C., Bouzarovski S., “Health, Well-Being and Energy Poverty in Europe: A Comparative Study of 32 European Countries”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14, 6, 2017, 1-20,

Warm Homes and Energy Conservation Act 2000, “Her Majesty’s Stationery Office (HMSO)”; Number: 2000, Chapter 31, 23/11/2000,

Уредба о енергетски угроженом купцу, „Службени гласник РС“, бр. 113 од 30. децембра 2015, 59 од 31. јула 2018,

Закон о енергетици, „Службени гласник РС“, бр. 145/2014, 95/2018 – др. закон и 40/2021,

Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије, „Службени гласник РС“, бр. 40 од 22. априла 2021.

Strahinja OBRENOVIĆ  
Teaching Assistant  
University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences

PROTECTION OF VULNERABLE ENERGY CONSUMERS THROUGH THE  
INTRODUCTION OF ENERGY POVERTY

**Summary**

Energy poverty has been recognized as a problem at the beginning of the 21st century, both globally and at the European level. It is a phenomenon that pose a challenge even for developed countries, but which is certainly more present in developing countries and especially in the underdeveloped countries. However, we still do not have a single definition of energy poverty, and it differs from country to country and depends on many circumstances. The aim of this paper is to point out some characteristics of the energy poverty that are identical for all countries and regions, as well as to highlight the differences that may occur when defining and measuring energy poverty, which consequently affects the various measures and strategies needed to tackle this problem. In the European Union, concepts of energy vulnerable customers and energy poverty have been recognized in legally binding acts, especially after the adoption of the so-called Third energy package. When it comes to Serbia, the category of energy vulnerable customer is recognized by the Law on Energy, and regulated in more detail by the Decree on Energy Vulnerable Customer, while the concept of energy poverty was defined only in 2021 through the Law on Energy Efficiency and Rational Use of Energy. Recognition of these concepts was a significant step towards a better protection of vulnerable customers. In practice, there still remains to see the effectiveness of measures taken with the aim to reduce or even to eradicate the energy poverty.

**Key words:** energy vulnerable customer, energy poverty, energy efficiency, energy market.