

ORGANIZACIJA I RAD HRVATSKE ENERGETSKE REGULATORNE AGENCIJE UNUTAR NOVOG OKVIRA REGULACIJE ENERGETSKIH DJELATNOSTI

Dr. sc. Mićo KLEPO, Zagreb

UDK 621.311.008:621.31.003
PREGLEDNI ČLANAK

Temeljem Zakona o regulaciji energetske djelatnosti iz srpnja 2001. godine bilo je osnovano i radilo Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti kao neovisno tijelo s nadležnostima i zadacima regulacije energetske djelatnosti. Ono je radilo s vrlo ograničenim brojem djelatnika u administrativno-tehničkoj službi, te uz stručnu podršku neprofitne institucije. Po novom Zakonu o regulaciji energetske djelatnosti iz prosinca 2004. godine osniva se Hrvatska energetska regulatorna agencija, kao samostalna, neovisna i neprofitna javna ustanova, koja je samostalna u poduzimanju svih organizacijskih i drugih mjera potrebnih za nesmetano obavljanje funkcija i ispunjavanje obveza u skladu s važećim energetske zakonima. U odnosu na Vijeće za regulaciju znatno su proširene njezine obveze i nadležnosti, a mijenja se i struktura vođenja i organizacije. Agencija će imati vlastitu stručnu službu i bitno drukčije odnose prema nadležnom Ministarstvu i prema Vladi Republike Hrvatske. To je vrlo bitan i važan pomak u segmentu regulacije energetske djelatnosti u Republici Hrvatskoj. U članku se izlaže novi okvir regulacije energetske djelatnosti u Republici Hrvatskoj, te na dobrim i lošim iskustvima, stečenim znanjima i praksi rada dosadašnjeg Vijeća za regulaciju daju preporuke za organizaciju i početak rada Hrvatske energetske regulatorne agencije.

Ključne riječi: Hrvatska energetska regulatorna agencija,
Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti,
Zakona o regulaciji energetske djelatnosti

1. UVOD

U tijeku je svjetski, dakle globalni proces deregulacije i restrukturiranja velikih infrastrukturnih sustava, prije svega elektroenergetskog ili elektroprivrednog. Iako taj globalni proces prate velike rasprave i kontroverze, nema naznaka o njegovu zaustavljanju, čak niti smanjenju intenziteta ili sadržaja promjena. Dapače, niz zemalja, među ostalima sve članice Europske unije i kandidati za pridruživanje Europskoj uniji, želeći ostvariti opće prihvaćene standarde i oblike organizacije elektroenergetskog sektora i tržišta, ubrzava rad na prilagodba zakonodavnog i regulatornog okvira za energetske djelatnosti, ubrzano otvara energetska tržišta i uvodi načela konkurencije djelatnosti koje su tržišne, načela slobodnog izbora dobavljača energije i prava pristupa prijenosnim i distribucijskim mrežama, te se uključuje u regionalne i svjetske energetske i ekonomske tijekove i tržišta.

Sličnosti i razlike u tim procesima javljaju se u načinima ili varijantama pristupa, oblicima i strukturama organizacije tržišnih i monopolnih djelatnosti i samog tržišta, dinamici otvaranja tržišta i uvođenja konkurencije, načinu funkcioniranja, oblicima i sadržajima regulacije, organizacije i dostupnosti javnih usluga, pristupa sustavima koji imaju monopolna obilježja (prijenos i distribucija), oblicima vlasništva i sl. Načela i zakonodavni okvir procesa deregulacije i restrukturiranja energetske sektora i tržišta u europskom okruženju najpotpunije definiraju odgovarajući dokumenti Europske unije, pored ostaloga Direktiva 2003/54/EC za električnu energiju i Direktiva 2003/55/EC za prirodni plin. Republika Hrvatska odabrala je put pridruživanja i ispunjavanja uvjeta za članice Europske unije, dakle put prihvaćanja ranije navedenih načela i uređenja zakonodavnog okvira. Na tom putu tijekom srpnja 2001. godine donesen je paket energetske zakona¹. Temeljem tada donesenog Zakona o regulaciji energetske djelatnosti tijekom 2002. godine osnovano je i s radom

¹ Zakon o energiji, Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, Zakon o tržištu električne energije, Zakon o tržištu plina, te Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata; ("Narodne novine", br. 68/01 i 109/01);

Napomena: Umjesto naslova "Narodne novine" u daljnjem tekstu koristi se akronim NN.

² U daljnjem tekstu uz puni naslov Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti koristi se i skraćeni naziv Vijeće za regulaciju, te akronim VRED.

započelo Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti². Nadležnosti i zadaci, kao i način njegova postupanja bili su određeni spomenutim paketom energetske zakona, te podzakonskim dokumentima koji su bili doneseni temeljem tih zakona.

Procesi deregulacije i restrukturiranja energetske sektora ili sustava, praćeni otvaranjem tržišta i uvođenjem konkurencije energetske roba i usluga, a u konačnici i privatizacijskim procesima, nisu bez rizika i opasnosti. Naime, ponekada i procesi znaju poprimiti i više ili manje negativna obilježja i sadržaje. No, u pravilu to se dešava rijetko, najčešće u slučajevima u kojima su u zakonodavni i regulacijski okvir uneseni spekulativni elementi, kada su narušeni odnosi u tzv. regulacijskoj strukturi i nadležnostima, kada je regulatornom tijelu oduzeta izvršna moć, kada energetske sustav i tržište po organizaciji i načinu funkcioniranja nisu kompatibilni s onima u okruženju, kada su uvjeti za investicije vrlo rizični itd. Gotovo je bilo pravilo da su i privatizacijski procesi započeti u takvim okolnostima vrlo brzo dobivali negativna obilježja i loše konotacije za sve sudionike i javnost. Tako, usprkos tome što privatizacija elektroprivrednih poduzeća nije nužno vezana za procese deregulacije i restrukturiranja, odnosno otvaranje tržišta električne energije i plina, još manje im istovjetna ili njihov preduvjet, nastao je još veći problem u obliku gubitka vjerodostojnosti s višestrukim lošim posljedicama. Svaki, pa i najmanji problem ili poteškoća u obliku vijesti ili kao interpretacija, najčešće bez elementarne analize, šire se i prenose velikom brzinom i postaju izgovor ili opravdanje da se već započeti procesi zaustavljaju, ili čak čine koraci unatrag. Nažalost, budući da se to dodatno vrijeme ne koristi za nova promišljanja i razrade, takvim postupanjem čine se samo još veće štete i otvaraju novi rizici, i dodatno gubi vjerodostojnost, ali i korak sa svijetom, pa čak i regijom. Sigurno je to situacija u kojoj se mora bjelodanom i obvezujućom učiniti nacionalni pristup ili politika iskazana kroz odgovarajući dokument vlade. Prvenstveno su to politički i strateški dokumenti, te zakonodavstvo.

Republika Hrvatska potpisnik je Memoranduma o razumijevanju za REM-a (Regional Electricity Market). Na razini regije, a uz sudjelovanje predstavnika Europske unije, više zemalja članica EU, donatorskih organizacija i banaka, te konzultantskih kuća organiziran višegodišnji rad koji je rezultirao nastojanjem da se u regiji organizira i uspostavi Energetska zajednica. Parafiranje i potpis odgovarajućeg Ugovora o Energetskoj zajednici očekuje se uskoro. Time izvjesnom postaje intenzivan rad na uspostavi jedinstvenog energetske tržišta za električnu energiju i plina u regiji na načelima koja vrijede za interno tržište EU, a nakon što se postigne odgovarajuća kompatibilnost i integracija u to isto interno tržište. Dakle, na Energetsku zajednicu

primijenila bi se načela organizacije i funkcioniranja tržišta po direktivama EU. Stranke, potpisnice Ugovora trebale bi biti: Europska unija s jedne strane, te uključene stranke s druge strane: Republika Albanija, Republika Bugarska, Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija, Republika Crna Gora, Rumunjska, Republika Srbija, Republika Turska, te Privremena uprava Ujedinjenih naroda na Kosovu. Od uključenih stranki posebno se uvažava status Republike Bugarske, Rumunjske, Republike Turske i Republike Hrvatske kao zemalja kandidata za pristup Europskoj uniji, odnosno Republike Austrije, Republike Grčke, Republike Mađarske, Italije i Republike Slovenije kao zemalja koje su u izravnoj vezi s regionalnim energetske tržištem. Cilj i namjera su kroz Energetsku zajednicu stvoriti stabilan regulatorni i tržišni okvir sposoban da privuče investicije u plinsku mrežu, proizvodnju energije i prijenosne mreže, tako da sve stranke mogu imati pristup stabilnoj i stalnoj opskrbi plinom i električnom energijom koja je bitna za gospodarski razvoj i socijalnu stabilnost u svakoj pojedinoj zemlji i u regiji u cjelini. Međutim, s većim otvaranjem tržišta treba očekivati i velike i nepredviđene transakcije i dodatne tijekove energije, a time onda i dodatne prigode i uvjete za raspade elektroenergetskog sustava. Veliki raspad elektroenergetskih sustava dešavali su se i prije, a dešavat će se i ubuduće, bilo restrukturiranja ili ne, bilo tržišta ili ne. No, u tržišnim uvjetima pitanje odgovornosti i obveza nadoknade šteta višestruko se usložnjava.

U situaciji kada su procesi restrukturiranja energetske sektora i otvaranja energetske tržišta u Republici Hrvatskoj došli na prekretnicu, i kada je ubrzan proces stvaranja regionalnih tržišta električne energije i plina, u Republici Hrvatskoj dolazi do bitnih promjena energetske zakonodavnog, a time i regulacijskog okvira. Naime, tijekom prosinca 2004. godine provedena je značajna rekonstrukcija do tada važećeg zakonodavnog okvira, i to promjenama i dopunama i donošenjem novih inačica tri³ od pet zakona iz paketa energetske zakona. Po novom Zakonu o regulaciji energetske djelatnosti iz prosinca 2004. godine, kao pravna sljednica Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti osniva se Hrvatska energetske regulatorna agencija - HERA⁴. Agencija je samostalna, neovisna i neprofitna javna ustanova, koja je samostalna u poduzimanju svih organizacijskih drugih mjera potrebnih za nesmetano obavljanje funkcija i ispunjavanje obveza u skladu s važećim energetske zakonima. Stručne poslove u okviru rada i poslovanja Agencije obavljaju radnici Agencije. U odnosu na Vijeće za regulaciju znatno su proširene obveze i nadležnosti Agencije, a mijenja se i struktura vođenja i organizacije Agencije. Dakle, novi zakoni donose bitne promjene u segmentu regulacije energetske djelatnosti u Republici Hrvatskoj. Bitne

³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o energiji, Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, Zakon o tržištu električne energije; (NN, br.177/04).

⁴ U daljnjem tekstu uz puni naslov Hrvatske energetske regulatorne agencije koristi se i skraćeni naziv Agencija, te akronim HERA.

promjene u organizacijskom smislu vidljive su kroz sami tekst koji slijedi, a na one sadržajne, dakle na one koje su u svezi nadležnosti i poslova koji su temeljem zakona dani Agenciji, a u istom ili sličnom sadržaju Vijeće za regulaciju nije imalo, odnose se na sljedeće poslove i zadatke:

- nakon pribavljenog mišljenja energetskih subjekata za obavljanje čijih djelatnosti se primjenjuje tarifni sustav i Ministarstva, donošenje metodologija odnosno tarifnih sustava bez visine tarifnih stavki, koje će se utvrditi temeljem odgovarajuće metodologije, i to za: I) proizvodnju električne energije, s iznimkom za povlaštene kupce, II) opskrbu električnom energijom, s iznimkom povlaštenih kupaca, III) dobavu prirodnog plina, s iznimkom za povlaštene kupce, IV) opskrbu prirodnim plinom, s iznimkom povlaštenih kupaca, V) proizvodnju toplinske energije, s iznimkom za povlaštene kupce, VI) opskrbu toplinskom energijom, s iznimkom povlaštenih kupaca, VII) prijenos električne energije, VIII) distribuciju električne energije, IX) distribuciju prirodnog plina, X) skladištenje prirodnog plina, XI) transport prirodnog plina, XII) distribuciju toplinske energije, XIII) utvrđivanje naknade za priključak na prijenosnu i distribucijsku mrežu, te povećanje priključne snage, XIV) pružanje usluga uravnoteženja električne energije u elektroenergetskom sustavu, XV) pružanje usluga uravnoteženja prirodnog plina u plinovodnom sustavu, te XVI) pristup skladištenju prirodnog plina, količini plina u plinovodu i drugim pomoćnim uslugama u plinovodnom sustavu.
- davanje mišljenja Ministarstvu: I) o tarifnom sustavu za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije, II) naknadi za poticanje obnovljivih izvora i kogeneracije te naknadi za naslijeđene troškove, III) na prijedlog visine tarifnih stavki, IV) na prijedlog iznosa naknade za organiziranje tržišta električne energije, V) na postupke i kriterije za odobrenje i izgradnju proizvodnih objekata,
- davanje mišljenja Vladi Republike Hrvatske na prijedlog iznosa naknade za priključenje na mrežu i za povećanje priključne snage,
- donošenje odluke o raspisivanju natječaja i o izboru najpovoljnijeg ponuditelja za izgradnju proizvodnih objekata snage do 50 MW, te donošenje odluke o izgradnji novih objekata za proizvodnju električne energije snage do 50 MW,
- davanje prijedloga Vladi Republike Hrvatske o raspisivanju natječaja i o izboru najpovoljnijeg ponuditelja za izgradnju proizvodnih objekata snage 50 MW i veće,
- organizacija i provedba postupka natječaja za izgradnju proizvodnih objekata,
- izdavanje prethodnog odobrenja za izgradnju energetskog objekta za proizvodnju toplinske energije za tarifne kupce,
- donošenje propisa u energetskom sektoru za koje je ovlaštena ovim Zakonom i zakonima kojima se

uređuje obavljanje pojedinih energetskih djelatnosti, te davanje mišljenja ili suglasnosti na pravila i propise u energetskom sektoru,

- nadzor kvalitete usluge energetskih subjekata,
- objavljivanje obavijesti i podataka o energetske učinkovitosti i korištenju energije,
- sudjelovanje u definiranju energetske politike,
- suradnja s ministarstvima i nadležnim inspekcijama sukladno posebnim zakonima,
- podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka.

Agencija prati posebice i ovlaštena je, u slučaju potrebe, zahtijevati od operatora prijenosnog sustava i operatora distribucijskog sustava izmjenu uvjeta, pravila i ustroja, a u svrhu osiguravanja nepristrane primjene:

- pravila o vođenju i raspodjeli kapaciteta spojnih vodova, u suradnji s regulatornim tijelima susjednih država s kojima postoje veze elektroenergetskog i plinskog sustava,
- ustroj kojim se rješava zagušenje unutar nacionalne prijenosne mreže/sustava,
- rokove u kojima operator prijenosnog sustava ili operator distribucijskog sustava izvodi popravke i priključke,
- objave odgovarajućih informacija operatora prijenosnog i operatora distribucijskog sustava upućenih zainteresiranim stranama o priključcima, prijenosnoj mreži/sustavu i distribucijskoj mreži i raspodjeli prijenosne moći spojnih vodova, vodeći računa o povjerljivosti pojedinih informacija,
- odvojenost vođenja poslovnih knjiga, kako je propisano Zakonom o energiji i zakonima kojima se uređuju pojedine energetske djelatnosti, da bi se spriječilo subvencioniranje između proizvodne, prijenosne, distribucijske i opskrbe djelatnosti,
- objektivne, razvidne i nepristrane uvjete i tarife za priključenje novih proizvođača električne energije, osobito vodeći računa o troškovima i koristima obnovljivih izvora energije, distribuirane proizvodnje i kogeneracije,
- stupanj u kojemu operator prijenosnog sustava ili operator distribucijskog sustava ispunjava svoje zadaće sukladno Zakonu o energiji i zakonima kojima se uređuju pojedine energetske djelatnosti,
- stupanj razvidnosti tržišnog natjecanja.

Središnja tijela državne uprave dužna su zatražiti mišljenje Agencije na nacrt prijedloga zakona i drugih propisa koji se odnose na obavljanje energetskih djelatnosti.

Agencija je dužna najkasnije u roku od 60 dana odgovoriti na pisani zahtjev energetskog subjekta o pitanjima koja su u vezi s regulacijom njegove energetske djelatnosti i značajni su za njegovo poslovanje.

2. REGULACIJA ENERGETSKIH DJELATNOSTI DO KRAJA 2004. GODINE

2.1. Zakonodavni okvir regulacije energetske djelatnosti do kraja 2004. godine

Zakonodavni okvir za organizaciju energetske djelatnosti i tržišta, odnosno za regulaciju energetske djelatnosti, a time i okvir za rad Vijeća za regulaciju do kraja 2004. godine bio je definiran i uređen paketom osnovnih energetske zakona donesenih sredinom 2001. godine, te nizom podzakonskih akata koji su od ranije bili na snazi ili su bili doneseni temeljem važećih energetske zakona. Radi se o sljedećim aktima:

- Statutu Vijeća za regulaciju (NN, br. 62/2002),
- Uredbi o razdoblju za koje se izdaje dozvola za obavljanje energetske djelatnosti (NN, br. 116/02),
- Uredbi o financiranju rada Vijeća za regulaciju (NN, br. 60/2002),
- Općim uvjetima za isporuku električne energije (NN, br. 8/91, 61/92, 70/92, 78/93 i 81/97),
- Tarifnom sustavu za usluge elektroenergetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge (NN, br. 101/02, 120/02, 129/02),
- Tarifnom sustavu za transport plina za dobavljače plina i povlaštene kupce plina (NN, br. 99/02, 135/03),
- Tarifnom sustavu za dobavu prirodnog plina za tarifne kupce (NN, br. 99/02),
- Pravilniku o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti (NN, br. 6/03),
- Pravilniku o podacima koje su energetske subjekti dužni dostaviti Vijeću za regulaciju energetske djelatnosti (NN, br. 97/03),
- Pravilniku o načinu i kriterijima za utvrđivanje iznosa naknade za korištenje prijenosne i distribucijske mreže (NN, br. 109/03),
- Pravilniku o distribuciji plina (NN, br. 104/02, 97/03),
- Pravilu djelovanju tržišta električne energije (NN, br. 193/03, 198/03),
- Mrežnim pravilima za pristup transportnom sustavu plinovoda (NN, br. 126/02).

2.2. Zadaci, organizacija i način rada Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti

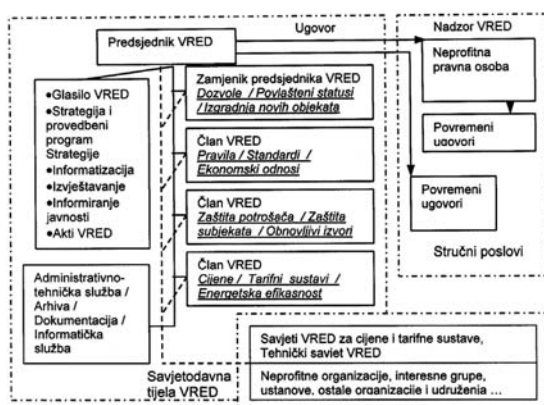
Nadležnosti i zadaci, odnosno način postupanja Vijeća za regulaciju bili su određeni paketom energetske zakona, te podzakonskim dokumentima koji su bili doneseni temeljem tih zakona, a uključivali su sljedeće aktivnosti:

1. izdavanje i oduzimanje dozvola za obavljanje energetske djelatnosti,
2. davanje suglasnosti na naknade za snošenje naslijeđenih troškova u cijeni energije, na traženje energetske subjekta koji je nositelj obveze javne usluge,

3. davanje prethodnog mišljenja o tarifnim sustavima koje donosi Vlada Republike Hrvatske,
4. nadzor primjene važećih tarifnih sustava,
5. utvrđivanje iznosa naknade za korištenje prijenosne i distribucijske mreže,
6. donošenje tarife za transport nafte naftovodom;
7. provedbu natječaja za izgradnju objekata za proizvodnju električne energije za tarifne kupce;
8. rješavanje sporova povodom žalbe stranke kojoj je odbijen pristup elektroenergetskoj prijenosnoj ili distribucijskoj mreži, odnosno plinskom transportnom ili distribucijskom sustavu, ili je nezadovoljna uvjetima pristupa,
9. sudjelovanje u postupku izrade i donošenja dokumenata, i to na sljedeći način:
 - daje mišljenje o Općim uvjetima za opskrbu energijom koje propisuje Vlada Republike Hrvatske,
 - daje prethodnu suglasnost na plan razvoja i izgradnju prijenosne mreže koji donosi operator sustava u suradnji s energetskim subjektom za prijenos električne energije,
 - daje prethodnu suglasnost na plan razvoja i izgradnju distribucijske mreže koji donosi energetske subjekt za distribuciju električne energije,
 - daje prethodnu suglasnost na pravila djelovanja tržišta koja objavljuje operator tržišta,
 - daje suglasnost na tehničke uvjete za pristup pravnih i fizičkih osoba plinskim transportnim kapacitetima,
 - daje suglasnost na tehničke uvjete za pristup kapacitetima za transport nafte naftovodom,
 - omogućava objavljivanje temeljnih tržišnih uvjeta za pristup transportnom sustavu koje donosi transporter plina,
 - daje prethodno mišljenje ministru mjerodavnom za energetiku o mrežnim pravilima
10. nadzor nad poslovanjem energetske subjekata, a osobito:
 - zahtijevanje od energetske subjekata podatke, izvješća i dokumentaciju čiji su sadržaj, oblik i učestalost dostave određeni općim aktom Vijeća za regulaciju,
 - nadzor rada operatora tržišta koji je odgovoran za organiziranje tržišta električne energije,
 - uvid u ugovore za dobavu plina,
 - davanje suglasnosti dobavljaču plina za sklapanje novih ugovora tipa "vozi ili plati" i "puno za prazno",
 - davanje odobrenja za izgradnju izravnog voda,
 - davanje odobrenja za pristup i korištenje sustava za proizvodnju prirodnog plina.
11. Osim navedenih aktivnosti, Vijeće za regulaciju bilo je još ovlašteno da:

- izdaje rješenje o stjecanju statusa povlaštenog proizvođača u skladu s uvjetima koje propisuje nadležni ministar,
- vodi evidenciju o prigovorima krajnjih kupaca (potrošača) na rad energetskog subjekta,
- izvješćuje najmanje jedanput godišnje Hrvatski sabor i Vladu Republike Hrvatske o svom radu i zapažanjima koja su značajna za razvoj energetskog tržišta i javnih usluga,
- surađuje s mjerodavnim tijelima i inspekcijama,
- izdaje godišnja izvješća za javnost,
- izdaje glasilo Vijeća za regulaciju,
- surađuje s međunarodnim institucijama iz područja nadzora i regulacije energetskih tržišta,
- donosi pojedinačne akte u obavljanju javnih ovlasti. (Pojedinačni akti koje Vijeće za regulaciju donosi u obavljanju javnih ovlasti konačni su. Protiv akata Vijeća za regulaciju nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor),
- donosi godišnji financijski plan sredstava za rad Vijeća i zaključni račun tih sredstava,
- poduzima druge mjere i obavlja druge poslove predviđene zakonom, Statutom i općim aktima Vijeća za regulaciju.

Vijeće za regulaciju radilo je kao samostalno i neovisno tijelo, registrirano u pravnom obliku ustanove. Vijeće za regulaciju radilo je s vrlo ograničenim brojem djelatnika u administrativno-tehničkoj službi, a u svome radu dobivalo je stručnu potporu od Energetskog instituta "Hrvoje Požar", i to temeljem Odluke o određivanju Energetskog instituta "Hrvoje Požar" za pripremu i obavljanje stručnih poslova za potrebe Vijeća za regulaciju energetskih djelatnosti, koju je Vlada Republike Hrvatske temeljem članka 8. stavka 2. Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti donijela 5. prosinca 2002. godine (NN, br. 147/02). Osnovna organizacijska shema Vijeća za regulaciju prikazana je na slici 1.



Slika 1. Organizacijska shema Vijeća za regulaciju energetskih djelatnosti

Vijeće za regulaciju u roku je pripremlilo, predložilo i donijelo sve podzakonske akte iz svoje nadležnosti, a aktivno je surađivalo i dalo niz korisnih prijedloga i sugestija u procesima izrade niza podzakonskih i provedbenih dokumenata, ili kroz druge oblike suradnje s tijelima i institucijama državne uprave, naročito nadležnim Ministarstvom. U svom dosadašnjem radu glavni poslovi i aktivnosti Vijeća za regulaciju imalo je u svezi s izdavanjem dozvola energetskim subjektima za obavljanje energetskih djelatnosti. Naime, do sredine 2003. godine Vijeću za regulaciju podneseno je više od 160 zahtjeva za dozvolama, sa stotinama tisuća priloženih dokumenata. Do kraja 2004. godine taj veliki i zahtjevniji posao dominantno je i dovršen. Ilustracije radi, obuhvatom po kriterijima gospodarske snage i ukupnog godišnjeg prihoda danas najmanje 99% energetskog sektora u Republici Hrvatskoj radi u okvirima dozvola koje je izdalo Vijeće za regulaciju. Bez tih dozvola energetske djelatnosti, osim u izuzetnim slučajevima, ne mogu se obavljati.

Nadalje, značajan dio aktivnosti Vijeća za regulaciju bio je vezan za davanje mišljenja u pogledu tarifnih sustava, utvrđivanje i donošenje naknada za korištenje prijenosne i distribucijske mreže, naknada, odnosno tarifa za korištenje transportnih sustava za plin i naftu, te nadzor primjene ranije donesenih tarifnih sustava. Vijeće za regulaciju u više navrata odlučivalo je u postupku nadzora primjene Tarifnog sustava za dobavu prirodnog plina za tarifne kupce. Krajem 2003. godine donesene su odluke o iznosu naknada za korištenje prijenosne i distribucijske mreže za električnu energiju, kao i odluke kojima su za 2004., odnosno 2005. godinu utvrđene tarife za korištenje transportnih sustava za prirodni plin i naftu.

Vijeće za regulaciju rješavalo je žalbe i prigovore kupaca i energetskih subjekata, vodilo postupke medijacije i posredovalo u nalaženju brzih i prihvatljivih rješenja sporova između kupaca i energetskih subjekata, energetskih subjekata i drugih sudionika, surađivalo s udrugama za zaštitu potrošača, medijima, stručnom javnošću i sl. Vijeću za regulaciju uspostavilo je i svoja dva savjetodavna tijela.

Vijeće za regulaciju aktivno je sudjelovalo u radu domaćih i međunarodnih udruženja i udruga, skupova, konferencija, seminara i radionica, bilo u zemlji bilo u inozemstvu, koje je u više slučajeva i samo organiziralo. Bilo je uključeno i u aktivnosti oko razvoja i uspostave regionalnog energetskog tržišta i regionalne suradnje. Aktivno je surađivalo s Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja.

Vijeće za regulaciju uspostavilo je i partnerstvo s Povjerenstvom države New York za javne usluge u okviru kojeg je ostvareno nekoliko sastanaka i radionica. Vijeće za regulaciju član je ERRA – Regionalnog udruženja regulatornih tijela. Vijeće za regulaciju svojim djelovanjem vrlo aktivno je radilo i pridonosilo daljnjem poboljšanju i razvidnosti zakonskog i regulacijskog okvira energetskog

sektora i tržišta u Republici Hrvatskoj. Da je u tome u velikoj mjeri i uspjelo, svjedoči i visoka ocjena dosegnute razine provedbene regulacijske prakse energetske djelatnosti po kriterijima nezavisnosti, razvidnosti i odgovornosti, koju je u Transition report 2004, EBRD – Europska banka za obnovu i razvoj dala Republici Hrvatskoj. Naime, u tom dokumentu u kojem je obradom obuhvaćeno 28 zemalja u regiji, preciznije 17 zemalja koje uopće imaju odgovarajuća tijela za regulaciju energetske djelatnosti, Republika Hrvatska svrstana je na visoko peto mjesto, dakle na poziciju višu i bolju od nekih novih članica EU.

3. NOVI ZAKONODAVNI OKVIR I SADRŽAJ REGULACIJE ENERGETSKIH DJELATNOSTI

3.1. Novi zakonodavni okvir regulacije energetske djelatnosti

U prosincu 2004. godine usvojene su izmjene i dopune, odnosno donesena i objavljena dva nova zakona iz seta energetske zakonodavstva: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o energiji, Zakon o tržištu električne energije i Zakon o regulaciji energetske djelatnosti⁵ (NN, br. 177/04). Ovim posljednjim umjesto Vijeća za regulaciju, kao njegova pravna sljednica uspostavlja se Hrvatska energetska regulatorna agencija, uređuje postupak njenog osnivanja, uređuje se uspostava i provođenje sustava regulacije energetske djelatnosti, te se uređuju druga pitanja od važnosti za regulaciju energetske djelatnosti. Hrvatska energetska regulatorna agencija uspostavlja se kao samostalna, neovisna i neprofitna javna ustanova, koja je samostalna u poduzimanju svih organizacijskih drugih mjera potrebnih za nesmetano obavljanje funkcija i ispunjavanje obveza u skladu s važećim energetske zakonima.

Novi zakonodavni okvir donosi bitne promjene u segmentu regulacije energetske djelatnosti u Republici Hrvatskoj. U odnosu na Vijeće za regulaciju znatno su proširene obveze i nadležnosti Agencije, a mijenja se i struktura vođenja i organizacije Agencije. Agencija će imati vlastite stručne službe. Također, imat će i bitno drukčije odnose prema nadležnom Ministarstvu i prema Vladi Republike Hrvatske.

Kao temeljni ciljevi regulacije energetske djelatnosti utvrđeni su:

- osiguranje objektivnosti, razvidnosti i nepristranosti u obavljanju energetske djelatnosti,
- briga o provedbi načela reguliranog pristupa mreži/sustavu,
- donošenje metodologija za utvrđivanje tarifnih stavaka tarifnih sustava,

- uspostavljanje učinkovitog tržišta energije i tržišnog natjecanja,
- zaštita kupaca energije i energetske subjekata.

Regulirane energetske djelatnosti i energetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge uređuju se prema načelima objektivnosti, razvidnosti i nepristranosti, uvažavajući opravdane troškove poslovanja, pogona, održavanja, zamjene, izgradnje ili rekonstrukcije objekata, tako da se energetske subjektima omogućuje razuman i društveno prihvatljiv povrat sredstava uloženi radi obavljanja energetske djelatnosti propisanih zakonom. Tržišne energetske djelatnosti uređuju se prema načelima tržišnog natjecanja i poticanja poduzetništva na tržištu energije.

Djelatnost, odnosno poslovi i nadležnosti Agencije obuhvaćaju sljedeće :

- izdavanje dozvola za obavljanje energetske djelatnosti, privremeno i trajno oduzimanje dozvola,
- donošenje metodologija za utvrđivanje tarifnih stavaka tarifnih sustava,
- davanje mišljenja Ministarstvu o tarifnom sustavu za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije, naknadi za poticanje obnovljivih izvora i kogeneracije te naknadi za naslijeđene troškove,
- davanje mišljenja Ministarstvu na prijedlog visine tarifnih stavki,
- davanje mišljenja Ministarstvu na prijedlog iznosa naknade za organiziranje tržišta električne energije,
- davanje mišljenja Vladi Republike Hrvatske na prijedlog iznosa naknade za priključenje na mrežu i za povećanje priključne snage,
- nadzor nad primjenom svih tarifnih sustava i propisanih naknada,
- davanje mišljenja Ministarstvu o općim uvjetima za opskrbu energijom,
- davanje mišljenja Ministarstvu na postupke i kriterije za odobrenje i izgradnju proizvodnih objekata,
- donošenje odluke o raspisivanju natječaja i o izboru najpovoljnijeg ponuditelja za izgradnju proizvodnih objekata snage do 50 MW,
- donošenje odluke o izgradnji novih objekata za proizvodnju električne energije snage do 50 MW,
- davanje prijedloga Vladi Republike Hrvatske o raspisivanju natječaja i o izboru najpovoljnijeg ponuditelja za izgradnju proizvodnih objekata snage 50 MW i veće,
- organizacija i provedba postupka natječaja za izgradnju proizvodnih objekata,

⁵ U daljnjem tekstu skraćeni naziv Zakon odnosi se na Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, (NN, br. 177/04)

- izdavanje prethodnog odobrenja za izgradnju energetskog objekta za proizvodnju toplinske energije za tarifne kupce,
- izdavanje rješenja o stjecanju statusa povlaštenog proizvođača,
- davanje suglasnosti energetskom subjektu za izgradnju izravnog voda,
- odobrenje planova razvoja i izgradnje mreža,
- donošenje propisa u energetskom sektoru za koje je ovlaštena Zakonom o regulaciji energetskih djelatnosti i zakonima kojima se uređuje obavljanje pojedinih energetskih djelatnosti, te davanje mišljenja ili suglasnosti na pravila i propise u energetskom sektoru,
- nadzor nad energetskim subjektima, sukladno odredbama Zakona o energiji i zakonima kojima se uređuje obavljanje pojedinih energetskih djelatnosti,
- nadzor kvalitete usluge energetskih subjekata,
- objavljivanje obavijesti i podataka o energetskoj učinkovitosti i korištenju energije,
- sudjelovanje u definiranju energetske politike,
- suradnja s ministarstvima i nadležnim inspekcijama sukladno posebnim zakonima,
- prikupljanje i obrada podataka u vezi s djelatnostima energetskih subjekata,
- podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka.

Agencija je u uspostavi i provođenju sustava regulacije energetskih djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge, posredstvom savjetodavnih tijela u kojima sudjeluju i predstavnici udruga potrošača, dužna primjenjivati mjere za zaštitu osnovnih prava potrošača sukladno posebnim zakonima.

Temeljem Zakona Agencija je dužna obavljati svoju djelatnost tako da energetska tržišta djeluju na objektivan, razvidan i nepristran način, vodeći računa o interesima energetskih subjekata i kupaca, a energetski subjekti obvezni su odgovarati na upite Agencije u vezi s poslovima iz njezine nadležnosti. Agencija rješava sporove u vezi s obavljanjem reguliranih energetskih djelatnosti, pri čemu su njene odluke konačne i protiv njih nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor. To se posebno odnosi na odbijanje priključka na prijenosnu mrežu/transportni sustav, odnosno određivanje naknade za priključak i za korištenje prijenosne mreže, odnosno transportnog sustava.

Agencija je u uspostavi i provođenju sustava regulacije energetskih djelatnosti, koje se obavljaju prema načelima tržišnog poslovanja, dužna primjenjivati pravila i sustav mjera za zaštitu tržišnog natjecanja, za pitanja iz isključive nadležnosti Agencije.

Agencija prati i dužna je objavljivati godišnja izvješća o rezultatima praćenja, te je ovlaštena u slučaju potrebe

zahtijevati provedbu određenih mjera radi osiguranja načela razvidnosti, objektivnosti i nepristranosti, i to u pogledu:

- pravila o vođenju i raspodjeli kapaciteta spojnih vodova, u suradnji s regulatornim tijelima susjednih država s kojima postoje veze elektroenergetskog i plinskog sustava,
- ustroja kojim se rješava zagušenje unutar nacionalne prijenosne mreže/sustava,
- rokova u kojima operator prijenosnog sustava ili operator distribucijskog sustava izvodi popravke i priključke,
- objave odgovarajućih informacija operatora prijenosnog i operatora distribucijskog sustava upućenih zainteresiranim stranama o priključcima, prijenosnoj mreži/sustavu i distribucijskoj mreži i raspodjeli prijenosne moći spojnih vodova, vodeći računa o povjerljivosti pojedinih informacija,
- odvojenosti vođenja poslovnih knjiga, kako je propisano Zakonom o energiji i zakonima kojima se uređuju pojedine energetske djelatnosti, da bi se spriječilo subvencioniranje između proizvodne, prijenosne, distribucijske i opskrbe djelatnosti,
- objektivne, razvidne i nepristrane uvjete i tarife za priključenje novih proizvođača električne energije, osobito vodeći računa o troškovima i koristima obnovljivih izvora energije, distribuirane proizvodnje i kogeneracije,
- stupanja u kojemu operator prijenosnog sustava ili operator distribucijskog sustava ispunjava svoje zadaće sukladno Zakonu o energiji i zakonima kojima se uređuju pojedine energetske djelatnosti,
- stupanja razvidnosti tržišnog natjecanja.

Agencija je ovlaštena, u slučaju potrebe, zahtijevati od operatora prijenosnog i distribucijskog sustava izmjenu prethodno navedenih uvjeta, pravila i ustroja kako bi se osigurala njihova nepristrana primjena. Za pitanja u vezi s obavljanjem energetskih djelatnosti na tržištu, koja nisu uređena paketom energetskih zakona, a koja se odnose na sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja potrebno je primijeniti Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, a Agencija je dužna pružiti tehničku pomoć u obliku stručnih mišljenja i analiza Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja.

Agencija donosi metodologije za:

- tarifne sustave, bez visine tarifnih stavaka,
- utvrđivanje naknade za priključak na prijenosnu i distribucijsku mrežu, te povećanje priključne snage,
- pružanje usluga uravnoteženja električne energije u elektroenergetskom sustavu,
- pružanje usluga uravnoteženja prirodnog plina u plinovodnom sustavu,

- pristup skladištenju prirodnog plina, količini plina u plinovodu i drugim pomoćnim uslugama u plinovodnom sustavu.

Prethodno navedene metodologije moraju omogućavati ulaganja potrebna za razvoj mreže i ostale zahtjeve sukladno važećim zakonima. Upravno vijeće može biti razriješeno ako uzastopno i višekratno ne donosi odluke u vezi s navedenim metodologijama. Agencija donosi tarifni sustav za transport nafte naftovodom i transport naftnih derivata produktovodom.

Nezadovoljna strana može podnijeti Agenciji prigovor:

- na rad operatora prijenosnog sustava i operatora distribucijskog sustava u vezi s navedenim uvjetima, pravilima i ustrojem, odnosno pitanjima primjene načela razvidnosti, objektivnosti i nepristranosti, u roku od 30 dana od dana počinjene nepravilnosti u radu operatora prijenosnog sustava i operatora distribucijskog sustava,
- na odluku o metodologijama, u roku od 60 dana od dana donošenja metodologija.

Agencija je dužna donijeti odluku o prigovoru u roku od 60 dana nakon primitka prigovora. Odluka Agencije na prigovor konačna je i protiv nje nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor.

Prethodno navedeno, pod jednakim uvjetima primjenjuje se na prijenos i distribuciju električne energije i na ostale regulirane energetske djelatnosti.

Agencija ima obveze, nadležnosti i odgovornosti koje proizlaze iz pojedinačnih odredbi Zakona o energiji, kao i zakona kojima se uređuje obavljanje pojedinih energetske djelatnosti. Obveze i nadležnosti u sadržajnom i proceduralnom smislu kako ih donosi novi paket energetske zakona traže dodatnu razradu kroz niz podzakonskih dokumenata koje tek treba donijeti.

3.2. Organizacija, nadležnosti i način rada Hrvatske energetske regulatorne agencije

Agencija je samostalna u poduzimanju svih organizacijskih i drugih mjera potrebnih za nesmetano obavljanje funkcija i ispunjavanje obveza u skladu sa Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti, Zakonom o energiji, kao i zakonima kojima se uređuje obavljanje pojedinih energetske djelatnosti. Agencijom upravlja Upravno vijeće od pet članova, od kojih je jedan predsjednik Upravnog vijeća, a jedan njegov zamjenik. Predsjednika, zamjenika predsjednika i ostale članove Upravnog vijeća imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, na vrijeme od pet godina, s mogućnošću još jednog imenovanja. Upravno vijeće donosi akte potrebne za rad i poslovanje, programe rada i razvoja, nadzire njihovo provođenje, odlučuje o financijskom planu i godišnjem obračunu, sukladno ranije navedenim temeljnim ciljevima regulacije.

Predsjednik Upravnog vijeća rukovodi radom Upravnog vijeća, predstavlja i zastupa Agenciju, poduzima sve pravne radnje u ime i za račun Agencije i odgovoran je za zakonitost rada Agencije. Predsjednika Upravnog vijeća u vrijeme njegove odsutnosti zamjenjuje njegov zamjenik.

Članom Upravnog vijeća može biti imenovan državljanin Republike Hrvatske, s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, koji ima najmanje visoku stručnu spremu tehničke, pravne ili ekonomske struke, uz dobro poznavanje engleskog jezika i radno iskustvo od najmanje sedam godina, od čega barem pet godina na poslovima s područja energetike. Članom Upravnog vijeća ne može biti imenovana osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo koje je čini nedostojnom obavljanja dužnosti člana Upravnog vijeća, koja obnaša dužnost zastupnika Hrvatskoga sabora ili člana predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave ili područne (regionalne) samouprave i izvršne vlasti te središnjim tijelima političkih stranaka, ili koja je u radnom odnosu u energetske subjektu na kojega se primjenjuju odredbe Zakona o regulaciji energetske djelatnosti. Funkcija člana Upravnog vijeća obavlja se kao jedino zanimanje.

Članovi Upravnog vijeća, ravnatelj i radnici Agencije, odnosno članovi njihovih užih obitelji ne mogu biti vlasnici, dioničari ili imatelji udjela u energetske subjektima više od 0,5 % temeljnoga dioničkoga kapitala, članovi uprave ili nadzornih odbora ili bilo kojih drugih tijela u energetske subjektima, te im nije dopušteno imati materijalni interes u području energetske djelatnosti i nije im dopušteno obavljati druge poslove u energetske subjektu na kojega se primjenjuju odredbe Zakona, zbog čega bi moglo doći do sukoba interesa.

Zakon propisuje i slučajeve u kojima Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske može razriješiti dužnosti člana Upravnog vijeća prije isteka razdoblja na koje je imenovan. O postojanju razloga za razrješenje člana Upravnog vijeća prije isteka razdoblja na koje je imenovan, Upravno vijeće je obvezno obavijestiti Vladu Republike Hrvatske. Član Upravnog vijeća ne može godinu dana od dana razrješenja s dužnosti zasnovati radni odnos u energetske subjektu na kojega se primjenjuju odredbe Zakona, a ima pravo na naknadu u visini plaće koju ostvaruje kao član Upravnog vijeća, osim u slučajevima razrješenja zbog teže povrede dužnosti, pravomoćne osude za kazneno djelo ili nastupa okolnosti koje su prepreka izboru.

Upravno vijeće odlučuje na sjednicama koje saziva predsjednik Upravnog vijeća. Sjednice su javne. Iznimno, Upravno vijeće može odlučiti da će sjednica ili rasprava o pojedinoj točki biti zatvorena za javnost. Upravno vijeće odlučuje većinom glasova svih članova Upravnog vijeća.

Za donošenje odluka u svezi metodologija i drugih značajnih odluka te za davanje mišljenja Vladi Republike Hrvatske i Ministarstvu, Upravno vijeće donosi odluke na prijedlog ravnatelja Agencije. On je na poziv i bez prava

glasa dužan nazočiti sjednicama Upravnog vijeća. Upravno vijeće odlučuje i o drugim pitanjima iz djelokruga rada Agencije, pri čemu može zatražiti mišljenje ravnatelja Agencije.

U svim postupcima pred Agencijom, koji se pokreću u skladu s odredbama Zakona, Agencija mora omogućiti svakoj stranci u postupku da se prije donošenja odluke izjasni o činjenicama bitnim za donošenje odluke, te da dostavi svu potrebnu dokumentaciju ili druge dokaze za koje smatra da su značajni za donošenje odluke. Ako stranka nije u utvrđenom roku izvršila konačnu odluku Upravnog vijeća, Upravno vijeće može provesti postupak izvršenja te odluke posredstvom druge osobe ili prisilno, ili pokrenuti prekršajni postupak u skladu s odredbama Zakona o prekršajima.

Odluke Upravnog vijeća, potpisane od predsjednika Upravnog vijeća objavljuju se u "Narodnim novinama", a pojedinačne odluke koje Upravno vijeće donosi i obavljanju javnih ovlasti i druge odluke za koje tako odluči Upravno vijeće, objavljuju se u glasilu Agencije. Na ostala pitanja u vezi s radom Agencije koja nisu uređena Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti, primjenjuju se odredbe Zakona o ustanovama i Zakona o općem upravnom postupku.

Ravnatelj Agencije imenuje Upravno vijeće, na temelju javnoga natječaja na vrijeme od četiri godine, s mogućnošću ponovnog izbora. Za imenovanje ravnatelja Agencije primjenjuju se odgovarajuće odredbe i uvjeti koji vrijede i pri izboru članova Upravnog vijeća, s tim da osoba koja može biti imenovana ravnateljem mora imati radno iskustvo na rukovodećim poslovima u energetske sektoru u trajanju od najmanje tri godine. Upravno vijeće dužno je razriješiti ravnatelja Agencije u slučajevima i po postupku propisanom Zakonom o ustanovama i o tome obavijestiti Vladu Republike Hrvatske. U slučaju razrješenja ravnatelja Upravno vijeće imenovat će vršitelja dužnosti ravnatelja Agencije i raspisati natječaj za ravnatelja u zakonskom roku.

Ravnatelj Agencije organizira i vodi stručni rad Agencije i obavlja i druge poslove utvrđene statutom Agencije. Ravnatelj Agencije za svoj rad odgovara Upravnom vijeću Agencije. Ravnatelj Agencije priprema Upravnom vijeću prijedloge za donošenje odluka u svezi s metodologijama, prijedloge za davanje mišljenja Vladi Republike Hrvatske i Ministarstvu, kao i prijedloge odluka koje ono, u skladu sa zakonima i podzakonskim aktima, predlaže Vladi Republike Hrvatske na donošenje.

Upravno vijeće Agencije ne može bez suglasnosti Vlade Republike Hrvatske steći, opteretiti ili otuđiti nekretninu i drugu imovinu ili sklopiti drugi pravni posao u vrijednosti većoj od polovice proračuna Agencije.

Središnja tijela državne uprave dužna su zatražiti mišljenje Agencije na nacrt prijedloga zakona i drugih propisa koji se odnose na obavljanje energetske djelatnosti.

Agencija ima proračun čiji su prihod naknade za obavljanje poslova regulacije energetske djelatnosti. Agencija donosi proračun za sljedeću godinu, uz prethodno pribavljeno mišljenje Vlade Republike Hrvatske. Na prijedlog Upravnog vijeća, koje je prethodno pribavilo mišljenje Ministarstva, Vlada Republike Hrvatske donosi odluku o visini naknada za obavljanje poslova regulacije energetske djelatnosti.

Agencija je dužna jedanput godišnje podnijeti Hrvatskom saboru izvješće o svom radu, a osobito:

- zapažanjima koja su značajna za razvoj energetske tržišta i javnih usluga u energetske sektoru,
- analizi energetske sektora,
- ostvarenju proračuna Agencije za prethodnu godinu.

Agencija je dužna Hrvatskom saboru ili Vladi Republike Hrvatske na njihov zahtjev podnijeti izvješća i o svom stručnom i financijskom poslovanju te izvješća o pojedinim specifičnim pitanjima iz svog djelokruga rada i za razdoblja kraća od godinu dana. Nakon prihvaćanja izvješća, Agencija je dužna objaviti to izvješće u glasilu Agencije, na hrvatskom jeziku, latiničnim pismom i u prijevodu na engleski jezik.

Stručne poslove u okviru rada i poslovanja Agencije obavljaju radnici Agencije. Za ostvarivanje prava i obveza iz radnog odnosa i u vezi s radnim odnosom, za radnike Agencije primjenjuju se opći propisi o radu. Članovi Upravnog vijeća, ravnatelj Agencije i drugi radnici Agencije dužni su postupati savjesno i u skladu s pravilima struke.

Agencija je ovlaštena od energetske subjekata zatražiti podatke, izvješća i druge potrebne dokumente koji su nužni za obavljanje poslova iz nadležnosti Agencije na temelju Zakona o regulaciji energetske djelatnosti i zakona kojima se uređuje obavljanje energetske djelatnosti. Energetske subjekti dužni su u propisanom roku odgovoriti na zahtjev Agencije i dostaviti zatražene podatke, izvješća i drugu dokumentaciju u skladu sa zahtjevom Agencije. Agencija je dužna najkasnije u roku od 60 dana odgovoriti na pisani zahtjev energetske subjekta o pitanjima koja su u vezi s regulacijom njegove energetske djelatnosti i značajni su za njegovo poslovanje.

3.3. Razvoj organizacijske sheme Hrvatske energetske regulatorne agencije

Faza „0“ - Prijelazno razdoblje:

Za prijelazno razdoblje važeći Zakon o regulaciji energetske djelatnosti (NN, br. 177/04), određuje sljedeće. Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti, osnovano na temelju Zakona o regulaciji energetske djelatnosti (NN, br. 68/01. i 109/01.), nastavlja obavljati regulaciju energetske djelatnosti do imenovanja članova Upravnog vijeća Agencije. Vlada Republike Hrvatske imenuje privremenog

ravnatelja Agencije koji je ovlašten poduzeti radnje i obaviti pripreme za početak rada Agencije.

Nakon konstituiranja Upravnog vijeća i donošenja Statuta Agencije, Upravno vijeće raspisuje natječaj za ravnatelja Agencije.

Članovi Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti i radnici stručne službe Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti nastavljaju s radom na odgovarajućim poslovima kao radnici Agencije na temelju ugovora o radu prema Statutu Agencije. Radnicima neprofitne pravne osobe koja priprema i obavlja stručne poslove Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti omogućava se rad na odgovarajućim poslovima kao radnicima Agencije na temelju ugovora o radu prema Statutu Agencije.

Opće i pojedinačne akte Vijeća za regulaciju donesene do dana imenovanja Upravnog vijeća, kao i sve zaprimljene zahtjeve za dozvole i suglasnosti i druge podneske Vijeću za regulaciju, te pokretnu i nepokretnu imovinu, pismohranu i drugu dokumentaciju, sredstva za rad, financijska sredstva, prava i obveze Vijeća za regulaciju, preuzima Agencija kao pravna sljednica Vijeća za regulaciju. Podzakonski propisi Vlade Republike Hrvatske koji se odnose na rad i financiranje rada Vijeća za regulaciju primjenjuju se na Agenciju do dana stupanja na snagu novih propisa, ako nisu u suprotnosti s odredbama novog Zakona o regulaciji energetske djelatnosti. Sva rješenja o izdavanju i oduzimanju dozvola za obavljanje energetske djelatnosti, koja su izdana do dana stupanja na snagu ovoga Zakona, vrijede do isteka roka na koji su izdana. Upravni i sudski postupci, započeti do dana stupanja na snagu ovoga Zakona, dovršit će se prema propisima koji su vrijedili do dana njegova stupanja na snagu, a prema njegovim odredbama samo u slučaju ako je to povoljnije za stranku u postupku.

U trenutku pisanja ovoga članka bio je u tijeku rad na Statutu Hrvatske energetske regulatorne agencije, kao i na nekoliko podzakonskih dokumenata od velike važnosti za organiziranje, financiranje, početak rada i djelovanje Hrvatske energetske regulatorne agencije. Naravno, nakon što su doneseni zakoni koji temeljno utvrđuju nadležnosti i zadatke, odnosno organizaciju i način Agencije, Statut, a zatim i Poslovnik Agencije su dokumenti od velike važnosti. Naime, Statutom se, kao i u slučaju niza drugih institucija i stanova, treba urediti status, naziv, sjedište i djelatnost Agencije, zastupanje i predstavljanje, unutarnje ustrojstvo, ovlasti i način odlučivanja, akti, imovina, javnost rada, poslovna tajna kao i druga pitanja značajna za njegov rad. Poslovnikom se uređuje način rada i druga pitanja u svezi s radom i održavanjem sjednica Upravnog vijeća. Međutim, tim dokumentima se u svezi s organizacijom i načinom rada Upravnog vijeća trebaju urediti i pitanja koordinativne nadležnosti članova Upravnog vijeća. Time se zapravo određuje suštinska pozicija i način postupanja Upravnog vijeća, i daje odgovor na pitanje hoće li ono biti pasivni ili aktivni sudionik u provedbenoj regulacijskoj praksi.

Bez koordinativnih nadležnosti u organizacijskoj strukturi u kojoj ravnatelj Agencije organizira i vodi stručni rad Agencije, obavlja i druge poslove utvrđene Statutom Agencije, i u kojoj je ravnatelj Agencije za svoj rad odgovara Upravnom vijeću Agencije, članovi Upravnog vijeća zapravo bi mogli biti odvojeni od te regulacijske prakse. Dakle, imali bi tek pasivnu ulogu u tom procesu, svedenu samo na rad kroz sjednicu i glasovanje. Vrlo vjerojatna daljnja velika negativna posljedica takvog stanja bilo bi djelomično ili potpuno „zagušenje“ na poziciji ravnatelja Agencije. S koordinacijskim nadležnostima koje su im pridijeljene, članovi Upravnog vijeća aktivnije se uključuju u provedbenu regulacijsku praksu. Kroz Statut i poslovnik Agencije moraju se uspostaviti mehanizmi zaštite od tzv. „paralelnih zapovjednih lanaca“ prema ravnatelju i zaposlenicima Agencije, koji mogu dovesti do blokada rada i ravnatelja i zaposlenika Agencije. Naravno, ta dva nepoželjna scenarija svakako treba izbjeći.

Vijeće za regulaciju imalo je organizacijsku strukturu u kojoj su članovima Vijeća bile pridijeljene koordinacijske nadležnosti. Naime, osnovne nadležnosti članova bile su određene u skladu s potrebama Vijeća za regulaciju, te njihovim stručnim sklonostima i stečenom radnom iskustvu, tako da je svaki član, izuzev predsjednika čije su nadležnosti i odgovornosti bile detaljno propisane važećim energetske zakonima i Statutom Vijeća za regulaciju, koordinirao načelno i pretežito poslove iz jedne sljedećih oblasti:

- dozvola za obavljanje energetske djelatnosti,
- opskrbe energijom,
- zaštite potrošača,
- cijena i tarifa.

Radi osiguranja nesmetanog odvijanja poslova Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti je odlučilo i o dopunskim nadležnostima članova, po principu preuzimanja poslova odsutnih članova. Pri tome primarne nadležnosti podrazumijevaju stalne nadležnosti pojedinog člana, a zamjenske u slučaju spriječenosti ili odsutnosti člana Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti koji je primarno nadležan za pojedinu oblast. Na tim principima Vijeće za regulaciju uspješno je djelovalo od svoga osnutka i početka rada sredinom 2002. godine. Preciznija razrada nadležnosti članova uključivala je sljedeće.

Zamjenik predsjednika Vijeća za regulaciju, po Statutu zamjenjuje predsjednika u slučaju njegove spriječenosti ili odsutnosti, nadležan je za dozvole za obavljanje energetske djelatnosti, status povlaštenog proizvođača, status povlaštenog kupca, te izgradnju novih energetske objekata. Treći član Vijeća za regulaciju nadležan je za organizaciju međunarodne suradnje, mrežna i distribucijska pravila i standarde. Zamjenske mu nadležnosti uključuju cijene i tarifne sustave, energetske efikasnost, zaštitu energetske subjekata i zaštitu potrošača. Četvrti član Vijeća za regulaciju nadležan je za zaštitu energetske subjekata, zaštitu potrošača i zaštitu okoliša, te obnovljive izvore

energije. Zamjenske su mu nadležnosti vezane uz dozvole, stjecanje statusa povlaštenog proizvođača, stjecanje statusa povlaštenog kupca, izgradnju novih energetskih objekata. Peti član Vijeća za regulaciju energetskih djelatnosti nadležan je za cijene i tarifne sustave, energetska efikasnost i školovanje članova, a zamjenske su mu nadležnosti mrežna i distribucijska pravila, obnovljivi izvori i zaštita okoliša.

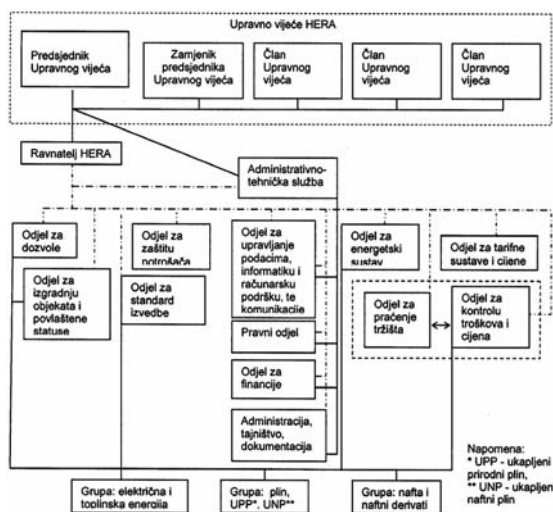
Prethodnim je bila osigurana puna aktivnost i uključenost svakog člana Vijeća za regulaciju u provedbene regulacijske nadležnosti i poslove Vijeća za regulaciju. I ne samo to, na taj način su svi akti na sjednice Vijeća za regulaciju ulazili, bili raspravljani, a odluke o njima donesene temeljem prijedloga samih članova Vijeća za regulaciju, čime je u gotovo svim mogućim slučajevima bila očuvana pozicija samostalnosti, neovisnosti i nepristranog postupanja Vijeća za regulaciju. Iskustva su pokazala da je to bio i vrlo djelotvoran način izbjegavanja situacija koje su mogle dovesti do prigovora o sukobu interesa ili utjecaja na rad Vijeća za regulaciju.

U trenutku donošenja novog Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti u administrativno-tehničkoj službi Vijeća za regulaciju bilo je sedam zaposlenih djelatnika.

Faza „1“:

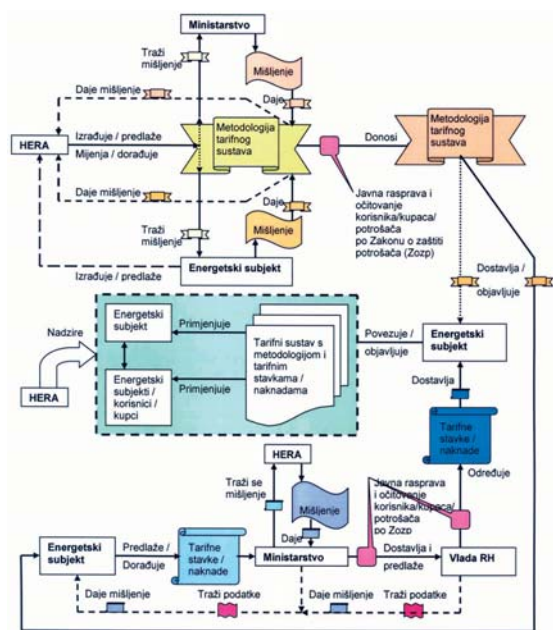
Daljnji tijek, odnosno sadržaj i dinamiku aktivnosti u pogledu organizacije i početka rada Hrvatske energetske regulatorne agencije u znatnoj mjeri odredit će naslijeđe koje donosi Vijeće za regulaciju, ali još više iskustva i stručni profili novih članova Upravnog vijeća i ravnatelja Agencije, te odnosi i način suradnje s nadležnim tijelima i institucijama državne uprave, poglavito nadležnim Ministarstvom gospodarstva, rada i poduzetništva. Za očekivati je da će prijelazno razdoblje trajati kratko, te da će se tijekom prvog stvarnog razvojnog razdoblja za Agenciju (faza "1") definirati osnovna organizacijska struktura i potrebe za stručnim osobljem u Agenciji, koji bi bili dostatni i primjereni djelotvornom izvršavanju nadležnosti i aktivnosti koje su temeljem energetskih zakona dani Agenciji. Uglavnom, na kraju tog prvog razvojnog razdoblja za očekivati je, uz pet članova Upravnog vijeća i ravnatelja Agencije, još oko dvadeset i pet zaposlenih djelatnika. Moguća organizacijska shema Hrvatske energetske regulatorne agencije pri karaju ove razvojne faze prikazana je na slici 2.

Uz zakonima dane nadležnosti i poslove Agencije, jaki utjecaj na tijek, odnosno dinamiku uspostave tako postavljene organizacijske strukture Agencije, koja može omogućiti i osigurati punu operativnost Agencije, imat će pravodobno zapošljavanje odgovarajućeg broja osoblja s visokim stupnjem stručnosti, koji će uz stručna i organizacijska znanja, iskustva i vještine morati znati i strane jezike, zatim pravodobna nabava i instalacija odgovarajuće profesionalne infrastrukturne opreme i odgovarajućih programskih sustava, te veličina poslovnog



Slika 2. Moguća organizacijska shema Hrvatske energetske regulatorne agencije – Faza "1"

prostora u kojem će Agencija biti smještena i raditi. U svakom slučaju, za ovu prvu razvojnu fazu taj prostor može se ocijeniti primjerenim i dostatnim.



Slika 3. Shema procesa donošenja metodologija tarifnih sustava i tarifa/naknada

Konačno, u pogledu načina organizacije i funkcioniranja Agencije treba primijeniti iskustva organizacije i načina rada niza europskih energetskih regulacijskih tijela. Već tijekom prve razvojne faze, koja ne bi smjela trajati duže od dvije godine, bit će nužno više djelatnika Agencije uputiti

na dodatno školovanje, stručno usavršavanje, stjecanje organizacijskih i regulacijskih znanja i vještina, učenje stranih jezika, seminare, radionice i sl.

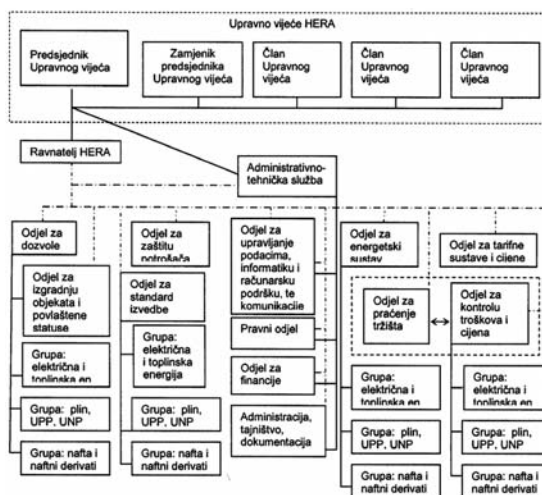
Tijekom, a pogotovo na kraju prve razvojne faze vjerojatno će biti nužno i korisno donijeti ocjenu tako postavljene organizacijske strukture Agencije. Naime, paket energetske zakona, kao temeljni okvir Agenciji propisuje i daje niz nadležnosti i zadataka, ali isti nisu detaljnije razrađeni i proceduralno uređeni. Za ilustraciju, na slici 3. prikazana je načelna shema procesa izrade i donošenja metodologija tarifnih sustava i tarifa, odnosno naknada, odnosno uloga energetske subjekata, Hrvatske energetske regulatorne agencije, ministarstva nadležnog za energetiku i Vlade Republike Hrvatske. Za očekivati je da će to biti učinjeno kroz niz odgovarajućih podzakonskih akata koji će u međuvremenu biti doneseni. Uostalom, do sada je učinjena rekonstrukcija jednog dijela sadržaja (zakona) iz paketa energetske zakona, a radi potpunosti i dosljedne usklađenosti trebat će to učiniti i s preostalim zakonima iz paketa. Sve to upućuje na zaključak da će vrlo vjerojatno i organizacijsku strukturu Agencije eventualno trebati podesiti prema novim nadležnostima i zadacima, odnosno razvijenim i uspostavljenim proceduralnim i provedbenim shemama. U svakom slučaju bit će potrebno izvršiti unaprjeđenje sustava i načina vođenja odjela i grupa.

Faza „2“:

Vrlo vjerojatno, i nakon što je ranije već uspostavljena osnovna organizacijska i funkcionalna struktura Agencije, početak druge razvojne faze obilježit će daljnji rast stručnog osoblja u pojedinim odjelima, a sukladno naraslim zahtjevima i regulacijskim poslovima Agencije. Naime, za očekivati je da će do tada biti doneseno i niz podzakonskih akata bitnih za rad regulacijskog tijela, ali i da će u međuvremenu procesi deregulacije, restrukturiranja, otvaranja energetske tržišta i svi ostali procesi u energetskom sektoru doživjeti znatnije ubrzanje i sadržajne promjene, što će bitno utjecati na rad Agencije i tražiti njeno aktivno djelovanje. Što na pretpostavkama o očekivanim nadležnostima i poslovima, odnosno zahtjevima prema Agenciji, a što na iskustvima europskih regulacijskih tijela, broj dodatnih stručnih djelatnika početkom faze „2“ može se procijeniti na deset. Naravno, mogla bi se napraviti i procjena njihova rasporeda po odjelima i grupama, ali u ovom trenutku to nije od naročite važnosti i utjecaja. Međutim, od izuzetne je važnosti da se dodatne stručne osobe traže i zapošljavaju u Agenciji tijekom priprema i izdavanja dozvola, razradi i uspostavi procedura odlučivanja o izgradnji novih proizvodnih objekata, priprema i rada na mrežnim pravilima, pravilima organizacije tržišta, razradi i strukturiranju tržišta, rada na metodologijama i tarifnim sustavima, uspostavi računske infrastrukture i informatičkog sustava za prikupljanje i obradu podataka, uspostavi sustava za izvještavanje i sl.

Nakon potpune što se dovrši, odnosno u potpunosti uredi zakonodavni i regulacijski okvir za energetske djelatnosti, vjerojatno će uslijediti novi zahtjevi energetske subjekata, sudionika energetske tržišta, davatelja energetske roba i usluga, te kupaca (potrošača) prema Agenciji, kao ključnom sudioniku svih tih procesa i tijekova. Time će se krenuti prema završnoj fazi uspostave pune organizacijske i funkcionalne strukture Agencije. Sukladno tome, očekivani broj svih zaposlenih djelatnika Agencije može se, primjeren veličini energetske sustava i tržišta, te obilježjima i ustroju svih ostalih upravljačkih, nadzornih, kontrolnih, socijalnih i inih sustava, ocijeniti i procijeniti na razini šezdeset do sedamdeset. Puna „razigranost“ tržišta i participacija u regionalnim i širim europskim tržištima i tijekovima mogla bi rezultirati brojem od osamdeset.

Moguća organizacijska struktura koja bi s jedne strane podržala nadležnosti i poslove koji su temeljem zakona dan Hrvatskoj energetske regulatornoj agenciji, a s druge omogućila nesmetan razvoj i zapošljavanje novih djelatnika do punog broja bez stalnih zadiranja ili mijenjanja osnovne organizacijske strukture koja je prikazana na slici 2., prikazana je na slici 4.



Slika 4. Moguća organizacijska shema Hrvatske energetske regulatorne agencije – Faza "2"

Na ovom mjestu nužno je napomenuti da uz pozicije zamjenika predsjednika i članove Upravnog vijeća u predmetnim organizacijskim strukturama nisu navedene njihove koordinacijske nadležnosti. Autor članka ih time ne isključuje, ali ako bi se dodale, imale bi bitni utjecaj na odnose i način rada Upravnog vijeća prema ravnatelju, odnosno administrativnim i stručnim službama Agencije, naravno posljedično na odnos samoga ravnatelja prema stručnim službama Agencije.

Iz slike 2. i slike 3. očito je da je da organizacijsku strukturu Agencije čini pet glavnih segmenata (dijelova) koji naglašavaju vertikalne odnose. Međutim, da bi se izbjeglo

da to u nepovoljnom razvoju događaja ne bude i svojevrsno organizacijsko ograničenje, bit će važno razviti službene (radne grupe, odbori, timovi, itd.) i neslužbene mehanizme koji omogućavaju horizontalnu komunikaciju, suradnju i razmjenu znanja i informacija, te dijeljenje resursa između odjela.

4. ZAKLJUČAK

Izmjenama i dopunama, odnosno novim zakonima iz paketa energetske zakona iz prosinca 2004. godine bitno se mijenja to tada važeći zakonodavni i regulacijski okvir za energetske djelatnosti u Republici Hrvatskoj. Kao regulacijsko tijelo, pravni sljednik Vijeća za regulaciju uspostavlja se Hrvatska energetska regulatorna agencija. Daljnja razrada zakonodavnog i regulacijskog okvira odvija se kroz niz podzakonskih akata i drugih dokumenta koje u značajnoj mjeri tek treba izraditi i donijeti. Nadalje, u vrlo kratkom roku bit će nužno razviti i uspostaviti novu regulacijsku praksu, odnosno pravila i provedbene procedure. Izuzetno je važno simulirati ili barem pokušati predvidjeti primjenjivost i moguće efekte tih dokumenata, pravila i procedura, kako bi se regulacijska praksa i postupanje regulacijskog tijela od samoga početka učinili što više razvidnim i efikasnim, odnosno zaštitili od blokada, pa čak i mogućih zlouporaba i manipulacija. Prije svega nužna je efikasna koordinacija i harmonizacija podzakonskih akata i ostalih dokumenata koji se ovoga trenutka pripremaju i trebaju donijeti, kako u odnosu na doneseni paket energetske zakona, tako i međusobno.

Svakako bilo bi vrlo korisno da se na samome početku rada Agencije otklone sve uočene nedorečenosti, zapreke i poteškoće koje su pratile ustrojavanje i rad Vijeća za regulaciju, ali i primjene njegova dobra iskustva i rezultati rada. U svakom slučaju u tom pogledu Zakon o regulaciji energetske djelatnosti donosi dobre i dostatne pretpostavke. Ipak, uspostava i početak rada Hrvatske energetske regulatorne agencije po niz elemenata i u značajnoj mjeri je početak rada novog tijela za regulaciju energetske djelatnosti u Republici Hrvatskoj, koje će izgraditi vlastitu regulacijsku praksu u okviru važećeg zakonodavnog okvira. Naravno, od velike koristi mogu biti i iskustva organizacije i rada europskih, odnosno regulatornih agencija iz regije.

5. LITERATURA

- [1] Zakonu o energiji, (NN, br. 68/01)
- [2] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o energiji, (NN, br.177/04)
- [3] Zakonu o regulaciji energetske djelatnosti, (NN, br. 68/01, 109/01, 177/04)
- [4] Zakonu o tržištu električne energije, (NN, br. 68/01, 177/04)
- [5] Zakonu o tržištu plina, (NN, br. 68/01)
- [6] Zakonu o tržištu nafte i naftnih derivata, (NN, br. 68/01)
- [7] S. TOMAŠIĆ-ŠKEVIN, "Regulacija i deregulacija u elektroprivredi", Energija, br. 4, 2001.
- [8] M. KLEPO, "Organizacija i djelovanje Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti, hrvatskog nezavisnog regulatora energetske djelatnosti", XVII Međunarodni znanstveno-stručni susret stručnjaka za plin, Opatija, 2002.
- [9] M. KLEPO, "Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti – hrvatski nezavisni regulator energetske djelatnosti", 11. Forum - Dan energije u Hrvatskoj, Zagreb, 2002.
- [10] M. KLEPO, "Organizacija i prva iskustva u radu Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti", 6. savjetovanje HO CIGRE, Cavtat, 2003.
- [11] M. KLEPO, «Okvir i sadržaj regulacije energetske djelatnosti kroz organizaciju i rad Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti», Energija, br. 1, 2003.

ORGANISATION AND WORK OF CROATIAN ENERGY REGULATORY AGENCY WITHIN NEW FRAMEWORK FOR REGULATION OF ENERGY ACTIVITIES

Croatian Energy Regulatory Council was established and has worked as an independent body authorized for regulation of energy activities based on the Law on Regulation of Energy Activities from July 2001. The Council has worked with a limited number of employees in its own administrative-technical department and with expert support by a non-profit institution. Based on the new Law on Regulation of Energy Activities from December 2004 the Croatian Energy Regulatory Agency will be established as an independent and non-profit institution. It will be independent in undertaking of all organisational and other measures needed for undisturbed functioning and fulfillment of duties pursuant to the valid energy laws. Compared to the Council, its duties and competences have been essentially expanded; the managerial and organisational structures will be changed. The Agency will have its own expert service and essentially different relations to the Ministry of Economy, Labour and Entrepreneurship and the Government of the Republic of Croatia. This creates an essentially important shift in the segment of energy activities' regulation in Croatia. The article presents the new framework for regulation of energy activities in the Republic of Croatia and offers recommendations for a successful organisation and launching of the Croatian Energy Regulatory Agency based on good and bad experiences, developments and practice of the Croatian Energy Regulatory Council.

EINRICHTUNG UND TÄTIGKEITEN DER KROATISCHEN ENERGETISCHEN REGULATIONSANSTALT IM NEUEN RAHMEN DER REGELUNG IN DER ENERGETIK

Auf Grund des Regelungsgesetzes für energetische Tätigkeiten vom Herbst 2001 ist der Rat für deren Regelung, als unabhängige Anstalt mit Zuständigkeiten und Aufgaben in diesem Bereich gegründet und aktiviert worden. Der Rat hat mit geringer Anzahl der Angestellten

im administrativ-technischen Dienst, fachlich unterstützt durch eine gewinnlose Anstalt, seine Arbeit geleistet. Nach dem neuen Regelungsgesetz für energetische Tätigkeiten vom Dezember 2004 wurde die Kroatische energetische Regelungsanstalt als unabhängige und gewinnlose öffentliche Einrichtung gegründet. Sie ist beim Unternehmen jeglicher Maßnahmen bezüglich ihrer Gestaltung und sonstiger notwendigen Vorgehen selbstständig. Diese Selbstständigkeit dient ungestörter Abwicklung ihrer Aufgaben und Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Einklang mit bestehenden energetischen Gesetzen. Gegenüber dem Regelungsrat sind ihre Verpflichtungen und Zuständigkeiten wesentlich erweitert, und der Aufbau ihrer Führung und Gestaltung ist auch geändert worden. Die Anstalt hat einen eigenen Fachdienst und ihre Verhältnisse gegenüber dem zuständigen Ministerium und der Regierung der Republik Kroatien sind wesentlich verändert. Dass war ein entscheidendes und sehr wichtiges Ereignis im

Bereiche der Regelung energetischer Tätigkeiten in der Republik Kroatien. Im Artikel wird der neue Rahmen der Regelung dieser Tätigkeiten in Kroatien ausgelegt und, auf Grund der guten und schlechten Erfahrungen und erworbenen Erkenntnissen in der Tätigkeit des bisherigen Regelungsrates werden, für die Gestaltung und den Beginn der Tätigkeit der Kroatischen energetischen Regelungsanstalt, Empfehlungen gegeben.

Naslov pisca:

Dr. sc. Mićo Klepo, dipl. ing.
Vijeće za regulaciju energetske
djelatnosti
Koturaška 51, 10000 Zagreb, Hrvatska

Uredništvo primilo rukopis:
2005 - 04 – 27.