

USKLAĐENOST PODRUČJA I FUNKCIJA REGULACIJE VIJEĆA ZA REGULACIJU ENERGETSKIH DJELATNOSTI S DIREKTIVOM 2003/54/EZ

Mr. sc. Ivona Štritof – Krunoslava Grgić Bolješić, Zagreb

UDK 621.311.1:621.31.059
STRUČNI ČLANAK

U radu se daje opći prikaz područja i funkcija regulacije te ključnih faktora za uspostavljanje regulatornog tijela. Nadalje, prikazani su zahtjevi Direktive 2003/54/EZ u pogledu djelokruga rada regulatornog tijela kao i usklađenost nadležnosti Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti proisteklih iz paketa energetske zakona, u dijelu koji se odnosi na tržište električne energije, s odredbama Direktive 2003/54/EZ.

Ključne riječi: regulacija, regulatorno tijelo, Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti, Direktiva 2003/54/EZ.

1. UVOD

Donošenjem Direktive 2003/54/EZ Europska unija (EU) potvrdila je svoju energetske politiku čiji je cilj potpuno otvaranje tržišta električnom energijom u državama članicama te uspostavljanje unutarnjeg tržišta električnom energijom u EU [1]. Cilj donošenja ove Direktive je usmjeriti i pojačati procese koji nisu bili uspješno provedeni primjenom stare Direktive 96/92/EZ kao što su povećanje efikasnosti, smanjenje cijena električne energije, viši standardi usluga, poticanje tržišnog natjecanja itd.

Usporedo s uvođenjem politike otvorenog tržišta u pojedinim državama osnivala su se i regulatorna tijela sa zadaćom nadzora nad tržištem električne energije. Pod pojmom nadzora poglavito se smatra donošenje pravila koja bi onemogućila neloyalnu konkurenciju kao i ograničila monopolističko ponašanje pojedinih subjekata na tržištu.

Republika Hrvatska je, usvajanjem paketa od pet energetske zakona u srpnju 2001. godine, stvorila pravnu osnovu kojom je iskazala usmjerenje svoje energetske politike k liberalizaciji, deregulaciji, restrukturiranju sektora i harmonizaciji hrvatskih propisa s propisima EU.

Elektroenergetski sektor u RH na početku je procesa liberalizacije i restrukturiranja. Kao dio tog procesa, 2002. godine temeljem Zakona o regulaciji energetske djelatnosti osnovano je Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti (VRED) kao nezavisno regulacijsko tijelo nadležno za aktivnosti vezane uz nadzor nad tržištem električne energije, plina, toplinske energije te nafte i naftnih derivata [2]. Direktiva 2003/54/EZ naglasila je ulogu regulatornog tijela dajući mu veću

važnost i šire regulatorne ovlasti. S tim u svezi trebalo bi u izmjenama paketa energetske zakona uskladiti poziciju i djelokrug rada VRED-a.

2. REGULACIJA

Regulacija (eng. Regulation) je skup zakona i drugih propisa čiji je cilj uspostavljanje kontrole nad odlukama poduzeća i pojedinaca te utjecaj na njihovo ponašanje. Ekonomska se regulacija bavi pitanjima cijena, prepreka konkurenciji, razinom usluga i drugim. Uvriježeni argument za uvođenje regulacije je utemeljen na potrebi za uklanjanjem tzv. "propusta tržišta" [3], što se prije svega odnosi na uklanjanje nedostataka tržišta, odnosno zaštitu tržišnog natjecanja.

U elektroenergetskom sektoru EU-a regulacija se uvođi kroz Direktivu 96/92/EZ čiji je cilj u državama članicama "stvoriti odgovarajuće i učinkovite mehanizme za regulaciju, kontrolu i transparentnost da bi se izbjegla svaka dominantna pozicija i svako grabežljivo ponašanje, posebice na štetu kupaca".

Provođenjem procesa restrukturiranja elektroprivrednih poduzeća te liberalizacije i deregulacije u elektroenergetskom sektoru nameću se nova pravila (tehnička, financijska i institucionalna – uspostavljanje regulacijskog tijela) regulacije sektora. Prije svega radi se o uvođenju ekonomske regulacije koja proizlazi iz potrebe nadzora i kontrole aktivnosti poduzeća na tržištu, gdje nije uspostavljeno potpuno tržišno natjecanje (npr. prirodni monopol), a radi zaštite potrošača. Regulacija u elektroenergetskom sektoru može se definirati kao djelovanje državnih institucija s ciljem ograničavanja monopolističkih elektroprivrednih poduzeća u korištenju jednog ili više strateških parametara kao što su ci-

jena, kvaliteta, količina, investicije i javna nabava (npr. gorivo). Regulacija, dakle, predstavlja ozakonjen, kontinuirani nadzor elektroprivrednih poduzeća s ciljem kontrole utvrđene, tj. propisane razine strateških parametara [4].

Glavni ciljevi regulacije, iako ne moraju biti ograničeni samo na navedene ciljeve, obuhvaćaju:

- zaštitu kupaca
- zaštitu financijske održivosti sudionika na tržištu električne energije
- osiguravanje jednakih i nediskriminirajućih uvjeta za sve sudionike na tržištu
- poticanje tržišnog natjecanja, gdje je to moguće.

Nabrojani ciljevi su djelomično kontradiktorni, stoga je regulacija skup zakona i provedbenih akata kojima je potrebno uspostaviti ravnotežu između navedenih ciljeva. Posebice treba voditi računa o uspostavljanju ravnoteže između interesa kupaca i interesa poduzeća u sektoru. Nadalje, treba voditi računa o uravnoteženju između pozitivnih strana regulacije kao što su smanjenje cijena, povećanje kvalitete, povećanje tržišnog natjecanja, tj. povećanje efikasnosti te negativnih strana regulacije kao što su trošak regulacijskog tijela, trošak zaposlenika u reguliranim poduzećima koja se bave poslovima vezanim uz regulaciju, ograničena sloboda odlučivanja u reguliranim poduzećima itd.

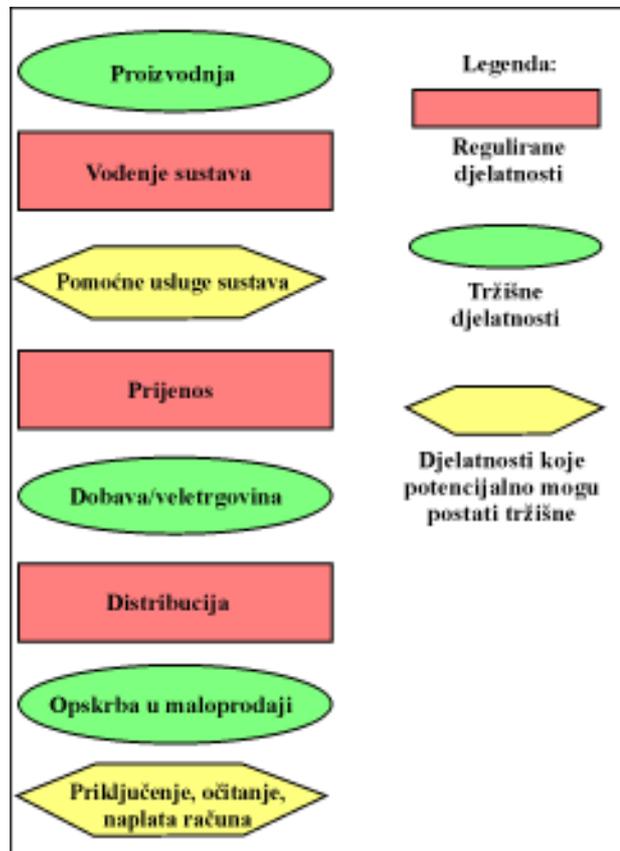
Strukturiranje regulacije u RH (područja i funkcije regulacije), odnosno ustroj regulatornog tijela u velikoj će mjeri utjecati na tržišno okruženje, odnosno na poduzeća u energetskom sektoru. Naime, regulacija ima direktan utjecaj na poslovanje operatora sustava i vlasnika mreža, dok na indirektan način, kroz nadzor na čitavim energetskim tržištem, ima utjecaj i na sve ostale sudionike na tržištu.

Područja regulacije

U slučajevima kada se zadržava okomito integrirana struktura elektroprivrednih poduzeća, regulacija se svodi na regulaciju “košare” krajnjih proizvoda, dok poduzeće zadržava pravo odabira najučinkovitije organizacije i koordinacije pojedinih djelatnosti unutar strukture. S druge pak strane, procesima restrukturiranja, odnosno razdvajanjem elektroprivrednih poduzeća, jednom okomito integrirana poduzeća dijele se u nekoliko pravno ili vlasnički odvojenih poduzeća. Pri tome se djelatnosti svrstavaju u grupaciju reguliranih, tj. netržišnih djelatnosti (prijenos, distribucija električne energije, vođenje elektroenergetskog sustava, opskrba nepovlaštenih kupaca) i nereguliranih, tj. tržišnih djelatnosti (proizvodnja i opskrba povlaštenih kupaca). Ukoliko se radi o reguliranim djelatnostima svaka od djelatnosti trebala bi biti posebno regulirana što podrazumijeva reguliranje uvjeta pristupa i korištenja. Ukoliko se radi o tržišnim djelatnostima poslovanje tih energetskih subjekata u velikoj mjeri ovisi o pravednom tržišnom natjecanju i nadzoru tržišta. Nadzor nad funkcionira-

njem tržišta treba onemogućiti stvaranje koncentracije na tržištu, odnosno iskorištavanje tržišne snage.

Na slici 1. prikazana je općeprihvaćena klasifikacija, odnosno podjela, djelatnosti u elektroenergetskom sektoru na regulirane i tržišne. Pri tome se navode i djelatnosti koje potencijalno mogu postati tržišne, što ovisi o politici pojedine države na koji način će provesti restrukturiranje i liberalizaciju sektora.



Slika 1. Podjela djelatnosti u elektroenergetskom sektoru na regulirane i tržišne

A) Tržišne djelatnosti

Na tržištima koja su djelomično ili potpuno otvorena, u djelatnostima proizvodnje i dobave (veletrgovine), dominiraju tržišne snage. Djelatnost opskrbe u maloprodaji (*Retail supply*) moguće je također okarakterizirati kao tržišnu djelatnost u slučaju da je otvoren pristup tržišnom natjecanju na razini maloprodaje.

U navedenim slučajevima uloga regulatornog tijela svodi se na nadzor nad ponašanjem subjekta u smislu primjene tržišnih pravila te analiziranje pokazatelja tržišne dominacije. Ukoliko se uoči ponašanje koje je nekonkurentsko, regulatorno tijelo može primijeniti sankcije, odnosno može zatražiti javno objavljivanje podataka ili čak pokrenuti postupak izmjene i dopune tržišnih pravila.

B) Regulirane djelatnosti

Mrežne djelatnosti obično su okarakterizirane kao prirodni monopoli, stoga je uvođenje tržišnih snaga u te djelatnosti u velikoj mjeri ograničeno, što se posebice odražava u investicijama. Naime, operativni troškovi kao i investicije prvenstveno se pokrivaju iz regulirane naknade za korištenje mreža. Stoga je utvrđivanje opravdane razine tih naknada veliki izazov za regulatorna tijela. Regulatorni okvir mora težiti uspostavljanju učinkovitog i nediskriminirajućeg planiranja i upravljanja mrežama te omogućiti pouzdanu opskrbu. Prilikom utvrđivanja naknada za korištenje mreža, regulatorno tijelo treba dozvoliti pokrivanje “*ekonomski opravdanih*” troškova nastalih prilikom obavljanja regulirane mrežne djelatnosti. “*Ekonomski opravdani*” troškovi trebali bi uključivati razumne operativne i kapitalne troškove (uključujući amortizaciju i povrat na imovinu). Uključivanjem kapitalnih troškova u dozvoljenu razinu prihoda priznaje se vlasničko ulaganje u regulirano poduzeće i kapitalno-intenzivna priroda mrežne, infrastrukturne djelatnosti. Međutim, potrebno je također omogućiti primjenu dosljednih i predvidivih regulatornih pravila i postupaka kako bi se zadobilo povjerenje subjekta koji obavlja reguliranu djelatnost i koji ulaže sredstva u izgradnju infrastrukture, odnosno trebalo bi izbjegavati promjenu regulatornog okvira nakon što su sredstva uložena.

Osim mrežnih djelatnosti, upravljanje sustavom smatra se prirodnim monopolom, stoga i ona spada u područje reguliranih djelatnosti.

C) Potencijalno tržišne djelatnosti

U ovu kategoriju djelatnosti obično spadaju:

- pomoćne usluge sustava
- priključci
- očitavanje brojila
- izdavanje/naplata računa.

Pojedini elementi nabrojanih djelatnosti mogu se okarakterizirati kao tržišni, dok drugi elementi zahtijevaju kontrolu regulatora.

Nabava, tj. osiguranje pomoćnih usluga može se provesti na tržišnom načelu, iako je priroda pomoćnih usluga općenito takva da je nemoguće osigurati potrebne pomoćne usluge od pojedinačnog kupca. Za osiguranje pomoćnih usluga nadležan je operator prijenosnog sustava, koji u svojstvu “*single buyera*” nabavlja pomoćne usluge pod nadzorom regulatornog tijela.

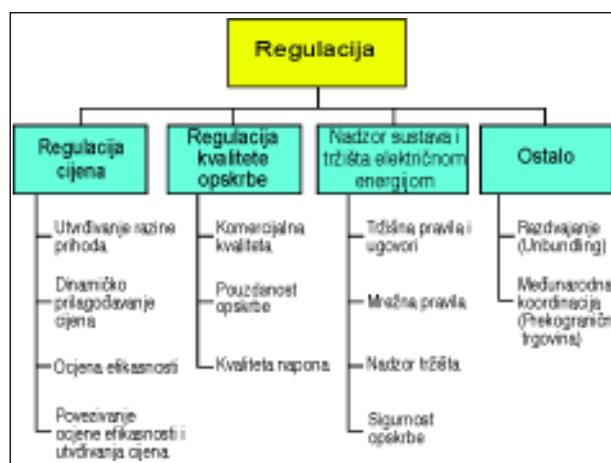
U slučaju priključaka, izvođenje fizičkog priključka može se okarakterizirati kao tržišnu djelatnost, dok bi priključak s aspekta planiranja i razvoja mreže trebao ostati reguliranom djelatnošću.

Ugradnja brojila i održavanje mjernog mjesta potencijalno mogu biti tržišne djelatnosti. No, u manjoj mjeri nego očitavanje brojila i radnje povezane s obradom očitanih podataka. U slučaju da očitavanje brojila postane

tržišnom djelatnošću, kao prijelazno rješenje moguće je odrediti subjekta u obvezi (*last resort*) kako bi se svim opskrbljivačima omogućila ista usluga.

Funkcije regulacije

Nadzor regulacijskog tijela nužan je ne samo u različitim segmentima netržišnih djelatnosti već i u djelatnostima koje su okarakterizirane kao tržišne djelatnosti. Kada se radi o reguliranim djelatnostima kao i u dijelu djelatnosti koje potencijalno mogu postati tržišnim, regulacija se temelji na kontroli cijena i kontroli kvalitete usluge. S druge pak strane kada se radi o tržišnim djelatnostima i dijelu djelatnosti koje potencijalno mogu postati tržišnim, regulacija predstavlja nadzor nad ponašanjem svih sudionika na tržištu, odnosno nadzor čitavog tržišta električne energije.



Slika 2. Moguće funkcije regulacije

Regulacijskom kontrolom u određenom opsegu trebali bi biti obuhvaćeni i funkcije kako što su razdvajanje djelatnosti (*unbundling*) i prekogranična trgovina. Na slici 2. prikazane su regulatorne funkcije na kojima bi trebala počivati regulacija elektroenergetskog sektora.

A) Regulacija cijena

Glavni ciljevi reguliranja cijena su:

→ Davanje signala koji će poticati učinkovitost:

- efikasna razina potrošnje i ulaganja
- efikasno iskorištavanje resursa
- unaprjeđenje efikasnosti poslovanja i budućih investicija.

→ Osiguranje adekvatne financijske sposobnosti sektora:

- primjerena i odgovarajuća stopa povrata koja će dati dovoljno poticaja za buduća ulaganja.

→ Izbjegavanje diskriminacije:

- između kategorija kupaca
- omogućavanje konkurencije stvaranjem prostora za postojeće i nove sudionike.

Regulacija cijena u mrežnim djelatnostima označava radnje kojima se operatorima mrežnih sustava na neki

način ograničavaju cijene, prihodi, stopa povrata, operativni i kapitalni troškovi. Uobičajeno je da se regulacijom omogući “pravična stopa povrata” čime se omogućava donošenje strateških odluka o potencijalnim ulaganjima u infrastrukturu na donekle sličan način kao u tržišnim djelatnostima. Ovo podrazumijeva da se “pravična stopa povrata” treba utvrditi na razini koja onemogućava prekomjeran, neopravdan profit, ali koja omogućava profitabilnost regulirane djelatnosti uz pouzdani rad te mogućnost zamjene dijelova mreže te proširenje i poboljšanje mreže.

Kao što je navedeno na slici 2. primijenjena metodologija regulacije cijena treba odgovoriti na niz pitanja koja su povezana uz:

- utvrđivanje početne razine prihoda,
- dinamičko prilagođavanje cijena,
- ocjenu efikasnosti i
- integriranje parametara efikasnosti u cjelokupni okvir regulacije cijena.

Postoje dva načelna pristupa definiranju usluga i koncipiranju cijena radi regulacije. Prvi se može označiti kao pristup utemeljen na pravilima i generalno je primijenjen u Sjevernoj Americi, dok se drugi može opisati kao “licenci”, značajka mu je široka primjena sustava dozvola i reguliranje maksimirane cijene javnih usluga. Primjenjuje se prije svega u Velikoj Britaniji, ali se sve više uvodi i u drugim državama EU.

Kod koncepcije cijena koja se zasniva na pristupu temeljenom na pravilima, utvrđuje se sveobuhvatna metodologija koja određuje razinu i strukturu tarifa. Ranije je ovaj pristup utvrđivao dozvoljene troškove usluga u prethodnom obračunskom razdoblju i određivao stopu povrata koju je tvrtka imala pravo ostvariti (tzv. metoda “*Cost of service*” ili “*Cost plus*”). Malo se činilo na razrađivanju postavke tarifa koja bi bila dalekosežnija, a provedba pravila o strukturi tarifa ograničavala je slobodu komercijalnog djelovanja dobavljača usluga. Nasuprot tome licenci pristup povezan je s regulatornom kontrolom razine tarifa. Tvrtka pod regulatornim režimom razvija svoju vlastitu metodologiju tarifa koja je predmet regulatornog nadzora. Razrađivanje metodologije tarifa neizbježno je bilo pod utjecajem velikog iskustva u razradi tarifa u Sjevernoj Americi. Međutim, pozornost regulatora trebala bi zapravo biti na budućoj razini stvarnih troškova, poticajima za postizanje te razine troškova i visine s njima povezanih tarifa. Regulator određuje kontrolu nad ukupnim приходima, prosječnoj tarifi ili košari tarifa kao uvjetu za dozvolu. Ovaj se pristup obično označava kao određivanje najviše cijene “*RPI-X*”.

Ulaganja su jedan od ključnih elemenata u utvrđivanju dozvoljenih cijena i prihoda poduzeća. Nova ulaganja, ako su prihvaćena kao dozvoljeni trošak, uključena su u reguliranu osnovicu sredstava, kroz amortizaciju i iznos dozvoljenog povrata sredstava. Naravno, neka bi poduzeća mogla dobiti jaki poticaj da podižu troškove ulaganja iznad onih koje bi snosila u slučaju ulaganja

po strogom kriteriju minimalnih troškova (proces poznat kao “*gold-plating*”). Stoga je potrebno u određenoj mjeri regulirati razinu opravdanosti ulaganja poduzeća.

Regulacija ulaganja može se izvesti *ex ante* ili *ex post*. *Ex ante* regulacija uključuje prethodno odobrenje investicijskih planova (a ponekad i nadzor nad provedbom ulaganja, uključujući i pojedinosti o vrsti i tehnologiji, lokaciji, ugovorima o izgradnji, itd). Ovo može biti težak zadatak kako za regulatora tako i za poduzeća.

Pod *ex-post* ocjenom investicija podrazumijeva se da regulator nakon završetka investicije procjenjuje je li ulaganje bilo racionalno i izvedeno uz minimalne troškove. Time se na poduzeće prebacuje rizik da, ukoliko se ulaganje ne prizna, ulagač trpi gubitak te se čak može dovesti poduzeće do ruba stečaja. Ovaj dodatni rizik regulacije povećava poduzeću trošak kapitala što regulatoru stvara dodatne probleme.

Da bi se izbjegli rizici regulacije pri *ex-post* regulaciji, odnosno da bi se izbjegla nezahvalna situacija u kojoj se regulator nalazi pri *ex-ante* regulaciji, uvodi se poticajna regulacija cijena usmjerena k povećanju učinkovitosti. U čitavom privatnom sektoru regulator obično ima nedvojbenu odgovornost da osigura poticaje (uz pomoć kontrole cijene i drugih sredstava) za povećanje učinkovitosti.

Primjena metodologije maksimiranih prihoda (*Ravenue cap*) ili cijena (*Price cap*) samo je jedan od nekoliko načina uvođenja veće efikasnosti. Ostali načini podrazumijevaju uspostavljanje i praćenje usporedbi dozvoljenih troškova, stalno praćenje (uz javno izvješćavanje) rada menadžmenta u smislu postizanja učinkovitosti i poticaja upravljačkom osoblju.

Međutim, ukoliko se primjenjuje poticajna regulacija bez praćenja kvalitete opskrbe moguće je postići negativan učinak, što se očituje u smanjenoj razini kvalitete opskrbe.

B) Regulacija kvalitete opskrbe

Ekonomska regulacija prvenstveno se odnosi na regulaciju cijena, pri tome se znatno manje pažnje pridaje kvaliteti opskrbe te sociološkom aspektu. S druge pak strane tehnička pravila uglavnom ne uzimaju u obzir ekonomski aspekt te troškovnu efikasnost. Stoga se nakon provedbe procesa liberalizacije pred regulatorna tijela postavljaju izazovi u smislu balansiranja između ekonomskih i tehničkih zahtjeva.

Često se postavlja pitanje zašto bi se regulatorna tijela trebala baviti kvalitetom opskrbe. Zašto se problem kvalitete opskrbe ne prepusti energetske stručnjacima i onima koji se bave opskrbom – oni znaju što treba raditi, samo je potrebno povisiti cijenu i industrija će znati kako potrošiti novce na prave stvari. Zadaća je regulatora, stoga, prije svega utvrditi kakva je praksa drugih regulacijskih tijela u smislu utvrđivanja kvalitete opskrbe. Općenito govoreći, može se zaključiti da u većini slučajeva u državama u kojima se regulira samo

krajnja cijena za kupca, odnosno gdje postoji okomito integrirano poduzeće ili gdje se primjenjuje “*Cost plus*” metoda regulacije, prilikom kontrole cijena ne posvećuje se pažnja kontroli kvalitete opskrbe.

U državama u kojima je okomito integrirano poduzeće podijeljeno na način da su odvojene aktivnosti: proizvodnje, prijenosa, distribucije i opskrbe te su cijene utvrđene za svaku od aktivnosti metodologijom maksimiranih cijena, uključujući i definiranje regulatornog razdoblja (3 – 5 godina), značajnu pozornost posvećuje se pitanjima kvalitete opskrbe. Na taj način su i postupanja regulatornog tijela u tom aspektu puno transparentnija i razrađenija.

Kvalitetu opskrbe moguće je povećati i kroz druge mehanizme. Možda čak i uspješnije nego kroz pritiske koja nameću regulatorna tijela kroz uspostavljanje regulatorne prakse. Mogući načini su sljedeći:

- tržišno natjecanje
- slobodni odabir kupaca
- smanjenje monopola u aktivnostima gdje tržišno natjecanje nije trenutačno moguće (prijenos i distribucija)
- razdvajanje distribucije i opskrbe.

Kvaliteta opskrbe električnom energijom rezultat je mnogobrojnih faktora. Imajući to u vidu, kvalitetu opskrbe moguće je podijeliti u tri segmenta [5]:

- komercijalni odnos između opskrbljivača i kupca (komercijalna kvaliteta)
- pouzdanost opskrbe
- kvaliteta napona.

Komercijalna kvaliteta odnosi se na kvalitetu odnosa između opskrbljivača i kupca. Potencijalno važna je kupcu i prije sklapanja ugovora, odnosno odabira opskrbljivača te započinje danom kada kupac zatraži informaciju ili zahtjev za priključak na mrežu. Komercijalna kvaliteta pokriva mnoge aspekte odnosa opskrbljivač – kupac. No, samo neki od njih mogu se mjeriti i regulirati utvrđivanjem standarda ili kroz neke druge instrumente. Standardi se mogu odnositi na opće odredbe (često nazivani *Opći standardi*) ili na pružanje usluga pojedinačnim kupcima (često nazivani *Garantirani standardi*). Garantirani standardi su obično povezani uz neku vrstu povrata sredstava kupcima u slučaju kada se opskrbljivač ne pridržava utvrđenog standarda. Standardi mogu biti utvrđeni, npr. u smislu maksimalnog vremena u kojem je potrebno osigurati opskrbu ili očitavanje mjernog uređaja ili odgovoriti na usmeni upit ili odgovoriti na žalbu kupca itd.

Pouzdanost opskrbe karakterizira broj i trajanje prekida. Za ocjenjivanje pouzdanosti opskrbe u distribucijskoj mreži koristi se nekoliko pokazatelja. Najčešći su:

- a. CML (*Customer Minutes Lost*) ili SAIDI (*System Average Interruption Duration Index*) – ukupno godišnje trajanje prekida po kupcu
- b. CI (*Customer Interruptions*) ili SAIFI (*System Average Interruption Frequency Index*) – godišnji broj prekida po kupcu.

Uspostavljanje sustava regulacije kvalitete opskrbe u ovom segmentu mogao bi, između ostalog, težiti:

- uvođenju neke vrste kompenzacije za kupce u slučaju vrlo dugačkih prekida,
- zadržavanju pod kontrolom vremena ponovnog uspostavljanja opskrbe te
- uspostavljanju poticaja za smanjenjem broja i trajanja prekida.

Problemi s kojima se regulatorno tijelo može susresti prilikom uspostavljanja sustava praćenja pouzdanosti opskrbe su različite metode i točnosti mjerenja prekida pri energetskim subjektima te pripisivanje odgovornosti za svaki od prekida (npr. “viša sila”, treća strana, prijenosno ili distribucijsko poduzeće itd.).

Kvaliteta napona postaje sve važniji faktor u opskrbi električnom energijom kako za distribucijska poduzeća tako i za kupce, prvenstveno radi osjetljivosti uređaja krajnjih kupaca (industrijskih i kućanstava) u smislu mogućeg oštećenja uređaja zbog izobličenja napona. Kvaliteta napona često se smatra temom isključivo tehničke naravi i rezerviranom za inženjere. Stoga se postavlja pitanje zašto bi se regulatorno tijelo bavilo problematikom koja je u svojoj naravi tehnička. Odgovor na ovakvo pitanje proizlazi iz činjenice da kvaliteta napona sve više ima ekonomski učinak na kupce i operatore sustava. Troškovi povezani s nedostatkom kvalitete napona mogu biti značajni pogotovo kod industrijskih kupaca kod kojih je ponekad potrebno i više sati da bi se u ponovni pogon stavila proizvodna linija nakon npr. pada napona, što direktno ima i financijske posljedice.

Regulacija kvalitete napona uglavnom se temelji na kriterijima postavljenim normom EN 50160 i u određenoj mjeri provodi se na nacionalnoj razini [5]. Pri tome se regulatorna tijela uglavnom fokusiraju na osiguranje minimalnih razina kvalitete kako bi na taj način društvu osigurali što manji trošak.

C) Nadzor sustava i tržišta električnom energijom

C.1 Tržišna i mrežna pravila

Ključna funkcija ekonomske regulacije energetskog sektora, u kojem je provedena reforma i u kojem su razdijeljene djelatnosti, je osigurati pravično i nediskriminirajuće okruženje za sve sudionike na tržištu. Donošenje i dosljedna primjena transparentnih tržišnih i tehničkih pravila osnovni je preduvjet za učinkovito funkcioniranje tržišta električnom energijom. Nadalje, detaljna, jasna i jednoznačna razrada prava i obveza, kao i međusobnih odnosa sudionika na tržištu preduvjet je za regulatorno nadziranje tržišta, odnosno usklađenosti poslovanja pojedinih sudionika na tržištu s valjanim pravilima. S tim u svezi regulatorna tijela trebala bi imati značajnu ulogu u definiranju tržišnih modela te njihovoj dosljednoj primjeni, što prije svega obuhvaća uklanjanje tehničkih i financijskih zapreka primjeni istih.

C.2 Sigurnost opskrbe

Od započinjanja s procesima liberalizacije, reforme i deregulacije pitanje koje se stalno nameće je na koji način "osigurati" da će tržište električne energije omogućiti dovoljne proizvodne kapacitete (rezerve), odnosno na koji način stimulirati tržišne sudionike da ulažu u nove proizvodne kapacitete.

Uloga regulatornog tijela je pri tome svedena na nadzor nad rezervama u sustavu te obavješćivanje resornog ministarstva i tržišnih sudionika o eventualnim nedovoljnim rezervama u budućnosti. Međutim, postoji mogućnost da regulatorno tijelo na svojevrstan način potakne sudionike na tržištu da uspostave tržišni mehanizam kojim se potiču nova ulaganja. Regulatorno tijelo, također, može alocirati obvezu osiguranja sigurne opskrbe operatoru sustava, omogućavajući mu da nadzire marginalnu proizvodnju te da se 'uplete' u tržište ukoliko uoči nedovoljne rezerve u proizvodnim kapacitetima.

C.3 Nadzor tržišnih sudionika

Nadležnost regulatornih tijela, bilo da se radi o regulatornim tijelima zaduženim za sektor ili o agencijama za zaštitu tržišnog natjecanja, je osigurati razvoj tržišnog natjecanja gdje god je to moguće unutar elektroenergetskog sektora. Razvoj tržišnog natjecanja moguć je kroz povećanje opsega tržišnih djelatnosti ili osiguranje da se tržišni sudionici pridržavaju donesenih propisa. Općenito govoreći regulatorna tijela su odgovorna za nadzor nad tržištem kao i za predlaganje mjera vezanih uz organizaciju tržišta, restrukturiranje sektora te za korigiranje tržišnih snaga. Pod pojmom korigiranja tržišnih snaga smatraju se radnje kao što su uvođenje metode maksimiranih cijena, objavljivanje podataka i sl.

D) Ostale regulatorne funkcije

D.1 Razdvajanje djelatnosti

Glavni razlog provođenju razdvajanja u tržišnom okruženju je potreba za razdvajanjem tržišnih od reguliranih djelatnosti. Naime, okomito integrirana poduzeća u prednosti su pred konkurencijom u segmentu tržišnih djelatnosti jer postoji mogućnost prebacivanja troškova s tržišnih djelatnosti na regulirane, odnosno povećanje cijena reguliranih djelatnosti, što predstavlja svojevrstan rizik za konkurenciju i kupce. Uz to je i dodatna prepreka uvođenju konkurencije, s obzirom da je moguće utvrditi nekontrolirano visoke iznose naknada za korištenje mreža. Da bi se izbjegli takvi negativni učinci, regulatorno tijelo trebalo bi biti u mogućnosti nadzirati provođenje razdvajanja, što se poglavito odnosi na jasno razdvajanje imovine i obveza koje pripadaju reguliranim od onih koje pripadaju tržišnim djelatnostima u poduzeću koje obavlja obje vrste djelatnosti regulirane i tržišne djelatnosti (tzv. *ring fencing*). Na taj način moguće je ostvariti prednosti tržišnog natjecanja.

D.2 Međunarodna suradnja

Vrlo je važno da su pristupi regulatornih tijela u susjednim državama, odnosno sustavima povezanim interkonekcijama, harmonizirani. Jedan od ključnih elemenata u tome je utvrđivanje tarife za prekograničnu trgovinu koja bi osigurala učinkovite signale korisnicima mreža i operatorima sustava. Stoga su europska regulatorna tijela osnovala Vijeće europskih energetske regulatora (*Council of European Energy Regulators*, CEER) koje ima zadatak kao protuteža europskim industrijskim udruženjima kao što je ETSO (*European Transmission Systems Operators*) uspostaviti sustav kompenzacije za prekogranično trgovanje koji bi bio u interesu nacionalnih mrežnih poduzeća i korisnika mrežnih usluga. Naime, mišljenje je Europske komisije da će poboljšana prekogranična trgovina povećati opseg stvarnog tržišnog natjecanja koje će ujedno imati utjecaja na povećanje efikasnosti te smanjenje cijena električne energije kako kućanstvima tako i industriji što je i naglasila u prijedlogu Strategije [6]. Stoga je i donesena Uredba 1228/2003 kojom su definirane odredbe vezane uz kompenzacijski mehanizam između operatora sustava, naknade za pristup mreži, informacije vezane za kapacitet interkonektivnih vodova, načela upravljanja zagušenjima u mreži, nove spojne vodove i ulogu regulatornih tijela [7]. Isto tako Uredba posebice definira potrebu za donošenjem obvezujućih smjernica o prekograničnom trgovanju električnom energijom, što bi omogućilo razvoj usklađenih uvjeta pristupa europskim mrežama.

3. KLJUČNI FAKTORI ZA USPOSTAVLJANJE REGULATORNOG TIJELA

Reforma elektroenergetskog sektora obuhvaća niz mjera koje se ne odnose samo na promjenu regulatornog, tj. pravnog okvira. Mišljenje je mnogih autora [8] da je institucionalna reforma ključni čimbenik učinkovite reforme. Naime, prilagođavanje regulatornih tijela novoj ulozi i funkciji ima značajan utjecaj na kvalitetnu i učinkovitu regulaciju, a posebice na oblikovanje poticaja i očekivanja poduzeća, investitora te kupaca. Uspostavljanje dosljedne prakse i na dokazima utemeljenog postupanja regulatornog tijela osnova je za dobivanje povjerenja od navedenih čimbenika i uspostavljanje vjerodostojne institucije.

Iskustva OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) država pokazuju da je pri obavljanju regulatornih aktivnosti na tržištu električne energije nadležnosti moguće podijeliti između tri institucije [8]:

- Resornog ministarstva
- Regulatornog tijela u određenoj mjeri odvojenog od ministarstva
- Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

Postojanje više institucija koje dijele nadležnosti predstavlja niz dvojbi/pitanja kao što su:

- nezavisnost svake od njih
- alokacija (pridjeljivanje) nadležnosti svakoj od institucija (mogućnost preklapanja)
- uspostavljanje koordinacijskog mehanizma
- upravljanje i organizacija svake od institucija (kolektivno ili pojedinačno upravljanje).

Podjela nadležnosti između pojedinih institucija, te organizacija regulatornog tijela specifikum je svake države, stoga ne postoji “recept” za “najbolji” način regulacije u elektroenergetskom sektoru. Institucionalni okvir velikim dijelom posljedica je pravnog sustava i političke tradicije. Naime, otkada je uspostavljen sustav regulatornih tijela nezavisnih od nadležnih ministarstva vodi se polemika u kojoj mjeri je moguće uspostaviti takav institucionalni okvir po kojem bi regulatorno tijelo bilo nezavisno i to na dva načina: politički nezavisno i nezavisno od sudionika na tržištu električne energije. Prvo navedeno podrazumijeva da regulatorna tijela nisu pod utjecajem kratkoročne politike, što se donekle postiže neopozivim mandatima članova kolektivnog tijela, zasebnim proračunom (sredstva se ne osiguravaju iz državnog proračuna), nezavisnošću u upravljanju ljudskim resursima i sl. Međutim, potpunu političku nezavisnost je nemoguće postići i načelno i u praksi [9]. U demokratskim sustavima zakonodavac je parlament. Dakle, čak i u slučajevima kada je regulator politički nezavisan, regulacija je uvijek predmet političke kontrole i utjecaja.

Drugo navedeno podrazumijeva da regulirani subjekti imaju ograničen utjecaj na regulatorne odluke. Time se osigurava nepristrana regulacija koja ne ide u korist niti jednog subjekta. Mjere kojima se postiže ova nezavisnost prvenstveno se odnose na zabranu posjedovanja financijskog interesa u bilo kojem od reguliranih subjekata te nemogućnost rada za reguliranog subjekta tijekom i prije imenovanja.

U državama u kojima su izraženije strukturne promjene i u kojima je težište stavljeno na razdvajanje djelatnosti potreban je veći utjecaj regulatornog tijela u nadzoru nad provođenjem aktivnosti vezanih uz razdvajanje djelatnosti. Time se regulatornom tijelu daju jače ovlasti, odnosno daje mu se izvršna snaga u pogledu provođenja vlastitih odluka kao i mogućnost utvrđivanja regulatorne politike.

Međutim, prije svega potrebno je da vlada, kao koordinacijski mehanizam, vodi računa da su politike pojedinih regulatornih institucija (ministarstvo, regulatorno tijelo, agencija za zaštitu tržišnog natjecanja) međusobno konzistentne i da su usmjerene k minimiziranju troškova regulacije. Stoga je osim osiguranja transparentnog rada svake od njih, potrebno s vremena na vrijeme revidirati regulatorni, pogotovo institucionalni okvir kako bi se bilo u trendu s promjenama na tržištu električne energije. Naime, razvoj i promjene tržišnog natjecanja, poglavito u pogledu prekogranične trgovine, neizbježno se moraju odraziti u oblikovanju regulatornog okvira.

Uspostavljanje regulatornog tijela

Prilikom uspostavljanja regulatornog tijela potrebno je voditi računa o sljedećim faktorima (tablica 1):

- uloga regulatornog tijela
- način upravljanja regulatornim tijelom
- regulatorne funkcije i postupci
- resursi i unutarnja organizacija tijela
- početna (*Start-up*) strategija.

4. REGULACIJA U RH

Republika Hrvatska je, usvajanjem paketa energetske zakona u srpnju 2001. godine, stvorila pravnu osnovu kojom je iskazala usmjerenje svoje energetske politike k liberalizaciji, restrukturiranju, deregulaciji i usklađivanju s pravnom stečevinom EU (*acquis communautaire*).

Za razvoj tržišta električne energije bitna su tri od pet zakona iz “paketa energetske zakona”:

- Zakon o energiji
- Zakon o tržištu električne energije
- Zakon o regulaciji energetske djelatnosti.

Usvojeni paket energetske zakona dao je samo načelni okvir za provedbu energetske reforme. Provedbeni, tj. podzakonski akti (cca. 40-tak) trebali bi na jasan, nedvosmislen, transparentan i nediskriminirajući način utvrditi prava i obveze pojedinih sudionika na tržištu kao i uvjete pristupa. Većina akata još uvijek nije donesena, a kod onih koji su doneseni čest je slučaj da se pozivaju na akte koji su još uvijek u izradi,¹ što znači da ih je nemoguće dosljedno primjenjivati. Donošenje podzakonskih akata kasni više od 2 godine što otežava provedbu energetske reforme, a kod potencijalnih ulagača izaziva popriličnu nesigurnost i nepovjerenje u pravni sustav.

Bitna značajka reforme energetske zakona je i institucionalna promjena. Sukladno Zakonu o regulaciji energetske djelatnosti u 2002. godini osnovano je Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti (VRED) kao pravna osoba *sui generis* nadležna za:

- izdavanje dozvola za obavljanje energetske djelatnosti,
- osiguravanje preglednog i nepristranog djelovanja tržišta energije,
- osiguravanje preglednog i nepristranog obavljanja energetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge,

¹ Vidi npr. članak 35. Tarifnog sustava za usluge elektroenergetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge (NN 101, 121, 129/02) navodi da će naknade za priključivanje na elektroenergetski sustav ili za povećanje priključne snage definirati Pravilnik o uvjetima i načinu izračuna troškova priključka korisnika na distribucijsku mrežu, koji donosi ministar, sukladno Zakonu o tržištu električne energije. Nadalje, Pravila djelovanja tržišta električnom energijom u nekoliko članka (npr. članak 27 i 53) pozivaju se na Mrežna pravila, Opće uvjete opskrbom električnom energijom koji također nisu doneseni.

Tablica 1. Ključni faktori za uspostavljanje regulatornog tijela

Područje	Elementi	Mogućnosti
Misija	Ciljevi	Jedan ili nekoliko od: Zaštita potrošača Zaštita investitora Ekonomska efikasnost Zalaganje za tržišno natjecanje
	Nadležnosti	Samo regulatorne nadležnosti ili i: Spajanja (<i>Mergers</i>) Zakon o tržišnom natjecanju Politika vezana uz investicije i privatizaciju
	Sektori	Jedan sektor (npr. elektroenergetski) ili višesektorski
Vodstvo	Upravljačka struktura	Jedan regulator ili kolektivno tijelo (komisija/vijeće) Parni ili neparni broj Jednak ili različit početak i kraj mandata za sva imenovanja
	Imenovanje regulatora	Imenuje vlada ili parlament Mogućnost imenovanja osobe koja ima interesa u pojedinom subjektu Kriteriji se temelje na stručnoj kompetenciji ili ne
	Mjere za osiguranje nezavisnosti	Neopozivi mandati Zabrana zaštite interesa za vrijeme i nakon mandata Postojano financiranje
Regulatorne aktivnosti	Funkcije	Jedan ili nekoliko od: Regulacija prirodnih monopola Tarife za krajnje kupce i kvaliteta opskrbe Nadzor Rješavanje sporova Savjetodavna uloga prema vladi
	Postupci i žalbe	Postupci temeljeni na: Pravilima Pregovorima između interesnih strana Nadzoru i dopunskim sredstvima Pravilima koja promoviraju transparentnost u odlučivanju, kao što su usmene rasprave i objavljivanje odluka
	Koordinacija s drugim tijelima	Formalni i neformalni mehanizmi za konzultacije i upućivanje
Resursi, upravljanje, vanjski nadzor	Financiranje	Iz proračuna ili iz subjekata Iznos
	Ljudski resursi	Plaće na razini tržišnih ili u skladu s plaćama državnih službenika Sposobnost i stručna znanja zaposlenika Korištenje vanjskih usluga
	Izvješćivanje i nadzor	Izvješćivanje parlamentu, resornom i drugim ministarstvima Vanjski nadzor
Prijelazna pitanja	Početna (<i>Start-up</i>) strategija	Vremenski: formiranje prije ili poslije reforme Zapošljavanje ljudi iz sektora (industrije) ili ministarstva, dozvoljeno ili nije

- poslove u svezi s reguliranjem cijena energije koje se obračunavaju na podlozi tarifnih sustava,
- i drugih poslova koji su mu stavljeni u djelokrug energetske zakonima.

Navedene nadležnosti nisu jasno utvrđene kao što nije niti omogućena izvršnost odluka VRED-a. Način postupanje VRED-a transparentan je i nedvosmisleno jedino u dijelu koji se odnosi na postupak izdavanja dozvola za obavljanje energetske djelatnosti i rješavanje sporova proizašlih iz odbijanja pristupa mreži trećoj strani od strane operatora sustava.

Direktiva 2003/54/EZ naglasila je potrebu za uspostavljanjem nezavisnog regulatornog tijela dajući mu veću važnost i šire regulatorne ovlasti. U izmjenama i dopunama paketa energetske zakona trebalo bi VRED-u u skladu sa zahtjevima novih propisa EU dati zakonom definirane nadležnosti te pojačati izvršnu funkciju, odnosno organizacijski i funkcionalno preustrojiti samo tijelo. Imajući u vidu sve prethodno rečeno u slučaju VRED-a potrebno bi bilo prije svega jasnije, dosljedno i nedvosmisleno definirati nadležnosti vezane uz osnovne regulacijske funkcije:

- regulaciju cijena
- regulaciju kvalitete opskrbe
- razdvajanje djelatnosti
- nadzor tržišta.

Slovenija i Nizozemska jedine su države [10] koje su do 1. srpnja 2004. godine Europskoj komisiji dale na uvid izmjene i dopune energetske zakona kojima je izvršeno usklađivanje nacionalnih energetske zakona sa zahtjevima Direktive 2003/52/EZ. Nadalje, Slovenija, tada država kandidatkinja, ocijenjena kao država (od 13 država kandidatkinja) u kojoj je progres u smislu brzine otvaranja tržišta najbrži [11]. S obzirom da je dinamika otvaranja tržišta u određenoj mjeri u korelaciji s uspostavljanjem učinkovitog i funkcionalnog regulatornog tijela, u tekstu koji slijedi u nekoliko navrata napravljena usporedba mogućih nadležnosti VRED-a s nadležnostima slovenskog regulatornog tijela, *Agencije za energiju*,³ proizašlih iz Zakona o izmjenama i dopunama slovenskog zakona o energiji iz 2004. godine [12].

² Vidi članak 30.

³ Nadležnosti *Agencije za energiju*, sukladno izmjenama zakona o energiji su sljedeće:

- a) izdaje opće uvjete za izvršavanje javnih ovlasti u pitanjima (ili problemima):
 - metodologije za obračun naknade za korištenje mreže,
 - metodologije za određivanje naknade za korištenje mreže i kriterije za ustanovljavanje opravdanih troškova i sistema obračunavanja ovih cijena,
 - metodologije za pripremu tarifnih sustava,
 - načina određivanja udjela pojedinačnih proizvodnih izvora i načina njihova prikazivanja;
- b) daje suglasnost na:
 - pravila dodjeljivanja kapaciteta interkonektivnih vodova,
 - mrežna pravila,
 - opće uvjete za isporuku i otkup električne energije iz prijenosne i distribucijske mreže,

Organizacija VRED-a

Odjeljivanje regulatornog tijela od postojeće strukture vlasti (Sabor RH, odnosno Vlada RH) nije nužno potrebno, mada bi samostalan regulator predstavljao najpoželjniji model. No, i sama Direktiva dozvoljava da odluke regulacijskog tijela razmatra i resorno ministarstvo, ali bez mogućnosti utjecaja na odluke regulatornog tijela, dok se sama odluka može ili prihvatiti ili odbiti.⁴ Nadalje, Europska komisija stajališta je da se regulatornom tijelu obvezno moraju osigurati odgovarajući kadrovi, odnosno novčana sredstva kao bi bilo u mogućnosti obavljati svoje dužnosti i imati pristup svim potrebnim podacima, bilo financijske bilo tehničke prirode, a vezano uz energetske subjekt koji je pod njegovim nadzorom [13]. Nadalje, standardi CEER-a [14] uključuju i vlastiti proračun, odnosno vlastite kadrove koji će obavljati osnovne djelatnosti tijela.

Temeljem Zakona o regulaciji energetske djelatnosti predviđeno je da će VRED imati administrativno tehničku službu, te da će ujedno Vlada RH odrediti neprofitnu pravnu osobu koja će pripremati prijedloge akata koje donosi samo tijelo, kao i obavljati druge stručne poslove za potrebe VRED-a. Imajući u vidu neodvisnost regulatornog tijela i potrebu zapošljavanja vlastitih kadrova, VRED bi trebao započeti sa zapošljavanjem vlastitog stručnog kadra sa svrhom usvajanja učinkovite prakse postupanja regulatornih tijela te ispunjavanja nadolazećih obveza proizašlih iz usklađivanja s propisima EU.

Nadalje, standardi CEER-a navode da dobra politika neodvisnog obavljanja regulacijske djelatnosti mora uključivati i davanje ovlasti regulacijskim tijelima da odrede naknade za sudionike u sektoru u skladu sa potrebama proračuna regulatornog tijela.

- tarifni sustav za električnu energiju za tarifne kupce,
- pravila za djelovanje tržišta energije uravnoteženja;

c) određuje:

- naknadu za korištenje mreža za uporabu elektroenergetskih mreža,
- opravdane troškove i ostale elemente naknade za korištenje mreže za elektroenergetske mreže;

d) odlučuje:

- o izdavanju i oduzimanju dozvola za obavljanje energetske djelatnosti,
- u sporovima navedenim u zakonu;

e) nadzire:

- neodvisnost operatora sustava,
- vrijeme koje je potrebno za popravak prijenosnih i distribucijskih mreža,
- vrijeme potrebno za priključak na mrežu,
- objavu informacija o interkonektivnim vodovima, iskorištenosti mreže i dodjeli kapaciteta, pri čemu se podaci tretiraju kao povjerljivi,
- rokove, uvjete i tarife za priključivanje novih proizvođača,
- učinkovito razdvajanje distribucije i prijenosa od proizvodnje i opskrbe te
- stupanj razvidnosti i stupanj konkurentnosti tržišta zemnim plinom i električnom energijom.

⁴ Vidi članak 23. stavak 3. Direktive 2003/54/EZ.

Slijedom rečenoga VRED bi trebao moći odrediti postotak prihoda reguliranih subjekata, odnosno naknadu u cijeni energije, kojim se financira proračun VRED-a, te bi takav izračun valjalo smatrati proračunom VRED-a, koji Vlada RH ili resorno ministarstvo ne treba dodatno odobravati. No, ukoliko bi Vlada RH temeljem svojih zakonskih ovlasti željela zadržati nadzor nad VRED-om, proračune koje VRED predloži Vladi RH valjalo bi smatrati prihvaćenim, osim ako ih Vlada RH pismenim putem izričito ne odbije.

Sankcije i izvršnost odluka VRED-a

Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti, VRED je ovlašten od energetskih subjekata tražiti podatke, izvješća i druge dokumente nužne za obavljanje njegovih poslova s ciljem ostvarenja svrhe regulacije.⁵ Za kršenje zakonskih obveze propisane su novčane kazne kao za počinjenje prekršaja. No, za utvrđivanje eventualnog počinjenja prekršaja kao i kažnjavanja temeljem Zakona o prekršajima ovlašteni su prekršajni sudovi RH [15]. VRED je ovlašten pred nadležnim sudom pokrenuti prekršajni postupak, ili eventualno u postupku nadzora nad primjenom tarifnih sustava deklaratornom odlukom kao temeljem za postupanje inicirati pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudom. Dakle, mogućnost kažnjavanja energetskih subjekata od strane VRED-a nije kao mogućnost navedena zakonom. Naime, prekršaji su povrede javnog poretka utvrđene zakonom i drugim propisima za koje se predviđaju prekršajne kazne i zaštitne mjere.

Nadalje, Zakon o prekršajima propisao je da se prekršaji, prekršajne kazne i zaštitne mjere mogu propisati: zakonom, uredbom, i drugim propisom Vlade RH, pravilnikom i naredbom ministra ili naredbom ravnatelja državne upravne organizacije, odlukom županijske skupštine, gradskog ili općinskog vijeća. Time je nema sumnje dana široka mogućnost propisivanja prekršaja i prekršajnih sankcija i to različitim vrstama pravnih normi. No, VRED je neovisna pravna osoba osnovana temeljem Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, odnosno pravna osoba s javnim ovlastima u povjerenim poslovima državne uprave, te stoga nije ovlašten za propisivanje prekršaja, prekršajnih kazni i zaštitnih mjera.

Temeljem Zakona o sustavu državne uprave [16], VRED je nadležan u upravnim stvarima u prvom ili drugom stupnju kada su mu ti poslovi zakonom izričito stavljeni u nadležnost.⁶ Upravo iz navedenoga proizlazi potreba jasnog i taksativnog navođenja nadležnosti VRED-a, kako bi se izbjegao bilo pozitivni bilo negativni sukob nadležnosti VRED-a i drugih regulatornih tijela, npr. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN), odnosno tijela državne uprave, npr. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (MINGRP).

⁵ Vidi članak 6.

⁶ Vidi članak 57.

No, nedvojbeno je da VRED kao pravna osoba s javnim ovlastima rješavajući u upravnim stvarima donosi upravne akte kojima rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije. No, izvršnost upravnih akata VRED-a je dvojbena. Naime, upravni akt u upravnom postupku izvršuje se kad temeljem Zakona o općem upravnom postupku postane [17] izvršan.⁷ Izvršenje upravnog akta donesenog u upravnom postupku provodi se radi ostvarenja novčanih potraživanja ili nenovčanih obveza, dok se samo izvršenje provodi bilo po službenoj dužnosti, kada to nalaže javni interes, bilo na zahtjev stranke. Dakle, postavlja se pitanje kako izvršiti upravni akt VRED-a? Izvršenje nenovčanih obveza izvršenika provodi se administrativnim putem, odnosno administrativno izvršenje provode tijela uprave po odredbama Zakona o općem upravnom postupku ili nekog posebnog zakona.

Imajući u vidu činjenicu da VRED nije tijelo u sustavu državne uprave, izvršnost njegovih akata u prvome ili drugome stupnju znatno se usporava. Naime, isto se mora provoditi posredstvom tijela uprave nadležnih za poslove opće uprave jedinica lokalne samouprave na čijem se teritoriju nalazi prebivalište izvršenika, odnosno izvršenju upravnih akata VRED-a prethodi donošenje zaključka tijela nadležnog za provođenje administrativnog izvršenja kojim se potvrđuje izvršnost upravnog akta i određuje način izvršenja. Izvršenje radi ispunjenja novčanih obveza provodi se sudskim putem, odnosno isto ne obavlja VRED. Opisani način izvršenja odluka VRED-a ne doprinosi efikasnosti postupanja tijela, nego se tromošću sustava uprave tijelo u svome postupanju usporava.

Ignoriranjem odluka regulatornog tijela, odnosno nesankcioniranjem energetskih subjekata radi ne provođenja istih, ne udovoljava se načelima na kojima se temelji Direktiva, poglavito cijeneći činjenicu da je izvršnost regulatornih odluka nedvojbeno vrlo važna za postizanje konkurencije, odnosno uspostavu samog tržišta. Regulator bi morao biti u mogućnosti nametnuti sankcije poduzećima koja se njegovih uputa ili naloga ne pridržavaju. Sankcije za navedena postupanja mogu između ostalog uključivati sljedeće:

- javno pismo odgovornoj osobi poduzeća o kojem se radi
- objavljivanje usporednih izvješća u kojima se dokažu nedovoljni rezultati poduzeća
- financijsku kaznu u smislu smanjenja naknada za pristup mrežama, ako npr. ne ispune zahtjeve o kvaliteti opskrbe.

Standardi CEER-a nadalje navode da regulatorna tijela moraju imati neograničen pristup podacima važnim za područje njihove odgovornosti, odnosno da se regulatorna politika može provoditi i kroz smanjenje prihoda subjekta i kroz ovlaštenost za provođenjem regulatornih odluka. Imajući u vidu rečeno hrvatski zakonodavac

⁷ Vidi članak 270.

trebao bi razmisliti o mogućnosti da VRED kao pravnu osobu *sui generis* samostalno ovlasti za provođenje zakonom propisanih kazni ili da kažnjavanje provodi smanjenjem reguliranih prihoda energetske subjekta koji na vrijeme ili uopće nisu udovoljili zahtjevima VRED-a. Dakle, potrebno je osigurati izvjesno prenošenje izvršnih ovlasti sa državnih institucija na VRED.

Rješavanje sporova

VRED rješava u upravnom postupku jedino o žalbi koju je izjavio proizvođač električne energije, odnosno povlašteni kupac električne energije kojima je odbijen pristup mreži ili su nezadovoljni uvjetima pristupa [18].

Direktiva 2003/54/EZ propisuje da strana koja ima pritužbu protiv operatora prijenosnog (TSO) ili distribucijskog sustava (DSO) može uputiti svoju žalbu nadležnom regulatornom tijelu koje u uložiti žalbu ovlaštenog za rješavanje sporova, donosi odluku u roku od dva mjeseca od primitka žalbe. Nadalje, navodi se da strana na koju odluka regulatornog tijela utječe i koja ima pravo žalbe na odluku o metodologiji za izračun naknada za korištenje mreža, u slučaju kada je nadležno regulatorno tijelo dužno provesti konzultacije o predloženim metodologijama, može najkasnije u roku od dva mjeseca nakon objave odluke ili prijedloga ili u kraćem roku, dostaviti žalbu na preispitivanje. Takva žalba ne odgađa izvršenje odluke.⁸

Imajući u vidu rečeno izmjene zakona s ciljem usklađivanja s predmetnom Direktivom valjalo bi provesti na način kojim se jasno ističe da je VRED ovlašten za rješavanje pojedinih pritužbi kupaca, kao i pritužbi korisnika vezanih uz pristup mrežama. Ujedno bi ovlasti VRED-a vezano uz zaštitu kupaca trebale uključivati i ovlaštenost za provedbu odredbi navedenih u Prilogu A Direktive.⁹

Regulacija cijena

Direktiva 2003/54/EZ¹⁰ definira da su “*Regulatorna tijela odgovorna najmanje za utvrđivanje ili odobravanje, prije njihova stupanja na snagu, metodologija za izračun ili utvrđivanje načina i uvjeta za:*

(a) *priključenje i pristup nacionalnim mrežama te tarife za prijenos i distribuciju. Tarife ili metodologije omogućavaju potrebna ulaganja kojima se osigurava održivost mreža;*

(b) *pružanje usluga uravnoteženja.*”

Zakon o energiji [19] i Zakon o tržištu električne energije u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje cijene prijenosa i distribucije električne energije su u koliziji. Naime, prvo spomenuti kazuje¹¹ da se cijena prijenosa

i distribucije električne energije kao reguliranih djelatnosti utvrđuje na temelju tarifnih sustava koje donosi Vlada RH na prijedlog energetske subjekta, a po pribavljenom mišljenju MINGRP-a i VRED-a, dok drugo spomenuti navodi¹² da naknade za prijenos i distribuciju električne energije utvrđuje VRED na prijedlog energetske subjekta.

Imajući u vidu odredbe oba zakona nemoguće je odrediti koja je točno uloga VRED-a u pogledu utvrđivanja cijene prijenosa i distribucije električne energije. Kada se radi o dvosmislenim procedurama, posebice u dijelu koji se odnosi na definiranje djelokruga rada pojedinih institucija (Vlada RH, VRED, MINGRP, energetske subjekti) u smislu izrade i utvrđivanja metodologija za izračun cijena mrežnih djelatnosti kao i utvrđivanja cijena, nije realno očekivati da je moguće uvesti učinkoviti mehanizam kontrole cijena. Tim više ako se uzme u obzir da nije provedena transparentna podjela aktivnosti unutar HEP Grupe kojom bi se na učinkovit način razdvojile imovina i obveze između reguliranih i nereguliranih djelatnosti.

U RH je zakonski utvrđeno da bi integrirana poduzeća u energetske sektoru trebala voditi odvojeno računovodstvo za svaku pojedinu djelatnost. Time se za pojedinu djelatnost evidentiraju samo oni troškovi koji su u njoj i nastali. Računovodstveno odvajanje je, stoga, bitan element regulacije, bez kojeg regulator neće moći spriječiti unakrsne subvencije među različitim dijelovima integriranog poduzeća.

U slučaju integriranog poduzeća ili grupe udruženih poduzeća kao što je HEP d.d., potrebno je poduzeti i dodatne mjere kako bi se troškovi pravilno alocirali. Svako poduzeće koje posluje u bilo kojoj djelatnosti kupuje različite proizvode i usluge od drugih poduzeća, a ti će troškovi činiti dio dozvoljenih troškova koji se pokrivaju reguliranim prihodima. U okviru integriranog poduzeća ili grupe udruženih poduzeća postoji prostor u kojem se mogu ustanoviti transferne cijene između različitih dijelova tvrtke kako bi se povećali dozvoljeni troškovi, a time i regulirani prihodi u jednom poduzeću, a smanjili u drugom.

Naime, bez učinkovitog razdvajanja nemoguće je utvrditi opravdanu razinu prihoda po djelatnostima, odnosno pojedine elemente u strukturi prihoda kao što su: regulatorna osnovica, amortizacija, troškovi održavanja, opravdana ulaganja, stopa povrata itd. Ukoliko se još uzme u obzir okruženje u kojem postoji tzv. informacijska asimetrija između VRED-a i reguliranih subjekata te da su informacije i podaci samo djelomično dostupni i kontrolirani od strane VRED-a, može se reći da je kontrola cijena vrlo bitna funkcija regulacije na koju se VRED mora u budućnosti puno više fokusirati i razvijati transparentne mehanizme ekonomske regulacije. Stoga je, između ostalog, potrebno doraditi Pravilnik o načinu i kriterijima za utvrđivanje naknade

⁸ Vidi članak 23.

⁹ Prilog A Direktive govori o mjerama zaštite kupaca.

¹⁰ Vidi članak 23.

¹¹ Vidi članak 26. i 28.

¹² Vidi članak 12.

za korištenje prijenosne i distribucijske mreže [20]. Naime, Pravilnikom nije definirana metodologija ekonomske regulacije (npr. *Cost-plus metoda*, *Price cap*, *Revenue cap*) koja bi se primjenjivala pri utvrđivanju obiju naknada kao što nisu utvrđeni niti regulacijski elementi, odnosno njihova definicija. Utvrđivanje i primjena metodologije prije svega zahtijeva učinkovito razdvajanje, uspostavljanje funkcionalnog regulatornog tijela i definiranje utemeljenih regulacijskih elemenata (npr. osnovica za izračun amortizacije, stopa povrata, osnovica za primjenu stope povrata, vrijednost kapitala, operativni troškovi itd.).

Odobranje razine ulaganja u razvoj, izgradnju i održavanje mreža jedno je od pitanja koje je u neku ruku povezano s kontrolom cijena i koje je načelno definirano u Zakonu o tržištu električne energije.¹³ Međutim, u praksi ta odredba nije zaživjela. Naime, postavlja se pitanje ‘dubine’ nadležnosti VRED-a, tj. koji je prag razine investicija koje bi odobravao VRED, te davanja jasnih smjernica u vidu metodologije i kriterija za izradu predmetnih planova kako bi ih VRED mogao ocijeniti te u konačnici dati suglasnost.

Kontrola cijena bitna je funkcija regulacije stoga je u izmjenama zakona potrebno jasno definirati ulogu VRED-a te odnos Vlada RH – MINGRP – VRED u kontroli cijena.¹⁴

Kao ilustracija može se navesti primjer Slovenije koja je zakonski utvrdila sljedeću proceduru donošenja metodologije za izračun tarifa, odnosno utvrđivanja tarifa za prijenos i distribuciju električne energije:

1. Agencija za energiju izrađuje metodologiju, predlaže je Vladi RS (Napomena: Agencija po novom zakonu ima “iznad sebe” Vijeće koje nije sastavni dio Agencije, ali donosi odluke)
2. Vlada RS donosi metodologiju
3. Agencija za energiju objavljuje metodologiju
4. Sukladno donesenoj metodologiji energetski subjekt predlaže/izračunava cijene
5. Agencija za energiju utvrđuje cijene
6. Energetski subjekt objavljuje cijene.

Regulacija kvalitete opskrbe

Direktiva 2003/54 EZ u prilogu A navodi da: “mjere iznesene u članku 3. trebaju kupcima osigurati pravo

¹³ U članku 12. navodi se da VRED daje prethodnu suglasnost, a energetski subjekt za distribuciju, odnosno prijenos donosi planove razvoja i izgradnje mreža.

¹⁴ Naime, moguće je u zakon ugraditi i sljedeću odredbu Direktive (članak 23.3): “Bez obzira na stavak 2. države članice mogu formalnom odlukom obvezati regulatorna tijela da odgovarajućem tijelu države članice dostave tarife ili barem metodologije spomenute u istom stavku te njihove izmjene iz stavka 4. U tom slučaju odgovarajuće tijelo je ovlašteno odobriti ili odbaciti nacrt odluke regulatornog tijela. Tarife, metodologije ili njihove izmjene objavljuju se zajedno s odlukom o formalnom usvajanju. Također, svako formalno odbijanje nacrta odluke se objavljuje uz obrazloženje.”

na ugovor s pružateljem elektroenergetskih usluga u kojem se između ostalog utvrđuje osigurana razina kvalitete usluge”.

Paketom energetskih zakona kvaliteti opskrbe nije posvećena dovoljna pažnja. Naime, u zakonski okvir nisu unesene odredbe koje se odnose na utvrđivanje minimalnih razina kvalitete opskrbe, kao niti odredbe kojima bi se utvrdilo tko je zadužen za utvrđivanje minimalnih razina kvalitete – MINGRP ili VRED. Suprotno tome, npr. mađarski zakon o energiji, koji se primjenjuje od 1. siječnja 2003. godine, predvidio je da je mađarsko regulatorno tijelo (*Magyar Energia Hivatal* – MEH) dužno propisati minimalne zahtjeve kvalitete opskrbe za svakog od subjekata kojemu je izdana dozvola za obavljanje energetske djelatnosti kao i očekivanu razinu kvalitete opskrbe. Ovakva odredba posljedica je radnji i mjera poduzetih još od samog osnivanja MEH-a 1994. godine. Već u 1995. godini MEH je značajnu pažnju posvetio problemima kvalitete opskrbe te je temeljem vlastitih i inozemnih iskustava prepoznao kvalitetu opskrbe kao bitan čimbenik regulacije. MEH kriterije kvalitete opskrbe propisuje odvojeno za svako od 6 distribucijskih poduzeća. Elementi koje obuhvaća sadašnji sustav kvalitete opskrbe, a koji nadzire MEH su:

- Izvještavanje o ispadima i njihova ocjena
- Ocjenjivanje zadovoljstva kupaca s uslugama distribucije i opskrbe
- Garantirani standardi
- Opći standardi (uključuje parametre pouzdanosti opskrbe – CML/SAIDI, CI/SAIFI)
- Obveza uvođenja sustava upravljanja kvalitetom opskrbe
- Utvrđivanje tarifa na osnovi analize rezultata poslovanja (*Performance based tariff setting*).

Trenutačna situacija u RH je takva da HEP Distribucija ne prati parametre pouzdanosti opskrbe (CML/SAIDI, CI/SAIFI) na sustavan način. Nadalje, potrebno je napomenuti da distribucijski sustav nije u cijelosti pripreman za primjenu europske norme EN 50160, koja u RH još uvijek nije usvojena. Naime, granice trenutačno dopuštenih napona nisu u skladu sa EN 50160, već temeljem Pravilnika o normiranim naponima za distribucijske NN mreže i električnu opremu vrijedi prijelazno razdoblje od 10 godina u kojem će se postupno prijeći s naponske razine 220/380 V uz odstupanje –10%, +6% na naponsku razinu 230/400 V uz odstupanje ±10% [21].

S obzirom na prethodno rečeno nameće se potreba sustavnog praćenja događaja u elektroenergetskom sustavu temeljem usuglašene metodologije i kriterija te izrade baze podataka. Usporedo definiranju elementa baze podataka koja bi se koristila radi praćenja kvalitete opskrbe potrebno je definirati parametre kvalitete opskrbe kao i podjelu nadležnosti te obveza između pojedinih subjekata. Prvenstveno se pri tome misli na donošenje

Općih uvjeta isporuke električnom energijom. Opći uvjeti za isporuku električne energije [22] koji se primjenjuju u praksi u biti nisu na snazi, s obzirom da je Zakon o elektroprivredi, na osnovi kojeg su doneseni, stavljen izvan snage početkom primjene Zakona o tržištu električne energije.

Nadalje, Pravilnik o kvaliteti električne energije koji se navodi u radnoj inačici Općih uvjeta isporuke električne energije [23] kao akt kojim će se utvrditi sustav za prikupljanje i pohranu podataka o prekidima napajanja, kategorizacija prekida napajanja i praćenje kvalitete električne energije nema također zakonskog uporišta u Zakonu o tržištu električne energije, a kamoli u Općim uvjetima isporuke električne energije. S obzirom da je kvaliteta opskrbe, kao što je ranije navedeno, definirana kao jedan od glavnih elemenata regulacije, VRED bi trebao biti upravo taj pokretač koji će inzistirati na uvođenju odredbi o kvaliteti opskrbe još u zakonske odredbe, koje bi provedbeno bile razrađene kroz podzakonski akt. Stoga je potrebno prije svega definirati u čijoj nadležnosti je propisivanje i praćenje parametara kvalitete opskrbe. Iz iskustava država EU vidljivo je da bi kvaliteta opskrbe trebala biti u nadležnosti regulatornog tijela, dakle VRED-a, a ne ministarstva nadležnog za energetiku kao što je do sada spominjano u raspravama. Prije svega potrebno je voditi računa da se procesi liberalizacije, restrukturiranja i privatizacije ne odraze kroz smanjenje razine kvalitete opskrbe.

Nadzor sustava i tržišta električnom energijom

A) Mrežna i tržišna pravila

Donošenje i dosljedna primjena transparentnih tržišnih i tehničkih pravila osnovni je preduvjet za učinkovito funkcioniranje tržišta električnom energijom. Mrežna pravila hrvatskog elektroenergetskog sustava koja bi trebala omogućiti transparentan pristup trećoj strani još uvijek nisu donesena. Nadalje, Pravila djelovanja tržišta električne energije [24] donesena u studenom 2003. godine u znatnoj mjeri odstupaju od zakonskih odredbi. Kao ilustrativan primjer moguće je navesti:

→ uvođenje bilančnih grupa¹⁵ te

→ organizacija tržišta koja se temelji samo na bilateralnim ugovorima.

Bilančne grupe kao pojam ne spominju se u zakonskim odredbama stoga je upitna njihova pozicija u odnosu na subjekte kojima je izdana dozvola za obavljanje energetske djelatnosti trgovanja, posredovanja i zastupanja na tržištu električne energije kao i u odnosu na povlaštene kupce.

Konceptija Pravila, odnosno organizacija tržišta, koja se temelji samo na bilateralnim ugovorima (ugovori o kupoprodaji električne energije i ugovori o energiji

¹⁵ Vidi članak 4. stavak 2. točku 3. Pravila djelovanja tržišta električne energije: "Bilančna grupa je grupa kupaca, opskrbljivača i/ili dobavljača osnovana radi smanjenja troškova za energiju uravnoteženja."

uravnoteženja) nije dakle detaljnije razradila organizaciju tržišta u formi *pool* sustav koji se u Zakonu o tržištu električne energije na svojevrsan način uvodi kroz takso-sativno navođenje odgovornosti operatora tržišta.¹⁶

Očigledno je da se prije pisanja zakona i podzakonskih akata nije utvrdila ciljana organizacija tržišta koju bi VRED nadzirao, odnosno osiguravao provođenje nepristranog i nediskriminirajućeg tržišnog natjecanja te eventualno predlagao mjere za poboljšanje organizacije tržišta, kao i upućivao na potrebu izmjene pojedinih uvjeta iz Pravila.¹⁷

Nadalje, Pravila djelovanja tržišta električne energije utvrdila su izračun cijene energije uravnoteženja. S obzirom da je Direktivom 2003/54/EZ utvrđeno da su "Regulatorna tijela odgovorna najmanje za utvrđivanje ili odobravanje, prije njihova stupanja na snagu, metodologija za izračun ili utvrđivanje načina i uvjeta za pružanje usluga uravnoteženja", neosporno je da će se način donošenja Pravila kao i uloga VRED-a u pogledu donošenja Pravila i utvrđivanja metodologije izračuna energije uravnoteženja morati mijenjati, tj. morat će mu se dati veće ovlasti.

Nedonošenje mrežnih pravila, odnosno donošenje tržišnih pravila koja nisu usklađena sa zakonskim odredbama, posljedica je nepostojanja jasne strukture i organizacije tržišta. Da bi se izbjegla ista situacija prilikom usklađivanja zakona s novim propisima EU, odnosno da bi se donijeli konzistentni zakoni i podzakonski akti potrebno je postići konsenzus o strukturi i organizaciji tržišta kao i o odgovornosti te djelokrugu rada pojedinog subjekta – operatora sustava, operatora tržišta, MINGRP/Vlade RH, VRED-a itd.

B) Sigurnost opskrbe

Direktiva 2003/54/EZ daje mogućnost da se funkcija praćenja sigurnosti opskrbe povjeri regulatornom tijelu.¹⁸ Međutim, u prijelaznom razdoblju dok nije us-

¹⁶ Vidi članak 22: "Operator tržišta odgovoran je za prikupljanje i izbor ponuda za zadovoljenje potreba za električnom energijom u određenom vremenskom razdoblju do zadovoljenja potražnje, po rastućem nizu cijena iz ponuda te za utvrđivanje konačne cijene električne energije za svako određeno vremensko razdoblje i obavješćivanje subjekata na tržištu o istom."

¹⁷ Članak 25. stavak 3. Direktive 2003/54/EZ glasi: "Regulatorna tijela su ovlaštena, u slučaju potrebe, zahtijevati od operatora prijenosnog i distribucijskog sustava izmjenu uvjeta, pravila, mehanizama i metodologija spomenutih u stavcima 1, 2. i 3. kako bi se osigurala njihova proporcionalnost i nediskriminirajuća primjena."

¹⁸ Članak 4. Direktive 2003/54/EZ glasi: "Države članice osiguravaju praćenje sigurnosti opskrbe. Ukoliko smatraju potrebnim, mogu prenijeti ovu zadaću na regulatorna tijela spomenuta u članku 23, stavak 1. Praćenje se posebno odnosi na bilancu ponude i potražnje na nacionalnom tržištu, razinu očekivane buduće potražnje, planirani i predviđene dodatne kapacitete koji su u planu ili u izgradnji, kvalitetu i razinu održavanja mreža te mjere za pokrivanje vršnog opterećenja i neispunjavanje obveze jednog ili više opskrbljivača. Nadležna tijela svake dvije godine najkasnije do 31. srpnja objavljuju izvješće u kojem u glavnim crtama iznose rezultate praćenja sa svim poduzetim ili planiranim mjerama i proslijeđuju ga Komisiji."

postavljen jasan i konzistentan regulatorni okvir, te dok nije uspostavljeno potpuno funkcionalno regulatorno tijelo, iskustva mnogih država [25] pokazuju da problemi koji se javljaju u sigurnosti opskrbe, odnosno pouzdanosti sustava, u javnosti stvaraju negativnu percepciju u pogledu uspješnosti reforme. Stoga bi vlada, tj. resorno ministarstvo, u prijelaznom razdoblju trebalo imati ključnu ulogu u uspostavljanju mehanizama za osiguranje odgovarajuće pouzdanosti sustava kako bi se smanjio regulatorni rizik u tom pogledu.

Ovakvu politiku slijedio je i Zakon o izmjenama i dopunama slovenskog zakona o energiji iz 2004. godine. Naime, sukladno slovenskom zakonu ministarstvo nadležno za energetiku izdaje energetska dozvola za izgradnju dodatnih proizvodnih kapaciteta, dok u slučaju da opseg kapaciteta za proizvodnju električne energije za koje je bila izdana energetska dozvola ne osigurava pouzdanu opskrbu električnom energijom, ministarstvo ili po njegovom ovlaštenju druga osoba provodi javni natječaj. Nadalje, ministarstvo obavlja poslove vezane uz

- davanje suglasnosti na razvojne planove prijenosne i distribucijske mreže
- prikupljanje i analiziranje podataka o proizvodnji, korištenju, uvozu, izvozu i cijenama energije i goriva te druge podatke potrebne za energetska planiranje
- provedbu programa poticanja učinkovitog korištenja obnovljivih izvora energije
- utvrđivanje podataka koje su mu energetska subjekta dužni objavljivati.

Slovenski zakonodavac odlučio se za ovakvo rješenje s obzirom da je reforma energetskega sektora u Sloveniji započela u 1999. godini, stoga se može reći da se još uvijek radi o prijelaznom periodu u kojem se problematika sigurnosti ne smije zanemariti, odnosno ne smije se dozvoliti regulatorni rizik.

Međutim, s druge pak strane treba u postupcima javnih natječaja osigurati neovisnost od kratkoročnih političkih ciljeva te nepristranost *vis-a-vis* pojedinih energetskega subjekata, što bi se prije svega trebalo omogućiti kroz davanje odgovarajućih ovlasti regulatornom tijelu.

Dakle, uzimajući u obzir iskustva drugih država, prilikom izmjena zakona potrebno je sigurnosti opskrbe posvetiti posebnu pozornost, imajući u vidu sve tehničke, financijsko-ekonomske, vlasničke i institucionalne aspekte. Posebice se to odnosi na alokaciju nadležnosti u pogledu postupka odobrenja i javnog nadmetanja za nove kapacitete te odobravanje planova razvoja i izgradnje prijenosne i distribucijske mreže.

Razdvajanje djelatnosti

Kroz proces restrukturiranja elektroenergetskog sektora, odnosno poduzeća Hrvatska elektroprivreda d.d. (HEP), osnovana su samostalna trgovačka društva unutar HEP Grupe:

- HEP Proizvodnja d.o.o.

- HEP Prijenos d.o.o.
- HEP Distribucija d.o.o.
- HEP Opskrba d.o.o.
- Hrvatski nezavisni operator sustava i tržišta d.o.o. (HNOSIT).

Iako Zakon o tržištu električne energije definira da će HEP d.d. u roku od 12 mjeseci od dana osnivanja¹⁹ trgovačkog društva HNOSIT d.o.o. prenijeti dionice, odnosno poslovne udjele u tom trgovačkom društvu na RH, prijenos vlasništva, odnosno izdvajanje iz HEP d.d., još se nije provelo, kako u dijelu operatora sustava tako i u dijelu operatora tržišta.

Direktiva 2003/54/EZ pretpostavlja sustav pravnog, funkcionalnog i računovodstvenog razdvajanja kako bi se osigurao nediskriminirajući pristup mreži i izbjegli sukobi interesa. Radi ostvarenja već rečenoga nužno je razdvojiti poslovanje mreže kao prirodnog monopola od djelatnosti okomito integriranih poduzeća koja se natječu na tržištu, uglavnom kroz proizvodnju i opskrbu električne energije. Pravno razdvajanje operatora prijenosnog sustava (TSO) i operatora distribucijskog sustava (DSO) provodi se odvajanjem od ostalih djelatnosti koje nisu povezane s prijenosom i distribucijom. Funkcionalno razdvajanje TSO-a i DSO-a nužno je radi osiguranja njihove neovisnosti u sklopu okomito integrirane pravne osobe kao poslovnog subjekta, dok računovodstveno razdvajanje podrazumijeva zahtjev za vođenjem odvojenih računa djelatnosti TSO-a i DSO-a.

Direktiva 2003/54/EZ navodi da, kada je TSO, odnosno DSO, dio okomito integriranog poduzeća, DSO/TSO mora biti neovisan o ostalim djelatnostima koje se ne odnose na distribuciju najmanje u smislu njegovog pravnog oblika, organizacije i odlučivanja.²⁰ Ovim pravilom ne stvara se obveza odvajanja vlasništva nad imovinom koja čini sredstva DSO/TSO-a od okomito integriranog poduzeća. Da bi DSO/TSO bio funkcionalno odvojen, matično društvo može imati samo općenu nadzornu kontrolu nad subjektima, dok DSO/TSO ima stvarna prava donošenja odluka, neovisno o integriranom elektroprivrednom poduzeću, s obzirom na sredstva potrebna za pogon, održavanje i razvoj mreže. Isto ne sprječava postojanje odgovarajućih mehanizama koordinacije kojima se osigurava zaštita prava financijskog i upravljačkog nadzora koje ima vladajuće poduzeće vezano uz povrat na imovinu u ovisnom poduzeću. Time će vladajuće poduzeće konkretno imati mogućnost davanja suglasnosti za godišnje financijske planove ili neke druge jednako vrijedne instrumente DSO/TSO-a i postavljanje globalnih ograničenja glede razine zaduživanja svojih ovisnih poduzeća. Vladajuće poduzeće nema pravo davati upute u svezi sa svakodnevnim poslovanjem niti upute glede pojedinačnih odluka o izgradnji ili proširenju kapaciteta distribucijskih

¹⁹ Trgovačko društvo HNOSIT d.o.o. osnovano je 1. srpnja 2002. godine.

²⁰ Vidi članke 10. i 15.

vodova ako ne premašuju prihvaćeni financijski plan ili neki drugi jednakovrijedan instrument.

U paketu energetske zakona RH odvojeni operator distribucijskog sustava još nije zauzeo svoju poziciju, niti unutar okomito integriranog poduzeća, niti izvan njega.

Nadalje, Direktiva naglašava potrebu razdvajanja i razvidnosti računa elektroprivrednih poduzeća.²¹ I to u dijelu koji se odnosi na prirodne monopole, prijenos i distribuciju električne energije. Naime, ova poduzeća unutar okomito integrirane kompanije dužna su voditi odvojeno knjigovodstvo za svaku od svojih aktivnosti kao što bi se to od njih tražilo kad bi svoje djelatnosti obavljala posebna poduzeća, radi izbjegavanja pristranosti, unakrsnog subvencioniranja i narušavanja tržišnog natjecanja. Isto tako regulatorna tijela imaju pravo pristupa knjigovodstvu elektroprivrednih poduzeća u mjeri u kojoj je potrebno za obavljanje regulatornih funkcija.

Odredbe Direktive koje se odnose na razdvajanje ukazuju na važnost uloge regulatornog tijela.²² Naime, navodi se da su nadležna regulacijska tijela dužna pratiti učinkovito razdvajanje računa kako bi se spriječilo unakrsno subvencioniranje između djelatnosti proizvodnje, prijenosa, distribucije i opskrbe. Nadalje, Europska komisija stoji na stajalištu [26] da bi nacionalni zakon mogao omogućiti regulatornom tijelu izradu smjernica za učinkovito razdvajanje računa, kao i što bi mogao omogućiti regulatornom tijelu aktivno sudjelovanje u nadzoru nad primjenom mjera kojima se omogućava funkcionalno razdvajanje. Elemente, odnosno specifičnosti funkcionalnog razdvajanja moguće je navesti u zakonu, smjernicama regulatornog tijela ili u dozvoli za obavljanje energetske djelatnosti.

Imajući u vidu rečeno Zakon o tržištu električne energije i Zakon o regulaciji energetske djelatnosti valjalo bi uskladiti sa zahtjevima Direktive 2003/54/EZ tako da se taksativno navedu odredbe vezane uz razdvajanje, uključujući i odredbe koje VRED-u daju ovlasti da osigura njihovo provođenje. Primjerice, zakoni bi mogli sadržavati programe mjera razdvajanja u kojima se navode načini na koji se provodi razdvajanje, dužnost podnošenja godišnjih izvješća vezanih uz razdvajanje, te obvezu VRED-a da osmisli i provede smjernice za razdvajanje i razvidnost računovodstvenog razdvajanja. S tim u svezi valjalo bi zajedničke troškove ovisnog i vladajućeg društva ili povezanih društava uz obrazloženje jasno naznačiti. Budući da Direktiva ne zahtijeva da operatori sustava budu vlasnici prijenosnih ili distribucijskih sustava, već zahtijeva da operatori sustava nadziru rad, održavanje i razvoj mreže, zakone bi valjao nadopuniti odredbama koje zahtijevaju postojanje tih nadležnosti operatora, odnosno omogućavaju VRED-u da osigura provedbu tih nadležnosti.

Međunarodna suradnja

Pridjeljivanje nadležnosti VRED-u koje proizlaze iz Direktive 2003/54/EZ i Uredbe 1228/2003, a odnose se na davanje suglasnosti na pravila alokacije kapaciteta interkonekcijskih vodova te nadzor nad objavom odgovarajućih informacija o interkonekcijama, korištenju mreža i raspodjeli kapaciteta od strane DSO-a i TSO-a zainteresiranim stranama preduvjet je za utvrđivanje mehanizama na kojima počiva prekogranična trgovina u okruženju otvorenog tržišta. Stoga je potrebno u što kraćem roku unijeti u zakon odredbe kojima se definiraju nadležnosti VRED-a u tom segmentu kako bi se intenzivirao rad svih relevantnih subjekata, kako u RH tako i sa susjednim državama, na uspostavljanju pravila vezanih uz prekograničnu trgovinu.

5. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska postala je kandidat za punopravno članstvo u EU u 2004. godini, stoga se kao prioritet postavlja usklađivanje paketa energetske zakona s pravnom stečevinom EU. Usvojeni paket energetske zakona u značajnoj mjeri usklađen je s Direktivom 96/92/EZ.

Direktiva 2003/54/EZ i Uredba 1228/2003 postavljaju nove zahtjeve pred zakonodavna tijela RH poglavito u dijelu koji se odnosi na neovisnost regulatornog tijela, razdvajanje djelatnosti i nediskriminirajući te transparentni pristup mrežama. Međutim, prilikom usklađivanja s zahtjevima EU nije dovoljno samo formalno uskladiti paket energetske zakona, već prije svega treba dosljedno primjenjivati usvojene propise. Također, potrebno je osigurati jasnoću i konzistentnost kroz različite zakonske i podzakonske odredbe.

Direktiva 2003/54/EZ naglasila je ulogu regulatornog tijela dajući mu veću važnost i šire regulatorne ovlasti. Stoga bi u izmjenama i dopunama paketa energetske zakona trebalo VRED-u u skladu sa zahtjevima propisa EU dati zakonom definirane nadležnosti, pojačati izvršnu funkciju te sukladno tome organizacijski i funkcionalno preustrojiti samo tijelo. Uloga VRED-a posebice bi se trebala jasno utvrditi vezano uz osnovne regulatorne funkcije, kao što su regulacija cijena, regulacija kvalitete opskrbe, razdvajanje djelatnosti i nadzor tržišta. Isto tako, imajući u vidu da VRED nije tijelo državne uprave te da je stoga izvršnost njegovih akata u prvom ili drugom stupnju znatno usporena, čime se utječe i na uspostavljanje funkcionalnog tržišta električne energije, kroz postupak izmjene zakona zakonodavac bi trebao razmotriti mogućnost prenošenja izvršnih ovlasti sa državnih institucija na VRED.

²¹ Vidi članak 19.

²² Vidi članak 23.

LITERATURA

- [1] Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC, OJ L 176/1, 15.7.2003
- [2] Zakon o regulaciji energetske djelatnosti (Narodne novine broj 68/01, 109/01)
- [3] P. JURKOVIĆ et.al.: Poslovni rječnik, 3. dopunjeno izdanje, Masmedia, Zagreb, 1995.
- [4] A. E. KAHN: The Economics of Regulation: Principles and Institutions, Vol. I,II, John Wiley and Sons Inc, New York, 1971.
- [5] Council of European Energy Regulators, Working Group of Electricity Supply, "Quality of Electricity Supply: Initial Benchmarking on Actual Levels, Standards and Regulatory Strategies", April 2001
- [6] European Commission, DG TREN, Strategy paper – Medium term vision for the internal electricity market, 23 June 2003
- [7] Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross border exchange in electricity, OJ L 176/1, 15.7.2003
- [8] International Energy Agency: Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets, Paris, 2001
- [9] W. SMITH: "Utility regulators: the Independence Debate", 1996
- [10] Europe Information Energy, No. 650, July 2004.
- [11] Council of European Energy Regulators, Working Group of Electricity Supply, "Second Benchmarking Report on Quality of Supply", September 2003
- [12] Zakon o spremembah in dopolnitvah energetskega zakona (Uradni list 51/04)
- [13] European Commission, "Note of DG Energy and Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the Internal Market in Electricity and Natural Gas, The Role of Regulatory Authorities", 14.1.2004
- [14] Council of European Energy Regulators WG SEEER, Discussion Paper, Regulatory Benchmarking Standards for SEE-REM, October 2003
- [15] Zakon o prekršajima (Narodne novine broj 88/02, 122/02, 105/04)
- [16] Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine broj 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 59/01)
- [17] Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine broj 53/91, 103/96)
- [18] Zakon o tržištu električne energije (Narodne novine broj 68/01)
- [19] Zakon o energiji (Narodne novine broj 68/01)
- [20] Pravilnik o načinu i kriterijima za utvrđivanje naknade za korištenje prijenosne i distribucijske mreže (Narodne novine broj 109/03)
- [21] Pravilnik o normiranim naponima za distribucijske NN mreže i električnu opremu (Narodne novine broj 28/2000)
- [22] Opći uvjeti za isporuku električne energije (Narodne novine broj 8/91, 61/92, 70/92, 78/93, 81/97)
- [23] Opći uvjeti isporuke električne energije, radna inačica, listopad 2003.
- [24] Pravila djelovanja tržišta električnom energijom (Narodne novine broj 193/03, 198/03)
- [25] International Energy Agency: Competition in Electricity Markets, Paris, 2001
- [26] European Commission, "Note of DG Energy and Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the Internal Market in Electricity and Natural Gas, The Unbundling Regime", 16.1.2004

COMPATIBILITY OF FIELDS AND FUNCTIONS OF THE REGULATORY COUNCIL FOR ENERGY ACTIVITIES WITH THE DIRECTIVE 2003/54/EZ

In the paper a general review of regulation fields and functions as well as key factors for the regulatory body operation are given. Further on, requests of the Directive 2003/54/EZ are given regarding the framework of the regulatory body as well as the compatibility of competencies of the Regulatory Body for Energy Activities coming out of energy laws package in the part that has to deal with the electric energy market, compared to the regulations from the Directive 2003/54/EZ.

DAS ABSTIMMEN VON BEREICHEN UND AUFGABEN DES REGULATIONSRATES FÜR ENERGETISCHE TÄTIGKEITEN MIT DER DIREKTIVE 2003/54/EG

In diesem Artikel wird eine allgemeine Darstellung von Bereichen und Aufgaben der Regelung, sowie von für die Gründung des Regelungsrates entscheidenden Umständen gegeben. Weiters werden Bestimmungen der Direktive 2003/54/EG hinsichtlich des Wirkungsbereiches der Regelungsrate, sowie hinsichtlich des Abstimmens der Zuständigkeiten dieser Räte, mit den sich auf den Strommarkt beziehenden Bestimmungen dieser Direktive, dargestellt.

Naslov pisaca:

**Mr. sc. Ivona Štritof, dipl. ing.
Krunoslava Grgić Bolješić, dipl. iur.
Vijeće za regulaciju energetske
djelatnosti
Savska cesta 163
10000 Zagreb, Hrvatska**

Uredništvo primilo rukopis:
2004 – 09 – 23.