

OKVIR I SADRŽAJ REGULACIJE ENERGETSKOG SEKTORA KROZ ORGANIZACIJU I RAD VIJEĆA ZA REGULACIJU ENERGETSKIH DJELATNOSTI

Dr. sc. Mićo K l e p o, Zagreb

UDK 621.311.008:621.31.003
PREGLEDNI ČLANAK

U radu se izlažu osnovni elementi okvira i sadržaja regulacije energetskog sektora, odnosno energetskih djelatnosti u Republici Hrvatskoj kako su definirani paketom energetskih zakona. Isti su dovedeni u svezu s organizacijom i radom Vijeća za regulaciju energetskih djelatnosti, tj. hrvatskim nezavisnim regulatorom energetskih djelatnosti, te neprofitnom pravnom osobom koja će za Vijeće za regulaciju pripremati prijedloge akata i obavljati druge stručne poslove.

Ključne riječi: energetske djelatnosti, energetski zakoni, regulacija energetskih djelatnosti, Vijeće za regulaciju.

1. UVOD

Procesi deregulacije i restrukturiranja, praćeni uspostavom novih neovisnih regulacijskih okvira i mehanizama u svezi s energetskim sektorom danas su sveprisutni fenomeni vezani za infrastrukturne sustave. Pojam deregulacije svakako ne znači ukidanje regulacije, nego zapravo redefiniranje i uspostavljanje novog sadržaja i oblika regulacije nekog gospodarskog sektora u odnosu na prijašnji, najčešće uz znatno veći broj pravila po kojima se moraju ponašati tržišni sudionici, tj. reregulaciju. Danas se deregulacija i restrukturiranje smatraju preduvjetom i gotovo jedinim načinom kako javna i državna poduzeća mogu povećati efikasnost, privući nova ulaganja i osigurati sredstva za novi razvitak, te riješiti nedostatak fleksibilnosti i prilagoditi uvjetima slobodnog tržišta. Opće je uvjerenje da državni infrastrukturni monopoli i s njima povezani državni intervencionizam, odnosno po adekvatnom poimanju zapada monopolističke infrastrukturne kompanije koje imaju tzv. obvezu davanja univerzalne usluge, u novim okolnostima to svakako više ne mogu.

Uz pojmove deregulacije i restrukturiranja često se spominje i pojam privatizacije. Međutim, iako se često spominju zajedno, ne radi se o sukladnim pojmovima, niti je privatizacija njihov osnovni cilj. Isto tako, niti dobrobit krajnjih kupaca, koji bi navodno trebali profitirati zbog pojave konkurencije, što je dobrodošao efekt, vjerojatno nije glavni pokretač spomenutih procesa. Zapravo razloge za pokretanje procesa deregulacije treba tražiti u ekonomskim interesima, od oslobađanja potencijala tržišta prigušenih dotadašnjim oblicima regulacije, političkih i gospodarskih promjena praćenih otvaranjem nerazvijenih tržišta u nizu zemalja u svijetu i njihove potrebe za novim ulaganjima i razvojem, do nastojanja velikih svjetskih korporacija da iskoriste nove poslovne prilike. Primjerice, u nizu zemalja bivšeg istočnog

bloka nastali su viškovi kapaciteta za proizvodnju električne energije, dakle i prilika stranim kompanijama za nabavu te jeftine energije.

U svakom slučaju, nove okolnosti traže novo transparentno zakonodavno okruženje, razvidna, nediskriminirajuća i unaprijed poznata pravila i uvjete rada za sve sudionike i energetske subjekte, a prvenstveno nove regulacijske mehanizme koje provode neovisna regulacijska tijela. Za takav način rješenja problema opredijelila se i Republika Hrvatska, koja je paketom od pet energetskih zakona uspostavila odgovarajući osnovni zakonski okvir. U tijeku je izrada niza podzakonskih akata i drugih dokumenata kojima se nastoje uspostaviti razvidna i nediskriminirajuća pravila za uspostavu energetskih tržišta električne energije, plina, nafte i naftnih derivata i toplinske energije. Značajan dio tih aktivnosti odnosi se na uspostavu razvidnih regulacijskih mehanizama koji će jamčiti provedbu regulacijskih pravila utemeljenih na zakonima, a koje će provoditi nezavisno regulacijsko tijelo - Vijeće za regulaciju energetskih djelatnosti.

Značajna uloga i odgovornosti regulacijsko tijelo ima i u svezi s javnim uslugama. Općenito, pojam javne usluge (Public Service Obligation - PSO, universal service obligation, customer service obligation) može se definirati na sljedeći način: obveza nametnuta energetskom subjektu kojemu je povjereno poslovanje vezano uz obavljanje usluga od općeg ekonomskog (gospodarskog) interesa, kako bi se osigurala sigurna, redovita i kvalitetna opskrba energijom po razumnim cijenama, vodeći računa o zaštiti okoliša. Obveza javne usluge se nameće monopolnim tvrtkama koje pružaju usluge od izuzetnog značenja, između ostalog i u energetskom sektoru. Direktiva 96/92 EC navodi: "Zemlje članice mogu propisati za poduzeća koja posluju u elektroenergetskom sektoru, u općem gospodarskom interesu, obvezu javne usluge koja se može

odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe, regularnost, kvalitetu i cijenu opskrbe i na zaštitu okoliša. Takve obveze moraju biti jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće i provjerljive. Zemlje članice EU dužne su bez odgađanja te obveze i svaku njihovu novu verziju objaviti i o njima obavijestiti odgovarajuću Komisiju. Kao sredstvo za ispunjenje spomenutih obveza javne usluge, zemlje članice koje to žele mogu uvesti proceduru dugoročnog planiranja. Prijedlog Novih Direktiva EC za liberalizaciju elektroenergetskog i plinskog tržišta¹ pojačava stavove vezano uz javnu uslugu navodeći kako je izuzetno značajno osigurati svim kupcima isporuku električne energije na njihovom području visoke kvalitete. Kao dopuna ovom stavu, zemlje članice EU su predložile odgovarajuće odredbe za električnu energiju i plin, kako bi se osigurala primjena javne usluge, vezano uz: (i) zaštitu kupaca od neopravdanih iskapčanja (radi se o starijim osobama, nezaposlenima i osobama s posebnim potrebama); (ii) zaštita temeljnih interesa kupaca: zemlje članice su u obvezi definirati minimum zahtjeva prilikom ugovaranja isporuke energije, transparentnost informacija, te postojanje razvidnog i jeftinog mehanizma rješavanja sporova; (iii) socijalna i ekonomska kohezija u postizanju odgovarajućih mjera kako bi se osigurala isporuka energije uz razumne cijene, primjerice perifernih područja; (iv) zaštita okoliša; (v) sigurnost opskrbe, osiguravanjem odgovarajuće razine održavanja i razvitka infrastrukture, te osobito interkonekcija.

2. ISKUSTVA REGULACIJE ENERGETSKOG SEKTORA U NEKIM ZEMLJAMA SVIJETA

2.1. Modeli regulacije

Regulacija uobičajeno ima dva aspekta, ekonomski i socijalni. Uobičajeno se aspekti ekonomske i socijalne regulacije vode odvojeno, zbog čega se onda te dvije regulacije uzimaju i provode zasebno. Dakle, govori se o ekonomskoj, odnosno socijalnoj regulaciji. Ekonomska regulacija neposredno je vezana za sektor industrije, i u prvom redu odnosi se na cijene, kvalitetu i pouzdanost opskrbe, uvjete i načine pristupa tržištu, te investicije. Socijalna regulacija ima cilj štiti društvene (socijalne) interese poput zdravlja, sigurnosti i okoliša. Ekonomska regulacija je usmjerena na utvrđivanje uvjeta za rad i kontrolu, a kada je to nužno i akcije prema monopolističkom ili nedovoljno konkurentnom tržištu. Socijalna regulacija je usmjerena na pravo vrednovanje ili ispravljanje eksternalija² ili pitanja vezana uz davanje i širenje informacija.

Uobičajeno se ekonomska i socijalna regulacija provodi odvojeno, u zasebnim institucijama. Zaštita okoliša je, uz izuzetke, najčešće u nadležnosti ministarstava i regulacijskih institucija, koje nisu odgovorne za energetske politiku ili energetske regulacije.

Kod ekonomske regulacije energetskega sektora prevladavaju tri organizacijska, odnosno institucionalna pristupa pitanju ekonomske regulacije energetskega sektora, i to:

- regulacijsko tijelo koje djeluje odvojeno od ministarstva nadležnog za energetiku,
- ministarstvo nadležno za energetiku koje obavlja većinu regulacijskih aktivnosti,
- regulacijsko tijelo koje djeluje pri ministarstvu nadležnom za energetiku.

Različiti pristupi regulaciji energetskega sektora rezultat su kompromisa između više ciljeva koji su kao zadaci postavljeni pred regulacijsko tijelo. Ovi specifični ciljevi regulacije primjerice odnose se na transparentnost sustava, zaštitu regulacijskog tijela od utjecaja energetskega tvrtki i političkih pritiska, predvidljivost i stabilnost regulacije po unaprijed poznatim pravilima ili procedurama, te smanjenje utjecaja birokracije. Naravno, često su prisutni i tipični upravljački ciljevi, kao što su troškovna učinkovitost i fleksibilnost.

a) *Regulacijsko tijelo koje djeluje odvojeno od ministarstva nadležnog za energetiku*

Model regulacijskog tijela koje djeluje odvojeno od ministarstva nadležnog za energetiku razvijaju: Australija, Danska, Finska, Francuska, Kanada, Irska, Italija, Portugal, SAD, Švedska, te Ujedinjeno Kraljevstvo. Regulacijom su najčešće obuhvaćeni elektroenergetski i plinski sektor. Regulacijskim tijelom upravlja kolegijsko tijelo (Vijeće ili Odbor) putem javnih sjednica i drugih oblika suradnje radi postizanja veće transparentnosti. U federalnim državama često su oformljena regulacijska tijela i na federalnoj i na državnoj razini pri čemu se federalna institucija specijalizira za prijenos i veleprodaju električne energije, dok je nadležnost regulacijskog tijela na državnoj razini ograničena na distribuciju i maloprodaju.

b) *Ministarstvo nadležno za energetiku koje obavlja većinu regulacijskih aktivnosti*

Model ministarstva nadležnog za energetiku koje obavlja većinu regulacijskih aktivnosti razvijaju: Austrija, Belgija, Grčka, Japan, Luksemburg, Novi Zeland, Njemačka, Španjolska, Švicarska i Turska. U tri od navedenih država (Belgiji, Luksemburgu i Španjolskoj), a uskoro i u Grčkoj), neovisna savjetodavna agencija pomaže ministarstvu kod rješavanja stručnih pitanja. Pri tome stvarna uloga ministarstva u procesu regulacije najvećim dijelom ovisi o usvojenom regulacijskom okviru.

c) *Regulacijsko tijelo koje djeluje pri ministarstvu nadležnom za energetiku*

Model regulacijskog tijela koje djeluje pri ministarstvu nadležnom za energetiku razvijaju:

Češka, Mađarska, Nizozemska, Norveška. Regulacijsko tijelo ovog tipa, iako formalno podređeno nadležnom ministarstvu, osnovano je sa svrhom samostalnog obavljanja svakodnevnih regulacijskih poslova. Opseg regulacijskih aktivnosti gotovo je identičan poslovima koje obavljaju neovisna regulacijska tijela.

¹ Naziv dokumenta: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directives 96/92/EC and 98/30/EC concerning common rules for the internal market in electricity and natural gas; Brussels, 13.3.2001; COM(2001) 125 provisional version; 2001/0077 (COD); 2001/0078 (COD).

² Eksternalije ili eksterni efekti, javljaju se kada proizvodnja ili potrošnja jednog gospodarskog subjekta ne uzrokuje jedino troškove ili koristi njemu samom, već se odražava na troškove ili koristi drugih gospodarskih subjekata. Njihova bit je da se ne javljaju u kalkulacijama potrošača ili proizvođača, pa time nemaju niti adekvatni odraz na cijene proizvoda ili usluga na tržištu.

2.2. Organizacija regulacijskih tijela

Ključne opcije organizacije regulacijskih tijela, koje su ujedno i temeljna polazišta za analizu statusa, ustroja, rada i postupanja svakog regulacijskog tijela, prikazani su u tablici 1.

a) Ciljevi regulacije energetskog sektora

Dva su primarna cilja ekonomske regulacije energetskog sektora: zaštita kupaca i zaštita ulagača. Kupce je potrebno zaštititi od negativnog utjecaja tvrtki sa znatnom tržišnom snagom, a ulagače od proizvoljnih odluka vlade kao što je

Tablica 1. Ključne opcije organizacije regulacijskih tijela

Područje	Organizacijska pitanja	Ključne opcije
Misija	Ciljevi	Jedan ili nekoliko ciljeva između: <ul style="list-style-type: none"> - zaštite kupaca - zaštite investitora - ekonomske učinkovitosti - zaštite konkurencije
	Ovlasti	Regulacijske ovlasti: za jednu ili više aktivnosti: <ul style="list-style-type: none"> - politika udruživanja - politika ulaska u sektor - investicije - privatizacija
	Područja koja pokriva	Jedan sektor (energetika) ili više sektora
Upravljanje	Struktura donošenja odluka	<ul style="list-style-type: none"> - jedan član regulacijskog tijela ili kolegijalno tijelo - neparan ili paran broj članova komisije - reizbor ili ne
	Imenovanje članova regulacijskog tijela	<ul style="list-style-type: none"> - imenuje parlament ili vlada - dioničari mogu ili ne mogu biti imenovani
	Zaštita neovisnosti	<ul style="list-style-type: none"> - mandat na raspolaganju - zabrana postojanja sukoba interesa za vrijeme i nakon mandata - stabilni izvori financiranja
Regulacijske aktivnosti	Funkcije	Jedna ili više funkcija: <ul style="list-style-type: none"> - regulacija monopola - tarife kod krajnjih kupaca i standardi kvalitete - nadzor subjekata u sektoru - rješavanje sporova - savjetodavna uloga prema Vladi
	Postupanje i prizivni postupak	Postupanje se temelji na: <ul style="list-style-type: none"> - unaprijed utvrđenim pravilima - pregovorima između dioničara Prizivni postupak: <ul style="list-style-type: none"> - transparentnost pri donošenju i objavljanju odluka - neovisno prizivno tijelo ili ne - žalbena osnova ograničena na nepodobno postupanje ili ne
	Koordinacija s drugim tijelima	Formalni ili neformalni mehanizmi savjetovanja
Izvori financiranja i troškovi	Financiranje	<ul style="list-style-type: none"> - Definirano ili ne - Iz državnog proračuna ili iz proračuna sektora - Opseg financija - Stabilnost financiranja vezano uz vremensku dinamiku
	Ljudski resursi	<ul style="list-style-type: none"> - Plaće na tržišnoj razini ili prema pravilima za javne službe - Osposobljenost i specijalizacija osoblja - Korištenje vanjskih izvora (instituti, druge stručne i znanstvene institucije)
	Izješćivanje i revizija	<ul style="list-style-type: none"> - Izješćivanje parlamenta, ministra nadležnog za energetiku, ostalih ministara - Vanjska revizija
Prijelazna pitanja	Strategija započinjanja	<ul style="list-style-type: none"> - Osnivanje regulacijskog tijela prije ili nakon reforme - Inicijalno, prijelaz osoblja iz ministarstva ili iz sektora gospodarstva, da ili ne?

npr. utvrđivanje financijski neutemeljenih i neodrživih tarifa. Zadaća je regulacijskog tijela uravnotežiti ova dva cilja. S jedne strane cijene moraju kupce štiti od monopolnog određivanja cijena, a s druge strane omogućiti ulagačima povrat uložеног капитала uz odgovarajuću zaradu.

Uz to, zadaća regulacijskog tijela može biti i ostvarivanje općih ciljeva, kao što su promocija energetske efikasnosti ili provođenje tržišno usmjerenih reformi. Regulacijska tijela najčešće nemaju zadaću ostvarenja određenih socijalnih ciljeva. U zemljama Europske unije za njihovu realizaciju nadležne su agencije za zaštitu okoliša ili resorna ministarstva.

b) *Ovlasti regulacijskih tijela*

Uz obavljanje regulacijskih funkcija, regulacijsko tijelo može biti nadležno i za druga područja javnog sektora, kao npr. provođenje politike okrupnjavanja poduzeća spajanjem te ostala pitanja vezana uz propise o zaštiti tržišnog natjecanja. Regulacijsko tijelo može samo pomagati tijelu nadležnom za zaštitu tržišnog natjecanja, ali isto tako može i obavljati njegove zadatke poput nadzora nad tržištem, izvješćivanja o mogućem nepoštivanju zakona, davanja savjeta i pravnih lijekova vezano uz pojedine odluke, te u konačnici, preuzeti vodeću ulogu u zaštiti tržišnog natjecanja. U ovom posljednjem slučaju, regulacijsko tijelo i tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja se udružuju u jednu instituciju.

Glavni razlog za zadržavanje odvojenih institucija za regulaciju energetskog sektora od onih za zaštitu tržišnog natjecanja je u tome što su regulacija i politika konkurencije dvije različite aktivnosti koje zahtijevaju različita znanja i specijalizacije. Stoga se može reći da se odvajanjem ovih dviju institucija potiče specijalizacija regulacijskog tijela u jednom sektoru (primjerice u energetici). S druge strane, njihovim spajanjem može se osigurati veći nadzor nad sektorom. Kad su ova dva tijela odvojena, što je danas slučaj u najvećem broju zemalja, regulacijsko tijelo najčešće ima zadaću pomaganja nadležnom tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja ili nadopunjavanja njegovih aktivnosti.

Regulacijsko tijelo može, također, biti nadležno za pitanja regulacije ulaska kapitala i ulaganja ili utvrđivanja privatizacijskih planova. Njegova je uloga često i savjetodavna. U situaciji kad su mu podijeljene izvršne ovlasti, njegova je važnost gotovo identična važnosti resornog ministarstva.

c) *Područja regulacije*

Regulacijsko tijelo može pokrivati samo jednu djelatnost, cijeli sektor ili više sektora. Prednosti pokrivanja cijelog sektora su u uštedama prilikom obavljanja ovih aktivnosti, npr. prikupljanje informacija i njihova obrada. U ocjeni važnosti ovih ušteda, važan faktor je veličina samog sektora koja je predmet regulacije. U maloj je državi, iz razloga ekonomije obujma, preskupo osnivati nekoliko zasebnih institucija (primjerice samo za električnu energiju, samo za plin). I obrnuto, zbog ekonomije obujma u velikoj državi često je opravdano osnovati zasebne institucije za pojedine sektore.

d) *Imenovanje članova regulacijskog tijela, tj. vijeća ili odbora*

Ključni kriteriji za izbor i imenovanje članova vijeća ili odbora regulacijskih tijela (commissioners) su visoke profesionalne i ljudske kvalitete. Njihovim zadovoljenjem osigurava se preduvjet za obavljanje regulacijskih funkcija i neovisnost regulacijskog tijela. Postoje brojni primjeri u praksi razvijenih zemalja u kojima su promjene u sastavu regulacijskog tijela

značajno utjecale na stavove oko ključnih pitanja poput razine cijena, restrukturiranja, te konkurencije. Na isti način, i određeni pravni okvir može dovesti do rezultata koji nisu uvijek identični, što pak ovisi o osobnosti i prioritetima samih članova vijeća ili odbora.

Nužne osobine članova vijeća ili odbora su: sposobnost samostalno donošenja odluka, te sposobnost da se odupre raznim pritiscima. Od manje važnosti su posjedovanje tehničkog iskustva vezanog uz funkcioniranje samog sektora koji se regulira. Dioničari se najčešće isključuju iz procesa selekcije kandidata kako bi se izbjegao konflikt interesa i zaštitila neovisnost regulacijskog tijela. Imenovanje članova regulacijskog tijela provodi parlament, vlada ili, što je slučaj u najvećem broju zemalja, parlament na prijedlog vlade.

e) *Neovisnost regulacijskog tijela*

Nekoliko je načina zaštite neovisnosti vijeća ili odbora regulacijskih tijela, a najčešći je izborom na fiksno vrijeme s mogućnošću reizbora (najčešće do ukupno sedam godina). Smjenjivanje s položaja može se dogoditi samo u određenim okolnostima kao što je slučaj mentalne nesposobnosti ili dokazane korumpiranosti. Sukob interesa za vrijeme trajanja mandata kao i nakon njegova isteka može se izbjeći: zabranom imanja bilo kakvog financijskog interesa u reguliranoj tvrtki, zabranom rada za tvrtku (koju regulira) nakon napuštanja službenog radnog prostora (ureda), te zabranom primanja bilo kakvog oblika financijske pomoći iz reguliranih tvrtki.

f) *Djelokrug rada regulacijskog tijela*

Regulacijsko tijelo u okviru svoje nadležnosti može obavljati sljedeće poslove:

- reguliranje monopola ili javne usluge (cijene korištenja mreže, uvjeti pristupa mreži, pravila za vođenje sustava i za osiguranje pouzdanosti sustava),
- određivanje tarifa za krajnje kupce,
- nadzor standarda kvalitete i izvedbe,
- provođenje općih uvjeta, propisa i standarda,
- reguliranje ulaska energetskih subjekata u sektor (dozvole) i nadzor nad tržištem,
- savjetovanje vlade,
- rješavanje sporova.

Naravno, svaka zemlja vlastitim pravnim okvirom definira ovlasti i funkcije regulacijskog tijela. Stoga stvarna alokacija funkcija ovisi o regulacijskom okviru (što se regulira?) kao i o institucionalnoj strukturi (kako su regulacijske funkcije podijeljene između ministarstva nadležnog za energetiku, regulacijskog tijela i drugih institucija?). Postoji široka lepeza mogućnosti. Regulacijske funkcije se mogu dodijeliti isključivo jednoj instituciji ili, što je najčešći slučaj, dvjema ili većem broju institucija. Tako, primjerice, dobivanje dozvola može biti regulirano na način da je potrebno dobiti dozvolu i od ministarstva nadležnog za energetiku i od regulacijskog tijela. Zakonodavna tijela mogu promijeniti sustav regulacije donošenjem novih zakona ili izmjenom postojećih.

Regulacijske funkcije mogu se alocirati prema svojoj ekonomskoj ili socijalnoj naravi. U tom slučaju, regulacijsko tijelo nadležno je za ekonomsku regulaciju, odnosno regulaciju monopola ili javne usluge. Rjeđi je slučaj da regulacijsko tijelo ima ovlasti socijalne naravi, npr. ublažavanja siromaštva omogućavajući pristup osnovnim energetskim uslugama stanovništvu s nižim socijalnim statusom.

Regulacijske funkcije, mogu biti alocirane i prema načelu da institucija koja izrađuje pravila nema ovlasti za njihovo stavljanje na snagu, nego je za to ovlaštena druga institucija. Time je odijeljena funkcija izrade i kreiranja propisa od funkcije njihovog provođenja u praksi, što ima za cilj izbjegavanje sukoba interesa.

g) *Postupanje regulacijskog tijela i prizivni postupak*

Postupanje regulacijskog tijela *ex ante* ima za svrhu osiguranje pravednih i nepristranih tržišnih uvjeta za sve sudionike. Stoga je takvo postupanje izričito regulirano i formalno. Alternativno, postupanje se može fokusirati na postizanje sporazuma između energetske subjekata, pa pravila postupka mogu biti fleksibilna. Treća je mogućnost da regulacijsko tijelo provodi nadzor nad gospodarskim subjektima i intervenira u slučaju potrebe. Regulacijska tijela najčešće primjenjuju kombinaciju sva tri pristupa. Sva postojeća regulacijska tijela promiču transparentnost i predvidljivost svoga postupanja, što uključuje javne rasprave te sjednice regulatora prije donošenja i objavljivanja odluke i njena obrazloženja.

Žalbeni postupak može se voditi povodom materijalnih, odnosno formalnih pogrešaka. Bitno je da nadležno drugostupansko tijelo ne može nametati svoje odluke regulacijskom tijelu. Druga je mogućnost da se meritum odluke dostavi na uvid drugostupanskom tijelu. U ovom je slučaju neovisnost regulacijskog tijela znatno oslabljena. U načelu, formalno postupanje smanjuje regulacijske rizike, ali zahtijeva više resursa kao što su pravni savjetnici i slično. Smatra se da bi prizivi na odluke regulacijskog tijela trebali biti upućeni sudu.

h) *Koordinacija s drugim tijelima*

S obzirom na sve veći broj institucija koje reguliraju energetske sektor u pojedinim zemljama, javlja se potreba za koordinacijom njihovih aktivnosti. Time se osigurava smanjenje troškova za regulirane subjekte. Koordinacija se može temeljiti na formalnim pravilima kojima se definira sama procedura ili na neformalnim sporazumima o suradnji.

i) *Financiranje rada regulacijskog tijela*

Učinkovito upravljanje regulacijskim aktivnostima, sasvim sigurno zahtijeva određene ljudske i financijske potencijale. Regulacijska tijela najčešće posluju sa zasebnim proračunom koji odobrava vlada ili parlament. Time se osigurava određeni stupanj autonomije u poslovanju regulacijskog tijela. Sredstva se mogu osigurati općim porezima iz državnog proračuna ili, što je češći slučaj, iz zasebnih naknada koje plaćaju regulirani subjekti poput naknada na krajnju potrošnju ili naknada za korištenje mreže. Veličina i stabilnost financijskih sredstava su izuzetno značajni za učinkovito poslovanje samog tijela.

k) *Ljudski resursi*

Pred onima koji upravljaju ljudskim resursima je zadaća osigurati ljude koji su sposobni nadmetati se s upravama reguliranih tvrtki. Stoga su, kao rezultat prethodno rečenog, plaće članova regulacijskog tijela često na tržišnoj razini i izuzete iz pravila o plaćama javnih službi. Zauzvrat, regulacijska tijela za obavljanje svojih aktivnosti koriste usluge stručnih, konzultantskih tvrtki te organiziraju i sudjeluju u specijalističkim programima za obuku ljudi, osobito u početnoj fazi organiziranja regulacijskog tijela.

k) *Izvjешćivanje i revizija*

Regulacijsko tijelo za svoje poslovanje odgovara najčešće parlamentu ili ministru nadležnom za energetiku. Poslovanje regulacijskog tijela podliježe reviziji i drugim oblicima kontrole, koja je u skladu s procedurom primjenjivom i na ostale institucije javnog sektora.

l) *Strategija početka rada regulacijskog tijela*

Neka tranzicijska pitanja se postavljaju istodobno s osnivanjem regulacijskog tijela. Pitanje vremena početka rada vezano je uz osnivanje regulacijskog tijela, a odnosi se na to da li regulacijsko tijelo oformiti prije ili nakon reforme, što utječe na sagledavanje procesa reforme iz perspektive reguliranih subjekata i što predodređuje njegovu ulogu u utvrđivanju regulacijskog okvira sektora. Stoga financiranje, pogotovo ako ono prethodi procesu reforme, može biti osigurano iz proračuna. Privremenim transferom ljudi iz energetske sektora ili iz ministarstva mogu se osigurati manje raspoloživa specijalistička znanja.

m) *Ostala pitanja*

Ostala pitanja vezana uz dizajn regulacijskog tijela se odnose na povezanost s drugim institucijama. Mogu se uspostaviti formalne procedure za regulaciju odnosa s ministarstvima, tijelima za zaštitu konkurencije (tržišnog natjecanja), i drugim institucijama. Regulacija se može provoditi detaljno utvrđenim pravilima i postupcima kojima se određuju prava i obveze reguliranih subjekata u sektoru (regulacija temeljem ugovora) ili se može temeljiti na više općenitih pravila. Zapravo su ova pravna pitanja najvećim dijelom određena administrativnim i pravnim sustavom svake zemlje pojedinačno.

Pristup informacijama je također jako važan. Regulacijsko tijelo mora biti u mogućnosti tražiti od regulirane tvrtke da pripremi nove informacije u posebnom formatu. Jedino u tom slučaju regulacijsko tijelo može nadzirati regulirane tvrtke. Regulacijsko tijelo je ovlašteno od regulirane tvrtke tražiti dostavu podataka na obrascima čiju formu je prethodno utvrdilo.

3. ULOGA SUBJEKATA U REGULACIJI ENERGETSKIH DJELATNOSTI U REPUBLICI HRVATSKOJ

Uloga pojedinih subjekata u Republici Hrvatskoj vezano uz regulaciju javnih energetske usluga su:

Hrvatski sabor: (1) utvrđuje zakonski okvir energetske sektora, time i regulacije; (2) prima izravno izvješća od Vijeća za regulaciju i podupire autonomiju Vijeća za regulaciju; (3) pregledava i odobrava financijske prijedloge i globalnu energetske politiku, iskazanu razvojnom strategijom; (4) imenuje predsjednika, zamjenika predsjednika i ostale članove Vijeća za regulaciju i razrješava ih.

Vlada Republike Hrvatske: (1) predlaže Hrvatskom saboru financiranje energetske potreba; (2) utvrđuje energetske politiku, uključujući principe zaštite okoliša, kao što je energetska učinkovitost i proizvodnja energije iz obnovljivih izvora; (3) donosi stanovite odluke ili regulativu, skicirajući opća načela kojih će se Vijeće za regulaciju pridržavati; (4) predlaže Hrvatskom saboru predsjednika, zamjenika predsjednika i ostale članove Vijeća za regulaciju; (5) donosi uredbu o načinu financiranja rada Vijeća za regulaciju; (6) daje prethodnu suglasnost na statut i godišnji financijski

plan sredstava za rad Vijeća za regulaciju i zaključni račun tih sredstava.

Ministarstvo nadležno za energetiku: (1) predlaže energetske potrebe i politiku prema Vladi Republike Hrvatske; (2) izrađuje nacrt sekundarne legislative i/ili pravila u suradnji s Vijećem za regulaciju, kako bi uspostavilo opća načela kojih će se Vijeće za regulaciju pridržavati.

Lokalne i regionalne vlasti: (1) reguliraju energetske usluge na lokalnoj i regionalnoj razini, uključujući proizvodnju i opskrbu toplinskom energijom, javnu rasvjetu i distribuciju plina; (2) sudjeluju u donošenju odluka za smještaj i izgradnju novih elektrana, mreža i ostalih infrastrukturnih objekata i postrojenja.

Kupci: (1) promptno plaćaju račune, (2) prate rasprave koje vodi Vijeće za regulaciju; (3) uključuju se u proces javnih rasprava, kako bi se ojačala transparentnost samog regulacijskog sustava.

I konačno, Vijeće za regulaciju: nadzire sektor, prikuplja informacije za kreatora energetske politike. Uloga Vijeća za regulaciju uključuje: (1) utvrđivanje tarifa temeljenih na prijedlozima reguliranih energetskih subjekata; (2) izdavanje dozvola i osiguravanje poštivanja uvjeta iz dozvola; (3) nadzor tržišta, uključujući i operatore tržišta i mreže, kako bi se osiguralo ispravno funkcioniranje i rad tržišta; (4) zaštita kupaca; (5) rješavanje sporova između energetskih subjekata; (6) odobravanje tržišnih pravila, pravila pogona i upravljanja sustavom, mrežnih pravila (Grid Code, Distribution Code). Detaljnije se obveze, odgovornosti i poslovi Vijeća za regulaciju izlažu u nastavku.

Republika Hrvatska je paketom od pet energetskih zakona uspostavila odgovarajući osnovni zakonski okvir za regulaciju energetskog sektora. U tijeku je izrada niza podzakonskih akata i drugih dokumenata kojima se nastoje uspostaviti razvidna i nediskriminirajuća pravila za uspostavu energetskih tržišta električne energije, plina, nafte i naftnih derivata i toplinske energije, odnosno za uspostavu i obnašanje tržišnih djelatnosti i javnih usluga. Značajan dio tih aktivnosti odnosi se na uspostavu razvidnih regulacijskih mehanizama koji će jamčiti provedbu regulacijskih pravila utemeljenih na zakonima, a koje će provoditi nezavisno regulacijsko tijelo - Vijeće za regulaciju energetskih djelatnosti. U svojim pravima i obvezama Vijeće za regulaciju ima jake izvršne ovlasti koje obvezuju sve energetske subjekte, a protiv njegovih akata i odluka nezadovoljna strana, smatra li da je odluka neutemeljena na zakonu ili proceduralno krivo donesena, može pokrenuti upravni spor. Zbog toga regulacijsko tijelo mora vrlo pažljivo i na zakonu utemeljeno donositi svoje odluke.

4. DJELOKRUG RADA VIJEĆA ZA REGULACIJU

Vijeće za regulaciju je neovisna pravna osoba koja obavlja poslove koji su joj stavljeni u djelokrug Zakonom o regulaciji energetskih djelatnosti, Zakonom o energiji i zakonima kojima se uređuje obavljanje energetskih djelatnosti na tržištu ili kao javnih usluga radi osiguravanja preglednog i nepristranog tržišta energije³.

Vijeće za regulaciju obavlja poslove izdavanja i oduzimanja dozvola za obavljanje energetske djelatnosti u skladu sa Zakonom o energiji i Pravilnikom o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti i obliku, sadržaju i načinu vođenja

registra dozvola za obavljanje energetske djelatnosti⁴, a osobito:

- izdaje rješenja kojim se dozvoljava obavljanje energetske djelatnosti,
- predlaže trajanje razdoblja za koje se izdaje dozvola ovisno o vrstama i kapacitetu energetske djelatnosti,
- izdaje rješenja kojima se uskraćuje dozvola za obavljanje energetske djelatnosti,
- izdaje rješenja kojima se trajno ili privremeno oduzima dozvola za obavljanje energetske djelatnosti prije isteka njenoga važenja, ako postoje zakonom propisani razlozi,
- izdaje rješenja kojima se dozvoljava obavljanje energetske djelatnosti, bez obzira što postoje razlozi za privremeno ili trajno oduzimanje dozvole, kada je to nužno radi osiguranja redovite i sigurne opskrbe energijom,
- izdaje rješenja kojima nalaže energetskom subjektu kojemu je oduzeta dozvola za obavljanje djelatnosti ili koji je prestao obavljati djelatnost, da svoje objekte, uređaje, mrežu, odnosno sustav preda na korištenje drugom energetskom subjektu radi osiguranja redovite i sigurne opskrbe energijom, kako bi se spriječile ili otklonile veće štete u poslovanju pravnih osoba i životu i radu fizičkih osoba, a osobito opasnost koja može nastati za život i zdravlje građana,
- izdaje dozvolu za obavljanje djelatnosti opskrbe električnom energijom povlaštenih kupaca,
- obavlja druge poslove vezano uz dozvole za obavljanje energetske djelatnosti predviđene zakonom, Pravilnikom o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti i obliku, sadržaju i načinu vođenja registra dozvola za obavljanje energetske djelatnosti.

Vijeće za regulaciju obavlja poslove u svezi s reguliranjem cijena energije koje se obavljaju kao javne usluge, a osobito:

- daje suglasnost na određivanje naknade za snošenje naslijeđenih troškova u cijeni energije, na traženje energetskog subjekta koji je nositelj obveze javne usluge,
- daje prethodno mišljenje o tarifnim sustavima koje donosi Vlada Republike Hrvatske,
- nadzire primjenu tarifnih sustava,
- utvrđuje iznos naknade za korištenje prijenosne i distribucijske mreže temeljem mjerila određenih općim aktom Vijeća za regulaciju,
- donosi tarifu za transport nafte naftovodom i transport naftnih derivata produktovodom,
- odlučuje o opravdanosti troškova i drugih elemenata cijena za korištenje mreža, odnosno sustava temeljem podataka i mjerila za ocjenjivanje opravdanosti troškova određenih općim aktom Vijeća.

³ Sve zadaće i poslovi, tj. djelokrug rada i odgovornosti Vijeća za regulaciju navedeni su u Zakonu o energiji, Zakonu o regulaciji energetskih djelatnosti, Zakonu o tržištu električne energije, Zakonu o tržištu plina te Zakonu o tržištu nafte i naftnih derivata, ("Narodne novine" 68/01, 109/01).

⁴ Temeljem članka 17. stavka 2. Zakona o energiji Ministar gospodarstva će donijeti Pravilnik o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti i o obliku, sadržaju i načinu vođenja registra dozvola za obavljanje energetske djelatnosti.

Energetski subjekt može graditi objekte za proizvodnju električne energije za tarifne kupce na temelju provedenog natječaja i odobrenja kojeg izdaje Vijeće za regulaciju. Vijeće za regulaciju odlučuje o izgradnji novih objekata za proizvodnju električne energije za tarifne kupce. Provedbena procedura zasniva se na natječaju po unaprijed poznatim uvjetima, pri čemu na konačnu odluku najviše utječe najniža cijena proizvedene električne energije.

Vijeće za regulaciju odlučuje u sporovima i donosi rješenja:

- povodom žalbe koju je izjavila Vijeću za regulaciju stranka kojoj je odbijen pristup elektroenergetskoj prijenosnoj ili distribucijskoj mreži ili je nezadovoljna uvjetima pristupa,
- povodom žalbe koju je izjavila stranka Vijeću za regulaciju kojoj je odbijen pristup plinskom transportnom ili distribucijskom sustavu ili je nezadovoljna uvjetima pristupa.

Vijeće za regulaciju sudjeluje u postupku izrade i donošenja dokumenata, a osobito:

- 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 energetske 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,
- omogućava objavljivanje temeljnih tržišnih uvjeta za pristup transportnom sustavu koje donose transporter plina,
- daje prethodno mišljenje ministru nadležnom za energetiku o mrežnim pravilima.

Vijeće za regulaciju provodi nadzor nad poslovanjem energetskih subjekata, a osobito:

- zahtijeva od energetskih subjekata podatke, izvješća i dokumentaciju čiji su sadržaj, oblik i učestalost dostave određeni općim aktom Vijeća za regulaciju,
- nadzire rad operatora tržišta koji je odgovoran za organiziranje tržišta električne energije,
- obavlja uvid u ugovore za dobavu plina,
- daje suglasnost dobavljaču plina za sklapanje novih ugovora tipa "vozi ili plati" i "puno za prazno",
- daje odobrenje za izgradnju izravnog voda,
- daje odobrenje za pristup i korištenje sustava za proizvodnju prirodnog plina.

Osim zadataka utvrđenih u prethodnim stavcima Vijeće za regulaciju obavlja i sljedeće zadatke:

- izdaje rješenje o stjecanju statusa povlaštenog proizvođača u skladu s uvjetima koje propisuje ministar,
- vodi evidenciju o prigovorima krajnjih kupaca (potrošača) na rad energetskog subjekta,
- izvješćuje najmanje jedanput godišnje Hrvatski sabor i Vladu Republike Hrvatske o svome radu i zapažanjima koja su od važnosti za razvoj energetskog tržišta i javnih usluga,

- surađuje s nadležnim 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 Statut kojeg potvrđuje Vlada Republike Hrvatske,
- donosi opće akte utvrđene Statutom,
- 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 predviđena zakonom, ovim Statutom i općim aktima Vijeća za regulaciju.

Kada energetske subjekt obavlja dvije ili više energetskih djelatnosti ili uz energetske djelatnost obavlja i drugu djelatnost dužan je voditi poslovne knjige i sastavljati financijska izvješća za svaku energetske djelatnost posebno i odvojeno od drugih djelatnosti, prema propisima o računovodstvu poduzetnika.

Energetske subjekt koji je nositelj obveze javne usluge ima pravo na pomoć pri snošenju naslijeđenih troškova. Energetske subjekt koji je nositelj obveze javne usluge treba utvrditi iznos naslijeđenih troškova i zatražiti suglasnost Vijeća za regulaciju za određivanje naknade za snošenje tih troškova u cijeni energije.

Cijene energije mogu biti slobodne ili regulirane. Regulirane cijene određuju se primjenom tarifnih sustava. U cijeni energije sadržane su:

- naknada za usluge energetskih djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge,
- naknada za obavljanje poslova regulacije energetskih djelatnosti,
- naknada za snošenje naslijeđenih troškova.

Tarifne sustave donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog energetskih subjekata, a po pribavljenom mišljenju Ministarstva i Vijeća za regulaciju. Primjenu tarifnih sustava nadzire Vijeće za regulaciju.

Opće uvjete za opskrbu energije propisuje Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog ministra, a po pribavljenom mišljenju Vijeća za regulaciju.

4.1. Regulacijski okvir za plin

Energetske djelatnosti: dobava plina i distribucija plina obavljaju se prema pravilima kojima se uređuju tržišni odnosi. Djelatnost transporta plina obavlja se kao javna usluga.

Za dobavu plina i ugovaranje uvoznih količina odgovoran je dobavljač plina, a ugovor o dobavi plina dostavlja se Ministarstvu i Vijeću za regulaciju. Dobavljač plina može sklopiti nove ugovore tipa "vozi ili plati" ili "puno za prazno" samo uz suglasnost Vijeća za regulaciju.

Pristup i korištenje sustava za proizvodnju prirodnog plina uređuje se međusobnim ugovorom između osobe koja traži pristup sustavu i ovlaštenika koncesije ili vlasnika objekta, uz odobrenje Vijeća za regulaciju. Vijeće također odobrava i pristup i korištenje sustava za proizvodnju prirodnog plina, odnosno njegova skladištenja u geološkim strukturama, ka-

da se to uređuje međusobnim ugovorom između osobe koja traži pristup sustavu i ovlaštenika koncesije ili vlasnika proizvodnih, transportnih i skladišnih kapaciteta.

Transporter plina izrađuje i donosi razvojne planove za razvoj, izgradnju i modernizaciju plinskoga transportnog sustava sukladno odredbama Zakona o energiji. Te razvojne planove odobrava odgovarajuće Ministarstvo koje je odgovorno za kontinuitet i sigurnost opskrbe prirodnim plinom u okviru cjelovite energetske politike države. Za pouzdan i ekonomičan transport plina, za razvoj, izgradnju, održavanje, upravljanje i nadzor cijeloga transportnog sustava do izravnih kupaca ili distributera, te ostale poslove nužne za tehničko funkcioniranje sustava izgradnju i održavanje plinskoga transportnog sustava, odgovoran je transporter plina. Za izgradnju i održavanje distribucijskog sustava plinovoda, te za pouzdanu i ekonomičnu distribuciju plina do kupaca odgovoran je distributer plina koji je ovlašten za obavljanje te djelatnosti na temelju koncesije.

Transporter plina mora javno objaviti temeljne tržišne uvjete za pristup transportnom sustavu i učiniti ih dostupnim svim zainteresiranim energetskim subjektima tržišta plina njihovim objavljivanjem u javnom tisku i/ili u glasilu Vijeća za regulaciju. Transporter plina jamči pouzdanu i kvalitetnu dopremu plina od ulaza u plinski transportni sustav na području Republike Hrvatske do primopredajnih mjerno redukcijskih stanica distributera plina, odnosno izravnih i povlaštenih kupaca.

Transporter plina sukladno načelu pregovornog pristupa treće strane omogućuje pristup plinskom transportnom sustavu dobavljačima plina i/ili povlaštenim kupcima na nepristran i razvidan način. Navedeni energetski subjekti dalje pregovaraju o komercijalnim, tehničkim i drugim uvjetima pristupa plinskom transportnom sustavu te sklapaju ugovore o transportu plina.

Dobavljač plina za distributere plina i izravne kupce plina dužan je sklopiti ugovor o prodaji plina sa distributerom plina i izravnim kupcem koji je priključen na plinski transportni sustav. Dobavljač plina obavezan je distributerima plina i izravnim kupcima osigurati ugovorene količine plina, ali i jamčiti pouzdanost dobave sklapanjem odgovarajućih ugovora o kupnji dovoljnih količina plina, o zakupu transportnih kapaciteta i pristupu na transportni sustav, ugovora o skladištenju plina, skladištenju odgovarajućih pričuva plina i na drugi odgovarajući način.

Položaj povlaštenih kupaca plina stječu:

- kupci koji kupuju plin za proizvodnju električne energije neovisno o iznosu godišnje potrošnje i u granicama količine plina namijenjene takvoj uporabi,
- kupci koji kupuju plin za istodobnu proizvodnju električne i toplinske energije, neovisno o iznosu godišnje potrošnje i u granicama količine plina namijenjene takvoj uporabi,
- kupci koji kupuju plin samo za vlastite potrebe i čija je godišnja potrošnja veća od sto milijuna prostornih metara plina.

Jednom stečeni položaj povlaštenog kupca ne može se izgubiti bez obzira na promjenu parametara temeljem kojih je povlašten status stečen. Iznimka je slučaj kad povlašten kupac sam značajno promijeni uvjete na temelju kojih je stekao ovaj položaj.

Uvjeti koje su obvezni ispuniti dobavljač i povlašten kupac da bi pristupili plinskom transportnom sustavu određuju se

Mrežnim pravilima. Prijedlog Mrežnih pravila utvrđuje transporter plina, a donosi ministar uz prethodno mišljenje Vijeća za regulaciju. Transporter plina može odbiti pristup transportnom sustavu u slučaju nedostatka kapaciteta ili u slučaju kad bi mu pristup plinskom transportnom sustavu mogao prouzročiti ozbiljne gospodarske ili financijske poteškoće s obzirom na ugovore tipa "vozi ili plati" i/ili "puno za prazno", sklopljene prije podnošenja spornog zahtjeva. Stranka kojoj je odbijen pristup plinskom transportnom sustavu, ili koja ima prigovore na uvjete pristupa, može izjaviti žalbu Vijeću. Rješenje Vijeća je konačno i protiv njega se može pokrenuti upravni spor. Kad prigovor podnosi povlašten kupac, Vijeće je dužno donijeti odluku po hitnom postupku. Transporter plina može odbiti pristup plinskom transportnom sustavu pravnoj ili fizičkoj osobi iz druge zemlje ako ne postoji uvjet uzajamnosti. U skladu s međunarodnim ugovorima koji obvezuju Republiku Hrvatsku, transporter plina mora obaviti tranzit plina pod uvjetima i na način u skladu s odredbama koje se odnose na pristup povlaštenih kupaca plina.

Povlašten kupac i/ili dobavljač prirodnog plina koji žele ugovoriti opskrbu plina, ali zbog tehničkih ili drugih razloga ne mogu dobiti pristup plinskom transportnom sustavu, mogu izgraditi vlastiti izravni plinovod. Izgradnji izravnog plinovoda može se pristupiti samo na temelju odgovarajućeg odobrenja Vijeća.

Po Zakonu o tržištu plina djelatnost distribucije plina obavlja se na temelju koncesije koju nakon provedenoga javnog natječaja daje jedinica područne (regionalne) samouprave. Nadležnost da propiše uvjete i način obavljanja djelatnosti distribucije plina, prava i obveze distributera plina, prava i obveze korisnika usluge distribucije plina te način osiguranja sredstava za izgradnju sustava imaju nadležni ministri. Međutim, pravo je i jedinica područne (regionalne) samouprave da pobliže urede uvjete i način obavljanja djelatnosti distribucije plina na vlastitom području.

Djelatnosti i nadležnosti distributera plina su:

- razvoj, izgradnja, održavanje, upravljanje i nadzor distribucijskog sustava te provođenje tehničkih i sigurnosnih propisa,
- usklađivanje djelovanja distribucijskog sustava s transportnim sustavom te pružanje usluga distribucijskog sustava.

Važna odredba Zakona je da je distributer plina dužan priključiti svakog kupca koji se nalazi na njegovom distribucijskom području na njegov zahtjev, na temelju nepristranih i razvidnih mjerila ako postoji dovoljan kapacitet sustava, te ako su zadovoljeni tehnički i komercijalni uvjeti. Opskrbu plinom krajnjeg kupca u distribuciji može obavljati distributer plina koji raspolaže dovoljnim kapacitetom distribucijskog sustava, te uređajima i postrojenjima tehničkih karakteristika koje omogućuju isporuku plina. Stranka kojoj je odbijen pristup plinskom distribucijskom sustavu, ili koja ima prigovor na uvjete pristupa, može uložiti žalbu Vijeću. Rješenje Vijeća je konačno i protiv njega se može pokrenuti upravni spor.

4.2. Regulacijski okvir za električnu energiju

Da bi se potpunije izložio regulacijski okvir električne energije, nužno je poći od zakonodavnog okvira energetskih djelatnosti koje su vezane za električnu energiju. Energetske djelatnosti u segmentu električne energije su:

- proizvodnja električne energije,
- prijenos električne energije,
- distribucija električne energije,
- opskrba električnom energijom,
- vođenje elektroenergetskog sustava,
- organiziranje tržišta električnom energijom.

Od energetske djelatnosti u svezi s električnom energijom kao javne usluge obavljaju se:

- proizvodnja električne energije za tarifne kupce,
- prijenos električne energije,
- distribucija električne energije,
- organiziranje tržišta električne energije,
- opskrba električnom energijom tarifnih kupaca,
- vođenje elektroenergetskog sustava.

Kao tržišne, što znači da energetske subjekti slobodno dogovaraju količinu i cijenu isporučene električne energije, sklapanjem kratkoročnih i dugoročnih ugovora ili izravno na organiziranom tržištu električne energije, obavljaju se energetske djelatnosti:

- proizvodnja električne energije za povlaštene kupce,
- opskrba električnom energijom povlaštenih kupaca.

Primjenom Tarifnih sustava određuju se cijene:

- proizvodnje električne energije, s izuzetkom proizvodnje za povlaštene kupce,
- prijenosa električne energije,
- distribucije električne energije,
- opskrbe električne energije, s izuzetkom povlaštenih kupaca,
- vođenja elektroenergetskog sustava,
- organiziranja tržišta električne energije.

Objekte, uređaje i mrežu, koji se koriste za proizvodnju, prijenos i distribuciju električne energije, mogu graditi energetske subjekti koji imaju dozvolu za obavljanje energetske djelatnosti.

Zakonske odredbe utvrđuju i status tzv. povlaštenih proizvođača. To su oni proizvođači, odnosno energetske subjekti koji u pojedinačnim proizvodnim objektima istodobno proizvode električnu i toplinsku energiju, koriste otpad ili obnovljive izvore energije na gospodarski primjeren način u skladu s mjerama zaštite okoliša. Položaj povlaštenog proizvođača energetske subjekta stječe na temelju rješenja Vijeća za regulaciju u skladu s uvjetima koje propisuje ministar.

Izgradnja objekata za proizvodnju električne energije za povlaštene kupce je slobodna odluka energetske subjekta koji ima odgovarajuću dozvolu i autorizirani status za izgradnju i pogon objekta.

Plan razvoja i izgradnje prijenosne mreže za razdoblje do tri godine donosi operator sustava u suradnji s energetske subjektom za prijenos električne energije, uz prethodnu suglasnost Vijeća za regulaciju. Plan razvoja i izgradnje distribucijske mreže za razdoblje do tri godine donosi energetske subjekt za distribuciju električne energije, uz prethodnu suglasnost Vijeća za regulaciju. Navedeni planovi donose se u skladu sa Strategijom energetske razvitka i Programa provedbe Strategije energetske razvitka.

Vijeće za regulaciju na prijedlog energetske subjekta za prijenos električne energije i energetske subjekta za distri-

buciju električne energije utvrđuje iznose naknada za korištenje prijenosne, odnosno distribucijske mreže. U naknade za korištenje prijenosne mreže i distribucijske mreže uključuju se proporcionalni razvojni troškovi, koji su u svezi s prihvaćenim planovima razvoja i izgradnje.

Proizvođač električne energije, odnosno povlaštenu kupac električne energije kojima je odbijen pristup mreži ili su nezadovoljni uvjetima za pristup mogu izjaviti žalbu Vijeću za regulaciju. Rješenje Vijeća za regulaciju je konačno i protiv njega se može podnijeti tužba Upravnom sudu.

Kada proizvođač električne energije i kupac namjeravaju sklopiti ugovor o isporuci, odnosno o opskrbi električnom energijom, a nisu mogli dobiti pristup mreži, uz suglasnost Vijeća za regulaciju mogu izgraditi izravan vod.

Pogon i način vođenja prijenosne mreže i distribucijske mreže u elektroenergetskom sustavu uređuje se Mrežnim pravilima. Prijedlog Mrežnih pravila utvrđuje operator sustava u suradnji s energetske subjektom za prijenos električne energije i energetske subjektom za distribuciju električne energije, a donosi ih ministar, nakon pribavljenog mišljenja Vijeća za regulaciju.

Za obavljanje usluge opskrbe električnom energijom tarifnih kupaca i povlaštenih kupaca potrebno je pribaviti dozvolu. Operator sustava osigurava pristup mreži za treću stranu na reguliranoj osnovi. Operator sustava u suradnji s operatorom tržišta Vijeću za regulaciju daje informacije o budućim potrebama za električnom energijom. Operator sustava izvješćuje Vijeće o prigovorima na svoj rad i o njihovom rješavanju.

Operator tržišta obavlja svoju zadaću uz poštovanje načela razvidnosti, objektivnosti i nezavisnosti, pod nadzorom Vijeća za regulaciju. Operator tržišta je odgovoran za javno objavljivanje cijena za vremensko razdoblje koje odredi Vijeće za regulaciju. Operator tržišta električnom energijom objavljuje pravila djelovanja tržišta električnom energijom uz prethodnu suglasnost Vijeća.

Energetske subjekti koji proizvode električnu energiju ili toplinsku energiju ili proizvode ili uvoze naftu i naftne derivate (osim tranzita) moraju, pored obveznih rezervi prema posebnom zakonu, formirati i obnavljati operativne rezerve.

4.3. Regulacijski okvir za naftu i naftne derivate

Tarifu za transport nafte naftovodom i transport naftnih derivata produktovodom donosi Vijeće za regulaciju na prijedlog energetske subjekta.

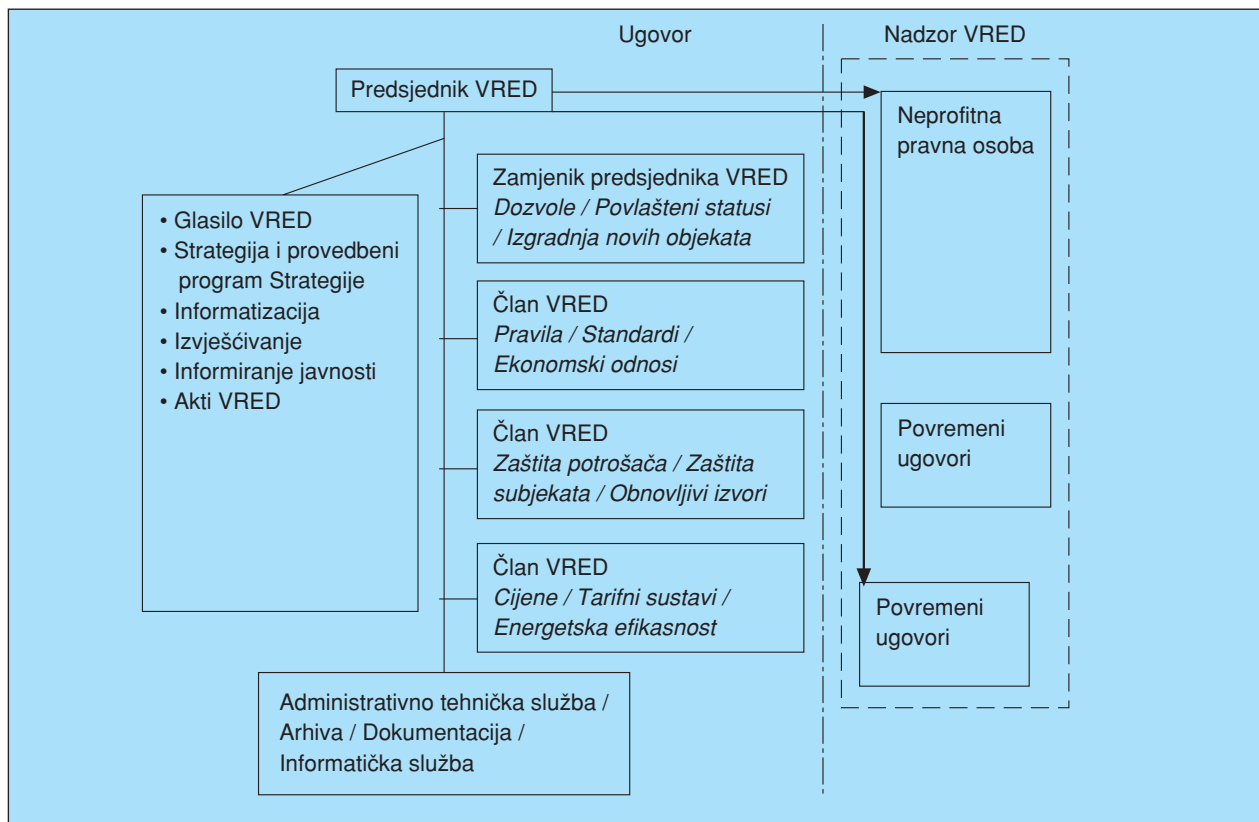
Energetske subjekti koji obavljaju djelatnost transporta nafte naftovodom i djelatnosti transporta naftnih derivata produktovodom dužni su, uz suglasnost Vijeća za regulaciju odrediti tehničke uvjete za pristup pravnih i fizičkih osoba njihovim transportnim kapacitetima.

4.4. Regulacijski okvir za toplinsku energiju

Prema Zakonu o energiji, proizvodnja toplinske energije, distribucija toplinske energije i opskrba toplinskom energijom su energetske djelatnosti, od kojih se distribucija toplinske energije treba obavljati kao javna usluga.

Cijene proizvodnje toplinske energije, s izuzetkom povlaštenih kupaca, distribucije toplinske energije, te opskrbe toplinskom energijom, opet s izuzetkom povlaštenih kupaca, određuju se putem odgovarajućih tarifnih sustava.

Predviđeno je da se posebnim zakonom, odnosno pravilnicima i općim uvjetima za obavljanje djelatnosti uredi dje-



Slika 1. Osnovna organizacijska shema i nadležnosti članova Vijeća za regulaciju

latnosti proizvodnje, distribucije i opskrbe toplinskom energijom.

5. ORGANIZACIJSKA SHEMA VIJEĆA ZA REGULACIJU I NEPROFITNE PRAVNE OSOBE

Osnovna organizacijska shema s nadležnostima predsjednika, zamjenika predsjednika i članova Vijeća za regulaciju prikazana je na slici 1.

Funkcionalna i strukturna shema organizacije i načina rada Vijeća za regulaciju, njegove službe za administrativno-tehničke poslove, te neprofitne pravne osobe koja će za Vijeće pripremati akte i dokumente, odnosno obavljati druge stručne poslove puno je složenija (slika 2.).

Ona odražava složenost specifičnog regulacijskog sustava koji se uspostavlja u Republici Hrvatskoj.

Dinamika uspostavljanja i popune navedene funkcionalne i organizacijske strukture bit će postupna. U prvoj fazi, dakle do trenutka kada će se definirati svi regulacijski sadržaji, potrebno je uspostaviti one organizacijske dijelove ili segmente (primarna shema) za koje ili već sada postoje raspoloživi stručni potencijali ili su Vijeću nužni za početak rada.

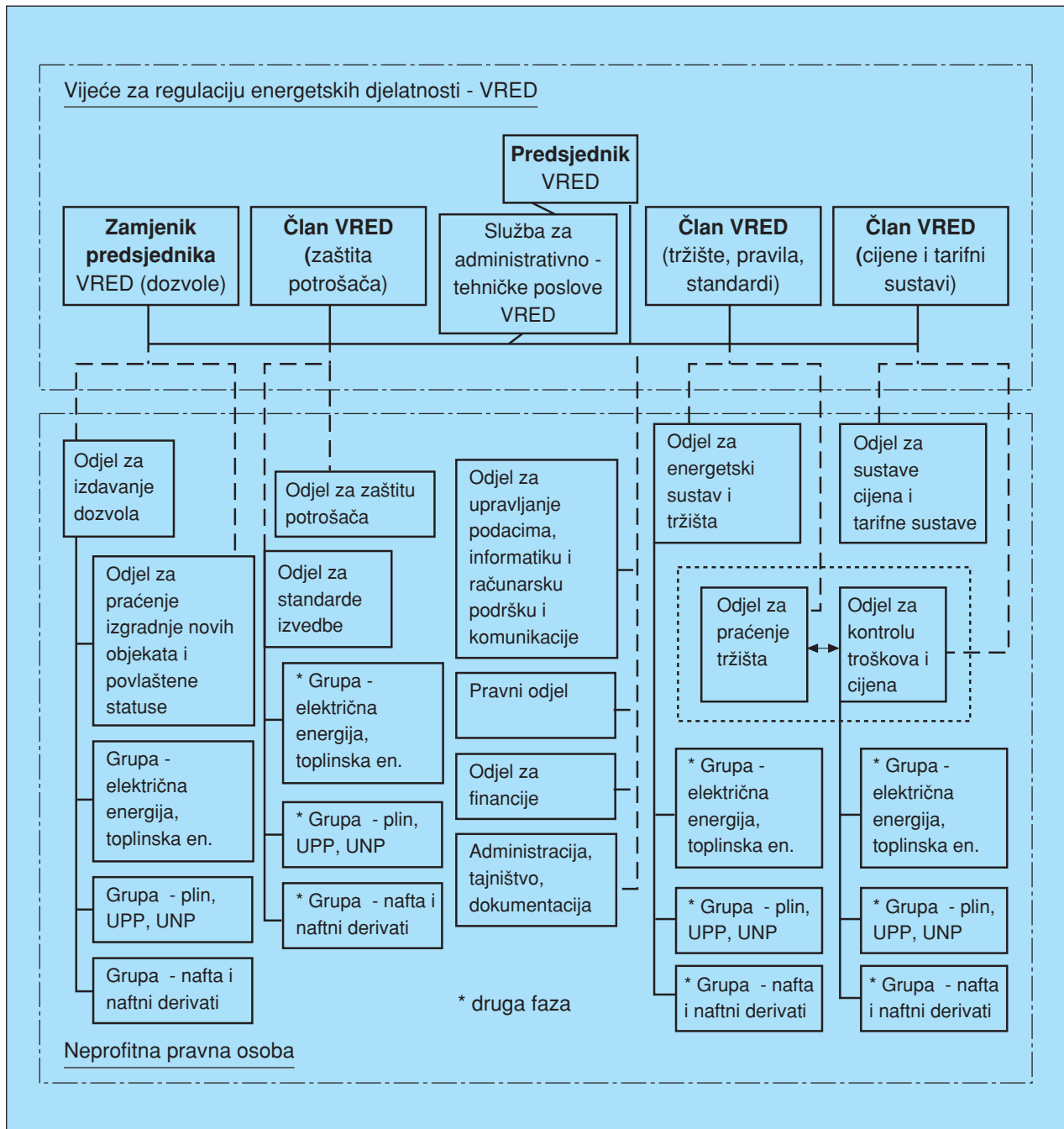
U drugoj fazi uspostaviti će se potpuna funkcionalna i organizacijska struktura (finalna shema) za puni opseg rada i odgovornosti Vijeća za regulaciju. U shemi nisu posebno prikazani svi ostali mogući organizacijski elementi, npr. suradnje i predstavljanja potrošača i interesnih grupa, nevladinih organizacija, savjetodavnih udruga i sl., odnosno eventualne suradnje s drugim stručnim ili ekspertnim tijelima, ustanova ili organizacijama.

Okvirni očekivani broj stručnog osoblja za popunu sheme u prvoj fazi je četrdeset. U drugoj fazi očekivani broj stručnog osoblja raste najmanje za dvadeset.

Iako je organizacija prikazana kroz pet glavnih segmenata (dijelova) koji naglašavaju vertikalne odnose, važno je razviti službene i neslužbene mehanizme koji omogućavaju horizontalnu komunikaciju, djelotvornije korištenje raspoloživih znanja i informacija, dakle suradnju između odjela kroz odbore, timove po projektima ili timove po zadacima i sl.

Funkcije i organizacijska struktura razrađeni su uzimajući u obzir:

- I) polazno specifičnu regulacijsku organizaciju i shemu u kojem se uz Vijeće za regulaciju pojavljuje i neprofitna pravna osoba koja za Vijeće priprema prijedloge akata i drugih dokumenata, odnosno obavlja druge stručne poslove,
- II) zakonske ovlasti i zadatke Vijeća za regulaciju na koje upućuju energetske zakoni,
- III) specifičnih uvjeta i zahtjeva organizacije i funkcioniranja tržišta različitih energenata,
- IV) obveze, odgovornosti i prava Vijeća za regulaciju i neprofitne pravne osobe u pripremi različitih akata, dokumenata i sl.,
- V) potrebu za fleksibilnom organizacijskom strukturom i funkcioniranjem koje će dopuštati eventualne promjene zahtjeva i prioriteta nakon što se donesu svi podzakonski akti,
- VI) potrebu za djelotvornim korištenjem danas raspoloživih ljudskih i stručnih resursa, te



Slika 2. Shema organizacije i rada Vijeća za regulaciju i neprofitne pravne osobe

VII) potrebu za korištenjem iskustva osnivanja i svakodnevne prakse regulacijskih tijela u drugim zemljama i harmonizaciju s njima.

6. PODZAKONSKI AKTI I DALJNI RAZVOJ REGULACIJSKOG OKVIRA

Osnovni sadržaj i opseg regulacije definiran je donesenim paketom energetske zakona. Daljnja razrada odvijat će se kroz izgradnju i donošenje niza podzakonskih akata i drugih dokumenata. Budući da će ti akti i dokumenti u pojedinim segmentima u potpunosti određivati oblik i sadržaj regulacije, nužno ih je razvijati uz potpunu harmonizaciju i pro-

cjenjujući sve moguće pozitivne i negativne posljedice za odnose u energetskom sektoru. U tom smislu posebno su važni aspekti sigurnosti, stabilnosti i kvalitete opskrbe energijom, zaštite potrošača i zaštite energetske subjekata, ostvarenja kratkoročnih razvojnih i dugoročnih strateških ciljeva, korištenja obnovljivih izvora energije, efikasnog korištenja energije, zaštite okoliša i sl.

Konačno, podzakonski akti, propisi i uvjeti korištenja mreža i sustava imaju neposredan vrlo značajan utjecaj na odnose i sadržaj aktivnosti sudionika u energetskom sektoru, odnosno njihove funkcije, obveze, odgovornosti i međusobne odnose. Oni se odgovarajućom razvidnom i dobro harmo-

niziranom podzakonskom regulativom, a zatim i efikasnom i funkcionalnom primjenom i provedbom u svakodnevnoj praksi najdjelotvornije usmjeravaju prema željenim sadržajima i oblicima.

7. FINANCIRANJE RADA VIJEĆA ZA REGULACIJU ENERGETSKIH DJELATNOSTI

Prema Uredbi⁵ Vlade Republike Hrvatske sredstva za financiranje rada Vijeća za regulaciju osiguravaju se iz sljedećih izvora:

- prihoda od obavljanja vlastite djelatnosti (naplatom jednokratnih pristojbi i naknada);
- iz iznosa od 0,07% od ukupnoga godišnjeg prihoda koji su u prethodnoj godini ostvarili energetski subjekti koji obavljaju jednu ili više energetskih djelatnosti, temeljem dozvole za obavljanje energetske djelatnosti koju izdaje Vijeće za regulaciju.

8. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska se u procesu izrade svog zakonodavnog okvira energetskog sektora, a pripremajući se za buduće članstvo u Europskoj uniji, odredila u pravcu uvođenja konkurencije u opskrbi velikih kupaca i daljnjem postupnom otvaranju tržišta (Direktive EU o liberalizaciji elektroenergetskog i plinskog tržišta). Prema odredbama Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti i provedbenim planovima vezanim za energetski sektor predviđa se i utvrđuje ubrzana dinamika stvaranja odgovarajućeg regulacijskog okvira - Vijeća za regulaciju energetskih djelatnosti.

Izgradnja efikasnog i transparentnog regulacijskog sustav treba biti cilj i obveza, budući da se time stvaraju dobre neposredne pretpostavke za sve ostale pozitivne procese u svezi s energetskim sustavom, njegovim restrukturiranjem, liberalizacijom, diverzifikacijom vlasništva, te pokretanjem novih razvojnih i modernizacijskih projekata, uz što niže rizike i negativne utjecaje na okoliš i ljude. Osnovni sadržaj i opseg regulacije definiran je donesenim paketom energetskih zakona. Daljnja razrada odvijat će se kroz izgradnju i donošenje niza podzakonskih akata i drugih dokumenata. Vrlo je važno veliku pažnju posvetiti njihovoj razvidnosti i efikasnosti, a pogotovo ih dobro harmonizirati s već donesenim paketom energetskih zakona i međusobno.

Razvoj regulacije u provedbenom i organizacijskom smislu, koji uz to uključuje i neprofitnu pravnu osobu koju treba pridodati i uskladiti s potrebama Vijeća za regulaciju, odvijat će se postupnom dogradnjom i potpunom strukturne i funkcionalne sheme. Budući da će se dio sadržaja regulacije tek definirati, ta shema mora biti dovoljno fleksibilna da bi prihvatila i uključila sve buduće regulacijske sadržaje. S druge strane, sama organizacijska shema popunjavat će se postupno iz ograničenih stručnih i ekspertnih resursa. Ti resursi morat će se koristiti optimalno.

Naravno, sve te procese mogu pratiti i određene opasnosti. Ideje deregulacije, restrukturiranja i uspostave novog regulacijskog okvira po novim pravilima i procedurama same po sebi nisu štetne. Ciljevi su im postići dobre i korisne rezultate. Međutim, ono što može poći po zlu je provedba. U Republici Hrvatskoj organizacijski oblici deregulacije i na-

čela nove regulacije, pogotovo u pogledu pravila i procedura provedbe, tek se definiraju i uspostavljaju. Zbog tog je nužna efikasna koordinacija i harmonizacija podzakonskih akata i ostalih dokumenata koji se ovoga trenutka pripremaju i trebaju donijeti. Iako su pojavni oblici u tim procesima najčešće od sekundarne važnosti, važno je simulirati ili barem pokušati predvidjeti moguće efekte pojedinih pravila i procedura, kako bi se isti zaštitili od mogućih zlouporaba i manipulacija. Najveći izvori mogućih manipulacija su eventualno nejasna i nedorečena regulacijska pravila. Tako npr. niz primjera ukazuje da je do nekontroliranih divljanja cijena energije u nekim zemljama dolazilo u uvjetima manipulacije tržišta, tj. umjetno stvorenih manjkova ponude od strane proizvođača energije. Takve i slične posljedice u svakom slučaju dobro je unaprijed prepoznati i izbjeći.

Konačno, sva dostupna iskustva, kako ona pozitivna tako i ona negativna, ukazuju na nužnost suradnje zakonodavca i regulacijskog tijela u nacionalnim okvirima. Nužna je i suradnja regulacijskih tijela na međunarodnoj razini kako bi se regulacijski okviri čistili od loših i nerazvidnih rješenja, i kako bismo na tuđim pogriješcima učili i što manje ih ponavljali.

LITERATURA

- [1] Zakon o energiji, ("Narodne novine" 68/01);
- [2] Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti, ("Narodne novine" 68/01, 109/01);
- [3] Zakon o tržištu električne energije, ("Narodne novine" 68/01);
- [4] Zakon o tržištu plina, ("Narodne novine" 68/01);
- [5] Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata, ("Narodne novine" 68/01);
- [6] Direktiva EU o liberalizaciji europskog elektroenergetskog tržišta, DG XVII 96/92 EC;
- [7] S. TOMAŠIĆ-ŠKEVIN: "Regulacija i deregulacija u elektroprivredi", "Energija", br. 4, 2001.;
- [8] M. KLEPO: "Organizacija i djelovanje Vijeća za regulaciju energetskih djelatnosti, hrvatskog nezavisnog regulatora energetskih djelatnosti", XVII Međunarodni znanstveno-stručni susret stručnjaka za plin, Opatija, 2002.;
- [9] M. BRANDL, D. SABOLIĆ: "Elektroprivrede kao novi igrači na telekomunikacijskom tržištu", "Energija" br. 6, 2002.;
- [10] M. KLEPO: "Vijeće za regulaciju energetskih djelatnosti - hrvatski nezavisni regulator energetskih djelatnosti", 11. Forum - Dan energije u Hrvatskoj, Zagreb, 2002.

FRAME AND CONTENT OF ENERGY SECTOR REGULATION THROUGH ORGANISATION AND OPERATION OF ENERGY REGULATORY COUNCIL

In the work basic elements of frame and content of the energy sector regulation, that is energy activities in the Republic of Croatia defined by a package of energy laws, are presented. These are connected to organisa-

⁵ Uredbu o financiranju rada Vijeća za regulaciju energetskih djelatnosti, ("Narodne novine" 60/02.).

tion and operation of the Regulatory Council, Croatian independent energy activities' regulator and a non-profit legal entity that is going to prepare proposals of different acts and other expert work for the Regulatory Council.

rechtliche Person stützt, die amtliche Schriftstücke für diesen Ausschuss vorbereitet und andere fachliche Handlungen erledigt.

RAHMEN UND INHALT DER REGELUNG DER ENERGETIK

Im Artikel werden Rahmen und Inhalt der Regelung der Verhältnisse in der Energetik, bzw. in den energetischen Tätigkeiten innerhalb der Republik Kroatien dargestellt, so wie sie durch das Paket der Energiegesetze bestimmt sind. Diese Gesetze stehen in voller Beziehung mit der Gestaltung und Wirkung des Regelungsausschusses für energetische Tätigkeiten. Dieser Ausschuss ist eine unabhängige Behörde für die Regelung energetischer Tätigkeiten in Kroatien, welche sich an eine nichtgewinnbringende.

Naslov pisca:

Dr. sc. Mićo Klepo, dipl. ing.
Vijeće za regulaciju energetskih
djelatnosti
Savska cesta 163
10000 Zagreb, Hrvatska

Uredništvo primilo rukopis
2002-12-18.