VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: **022-03/16-07/356**
Urbroj: **50301-25/05-17-7**

Zagreb, 5. siječnja 2017.

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 05-01-2017		
Klasifikacijska oznaka: 021-12/16-09/44	Org. jed. 65	
Urudžbeni broj: 50-17-09	Pril. -	Vrij. -

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Izvješće o radu Hrvatske energetske regulatorne agencije za 2015. godinu i Izvješće o ostvarenju proračuna Hrvatske energetske regulatorne agencije za 2015. godinu - mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 021-12/16-09/44, urbroja: 65-16-07, od 25. listopada 2016. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, br. 81/13 i 113/16), Vlada Republike Hrvatske o Izvješću o radu Hrvatske energetske regulatorne agencije za 2015. godinu i Izvješću o ostvarenju proračuna Hrvatske energetske regulatorne agencije za 2015. godinu, daje sljedeće

M I Š L J E N J E

Izvješće o radu Hrvatske energetske regulatorne agencije za 2015. godinu (u daljnjem tekstu: Izvješće o radu) pruža uvid u stanje na energetskim tržištima u Republici Hrvatskoj s obzirom na obavljanje energetskih djelatnosti koje su predmet regulacije Hrvatske energetske regulatorne agencije (u daljnjem tekstu: HERA). Izvješće o radu, zajedno s Izvješćem o financijskom poslovanju i ostvarenju proračuna, sadrži podatke, brojčane i grafičke prikaze, kao i zapažanja po pojedinim poglavljima u kojima se vrlo sažeto daje ocjena stanja po pojedinoj temi te samo mjestimično daje kratka preporuka ili kritika.

Vlada Republike Hrvatske primjećuje da se u dijelu Izvješća o radu koji bi trebao jasno opisivati rad HERA-e, samo navode donesene odluke i akti te aktivnosti i dužnosti, bez jasnih obrazloženja svrhe ili ciljeva provedbe aktivnosti. Time se stvara dvojba oko djelotvornosti rada HERA-e, posebice zbog uočenih propusta u pogledu pravovremenosti njihove provedbe. Prvenstveno se to odnosi na donošenje podzakonskih akata te na odobravanje planova razvoja energetskih subjekata i donošenje tarifnih stavki.

U tom smislu, Vlada Republike Hrvatske navodi da su člankom 54. Zakona o energiji (Narodne novine, br. 120/12, 14/14, 95/15 i 102/15), člankom 78. Zakona o tržištu električne energije (Narodne novine, br. 22/13 i 102/15), člankom 110. Zakona o tržištu plina (Narodne novine, br. 28/13 i 14/14), te člankom 55. Zakona o tržištu toplinske energije

(Narodne novine, br. 80/13 i 14/14) određeni pojedini zakonski rokovi HERA-i za donošenje podzakonskih akata. Nakon uvida u dinamiku donošenja akata iz nadležnosti HERA-e uočeno je kako je HERA u zakonskom roku donijela samo dvije tarifne metodologije, dok je s većinom ostalih akata znatno kasnila u donošenju istih.

Sukladno članku 78. stavku 3. Zakona o tržištu električne energije, HERA i elektroenergetski subjekti bili su dužni donijeti veći broj podzakonskih akata, a kao glavnu zapreku za nedonošenje predmetnih akata, HERA i elektroenergetski subjekti naglašavali su potrebu za izmjenama Zakona o tržištu električne energije, pozivajući se na nemogućnost praktične implementacije postojećih zakonskih rješenja. No, nakon proteka više od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o tržištu električne energije (Narodne novine, broj 102/15) i dalje nisu doneseni pojedini akti na koje HERA daje suglasnost i to:

- Pravila za postupak priključenja novih elektrana na prijenosnu mrežu
- Mrežna pravila prijenosnog sustava
- Mrežna pravila distribucijskog sustava
- Pravila i cjenik nestandardnih usluga operatora distribucijskog sustava.

Vlada Republike Hrvatske naglašava kako je donošenje tarifnih metodologija, uključivši i utvrđivanje tarifnih stavki, ključni početni uvjet u hrvatskom energetskom zakonodavstvu, a koje je Republika Hrvatska transponirala s Trećim paketom energetskih propisa Europske unije, za regulaciju obavljanja energetskih djelatnosti koje su predmet regulacije. Stoga je značajno kašnjenje u donošenju uzrokovalo još značajnije kašnjenje u stvarnoj provedbi regulacije energetskih djelatnosti.

Sukladno članku 54. stavku 4. Zakona o energiji, HERA je također bila dužna, u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Zakona o tržištu električne energije, Zakona o tržištu plina i Zakona o tržištu toplinske energije donijeti tarifne metodologije za energetske djelatnosti distribucije i prijenosa, odnosno transporta energije, tarifne metodologije za energetske djelatnosti proizvodnje, distribucije i opskrbe toplinskom energijom te metodologije utvrđivanja naknade za priključenje na mrežu/sustav novih i za povećanje priključne snage/kapaciteta postojećih energetskih subjekata i krajnjih kupaca. Sukladno tome, HERA je trebala pravovremeno odrediti i tarifne stavke za primjenu pojedinih tarifnih metodologija te pratiti rad energetskih subjekata koji su predmet regulacije.

Nadalje, sukladno energetskim zakonima, HERA donosi tarifne metodologije te utvrđuje tarifne stavke za određene energetske djelatnosti i time određuje regulirani dio cijene energije za krajnje kupce energije. Primjenom HERA-inih tarifnih sustava, energetski subjekti koji obavljaju djelatnosti prijenosa i distribucije električne energije, te transporta i distribucije prirodnog plina ostvaruju regulirani prihod koji treba namiriti troškove efikasnog vođenja i održavanja energetske infrastrukture uz odgovarajuću razinu sigurnosti i kvalitete opskrbe energijom.

Planovi razvoja energetskih subjekata, zbog dugoročnog karaktera ulaganja u energetske mreže, nužna su podloga za donošenje tarifnih stavki. Tarifne stavke trebaju korespondirati intenzitetu i razini investicija te troškovima vođenja mreže.

Od 2012. godine, kada su doneseni energetski zakoni Republike Hrvatske usklađeni s Trećim paketom energetskih propisa Europske unije koji daju veću ulogu

regulatornom tijelu, zamijećeni su daljnji propusti u radu HERA-e, uključivo propusti u odobravanju planova razvoja energetskih subjekata te kašnjenja u donošenju tarifnih sustava.

Zakonom o energiji i Zakonom o regulaciji energetskih djelatnosti te drugim energetskim zakonima HERA-i su popisane dužnosti vezane uz donošenje tarifnih sustava i dužnosti vezane uz odobravanje planova razvoja energetskih subjekata koji obavljaju regulirane energetske djelatnosti (energetske djelatnosti koje se obavljaju kao javna usluga), a sukladno EU propisima vezanim uz tržišta električne energije i plina. Pritom je odobravanje desetogodišnjih planova razvoja operatora prijenosnog sustava i operatora transportnog sustava posebno propisano radi usklađivanja planova razvoja tih subjekata s neobvezujućim desetogodišnjim planom razvoja prijenosne mreže Europske unije prema Uredbi (EZ) br. 714/2009, odnosno neobvezujućim desetogodišnjim planom razvoja transportnog sustava Europske unije prema Uredbi (EZ) br. 715/2009.

Javno objavljene odluke HERA-e o odobrenju ili davanju prethodne suglasnosti na desetogodišnje planove ukazuju kako se takve odluke donose uz višemjesečno kašnjenje, pri čemu datumi donošenja odluka gotovo dostižu rokove za dostavu novih planova razvoja. Također, HERA na temelju odredbi energetskih zakona prati i ocjenjuje provedbu desetogodišnjih planova razvoja operatora (elektroenergetskog) prijenosnog sustava i operatora transportnog sustava (plina) te ima ovlasti provoditi mjere s ciljem provedbe tih planova. Pregledom javno objavljenih odluka HERA-e te godišnjih izvješća HERA-e (uključivo i predmetno Godišnje izvješće za 2015. godinu) nije razvidno na koji je način HERA pratila provedbu desetogodišnjih planova razvoja.

Uz navedeno, HERA je krajem 2015. godine donijela Metodologiju za određivanje iznosa tarifnih stavki za distribuciju električne energije i Metodologiju za određivanje iznosa tarifnih stavki za prijenos električne energije sa zakašnjenjem od dvije godine u odnosu na rokove koje je propisao Zakon o tržištu električne energije donesen početkom 2013. godine. Navedene metodologije, koje se ne razlikuju bitno od prethodnih metodologija koje je HERA donijela 2006. godine, temelje se na metodi priznatih troškova. Takva metoda u načelu zahtijeva od regulatornog tijela iscrpnu i kritičku analizu troškova kako bi se energetskom subjektu u poslovanju priznali samo opravdani troškovi temeljeni na odobrenim planovima razvoja. Uz to, HERA je tek krajem 2015. godine donijela tarifne stavke za prijenos i distribuciju električne energije sukladno svojim metodologijama (za primjenu od 1. siječnja 2016. godine), pri čemu su iznosi tarifnih stavki identični stavkama određenim Odlukom o visini tarifnih stavki u Tarifnom sustavu za prijenos električne energije, bez visine tarifnih stavki (Narodne novine, broj 49/12) te Odlukom o visini tarifnih stavki u Tarifnom sustavu za distribuciju električne energije, bez visine tarifnih stavki (Narodne novine, broj 49/12) kada je donošenje tarifnih stavki bilo u nadležnosti Vlade Republike Hrvatske.

Vlada Republike Hrvatske napominje da je tadašnje nadležno Ministarstvo gospodarstva sukladno svojim ovlastima iz članaka 20. i 21. Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 150/11 i 12/13) te člankom 36. stavkom 1. Zakona o regulaciji energetskih djelatnost poduzelo mjere u provođenju postupka upravnog nadzora nad HERA-om uslijed uočenih propusta HERA-e u donošenju podzakonskih akata sukladno propisima koji uređuju područje energetike. Tako je člankom 36. Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti (Narodne novine, broj 120/12) određeno da Ministarstvo gospodarstva obavlja nadzor nad zakonitošću rada HERA-e. Također je određeno sukladno članku 44. stavku 1. Zakona o energiji, članku 71. stavku 1. Zakona o tržištu električne energije, članku 90. Zakona o tržištu plina, te članku 48. stavku 1. Zakona o tržištu toplinske energije da

Ministarstvo provodi upravni nadzor nad provedbom navedenih Zakona. S tim u vezi je tadašnje nadležno Ministarstvo gospodarstva dopisom od 30. svibnja 2016. godine zatražilo očitovanje HERA–e u vezi s provedbom i ispunjavanjem obveza određenih energetskim zakonodavstvom.

HERA je 8. lipnja 2016. godine dostavila svoje očitovanje u svezi s dopisom tadašnjem nadležnom Ministarstvu gospodarstva, klase: 030-02/16-01/100, urbroja: 371-06/16-02, koje u bitnome navodi da je točno da ista nije donijela u propisanom roku navedene akte na što je, kako navode u svom dopisu, uz okruženje nove energetske EU paradigme, utjecalo više čimbenika i to da unatoč nastojanjima, HERA nije uvijek bila u mogućnosti kvalitetno pripremiti te donijeti sve podzakonske akte u evidentno prekratkim rokovima koji su bili određeni od strane nositelja aktivnosti na pripremi energetskih zakona, a bez da je u suradnji s HERA-om provedena analiza njezinih realno raspoloživih kapaciteta, kao i vremena potrebnog za istovremenu izradu većeg broja složenih podzakonskih akata. U svom očitovanju HERA naglašava da je i prilikom davanja mišljenja na pojedine zakone ukazivala nadležnom Ministarstvu gospodarstva na, izuzetno kratke (nerealne) rokove za donošenje velikog broja podzakonskih akata iz njezine nadležnosti. HERA smatra da je u kontekstu aktualne hrvatske energetske tranzicije potrebno prethodno temeljito analizirati stanje te provesti dobro osmišljenu i cjelovitu pripremu u okviru postupka donošenja pojedinog akta, čime bi se spriječilo da se propisi zbog ishitrenosti donošenja ubrzano mijenjaju što u načelu rezultira pravnom i investicijskom nesigurnošću, te isto tako da dio akata nije bilo moguće donijeti u propisanom roku zbog toga što je trebalo uzeti u obzir nove okolnosti koje nastaju u okviru procesa izgradnje jedinstvenog europskog energetskog tržišta, čija implementacija je na razini Europske unije jednako tako obilježena kašnjenjem, usprkos vrlo aktivnom sudjelovanju niza kompetentnih aktera iz država članica Europske unije (uključivo i nacionalne regulatore). U svom očitovanju HERA navodi da kašnjenje u donošenju podzakonskih propisa nije rijetka pojava u hrvatskom pravnom sustavu.

Vezano uz proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije Vlada Republike Hrvatske ističe kako su bitne odrednice klimatske i energetske politike i pripadajućeg zakonodavnog okvira, povezane sa sektorom proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije koji doprinosi smanjenju emisija stakleničkih plinova, a čiji će potencijal i mjere biti obuhvaćeni u okviru Strategije niskougljičnog razvoja Republike Hrvatske do 2030. godine s pogledom na 2050. godinu koja je u izradi.

Regulacijske mogućnosti hrvatskog elektroenergetskog sustava su ograničene zbog hidrološke ovisnosti sustava i starosti postrojenja za proizvodnju električne energije što utječe na ograničenje prihvata proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i uvjete održavanja sigurnosti opskrbe električnom energijom. Neophodno je zajedno s državama članicama Europske unije razvijati fizičku integraciju tržišta energije, koja će doprinijeti diversifikaciji proizvodnje električne energije te omogućiti prihvat sve većeg iznosa električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora električne energije.

To je važno zbog pripreme za realizaciju mjera smanjenja stakleničkih plinova i povećanja ciljnog udjela obnovljivih izvora energije u okviru provedbe Okvira klimatsko-energetske politike za razdoblje 2020.-2030. godine.

Isto tako, Vlada Republike Hrvatske napominje kako HERA treba poduzeti sve mjere i aktivnosti s ciljem ujednačavanja prihoda i rashoda, a posebice utjecati svojom poslovnom politikom na uštede u svim segmentima.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila dr. sc. Slavena Dobrovića, ministra zaštite okoliša i energetike, Antu Čikotića, državnog tajnika u Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, te Matu Rebića, pomoćnika ministra zaštite okoliša i energetike.

3 PREDSJEDNIK

mr. sc. Andrej Plenković