



P.Z. br. 818

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: 022-03/15-12/17
Urbroj: 50303-05/18-15-9
Zagreb, 30. travnja 2015.

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

Primljeno:	30-04-2015	
Klasifikacijska oznaka:	310-02/15-01/01	Org. jed. 65
Uredbeni broj:	50-15-04	Pril. - Vrij. -

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Prijedlog zakona o građanskoj energiji iz sunčanih energana (predlagatelji: Klub zastupnika DC-a, Novog vala i Narodne stranke – Reformisti, Klub zastupnika Hrvatskog demokratskog saveza Slavonije i Baranje, Klub zastupnika Hrvatskih laburista – Stranke rada, Klub zastupnika nezavisnih ljevičara i nezavisna zastupnica Jadranka Kosor)
- mišljenje Vlade Republike Hrvatske

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 310-02/15-01/01, urbroja: 65-15-03, od 23. ožujka 2015. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, broj 81/2013), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o građanskoj energiji iz sunčanih energana (predlagatelji: Klub zastupnika DC-a, Novog vala i Narodne stranke – Reformisti, Klub zastupnika Hrvatskog demokratskog saveza Slavonije i Baranje, Klub zastupnika Hrvatskih laburista – Stranke rada, Klub zastupnika nezavisnih ljevičara i nezavisna zastupnica Jadranka Kosor), daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske ne podržava Prijedlog zakona o građanskoj energiji iz sunčanih energana (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona), iz sljedećih razloga:

Prijedlog zakona ne sadrži sve relevantne ustavnopravne temelje za donošenje Zakona. Naime, kao jedna od bitnih svrha za donošenje, Prijedlogom zakona utvrđuje se smanjenje negativnih utjecaja na okoliš poticanjem mjera energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije (...) uz uvjete iz Zakona. Slijedom navedene svrhe i sadržanih materijalnih odredbi, Vlada Republike Hrvatske smatra da bi se Prijedlog za donošenje zakona trebalo temeljiti i na članku 50. stavku 2. i članku 52. stavku 2. Ustava Republike Hrvatske, s obzirom na to da je člankom 50. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske propisano da se poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti

zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi, a člankom 52. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske propisano je da se zakonom određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti. Vlada Republike Hrvatske je mišljenja da se citirane odredbe Ustava Republike Hrvatske mogu odgovarajuće primijeniti na Prijedlog zakona vezano uz institute o obveznom otkupu viškova proizvedene energije u sunčanim energanama, pod uvjetima iz Prijedloga zakona, od strane operatora distribucijskog sustava, odnosno opskrbljivača u obvezi javne usluge, čime je ovim gospodarskim subjektima odgovarajuće ograničena poduzetnička sloboda u svrhu zaštite okoliša.

Također, Prijedlogom zakona se propisuje i pod kojim uvjetima fizička ili pravna osoba vlasnik ili suvlasnik postojeće građevine ima pravo izgraditi i koristiti sunčanu energanu, odnosno koristiti nekretnine i stvari od gospodarskog i ekološkog značenja za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku. Ovim Prijedlogom zakona upravo se, na odgovarajući način, utvrđuje da je korištenje energije sunca u građevinama navedenih osoba putem sunčanih energana od interesa za Republiku Hrvatsku. Međutim, vezano za naprijed navedene svrhe Prijedloga zakona, nalazi se sustavna kontradiktornost u članku 5. Prijedloga zakona, jer se ovom odredbom, između ostaloga, utvrđuje kupcu/proizvođaču pravo primjene posebnih uvjeta iz Prijedloga zakona do 2020. godine. Posebni uvjeti na koje se poziva članak 5. uređeni su člankom 6., a s naprijed navedenim kontradiktorna je odredba članka 6. točke 3. Prijedloga zakona o osiguranom otkupu viškova električne energije.

S obzirom na ograničeni rok primjene propisanih uvjeta, navedene odredbe Vlada Republike Hrvatske smatra suprotnima osnovnim opredjeljenjima iz Prijedloga zakona koja se odnose na zaštitu okoliša i korištenje energije iz obnovljivih izvora te utvrđeni interes Republike Hrvatske s tim u vezi. Nadalje, razvidno je iz članka 6. točke 2. da se Prijedlogom zakona propisuje pravo na povrat poreza na dodanu vrijednost, što nije materija koja se utemeljeno može propisati ovim Prijedlogom zakona. Ovo stoga, što se možebitne iznimke od pravila propisuju u posebnom propisu kojim se propisuje i pravilo. Izloženo mišljenje Vlada Republike Hrvatske potkrepljuje i činjenicom da ova odredba odstupa od pravno obvezujućih akta Europske unije (Direktiva Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost).

Naime, člankom 6. stavkom 2. Prijedloga zakona predloženo je da se povrat poreza na dodanu vrijednost omogućava kupcima koji nisu upisani u registar obveznika poreza na dodanu vrijednost za radove ugradnje i puštanja u pogon sunčane energane. Nadalje, člankom 8. stavkom 1. Prijedloga zakona predloženi su dodatni uvjeti prema kojima kupac može tražiti povrat poreza na dodanu vrijednost, a jedan od uvjeta je predočenje plaćenog računa za koji se traži povrat. Isti članak Prijedloga zakona predlaže da kupac dostavlja Ministarstvu financija - Poreznoj upravi dokaze iz stavka 1. toga članka. Nastavno na navedeno Vlada Republike Hrvatske ne može biti suglasna s navedenim odredbama Prijedloga zakona zbog toga što odredbama Zakona o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine, br. 73/2013, 99/2013, 148/2013, 153/2013 i 143/2014) koji je u potpunosti usklađen s Direktivom Vijeća 2006/112/EZ te Pravilnikom o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine, br. 79/2013, 85/2013, 160/2013, 35/2014 i 157/2014) nije propisana mogućnost povrata poreza na dodanu vrijednost za kupca koji nije upisan u registar obveznika poreza na dodanu vrijednost, već isključivo za one pravne i fizičke osobe koje jesu upisane u registar obveznika poreza na dodanu vrijednost. Općenito kupci, odnosno primatelji isporuka

ostvaruju pravo na povrat poreza na dodanu vrijednost ukoliko su upisani u registar obveznika poreza na dodanu vrijednost te ukoliko im ulazni računi služe za obavljanje gospodarske djelatnosti (primjerice isporuke električne energije).

Također Vlada Republike Hrvatske napominje da se odredbe o povratu poreza na dodanu vrijednost propisuju poreznim propisima te je u tom smislu potrebno izbjegavati propisivanje odredbi o izuzimanju od plaćanja poreza u okviru neporeznog zakonodavstva, jer svaki novi izuzetak od pravila u tim okvirima stvara veliki administrativni teret za Poreznu upravu prilikom provedbe i može bitno narušava pravednost u oporezivanju.

Uz članak 6. stavak 3. Prijedloga zakona Vlada Republike Hrvatske napominje kako se eventualno ostvareni prihodi, odnosno primici od prodaje viška električne energije isporučiteljima fizičkim ili pravnim osobama smatraju oporezivim primicima ili приходima te bi se stoga oporezivali u skladu s utvrđenim poreznim statusom isporučitelja električne energije. Oslobođanje od poreza na dodanu vrijednost na opremu i radove je sporan s obzirom na to da se radi o fiskalnom instrumentu koji nije uobičajen, a preklapa se s aktualnim postojećim poticajima (garantirane otkupne cijene) koji se trenutačno usklađuju s novim smjernicama za državne potpore.

Vlada Republike Hrvatske smatra da su predlagatelji Prijedloga zakona morali voditi računa o načelu vladavine prava, načelu pravne sigurnosti i načelu koherentnosti pravnog sustava. Poštivanje naprijed navedenih načela, osobito je bitno u kontekstu uređivanja porezne materije kao i materije iz područja zaštite okoliša. Stoga Vlada Republike Hrvatske smatra da zaštita okoliša nije učinkovito niti dosljedno osigurana ako se utvrđuje i odgovarajuće stimulira samo u nekom ograničenom vremenskom razdoblju. Nadalje, Vlada Republike Hrvatske ukazuje da Prijedlog zakona u članku 7. točki 3. sadrži uvjete i utvrđuje odgovarajuće standarde vezano za ugradnju opreme za sunčanu energiju s obzirom na lokaciju proizvođača opreme i isporučitelja opreme.

Nadalje, Vlada Republike Hrvatske smatra da iz teksta Prijedloga zakona proizlazi da se njime u hrvatski pravni poredak prenose Direktiva 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (Tekst značajan za EGP) (u daljnjem tekstu: Direktiva 09/28) i Direktiva 2012/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o energetskej učinkovitosti, izmjeni direktiva 2009/125/EZ i 2010/30/EU i stavljanju izvan snage direktiva 2004/8/EZ i 2006/32/EZ (Tekst značajan za EGP) (u daljnjem tekstu: Direktiva 12/27). Vlada Republike Hrvatske ističe kako su predmetne direktive već prenesene u hrvatsko zakonodavstvo kroz brojne postojeće zakonske i podzakonske propise. Točnije, odredbe Direktive 09/28 u potpunosti su preuzete, između ostalog, kroz Zakon o energiji (Narodne novine, br. 120/2012 i 14/2014), Zakon o tržištu električne energije (Narodne novine, broj 22/2013), Zakon o tržištu toplinske energije (Narodne novine, br. 80/2013, 14/2014 i 102/2014) i Zakon o biogorivima za prijevoz (Narodne novine, br. 65/2009, 145/2010, 26/2011 i 144/2012) te brojne podzakonske akte. Direktiva 12/27 preuzeta je u najvećem dijelu kroz odredbe Zakona o energetskej učinkovitosti (Narodne novine, broj 127/2014) te druge zakonske i podzakonske propise, pri čemu je Programom za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije za 2015. godinu predviđeno donošenje dodatnih podzakonskih propisa kojima će se hrvatsko zakonodavstvo u potpunosti uskladiti s predmetnom Direktivom.

Slijedom navedenog, a imajući u vidu da su svi navedeni nacionalni propisi notificirani Europskoj komisiji kao mjere prenošenja predmetnih direktiva, Vlada Republike Hrvatske smatra da nije svrsishodno donošenje Prijedloga zakona kao dodatne nacionalne mjere prijenosa, posebno sa stajališta mogućeg dvostrukog normiranja istog područja te mogućeg proturječja s postojećim propisima u tom dijelu.

Nadalje, Vlada Republike Hrvatske smatra da je temeljni nedostatak predmetnog Prijedloga zakona normativni i konceptualni, odnosno stručni karakter, obzirom na to da ovo zakonsko rješenje obuhvaća uvođenje novog ekonomskog instrumenta za poticanje izgradnje sunčanih elektrana i sunčanih toplinskih sustava (sunčanih energana). Obuhvat poticaja uključuje oslobađanje naknade za priključenje koju kupac plaća operatoru distribucijskog sustava, povrat poreza na dodanu vrijednost na ukupnu vrijednost opreme i radova za ugradnju i puštanje u pogon sunčane energane za kupca koji nije u sustavu poreza na dodanu vrijednost te osiguran otkup viškova energije od strane opskrbljivača električnom energijom u obvezi javne usluge po reguliranoj cijeni električne energije jednakoj iznosu važeće tarifne stavke za radnu energiju po jedinstvenoj dnevnoj tarifi za opskrbu električnom energijom u okviru univerzalne usluge, tarifni model Plavi. Ostali dijelovi predmetnog Prijedloga zakona su uglavnom povezani, odnosno dio su važećih prethodno navedenih energetske propisa.

Ovim Prijedlogom zakona se ograničava primjena obnovljivih izvora energije na jednu tehnologiju (sunčane energane) i dio sustava poticanja, što predstavlja parcijalan pristup, a to je s normativnog stajališta neprihvatljivo. Također, pojmovno su neprihvatljivi izrazi: "građanska energija" koja nema primjer korištenja u energetske i drugim posebnim propisima kao i "sunčane energane" koji predstavlja kombinaciju uvriježenog izričaja, sunčanih elektrana i sunčanih toplinskih sustava.

Vlada Republike Hrvatske također napominje da je Ministarstvo gospodarstva, u okviru svojih nadležnosti izradilo Nacrt prijedloga zakona o obnovljivim izvorima energije i kogeneracije koji je bio na javnoj raspravi do 26. travnja 2015. godine. Time su uključena dva ekonomska instrumenta koji su navedeni i u Prijedlogu zakona, koji na taj način čine suvišnim potrebu njihove razrade u predmetnom zakonu. Nadalje, osigurat će se poticaj za kategoriju krajnjih kupaca s vlastitom proizvodnjom električne energije za koje su opskrbljivači električne energije dužni otkupljivati viškove električne energije, a osiguravat će se i subvencija investicije preko Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost.

Slijedom svih naprijed navedenih razloga, Vlada Republike Hrvatske smatra da Prijedlog zakona sadrži niz ustavnopravnih razloga koji ga čine nepodobnim za postupak donošenja te kao takav predstavlja neprihvatljivo rješenje u normativno-stilskom te nepotpuno i suvišno u konceptualnom smislu, a što ga sve čini neprovedivim.

Slijedom navedenog, Vlada Republike Hrvatske ne podržava Prijedlog zakona o građanskoj energiji iz sunčanih energana (predlagatelji: Klub zastupnika DC-a, Novog vala i Narodne stranke – Reformisti, Klub zastupnika Hrvatskog demokratskog saveza Slavonije i Baranje, Klub zastupnika Hrvatskih laburista – Stranke rada, Klub zastupnika nezavisnih ljevičara i nezavisna zastupnica Jadranka Kosor).

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila Ivana Vrdoljaka, ministra gospodarstva, Alena Leverića, zamjenika ministra gospodarstva, te Sabinu Škrtić, Ismara Avdagića, dr. sc. Tomislava Radoša i Vedrana Kružića, pomoćnike ministra gospodarstva.

