
ANALIZA ZAKONODAVNOG OKVIRA NA PODRUČJU ENERGETIKE I SOCIJALNE SKRBI

IZ PERSPEKTIVE ENERGETSKOG SIROMAŠTVA I ENERGETSKE UČINKOVITOSTI

Autori:

Marina Kasunić Peris

Ana Miličević Pezelj

Jagoda Milidrag Šmid

Darko Šeperić



SUDJELOVANJE GRAĐANA U PLANIRANJU POBOLJŠANJA ENERGETSKE UČINKOVITOSTI
CITIZEN PARTICIPATION IN ENERGY EFFICIENCY ACTION PLANNING



Projektni partneri:



Društvo za oblikovanje održivog razvoja



SVEZ SAMOSTALNIH
SINDIKATA HRVATSKE
U A T U C



Financijska potpora:



Ova publikacija finančirana je iz sredstava EU u sklopu programa IPA 2008 komponenta I. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost svih partnera projekta i ni na koji se način ne može smatrati da odražava gledišta Europske unije.

Zagreb, 2011.

SADRŽAJ

1	Uvod	2
2	Zakoni i podzakonski akti RH na području socijalne skrbi i energetsko siromaštvo	3
2.1	Sustav socijalne skrbi u RH	3
2.2	Popis zakona i podzakonskih akata kojima se u Republici Hrvatskoj uređuje područje socijalne skrbi i socijalnih naknada	3
2.3	Socijalne potpore povezane s energetikom	4
3	Zakoni i podzakonski akti RH na području energetike.....	6
3.1	Uvod	6
3.2	Temeljni strateški dokumenti i zakoni.....	6
3.3	Temeljni principi uređenja energetskog sektora.....	7
3.4	Zakon o energiji	8
3.5	Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti.....	8
3.6	Energetska učinkovitost	9
3.7	Korištenje obnovljivih izvora energije	11
3.8	Cijene energije u Republici Hrvatskoj i energetsko siromaštvo	12
4	Područja na kojima je potrebno međusobno usklađivanje socijalne skrbi i energetike, s posebnim naglaskom na pitanja vezana uz energetsko siromaštvo	15
4.1	Problemi s postojećim socijalnim potporama vezanim uz stanovanje i energetiku	15
4.2	Usklađivanje s Trećim energetskim paketom EU	16
4.3	Ugovor o Energetskoj zajednici jugoistočne Europe	19
5	Izazovi i preporuke	21
6	Partneri.....	23
7	Impressum	24

1 UVOD

Iako je hrvatski energetski sektor „na papiru“ već nekoliko godina u potpunosti liberaliziran, Vlada Republike Hrvatske pokušava standard hrvatskih građana zaštiti održavanjem nižih cijena energije, no što su njihovi tržišni iznosi. U budućnosti se očekuje ukidanje takvih subvencija, što će pak rezultirati povećanjem cijena energije i energenata, električne energije i plina, koje će za mnoge obitelji predstavljati dodatni socijalni rizik. Cjenovni udar za neka će kućanstava biti neizdrživ. Ne postoje procjene o broju potencijalno i stvarno ugroženih kućanstava s obzirom na njihovu finansijsku moć kao ni mjere koje bi im trebale olakšati prilagodbu novoj situaciji. Jasno je da će javne vlasti morati poduzeti određene mјere „amortiziranja“ cjenovnog šoka, ali (barem zasad) ne postoje ni načelna opredjeljenja hoće li se (i uz koje kriterije) subvencionirati novčani iznos, hoće li se prioritet dati investicijama u poboljšanje toplinske izolacije postojećih zgrada uz poštivanje obveznih standarda u novogradnji ili nekom drugom od mogućih rješenja: povoljni krediti, porezne olakšice, zamjena goriva ili toplinskih stanica u zgradama itd.

Mnogi problemi nisu riješeni, pa ni osnovni kao što je pitanje individualnog mјerenja potrošnje toplinske energije u zgradama koje se griju putem toplana. Individualno mјerenje potrošnje i regulacije toplinske energije preduvjet je racionalnog ponašanja kućanstava koji ih stimulira na učinkovitu potrošnju energije. U tom smislu treba razmotriti mogućnost finansijskih potpora koje bi građane potaknule na ovakvu prilagodbu.

Ovaj dokument, izrađen u okviru projekta CENEP – *Sudjelovanje građana u planiranju mјera energetske učinkovitosti*, sadrži pregled zakonodavnog okvira Republike Hrvatske na području socijalne skrbi i energetike s aspekta energetskog siromaštva, te analizu područja na kojima je potrebno usklađivanje između ova dva zakonodavna okvira, želi li Hrvatska u pogledu energije i rastućeg problema energetskog siromaštva zaista ispuniti svoju ustavnu odrednicu "socijalne države", tj. učinkovito zaštитiti one svoje građane kojima će rast cijena energije i energenata ugroziti mogućnost zadovoljenja osnovnih energetskih potreba kućanstva. Ne nudeći gotovo rješenje politike borbe protiv energetskog siromaštva prikladne za hrvatske prilike, što će zahtijevati znatno širu raspravu, kao i uključenost većeg broja različitih dionika, namjera je ovog dokumenta naznačiti smjerove u kojima bi se usklađivanje ova dva zakonodavna okvira trebalo odvijati, odnosno dati preporuke za daljnje akcije koje su nužno potrebne, i to u najskorije vrijeme, na području ublažavanja socijalnih posljedica energetske politike.

2 ZAKONI I PODZAKONSKI AKTI RH NA PODRUČJU SOCIJALNE SKRBI I ENERGETSKO SIROMAŠTVO

2.1 SUSTAV SOCIJALNE SKRBI U RH

Republika Hrvatska svojim je Ustavom definirana kao demokratska i socijalna država (članak 1. Ustava), a socijalna pravda i vladavina prava među najvišim su vrednotama ustavnog poretku (članak 3.). Članak 57. Ustava glasi: „*Slabima, nemoćima i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim osobama država osigurava pravo na podmirenje osnovnih životnih potreba*“. Ove ustavne odredbe trebale bi biti smjernice za ponašanje javnih vlasti. Čini se da naš zakonodavac o tome ne vodi računa, odnosno ne nalazi adekvatan odgovor na nove socijalne rizike kojima su (ili će biti) izloženi građani Republike Hrvatske. Pojam socijalne politike većina aktera na javnoj sceni shvaća u njenom reduciranim obliku. Stoga i ne čudi da liberalizaciju energetskog tržišta ne prati procjena socijalnih učinaka i mjera koje bi, smjerom ustavnih odredbi, zakonodavna vlast trebala poduzeti.

Područje socijalne skrbi i socijalnih naknada u Republici Hrvatskoj uređeno je većim brojem zakona i podzakonskih akata, fragmentirano i netransparentno. Temeljni je akt na ovom području Zakon o socijalnoj skrbi, prvi puta usvojen 1997. godine, te mijenjan i dopunjavan 2001., 2003., 2006. i 2007. godine, a 13. svibnja 2011. godine Hrvatski sabor usvojio je potpuno novi Zakon o socijalnoj skrbi (NN, br. 57/11), koji je donio niz konceptualnih promjena u sustav socijalne skrbi i njegovu institucionalnu organizaciju.

2.2 POPIS ZAKONA I PODZAKONSKIH AKATA KOJIMA SE U REPUBLICI HRVATSKOJ UREĐUJE PODRUČJE SOCIJALNE SKRBI I SOCIJALNIH NAKNADA

Temeljni zakoni kojima se uređuje područje socijalne skrbi i socijalnih naknada u RH su:

- Zakon o socijalnoj skrbi (NN, br. 57/11)
- Obiteljski zakon (NN, br. 116/03; 17/04; 136/04; 107/07)
- Zakon o udoviteljstvu (NN, br. 79/07)
- Zakon o doplatku za djecu (NN, br. 94/01; 238/06; 107/07)
- Zakon o roditeljnim i roditeljskim potporama (NN, br. 85/08; 110/08)
- Zakon o roditeljskom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki (NN, br. 24/96; 109/97; 82/01 30/04)
- Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (NN, br. 333/92; 77/92; 58/93; 2/94; 76/94; 108/95; 82/01; 103/03)
- Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN, br. 174/04; 92/05; 2/07; 107/07; 65/09; 137/09)
- Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN, br. 80/08; 94/09)
- Zakon o mirovinskom osiguranju (NN, br. 102/98; 127/00; 59/01; 109/01; 147/02; 117/03; 30/04; 177/04; 92/05; 79/07; 35/08)
- Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN, br. 150/08; 94/09; 154/09)
- Zakon o dobrovoljnem zdravstvenom osiguranju (NN, br. 85/06; 150/08)

- Zakon o doprinosima (NN, br. 84/08; 152/08; 94/09)
- Zakon o humanitarnoj pomoći (NN, br. 128/10)
- Zakon o udrugama (NN, br. 88/01)
- Zakon o radu (NN, br. 149/09, 61/11)

Uz to, socijalna skrb uređena je i odredbama niza drugih zakona s različitih područja, od Carinskog zakona i Zakona o porezu na dodanu vrijednost, pa do, primjerice, Zakona o otocima i Zakona o javnim cestama.

Od niza podzakonskih akata s područja socijalne skrbi, za socijalne potpore vezane uz energetiku relevantni su:

- Pravilnik o odobravanju pomoći za uzdržavanje u obliku zajma, mjerila i obilježja stana potrebnog za zadovoljavanje osnovnih stambenih potreba samca ili obitelji i o odobravanju pomoći iz socijalne skrbi (NN, br. 29/98)
- Pravilnik o visini iznosa i načinu isplate naknade za skrb (NN, br. 66/99)
- Odluka Vlade Republike Hrvatske o visini osnovice za socijalna davanja (NN, br. 21/01)
- Pravilnik o visini iznosa i načinu isplate naknade za skrb (NN, br. 66/99)

2.3 SOCIJALNE POTPORE POVEZANE S ENERGETIKOM

Zakonom o socijalnoj skrbi (NN, br. 57/11) predviđena je pomoć za podmirenje troškova stanovanja (članak 63. Zakona), kojima su obuhvaćeni i troškovi električne energije, plina, grijanja, drva i drugih energenata. Pravo na pomoć ostvaruje samac ili članovi kućanstva koji koriste stan iste ili manje površine od zadovoljavajućeg stambenog prostora. Zadovoljavajući stambeni prostor je kuća ili stan veličine 35 m² za jednu osobu, a za osobe s invaliditetom 42 m², uvećane za 10 m² za svaku daljnju osobu (članak 2. točka 13. Zakona). Drugi uvjet predstavlja dohodovni cenzus: prosječni mjesečni prihod samca ili kućanstva u posljednja tri mjeseca prije podnošenja zahtjeva ne smije prelaziti visinu sredstava za uzdržavanje propisanu člankom 45. Zakona. Osnovica temeljem koje se utvrđuje iznos pomoći za uzdržavanje iznosi 22,5 posto mjesečnog iznosa relativne linije siromaštva koju objavljuje Državni zavod za statistiku. Pomoć za uzdržavanje za samca iznosi 120 posto osnovice, a za obitelj, ovisno o broju članova: odrasli član obitelji 80 posto osnovice, dijete do navršene 7. godine također, dijete od navršene 7. do navršene 15. godine - 90 posto osnovice, a dijete od 15. do 18. godine, odnosno do završetka školovanja a najdulje do 26. godine - 100 posto. Konkretno, trenutno, dohodovni cenzus u ostvarivanju prava na pomoć za troškove stanovanja, za samačko kućanstvo iznosi 600,00 kn, za primjerice, tročlano kućanstvo s djetetom mlađim od 7 godina 1.200,00 kn. Pomoć za uzdržavanje povećava se ako je korisnik osoba s utvrđenom općom nesposobnošću za rad, trudnica od 12. tjedna trudnoće, rodilja do 2 mjeseca starosti djeteta i dijete u jednoroditeljskoj obitelji.

Pomoć za stanovanje iznosi polovicu mjesečnog iznosa potrebnog za uzdržavanje samca ili članova obitelji iz članka 45. Zakona (dakle za samca 300,00 kn, a za navedeno tročlano domaćinstvo 600,00 kn).

Rješenje o pravu na pomoć za stanovanje donosi jedinica lokalne samouprave, koja također djelomično ili u cijelosti izvršava plaćanje računa ovlaštenoj pravnoj ili fizičkoj osobi koja je pružila uslugu stanovanja za navedene troškove (članak 64. Zakona).

Zakon o socijalnoj skrbi također predviđa posebnu socijalnu pomoć za trošak ogrjeva (članak 66.) za korisnike pomoći za stanovanje koji se griju na drva. Takvim osobama osigurava se jednom godišnje 3 m³ drva plaćanjem troškova ovlaštenoj pravnoj ili fizičkoj osobi koja je uslugu izvršila, ili se pak može odobriti novčani iznos za podmirenje troškova ogrjeva u visini koju odlukom odredi nadležna jedinica područne ili regionalne samouprave.

Jednokratna pomoć poseban je oblik pomoći samcu ili obitelji koji su se trenutno našli u položaju materijalne ugroženosti te stoga nisu u mogućnosti podmiriti neke osnovne životne potrebe. Praktično, to znači da je moguće ostvariti jednokratnu pomoć za podmirenje, primjerice, računa za električnu energiju ili grijanje.

3 ZAKONI I PODZAKONSKI AKTI RH NA PODRUČJU ENERGETIKE

3.1 UVOD

U Republici Hrvatskoj područje energetike uređeno je velikim brojem zakona i podzakonskih akata. Većina zakona iz ovog područja posljednjih se godina više puta mijenjala i dopunjavala zbog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije, a trenutačno je u tijeku usklađivanje s tzv. Trećim energetskim paketom EU.

Reforma energetskog sektora u Republici Hrvatskoj započela je u srpnju 2001. godine, kada je uz Zakon o energiji, usvojen prvi paket energetskih zakona kojima se uređuje obavljanje pojedinih energetskih djelatnosti, i to: Zakon o tržištu električne energije, Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata, Zakon o tržištu plina i Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti, kojima je uspostavljen osnovni zakonodavni okvir za restrukturiranje i reorganizaciju energetskog sektora, otvaranje tržišta energije i regulaciju energetskih djelatnosti. Reformom je ujedno obuhvaćeno restrukturiranje energetskih subjekata i stvaranje novoga zakonodavnog i institucionalnog okvira, utvrđivanje tržišnih pravila, obveza javnih usluga i razdvajanje energetskih djelatnosti na tržišne i regulirane.

Kako je energetsko zakonodavstvo postalo jedan od važnih segmenata na putu prema članstvu u Europskoj uniji, što uključuje i obvezu adekvatne prilagodbe europskom energetskom zakonodavstvu i standardima organizacije internog europskog tržišta, a postojeći zakonodavni i regulacijski okvir nisu bili u potpunosti usklađeni, daljnje zakonodavne promjene uslijedile su u prosincu 2004. godine usvajanjem drugog paketa energetskih zakona. 2007., 2008., 2009. i 2010. godine uslijedile su daljnje izmjene zakonodavstva na ovom području¹.

3.2 TEMELJNI STRATEŠKI DOKUMENTI I ZAKONI

Područje energetskog sektora uređeno je značajnim brojem zakona i podzakonskih akata, kao i određenim strateškim dokumentima i to:

- Strateškim okvirom za razvoj 2006. – 2013.
- Strategijom održivog razvitka RH (NN, br. 30/2009)
- Strategijom energetskog razvoja (NN, br. 130/2009)
- Nacionalnim programom energetske učinkovitosti 2008. – 2016.
- Nacionalnim programom zaštite potrošača za razdoblje 2009. – 2012. (NN, br. 30/2010)
- Zajedničkim memorandumom o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske
- Strategijom razvitka Republike Hrvatske "Hrvatska u 21. stoljeću" - Strategijom razvitka mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi

¹ Detaljan pregled kronologije usvajanja i izmjena zakonodavstva, kao i zakona i podzakonskih akata koji su trenutno na snazi, nalazi se u posebnom dokumentu pod naslovom "Pregled zakonodavstva Republike Hrvatske na području energetike" koji je dodatak ovom dokumentu.

Zakoni kojima se uređuje sektor energetike kao i pitanja učinkovite potrošnje energije u sektorima neposredne potrošnje, a relevantni su za pitanja socijalne skrbi:

- Zakon o energiji (NN, br. 68/01, 177/04, 76/07, 152/08 i 127/2010),
- Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti (NN, br. 177/04 i 76/07),
- Zakon o tržištu električne energije (NN, br. 177/04, 76/07, 152/08 i 14/2011),
- Zakon o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji (NN, br. 152/2008),
- Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost (NN, br. 107/2003),
- Zakon o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom (NN, br. 42/2005, 20/2010),
- Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata (NN, br. 57/2006 i 18/2011),
- Zakon privatizaciji INE (NN, br. 32/2002),
- Zakon privatizaciji HEP-a (NN, br. 32/2002 i 121/2010),
- Zakon o tržištu plina (NN 40/07, 152/08, 83/09, 112/09),
- Zakon o biogorivima za prijevoz (NN, br. 65/09 i 145/10),
- Zakon o potvrđivanju Ugovora o energetskoj zajednici (MN, br. 6/06).

3.3 TEMELJNI PRINCIPI UREĐENJA ENERGETSKOG SEKTORA

Temeljeći se na Strateškom okviru za razvoj 2006.-2013., Strategija održivog razvijanja Republike Hrvatske iz 2009. godine ključni je strateški dokument koji dugoročno usmjerava gospodarski i socijalni razvitak, te zaštitu okoliša u RH. Strategija sadrži temeljna načela i mjerila za određivanje ciljeva i prioriteta u promišljanju dugoročne preobrazbe prema održivom razvijanju Republike Hrvatske. Obuhvaćajući i područje održivog socijalnog razvijanja, Strategija predviđa i izgradnju sustava posebnih mjera za socijalno ranjiv dio stanovništva.

Temeljni strateški dokument za sektor energetike jest Strategija energetskog razvoja iz 2009. godine. Temeljeći se na Strateškom okviru za razvoj 2006.-2013., Strategija ima za svrhu definirati razvoj energetskog sektora RH u razdoblju do 2020. godine, s ciljem izgradnje sustava uravnoteženog razvoja odnosa između sigurnosti opskrbe energijom, konkurentnosti i očuvanja okoliša, koji će hrvatskim građanima i hrvatskom gospodarstvu omogućiti kvalitetnu, sigurnu, dostupnu i dostačnu opskrbu energijom. Takva opskrba energijom smatra se preduvjetom ekonomskog i socijalnog napretka.

Strategijom se, između ostalog, određuje odgovornost države u osiguravanju i iskorištavanju energetskih izvora, osiguranju konkurentnosti i zaštiti okoliša. To uključuje aktivnu ulogu države u političkom i regulatornom podupiranju energetske sigurnosti kao razvojne sastavnice hrvatskog gospodarstva. Izgradnja pravnog okvira, zaštita potrošača, poticanje energetske učinkovitosti, uključivanje troškova eksternih učinaka, planiranje u energetici i pravodobne intervencije radi poticanja investicija u energetiku, instrumenti su energetske politike države.

Otvoreni energetski sustav trebao bi omogućiti razvoj tržišta energije i podizanje konkurentnosti, privlačenje domaćih i inozemnih investicija u tržišne energetske djelatnosti, uskladivanje razvoja budućih strateških energetskih projekata i gospodarsku suradnju sa susjednim zemljama.

Energetske djelatnosti u Republici Hrvatskoj mogu se obavljati kao javne usluge ili na tržišnim načelima. Država može u tržišne procese intervenirati samo kada su dionici pogodjeni eksternim učincima poput: narušene sigurnosti opskrbe, kvalitete okoliša i zlorabe monopola.

Kućanstva su najveći pojedinačni potrošač energije u Hrvatskoj, na koje otpada oko 30 posto ukupne neposredne potrošnje energije, i najveći korisnik električne energije, s preko 40 posto ukupne neposredne potrošnje električne energije. Politika energetske učinkovitosti u sektoru kućanstava morala bi se temeljiti na povećanju svijesti građana o mogućim uštedama i poticajima kod planiranja i izgradnje stanova te ponašanju u skladu s načelima energetske učinkovitosti. Usvajanjem i primjenom podzakonskih akata koji proizlaze iz Zakona o prostornom uređenju i gradnji transponirani su zahtjevi Direktive 2002/91/EZ o energijskim svojstvima zgrada (a dijelom i nove Direktive 2010/31/EU o energijskim svojstvima zgrada), a kojima se nastoji postići smanjenje specifične potrošnje energije propisivanjem minimalnih zahtjeva na energijska svojstva zgrada i povećati svijest građana o energetskoj učinkovitosti putem obveznog certificiranja zgrada.

3.4 ZAKON O ENERGIJI

Zakon o energiji je opći propis i uređuje mjere za sigurnu i pouzdanu opskrbu energijom i njenu učinkovitu proizvodnju i korištenje, akte kojima se utvrđuje i na temelju kojih se provodi energetska politika i planiranje energetskog razvijanja, obavljanje energetskih djelatnosti na tržištu ili kao javnih usluga te osnovna pitanja obavljanja energetskih djelatnosti uz poštivanje mjera zaštite okoliša. Zakonom o energiji također se definiraju osnovni pojmovi koji se koriste u normativnom uređivanju energetskog sektora.

Zakon propisuje da je Strategija energetskog razvijanja osnovni akt kojim se utvrđuje energetska politika i planira energetski razvitak, a koji donosi Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske za razdoblje od deset godina. Strategija mora biti u skladu s Programom prostornog uređenja Republike Hrvatske i Planom razvijanja Republike Hrvatske.

Na temelju Strategije energetskog razvijanja Vlada Republike Hrvatske donosi Program provedbe Strategije energetskog razvijanja, kojim se utvrđuju mјere, nositelji aktivnosti i dinamika realizacije energetske politike i provođenja nacionalnih energetskih programa. Program provedbe Strategije energetskog razvijanja donosi se za razdoblje od najmanje tri godine. Nakon isteka tog razdoblja Vlada RH podnosi Hrvatskom saboru izvješće o provedbi Strategije energetskog razvijanja s prijedlogom potrebnih promjena.

Zakon o energiji određuje da se energetske djelatnosti obavljaju kao tržišne djelatnosti ili kao pružanje javnih usluga.

3.5 ZAKON O REGULACIJI ENERGETSKIH DJELATNOSTI

Zakonom o regulaciji energetskih djelatnosti uređuje se uspostava i provođenje sustava regulacije energetskih djelatnosti (sustav mјera i pravila kojima se uređuje djelovanje energetskih subjekata radi ostvarenja ciljeva regulacije utvrđenih Zakonom), kao i postupak osnivanja tijela za regulaciju energetskih djelatnosti, te druga pitanja od značaja za regulaciju energetskih djelatnosti.

Ovim je Zakonom ujedno osnovana Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA) – tijelo nadležno za regulaciju energetskih djelatnosti.

Poslovi HERA-e su od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, a HERA ih obavlja na temelju javne ovlasti. HERA je u uspostavi i provođenju sustava regulacije energetskih djelatnosti, koje se obavljaju prema načelima tržišnog poslovanja, dužna primjenjivati pravila i sustav mјera za zaštitu tržišnog natjecanja, za pitanja iz isključive nadležnosti HERA-e.

Regulacija energetskih djelatnosti uspostavlja se radi provođenja sustava reguliranog djelovanja energetskih subjekata u obavljanju energetskih djelatnosti, posebice onih energetskih djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge i u javnom interesu s jedne strane, te radi uspostave i uređenja tržišta energije s druge strane, a sve sukladno odredbama Zakona o energiji i zakona kojima se uređuje obavljanje pojedinih energetskih djelatnosti.

Regulacijom energetskih djelatnosti promiče se učinkovito i racionalno korištenje energije, poduzetništvo u području energetike, investiranje u energetski sektor i zaštita okoliša. Temeljni ciljevi regulacije jesu ovi:

- osiguranje objektivnosti, razvidnosti i nepristranosti u obavljanju energetskih djelatnosti,
- briga o provedbi načela reguliranog pristupa mreži/sustavu,
- donošenje metodologija za utvrđivanje tarifnih stavaka tarifnih sustava,
- uspostavljanje učinkovitog tržišta energije i tržišnog natjecanja,
- zaštita kupaca energije i energetskih subjekata.

3.6 ENERGETSKA UČINKOVITOST

Zakon o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji uređuje područje učinkovitog korištenja energije u neposrednoj potrošnji, donošenje programa i planova za poboljšanje energetske učinkovitosti te njihovo provođenje, mjere energetske učinkovitosti, a posebno djelatnost energetskih usluga i energetskih pregleda, obveze javnog sektora, energetskog subjekta i velikog potrošača te prava potrošača u primjeni mjera energetske učinkovitosti.

Ovaj se Zakon ne odnosi na energetsku učinkovitost u postrojenjima za proizvodnju i transformaciju energije, prijenos i distribuciju energije te na uvjete za obavljanje energetskog pregleda radi izdavanja energetskog certifikata zgrade na koje se odnose posebni propisi u području gradnje.

Svrha je ovoga Zakona ostvarivanje ciljeva održivog energetskog razvoja: smanjenje negativnih utjecaja na okoliš iz energetskog sektora, poboljšanje sigurnosti opskrbe energijom, zadovoljavanje potreba potrošača energije i ispunjavanje međunarodnih obveza Republike Hrvatske u području smanjenja emisija stakleničkih plinova i to poticanjem primjene mjera energetske učinkovitosti u sektorima neposredne potrošnje energije.

Nacionalni program energetske učinkovitosti u neposrednoj potrošnji energije je planski dokument za vrijeme od deset godina kojim se, u skladu sa strategijom energetskog razvitka, utvrđuje politika za poboljšanje energetske učinkovitosti (u dalnjem tekstu: Nacionalni program). Nacionalni program sadrži prikaz i ocjenu stanja te potrebe u neposrednoj potrošnji energije, pokazatelje energetske učinkovitosti i usporedne analize, dugoročne ciljeve, uključujući nacionalni okvirni cilj ušteda energije i mjere za poboljšanje energetske učinkovitosti. Nacionalni program priprema ministarstvo nadležno za energetiku (Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, dalje u tekstu MINGORP), u suradnji s ministarstvom nadležnim za zaštitu okoliša, prostorno uređenje i graditeljstvo a donosi Vlada RH.

Nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti u neposrednoj potrošnji energije je planski dokument za vrijeme od tri godine kojim se, u skladu s Nacionalnim programom, utvrđuje provedba politike za poboljšanje energetske učinkovitosti (u dalnjem tekstu: Nacionalni

akcijski plan). Nacionalni akcijski plan sadrži ciljeve, uključujući nacionalni okvirni cilj ušteda energije, mjere i pokazatelje za poboljšanje energetske učinkovitosti, nositelje aktivnosti, rokove te druge potrebne podatke. Također ga priprema MINGORP, u suradnji s Ministarstvom zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, a donosi Vlada. Vlada jednom godišnje razmatra i usvaja izvješće o provedbi Nacionalnog akcijskog plana kojeg priprema MINGORP u suradnji s ministarstvom nadležnim za zaštitu okoliša, prostorno uređenje i graditeljstvo.

Program energetske učinkovitosti u neposrednoj potrošnji energije je planski dokument za vrijeme od tri godine kojim se, u skladu s Nacionalnim programom i Nacionalnim akcijskim planom, utvrđuje politika za poboljšanje energetske učinkovitosti krajnje potrošnje energije na području županije.

Program energetske učinkovitosti velikog potrošača energije je planski dokument velikog potrošača za vrijeme od tri godine.

Strategijom energetskog razvjeta Republika Hrvatska se opredijelila za povećanje energetske učinkovitosti. Strategijom je predviđeno da će Republika Hrvatska poticati povećanje energetske učinkovitosti u svim segmentima energetskog sektora, posebice u neposrednoj potrošnji energije. Energetska učinkovitost promatra se kao dodatni izvor energije i kao temeljno trajno načelo u skladu s kojim će raditi i razvijati se energetski sustav. Strategija određuje da će se energetski razvoj Republike Hrvatske temeljiti na energetskom, ekonomskom i ekološkom vrednovanju svih dostupnih energetskih opcija.

Energetska učinkovitost uređena je na razini osnovne regulacije. Detaljno to područje uređuje Zakon o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji (NN, br. 152/08), koji energetsku učinkovitost definira kao odnos između utroška energije i ostvarenog učinka u uslugama, dobrima ili energiji (sukladno ESD-u²)

Program za učinkovito korištenje energije, sukladno Strategiji i Programu na nacionalnoj razini, donosi Vlada, a na lokalnoj razini nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Energetski subjekti moraju najmanje jednom godišnje obavijestiti kupce o kretanjima i značajkama korištenja energije te na prikladan način poticati i usmjeravati kupce prema učinkovitom korištenju energije i korištenju potencijala štednje.

Zakon o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji (NN 152/08) prenosi zahteve Direktive 2002/92/EZ o energetskim svojstvima zgrada (tzv. EPBD³) u području redovnih pregleda sustava grijanja i klimatizacije, Direktive 2005/32/EZ o zahtjevima za eko dizajnom proizvoda koji koriste energiju implementacijskih direktiva te ESD⁴, kojima se nastoji

² Direktiva 2006/32/EZ o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji i energetskim uslugama.

³ U svibnju 2010. godine je usvojena nova direktiva EPBD II - *Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings*. Koja prepoznaje važnost odgovarajućeg financiranja za provedbu te definira finansijske instrumente koji trebaju omogućiti poticanje energetske učinkovitosti. Zadaća država članica je da sastave popis poticaja za energetsku učinkovitost koji primjenjuju - od tehničke pomoći do subvencija u obliku kredita sa niskim kamata. Prvi popis morao je biti pripremljen do sredine 2011. godine, a ažurira se svake tri godine, kako bi se stvorila osnova za prelazak na „skoro nulto korištenje energije u zgradarstvu“.

⁴ Direktiva 2006/32/EZ o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji i energetskim uslugama.

potaknuti razvoj tržišta energetskih usluga. Područje energetskih svojstava zgrada regulira se dodatno nizom podzakonskih akata koji slijede iz Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN, br. 76/07, 38/09).

Financijski poticaji pravnim i fizičkim osobama za provedbu mjera energetske učinkovitosti provode se putem Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost (u dalnjem tekstu Fond). Mogućnosti i načini financiranja projekata energetske učinkovitosti definirani su provedbenim aktima Fonda. Ipak, poticaji su se u proteklom razdoblju prvenstveno dodjeljivali pravnim osobama, dok su poticaji za fizičke osobe bili ograničeni na posebne programe i/ili suradnju s županijama.

U cilju poticanja energetske učinkovitosti potrebno je ojačati zakonodavni i regulatorni okvir. Institucionalni kapaciteti za provedbu i praćenje politike energetske učinkovitosti moraju se ojačati, a nužno je i jasno definiranje dužnosti i ovlasti pojedinih institucija u poslovima energetske učinkovitosti.

Dalje napore treba ulagati u uspostavu jedinstvenog sustava prikupljana, obrade i pohranjivanja podataka za izračun i praćenje pokazatelja energetske učinkovitosti u skladu s metodologijom prihvaćenom u EU. Sustavno praćenje učinaka politike energetske učinkovitosti nužno je za osiguravanje njezinog kontinuiranog unaprjeđenja. Također, uz programski orijentirano djelovanje Fonda temeljeno na nacionalnom programu i planu energetske učinkovitosti, potrebno je promicati inovativne načine financiranja energetske učinkovitosti (npr. ugovaranje po ostvarenom učinku) kao i osigurati snažnije uključivanje opskrbljivača energije u provedbu mjera energetske učinkovitosti kod svojih kupaca.

3.7 KORIŠTENJE OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE

Republika Hrvatska ima dobre prirodne mogućnosti za iskorištavanje obnovljivih izvora energije. Obnovljivi izvori energije su domaći izvor energije i njihova je uporaba sredstvo poboljšanja sigurnosti opskrbe energijom, poticaj razvoju domaće proizvodnje energetske opreme i usluga, te način ostvarenja ciljeva zaštite okoliša.

Strategijom energetskog razvijatka RH se obvezala maksimalno poticati obnovljive izvore energije, ali uz prihvatljive društvene troškove njihove uporabe. Stoga su Strategijom postavljeni ovi strateški ciljevi:

- Republika Hrvatska će ispuniti obveze prema prijedlogu Direktive Europske unije o poticanju obnovljivih izvora energije o udjelu obnovljivih izvora energije, uključujući i velike hidroelektrane, u bruto neposrednoj potrošnji energije u iznosu od 20 posto;
- Republika Hrvatska će ispuniti obveze prema Direktivi Europske unije o udjelu obnovljivih izvora energije u neposrednoj potrošnji energije u prijevozu u 2020. godine u iznosu od 10 posto.

Republika Hrvatska postavlja cilj da se udio proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije, uključujući velike hidroelektrane, u ukupnoj potrošnji električne energije u razdoblju do 2020. godine održava na razini 35 posto.

Korištenje obnovljivih izvora energije i kogeneracija u interesu je Republike Hrvatske. Poticaji za korištenje obnovljivih izvora energije i kogeneraciju u svrhu proizvodnje električne energije određuju se Zakonom o energiji, Zakonom o tržištu električne energije, Zakonom o regulaciji

energetskih djelatnosti i Zakonom o državnim potporama, te paketom podzakonskih akata usvojenih 2007. godine kojima se pobliže uređuje sustav poticaja temeljen na zajamčenim otkupnim cijenama električne energije. Za sada još uvjek nedostaju posebni propisi kojima bi se poticala proizvodnja toplinske i rashladne energije iz obnovljivih izvora, no u tu se svrhu mogu koristiti poticaji Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost.

3.8 CIJENE ENERGIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ I ENERGETSKO SIROMAŠTVO

Kretanje cijena energije nepoznanica je s kojom se susreću sva svjetska gospodarstva koja ovise o uvozu energije. Kao energetski ovisno gospodarstvo Republika Hrvatska rizik daljnog porasta cijena energije može ublažiti samo izgradnjom energetskog sustava koji će biti dovoljno cjenovno elastičan, odnosno konkurentan i kod umjerenih i kod visokih cijena energenata. To podrazumijeva povećanje sigurnosti opskrbe prirodnim plinom, električnom energijom, naftom i naftnim derivatima, raznolikost energetske strukture, povećanje energetske učinkovitosti i uklanjanje monopolja u energetskom sektoru, u onim segmentima u kojima je to moguće (primjerice, prijenosne i distribucijske mreže ostat će monopolji, i na tržištu električne energije i na tržištu prirodnog plina).

Republika Hrvatska se Strategijom energetskog razvoja opredijelila za izgradnju takvog energetskog sustava pa će njena provedba, i dosljedna primjena načela na kojima se zasniva, doprinijeti smanjenju rizika ugroze životnog standarda i troškova poslovanja kojeg izaziva porast cijena energenata. No, s druge strane Strategija jasno ukazuje i na nužnost uvođenja tržišnih odnosa i u one dijelove energetskog sektora koji do sada nisu u potpunosti sudjelovali na otvorenom tržištu.

Kako bi se sprječile socijalne posljedice kod građana, budući da je udio izdataka za električnu energiju, plin i ostala goriva u strukturi potrošnje kućanstava oko 9 posto, paralelno s uvođenjem tržišnih odnosa u određivanje cijena energije, Vlada Republike Hrvatske morala bi odrediti i opseg javne usluge te donijeti zakonski koji predviđa odgovarajuću zaštitu socijalno ugroženih građana. Politike Republike Hrvatske u energetici morale bi biti socijalno osjetljive. Takve mjere zahtijevat će pažljivu pripremu i uspostavljanje baze podataka o građanima koja je preduvjet učinkovite socijalne politike i koja će omogućiti da državnu potporu ostvare samo oni građani kojima će to zaista biti potrebno. Na taj način smanjili bi se troškovi provedbe takvih mjera, odnosno minimiziralo bi se neučinkovito korištenje finansijskih sredstava države.

Cijenama energije posvećeno je posebno poglavje Zakona o energiji. U članku 25. Zakon propisuje da cijena može biti regulirana ili slobodna. Regulirana cijena sadrži: dio cijene prema tarifnim stawkama, za energetske djelatnosti za koje se primjenjuje tarifni sustav, naknadu za poticanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije, naknadu za naslijedene troškove, ako su ti troškovi odobreni za pojedinu vrstu energije, i ostale naknade, ako je to propisano posebnim zakonom.

Slobodna cijena sadrži: dio cijene koji se slobodno ugovara, dio cijene prema tarifnim stawkama, za energetske djelatnosti za koje se primjenjuje tarifni sustav, naknadu za poticanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije, naknadu za naslijedene troškove, ako su ti troškovi odobreni za pojedinu vrstu energije, i ostale naknade, ako je to propisano posebnim zakonom.

Zakonom o energiji se taksativno propisuju djelatnosti za koje se određuje cijena.

Tarifni sustav čini propisana metodologija za utvrđivanje tarifnih stavaka s visinama tarifnih stavki. Metodologijom se utvrđuju tarifne stavke za obračun cijena energije za različite

energetske subjekte, odnosno korisnike, ovisno o vrsti, snazi, kvaliteti i drugim elementima isporučene energije.

Primjenom Tarifnih sustava određuje se cijena:

- proizvodnje električne energije, s izuzetkom proizvodnje za povlaštene kupce,
- prijenosa električne energije,
- distribucije električne energije,
- opskrbe električne energije, s izuzetkom povlaštenih kupaca,
- proizvodnje toplinske energije, s izuzetkom povlaštenih kupaca,
- distribucije toplinske energije,
- opskrbe toplinske energije, s izuzetkom povlaštenih kupaca.

Metodologiju, odnosno tarifne sustave bez visine tarifnih stavki, donosi HERA, nakon što pribavi mišljenje energetskih subjekata za obavljanje čijih djelatnosti se primjenjuje tarifni sustav i mišljenje Ministarstva. Vlada određuje visinu pojedinih tarifnih stavki u tarifnim sustavima na prijedlog Ministarstva. Prijedlog Ministarstvu za promjenu visine tarifnih stavki u tarifnim sustavima može podnijeti energetski subjekt za obavljanje čijih djelatnosti se primjenjuje tarifni sustav ili HERA. Za toplinsku energiju, visina tarifnih stavki u ingerenciji je jedinica lokalne samouprave.

Tarifni sustavi temelje se na opravdanim troškovima poslovanja, održavanja, zamjene, izgradnje ili rekonstrukcije objekata i zaštite okoliša, uključujući razuman rok povrata sredstava od investicija u energetske objekte, uređaja i mreža, odnosno sustava, te moraju biti nepristrani i razvidni. Tarifni sustavi trebaju poticati mehanizme za poboljšanje energetske učinkovitosti i upravljanje potrošnjom, uključujući i povećano korištenje obnovljivih izvora energije.

Tarifni sustav za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije određuje pravo proizvođača na poticajnu cijenu koju operator tržišta plaća za isporučenu energiju.

Tarifni sustav čini propisana metodologija za utvrđivanje tarifnih stavaka s visinama tarifnih stavki kojom se utvrđuju tarifne stavke za obračun cijena energije za različite energetske subjekte, odnosno korisnike, ovisno o vrsti, snazi, kvaliteti i drugim elementima isporučene energije. Visine tarifnih stavki mogu biti različite ovisno o vrsti korisnika, razdoblju isporuke i sezonskoj ili dnevnoj dinamici isporuke. Mišljenje o tarifnim stavkama daje HERA u postupku donošenja visine tarifnih stavki.

Zakonom o tržištu električne energije utvrđeno je da tarifnog kupca opskrbuje električnom energijom opskrbljivač tarifnih kupaca po cijenama iz tarifnog sustava za proizvodnju električne energije, s iznimkom za povlaštene kupce, bez visine tarifnih stavki ili po cijenama električne energije iz javnog nadmetanja i tarifnog sustava za opskrbu električnom energijom, s iznimkom povlaštenih kupaca, bez visine tarifnih stavki. Radi posebnoga gospodarskog i društvenog interesa, Vlada Republike Hrvatske može privremeno utvrditi niže cijene u dijelu cijene električne energije koji se odnosi na proizvodnju električne energije za pojedinu kategoriju tarifnih kupaca.

Odluka Vlade Republike Hrvatske o provedbi mjera za ublažavanje porasta cijena električne energije građanima i kućanstvima (Narodne novine, br. 75/08, 83/09, 81/10, 148/10) propisuje da za kategoriju kupaca kućanstvo niski napon na koje se primjenjuju tarifni sustavi: Tarifni sustav za proizvodnju električne energije, s izuzetkom za povlaštene kupce, bez visine tarifnih

stavki (NN, br. 143/2006), Tarifni sustav za prijenos električne energije, bez visine tarifnih stavki (NN, br. 143/2006), Tarifni sustav za distribuciju električne energije, bez visine tarifnih stavki (NN, br. 143/2006) i Tarifni sustav za opskrbu električnom energijom, s izuzetkom povlaštenih kupaca, bez visine tarifnih stavki (NN, br. 143/2006), tarifni modeli plavi, bijeli i crni, primjenjuje se po potrošnji kako slijedi:

1. Ako je potrošnja u obračunskom razdoblju ekvivalentna godišnjoj potrošnji od 0 do 2.000 kWh godišnje – kompenzirat će se iz državnog proračuna Republike Hrvatske ukupni iznos povećanja cijene električne energije u odnosu na prije važeći iznos
2. Ako je potrošnja u obračunskom razdoblju ekvivalentna godišnjoj potrošnji od 2.001 do 2.500 kWh godišnje – kupac će platiti povećanje iznosa od 5 posto u odnosu na prije važeći iznos, a preostali dio će se kompenzirati iz državnog proračuna Republike Hrvatske
3. Ako je potrošnja u obračunskom razdoblju ekvivalentna godišnjoj potrošnji od 2.501 do 3.000 kWh godišnje – kupac će platiti povećanje iznosa od 10 posto u odnosu na prije važeći iznos, a preostali dio će se kompenzirati iz državnog proračuna Republike Hrvatske.

Pravo na subvenciju iz državnog proračuna kako je opisano ne odnosi se na kuće za odmor. Kućom za odmor smatra se svaka zgrada, ili dio zgrade, ili stan, koji se koriste povremeno ili sezonski. Ova se Odluka primjenjivala za obračun potrošene električne energije do 30. lipnja 2011. godine. Istekom roka primjene ove Odluke, te uslijed činjenice da novi paket energetskih zakona koji bi trebao definirati koncept „ugroženog potrošača“ i primjerene mjere zaštite još uvijek nije usvojen, zakonodavstvo kojim se uređuje energetski sektor u RH u trenutku pisanja ovog teksta ne sadrži nikakve posebne mehanizme zaštite socijalno ugroženih potrošača.

4 PODRUČJA NA KOJIMA JE POTREBNO MEĐUSOBNO USKLAĐIVANJE SOCIJALNE SKRBI I ENERGETIKE, S POSEBNIM NAGLASKOM NA PITANJA VEZANA UZ ENERGETSKO SIROMAŠTVO

4.1 PROBLEMI S POSTOJEĆIM SOCIJALNIM POTPORAMA VEZANIM UZ STANOVANJE I ENERGETIKU

Postojeće socijalne potpore vezane uz energetiku svode se na općenitu pomoć za troškove stanovanja, koji u sebi uključuju i troškove energije. Novi Zakon o socijalnoj skrbi iz 2011. godine ne poznaje niti pojam energetskog siromaštva, a ne otvara ni mogućnost povezivanja socijalne politike s energetskom učinkovitošću i zaštitom okoliša. Takva mogućnost nije predviđena nijednim dosadašnjim strateškim dokumentom na području socijalne skrbi. Dodatna izdvojena pomoć za trošak ogrjeva za korisnike koji se griju na drva nije ni adekvatna, s obzirom da se sa 3 m³ drva godišnje ne mogu zadovoljiti niti minimalne potrebe za ogrjevom najmanje stambene jedinice, niti je u socijalnom smislu racionalna, s obzirom da grijanje na drva ne predstavlja najskuplju metodu grijanja, već je to grijanje na električnu energiju. Mjesečno statističko izvješće o korisnicima i pomoćima u socijalnoj skrbi⁵ Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi sadrži samo brojeve korisnika odnosno isplaćenih pomoći, no ne i njihove iznose. U dvomjesečnim izvješćima moguće je pronaći i ukupno isplaćene brojeve pomoći po pojedinim županijama. Isti podaci dostupni su i za isplaćene pomoći za ogrjev.

Broj korisnika pomoći za podmirenje troškova stanovanja tijekom 2010. i 2011. godine

srpanj 2011.	16.679
lipanj 2011.	16.269
svibanj 2011.	15.923
travanj 2011.	15.002
ožujak 2011.	14.180
veljača 2011.	12.839
siječanj 2011.	10.093
prosinac 2010.	22.967
studen 2010.	20.653
listopad 2010.	19.624
rujan 2010.	19.175
kolovoz 2010.	29.959
srpanj 2010.	29.947
lipanj 2010.	16.415
svibanj 2010.	26.364
travanj 2010.	15.237
ožujak 2010.	19.333
veljača 2010.	11.784
siječanj 2010.	11.234

⁵ Dostupno na http://www.mzss.hr/zdravstvo_i_socijalna_skrb/socijalna_skrb/statisticka_izvjesca

Broj isplaćenih pomoći za ogrjev 2006.-2011.

2011. (do 31. srpnja)	1.997
2010.	23.073
2009.	18.901
2008.	23.209
2007.	24.417
2006. (do 30. studenog)	12.994

Uoči znatnijeg poskupljenja električne energije 2008. godine, Vlada je donijela Odluku kojom se pokušalo ublažiti cjenovni udar na kućanstva. Problem je u tome što je kriterij za „oslobađanje“ od novouspostavljenih cijena, odnosno za subvenciju dijela povećanih cijena bila potrošnja (ekvivalent godišnje potrošnje) kućanstva. Stoga ova socijalna mjera, premda je na nju tijekom protekle tri godine dok je bila na snazi potrošeno oko 360 milijuna kn, nije bila dobro ciljana.

Poseban problem na području sustava socijalne skrbi u cijelosti predstavlja nepostojanje adekvatne statistike i podataka, kao i činjenica da još uvijek nije profunkcionirao Osobni identifikacijski broj (OIB). Uvjeti za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć kao i iznosi socijalnih naknada uglavnom ovise o arbitarnoj volji javnih vlasti (postotak od proračunske osnovice, iznos koji je godinama isti) pa ne postoji ni sustav automatske indeksacije naknada.

Fragmentiranost nadležnosti, kao i samih socijalnih pomoći i naknada koje se financiraju javnim novcem, nepostojanje njihova jedinstvenog registra (kataloga), neumreženost i pomanjkanje međusobne koordinacije institucija uzrok su netransparentnosti, nesnalaženja pojedinca koji se nalazi u socijalno ugroženoj situaciji te nedostatkom svrhovite usmjerenoštiti naknada onima kojima je neophodna.

4.2 USKLAĐIVANJE S TREĆIM ENERGETSKIM PAKETOM EU

Republika Hrvatska trenutno je u procesu usklađivanja energetskog zakonodavstva s Trećim paketom energetskih propisa Europske unije, što je obveza preuzeta u pristupnim pregovorima prilikom privremenog zatvaranja Poglavlja 15 - Energija, u studenome 2009. godine.

Treći energetski paket odnosi se na tržišta električne energije i prirodnog plina, a usvojen je od strane Europskog parlamenta i Vijeća EU 13. srpnja 2009. godine. Paket se sastoji od dviju direktiva koje reguliraju unutrašnje tržište električne energije i prirodnog plina (Direktiva 2009/72/EZ i Direktiva 2009/73/EZ) te pripadajućih uredbi. Rok kojeg je Europska komisija zadala zemljama članicama kao krajnji datum za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva je 3. ožujka 2011. godine, a operatorima prijenosnih sustava 3. ožujka 2012. godine.

Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s Trećim paketom izazvalo je široku stručnu i političku raspravu. Nacrti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o energiji, Zakona o tržištu električne energije i Zakona o izmjenama i dopunama zakona o tržištu plina dovršeni su u svibnju 2011. godine, no uslijed velikog broja naknadno pristiglih primjedbi u trenutku pisanja ovog dokumenta još uvijek se ne nalaze u proceduri Hrvatskog sabora.

Iako je usklajivanje s Trećim energetskim paketom izazvalo široku raspravu u pogledu regulacije hrvatskog energetskog sektora (posebno u pogledu pitanja vlasničkog ili funkcionalnog razdvajanja elektroenergetskih djelatnosti koje su trenutno organizirane u okviru HEP-a), znatno je manje pozornosti posvećeno socijalnim posljedicama daljnje liberalizacije energetskih tržišta, kao i odredbama direktiva Trećeg paketa koje se odnose na zaštitu ugroženih kupaca, iako je očito da se radi o skupini koja će biti značajno pogodjena prelaskom na tržišno određivanje cijena električne energije i plina.

Obje direktive Trećeg energetskog paketa u preambuli izričito govore o obvezama u okviru javne usluge i o zaštiti kupaca, te ističu da se mora osigurati da svi kupci energije, a posebno oni najranjiviji, imaju koristi od liberalizacije tržišta (2009/72/EZ, članak 50. preambule; 2009/73/EZ, članak 47. preambule).

Preambule objiu direktiva također sadrže članke o energetskom siromaštvu, koje se navodi kao rastući problem unutar Zajednice (2009/72/EZ, članak 53. preambule; 2009/73/EZ, članak 50. preambule). U tom dijelu direktive od država članica koje se suočavaju s problemom energetskog siromaštva, te koje to dosad nisu učinile, zahtijevaju izradu nacionalnih akcijskih planova ili drugih odgovarajućih okvira za rješavanje problema energetskog siromaštva, s ciljem smanjivanja broja ljudi koji se nalaze u takvoj situaciji. Države članice trebale bi osigurati potrebnu opskrbu energijom ranjivih kupaca, pri čemu se sugerira korištenje integriranog pristupa u okviru socijalne politike, odnosno mjera koje bi mogle uključiti socijalne politike ili poboljšanje energetske učinkovitosti u kućanstvima.

Za razliku od preambula, koje nisu pravno obvezujuće ali su svejedno relevantne pri tumačenju smisla i namjere direktiva pred Europskim sudom pravde, obje direktive izričito zahtijevaju od država članica (2009/72/EZ, članak 7.; 2009/73/EZ, članak 3.) da poduzmu odgovarajuće mjere za zaštitu krajnjih kupaca, a posebno onih ranjivih. Od država članica zahtijeva se da definiraju koncept ranjivog (ugroženog) kupca, koji se može odnositi na energetsko siromaštvo, te kojem će, između ostalog, biti zabranjeno onemogućiti potrošaču opskrbu električnom energijom u kritičnim trenucima. Od država članica zahtijeva se da osiguraju primjenu prava i obaveza vezanih uz ranjive kupce.

U nacrtima energetskih zakona predstavljenim u svibnju 2011. godine hrvatski zakonodavac odlučio je koncept ugroženog kupca definirati Zakonom o energiji. Predloženi nacrti zakona o tržištima električne energije i prirodnog plina potom se referiraju na definiciju navedenu u Zakonu o energiji.

Prijedlog Izmjena i dopuna Zakona o energiji definira ugroženog kupca kao „kupca iz kategorije kućanstva koji zbog socijalnog položaja i/ili zdravstvenog stanja ima pravo korištenja mreže i/ili opskrbe energijom pod posebnim uvjetima“. Prijedlog Zakona nadalje navodi da status ugroženog kupca može imati krajnji kupac iz kategorije kućanstva ako u kućanstvu takvog kupca žive osobe (a) kojima su tijela nadležna za socijalna pitanja utvrđila stanje ugroženog socijalnog statusa i potrebu za tim oblikom socijalne pomoći, odnosno (b) kojima je utvrđen određeni stupanj invaliditeta, osobe s posebnim potrebama ili osobe lošeg zdravstvenog stanja kod kojih može nastupiti ugroženost života ili zdravlja zbog ograničenja ili obustave opskrbe energijom. Za utvrđivanje statusa ugroženog kupca nadležno bi bilo tijelo zaduženo za socijalnu skrb, koje bi takav status dodjeljivalo u propisanoj proceduri pojedinačnim aktom, te

određivalo razinu potpore ugroženom kupcu, odnosno opseg i vrstu prava koja mu pripadaju s obzirom na utvrđen status, kao i način sudjelovanja u podmirenju troškova socijalnog minimuma potrošnje energije i dr..

Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o tržištu električne energije zadužuje operatera distribucijskog sustava za osnivanje i vođenje registra ugroženih kupaca. Prema Nacrtu Zakona o tržištu plina, pak, za vođenje registra ugroženih kupaca odgovorno je ministarstvo nadležno za socijalnu skrb. Nacrti oba zakona određuju da se ugroženim kupcima u slučaju neplaćanja ne može obustaviti isporuka električne energije i plina.

Nacrti oba zakona navode da registar mora, između ostalog, sadržavati vrstu povlaštenog tretmana ugroženog kupca i posebna prava koja taj kupac ima u statusu ugroženog kupca. Prema nacrtima oba zakona, upis u registar ugroženih kupaca obavlja se na temelju zahtjeva ugroženog kupca uz predočenje dokaza o statusu ugroženosti. Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o tržištu električne energije navodi da dokaze o statusu ugroženosti, kriterije za stjecanje statusa ugroženog kupca, postupak utvrđivanja statusa te opseg prava ugroženog kupca propisuje Vlada RH. Prema Nacrtu Zakona o tržištu prirodnog plina, za upis u registar potrebno je predočenje dokumenata „propisanih odgovarajućom uredbom Vlade RH“.

Mišljenje autora jest da potrebne dokaze o statusu ugroženosti, kriterije za stjecanje statusa ugroženog kupca, postupak utvrđivanja statusa te opseg prava ugroženog kupca ne bi trebala propisivati Vlada RH već ih treba utvrditi zakonom. Nadalje, držimo da bi ministarstvo nadležno za socijalnu skrb trebalo voditi jedinstveni registar primatelja socijalne pomoći, koji uključuje i „ugrožene kupce“, kako bi se primjenjivali jedinstveni kriteriji utvrđivanja ugroženosti kao i radi zaštite građanina-pojedinca od prekomernog administriranja (gubitka vremena i novca za pribavljanje potvrda za ostvarivanje različitih socijalnih prava).

Iako prijedlozi izmjena hrvatskih energetskih zakona u dijelu koji se odnosi na zaštitu ugroženih kupaca formalnopravno nisu u suprotnosti s direktivama s kojima se usklađuju, predloženim rješenjima propuštena je prilika da se status ugroženog kupca definira uz pomoć koncepta energetskog siromaštva kao što direktive sugeriraju, te što bi bilo na tragu naprednijih rješenja među europskim državama. Definiranje pojma „energetskog siromaštva“ omogućilo bi, s jedne strane, bolje ciljanje mjera za ublažavanje socijalnih posljedica primjene novih zakona odnosno liberalizacije energetskih tržišta , te s druge strane postavilo temelje za oblikovanje mjera koje bi istovremeno imale socijalne učinke i učinke na zaštitu okoliša (ulaganje u obnovu stambenih objekata ugroženih kupaca u cilju povećanja njihove energetske učinkovitosti, što istovremeno smanjuje njihove troškove za energente i potrošnju energije odnosno emisiju stakleničkih plinova).

Osim toga, problematično je što su kriteriji i opseg prava zaštićenih i ugroženih korisnika prepušteni pozakonskim aktima, koji mogu biti usvojeni bez savjetovanja socijalnih partnera i zainteresirane javnosti te su znatno podložniji kasnjim arbitarnim promjenama. Iako je predlagatelj energetskih zakona Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (Uprava za energetiku), imajući u vidu iznimne socijalne posljedice liberalizacije energetskih tržišta, ovi su zakoni, odnosno njihovi dijelovi koji se odnose na zaštitu ugroženih kupaca, trebali biti izrađeni u ravnopravnoj suradnji s drugim relevantnim ministarstvima (posebice ministarstvom nadležnim za socijalnu skrb) i socijalnim partnerima, kako bi se, kao što

direktive Trećeg energetskog paketa sugeriraju, stvorio sustav zaštite ugroženih kupaca integriran u širi nacionalni okvir socijalne politike.

Liberalizacija energetskih tržišta i njezine socijalne posljedice zahtijevaju davanje daleko veće pozornosti socijalnim pitanjima od strane državnih institucija odgovornih za regulaciju energetskog sektora nego što je to bio slučaj do sada, ali također i sustavno uključivanje pitanja energetskog siromaštva u područje nacionalne socijalne politike.

4.3 UGOVOR O ENERGETSKOJ ZAJEDNICI JUGOISTOČNE EUROPE

Ugovor o energetskoj zajednici za jugoistočnu Europu potписан je 25. listopada 2005. godine u Ateni između Europske unije i devet zemalja jugoistočne Europe (Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Rumunjska, Srbija i Kosovo⁶). Stupanjem Ugovora na snagu 1. srpnja 2006. godine stvoreno je zajedničko regionalno tržište električne energije i plina u jugoistočnoj Europi, koje će se postepeno uključiti u zajedničko tržište EU. Jedna od posljedica Ugovora i procesa koji mu je prethodio za zemlje jugoistočne Europe bila je liberalizacija energetskih tržišta i prije ulaska tih država u punopravno članstvo EU.

Budući da je Ugovor regulirao samo pitanja tržišta energije, a ne i socijalne posljedice harmonizacije sa zakonodavnim i regulatornim okvirom EU, na inicijativu sindikalnih organizacija u Regiji i njihovih europskih asocijacija, 18. listopada 2007. godine zemlje-potpisnice Ugovora o energetskoj zajednici potpisale su i Memorandum o razumijevanju o socijalnim pitanjima u kontekstu Energetske zajednice. Memorandumom je priznata potreba ugradnje socijalne dimenzije u Energetsku zajednicu, te su afirmirani principi temeljnih socijalnih prava, radničkih standarda i socijalnog dijaloga u kontekstu Energetske zajednice.

Priznavajući potrebu suočavanja s velikim socijalnim posljedicama provedbe Ugovora, potpisnici su se usuglasili u vezi nastojanja za razvojem „najveće moguće razine socijalne zaštite potrošača uskladene s održivim i konkurentnim tržištem“, kao i u vezi „uvodenja posebnih zaštitnih mjera koje će ograničiti utjecaj socijalnih i ekonomskih promjena na određene sektore društva, kada je to potrebno“. Memorandumom je utvrđeno da će svaka zemlja-potpisnica obraćati posebnu pažnju na zaštitu interesa najranjivijih potrošača, u skladu s člankom 3. Direktive 2003/54/EZ o općim pravilima za unutrašnje tržište električne energije plina i člankom 3. Direktive 2003/55/EZ općim pravilima za unutrašnje tržište prirodnog plina.

Memorandumom je predviđeno sastavljanje socijalnih akcijskih planova koji bi sadržavali „prikladne daljnje aktivnosti“ za bavljenje pitanjima socijalne dimenzije, a koji bi trebali biti sastavljeni u bliskoj suradnji sa socijalnim partnerima. Tako je socijalnim akcijskim planom trebalo navesti očekivane socijalne posljedice vezane posebice uz proces restrukturiranja sektora energetike i očekivani porast cijena energetika, te razraditi i razviti mјere pomoći za

⁶ U međuvremenu su Bugarska i Rumunjska postale članice EU, a Ugovoru su također pristupile Moldova i Ukrajina. Norveška, Turska i Gruzija imaju status promatrača.

radnike u energetskom sektoru kao i pomoći ranjivim društvenim skupinama, definirati kako prevenirati nedostatak goriva i dr..

Memorandumom je predviđeno i osnivanje Socijalnog foruma Energetske zajednice s ciljem „razmatranja socijalnih učinaka reforme energetskog tržišta“. Od 2008. godine Socijalni forum se sastaje jednom godišnje da bi pratio primjenu principa postavljenih u Memorandumu.

Za primjenu Memoranduma u RH odgovorne institucije su Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (Uprava za energetiku i rudarstvo, Uprava za trgovinu i unutarnje tržište i Uprava za rad), Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (Uprava za socijalnu skrb), Hrvatska energetska regulatorna agencija i Gospodarsko-socijalno vijeće.

Socijalni akcijski plan za Hrvatsku konačno je izrađen s više od godinu dana zakašnjenja u prosincu 2009. godine i upućen Tajništvu Energetske zajednice u Beču⁷. Međutim, Vlada RH Socijalni akcijski plan nikada nije usvojila, niti otpočela s provedbom u njemu navedenih aktivnosti.

⁷ Na engleskom jeziku plan je dostupan na <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/628186.PDF>

5 IZAZOVI I PREPORUKE

Hrvatska je napredovala u usklađivanju zakonodavstva i pravila igre sukladno međunarodnim standardima. Istovremeno, javne vlasti su previdjele socijalnu cijenu tih prilagodbi te nisu prepoznale nužnost da socijalna politika prati te promjene, predviđi posljedice i ublaži ih onima kojima je teret prilagodbe suviše težak. U suprotnom, s obzirom na klimu i finansijsku moć stanovništva, moglo bi se dogoditi da tijekom zime ljudi umiru u vlastitim domovima od posljedica pothlađivanja.

Brojni su zakonski propisi kojima se regulira sustav socijalnih naknada: od Zakona o socijalnoj skrbi do Zakona o otocima. U tom „moru“ propisa nema definicije „energetski siromašnog kućanstva“ ili „ugroženog korisnika“. Štoviše, sam pojam „energetskog siromaštva“ posve je prešućen u raspravama prilikom usvajanja zakonodavnog paketa iz područja energetike, premda je to pitanje već od početka devedesetih vrlo aktualno u Europi. **Preporuka je autora da se socijalna komponenta energetskih zakona regulira Zakonom o socijalnoj skrbi kojim bi se definirao i pojam „energetski siromašnog kućanstva“ ili „ugroženog korisnika“,** kao što bi i inače sva socijalna davanja, subvencije i ostale socijalne potpore trebale biti regulirane na jednom mjestu, navedenim Zakonom.

Nove strategije podrazumijevaju nove probleme i nove pristupe njihovu rješavanju. Sa stanovišta zadovoljavanja normalnih ljudskih potreba, najmanje su dva problema: pristup energiji i mogućnost plaćanja energije koju koristimo (oba su pitanja navedena i u direktivama Trećeg paketa).

Imajući u vidu da ne postoje podaci koliki je broj nastanjenih mjesta u Hrvatskoj koja nemaju pristup električnoj energiji, jedna od preporuka ovog dokumenta je da čim prije treba **provести analizu s ciljem utvrđivanja broja neelektrificiranih naselja** u Republici Hrvatskoj. Dodatno, preporuča se ispitivanje mogućnosti da se rješavanje tog problema dovede u vezu s još uvjek aktualnim planovima za rekonstrukciju ratom razrušene infrastrukture.

Uz pitanje mogućnosti pristupa energentima, još je aktualnije pitanje dostupnosti energije i energenata. U Hrvatskoj danas ne postoje podaci o broju domaćinstava koja nisu, i neće biti u mogućnosti platiti osnovne energetske usluge, čak ni na razini procjene. Nema ni podatka o broju stambenih jedinica (obiteljskih kuća, stambenih zgrada) kojima je nužno potrebna intervencija u smislu bolje izolacije i veće energetske učinkovitosti. Za rješavanje ovih problema trebalo bi u tom smislu **unaprijediti nacionalnu statistiku i praćenje navedenih podataka.**

U Hrvatskoj OIB još nije u funkciji, ne postoji (još) ni izračun minimalnog dohotka koji bi pojedincu i njegovoj obitelji trebao osigurati skromnu, ali ljudski prihvatljivu kvalitetu života. S obzirom na ozbiljnost ekonomskog i socijalnog stanja, nužno je pronaći uravnotežen pristup u implementaciji novih propisa s područja energetike i energetske učinkovitosti te socijalne politike - mreže potpora, subvencija, „povlaštenih“ kreditnih linija itd.

U pripremi osmišljene politike prilagodbe treba osvremeniti statistiku, uspostaviti relevantne, vjerodostojne podatke na lokalnim razinama, što prije OIB staviti u funkciju, definirati što je u

hrvatskim uvjetima „energetsko siromaštvo“ i ciljano osigurati ljudima pomoć u podmirivanju troškova osnovnih energetskih usluga.

Dosadašnje iskustvo u prenošenju „europskih pravila“ u nacionalno zakonodavstvo i praksu upućuje na selektivnost odabira i primjene. Naime, javne se vlasti lakše odlučuju primijeniti „tvrda“ pravila (ona koja moraju), primjerice vezana uz regulaciju tržišta, nego „meka“ pravila i preporuke na socijalnom području (koja ne moraju, pa se, u pravilu, ne trude iskoristiti EU standarde na način pune zaštite građana RH). Dijelom je to rezultat dugogodišnjeg nerazumijevanja javnih vlasti o potrebi uspostave i vođenja socijalne politike kao ključne javne politike koja utječe na održivi razvoj društva (već se ona svodi na socijalnu skrb), a dijelom utvrđivanja finansijskih prioriteta.

Koordinacija nadležnih tijela i institucija, međusobna usklađenost javnih politika, sagledavanje cjeline problema, te osmišljavanje i provođenje sveobuhvatnih i sustavnih mjera i politika u Hrvatskoj su još nedovoljno razvijeni i nisu prepoznati ne samo kao kriterij već kao nužnost efikasnosti i socijalne prihvatljivosti rješenja koja se nude. Mjere koje javnost drži nepravednim i neopravdanima izazivaju otpor, čime je njihova provedba otežana, a najčešće i nemoguća. Za prevladavanje ovog problema potrebno je **organizirati javna događanja i promotivne kampanje** putem kojih će se javnost upoznati s javnim politikama i njihovim ciljevima.

Europska pravila možemo primijeniti u korist najširih skupina stanovništva i time jačati vrijednosti solidarnosti i pripadanja europskom krugu vrednota.

Na kraju, u cilju unapređenja stanja i postizanja postavljenih ciljeva, držimo nužnim **uspostaviti međuresorno tijelo** (koje bi u najmanju ruku uključivalo MINGORP, MZSS i Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost), uz uključenost socijalnih partnera, koje bi koordiniralo i vodilo usklađenu politiku te u predložene mjere ugrađivalo socijalnu komponentu i osiguralo sredstva za takve namjene. Pojednostavljeno, to znači da Vlada RH treba **usvojiti Socijalni akcijski plan** (već dostavljen Tajništvu Energetske zajednice) i po njemu postupati.

6 PARTNERI



DOOR - Društvo za oblikovanje održivog razvoja

Unska 3, 10000 Zagreb, Hrvatska
www.door.hr
info@door.hr
tel: ++385 (0)1 6129 562
fax: ++385 (0)1 6129 890

SSSH - Savez samostalnih sindikata Hrvatske



Trg kralja Petra Krešimira IV. 2, 10000 Zagreb, Hrvatska
www.sssh.hr
sssh@sssh.hr
tel: ++ 385 (0)1 4655 616, ++ 385 (0)1 4655 013
fax: ++ 385 (0)1 4655 040



FER - Fakultet elektrotehnike i računarstva

Unska 3, 10000 Zagreb, Hrvatska
www.fer.hr
fer@fer.hr
tel: ++ 385 (0)1 6129 999
fax: ++ 385 (0)1 6170 007



IMO - Institut za međunarodne odnose

Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2 (P.O. Box 303), 10000 Zagreb, Hrvatska
www.imo.hr
ured@imo.hr
tel: ++ 385 (0)1 4877 460
fax: ++385 (0)1 4828 361



Ova publikacija financirana je iz sredstava EU u sklopu programa IPA 2008 komponenta I. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost svih partnera projekta i ni na koji se način ne može smatrati da odražava gledišta Europske unije.

7 IMPRESSUM

Izdavač: DOOR - Društvo za oblikovanje održivog razvoja

Za izdavača: Maja Božičević Vrhovčak

Autori: Marina Kasunić Peris

Ana Milićević Pezelj

Jagoda Milidrag Šmid

Darko Šeperić

Dizajn i prijelom: Effectiva Studio

ISBN: 978-953-55344-8-8