



ANALIZA ENERGETSKOG SIROMAŠTVA U HRVATSKOJ

Zagreb, srpanj 2021.

Izrađivač

Društvo za oblikovanje održivog razvoja
Janka Rakuše 1, Zagreb

Autori

Ivana Rogulj, Miljenka Kuhar, Matija Eppert



SADRŽAJ:

Sadržaj:.....	2
1. Cilj analize.....	1
2. Razumijevanje pojma energetske siromaštva	3
3. Plan Europske unije za suzbijanje energetske siromaštva.....	5
4. Zakonodavno uređenje energetike s pogledom na energetske siromaštvo u Republici Hrvatskoj .	8
4.1 Temeljni zakoni i strateški dokumenti	8
4.2 Energetske siromaštvo i energetika.....	8
4.2.1 Zakon o energiji.....	9
4.2.2 Zakon o tržištu električne energije	10
4.2.3 Zakon o energetske učinkovitosti.....	11
4.2.4 Treći i Četvrti nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti.....	12
4.2.5 Strategija energetske razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. godinu	14
4.2.6 Integrirani nacionalni energetske i klimatski plan za Republiku Hrvatsku za razdoblje od 2021. do 2030. godine	14
4.2.7 Dugoročna strategija za poticanje ulaganja u obnovu nacionalnog fonda zgrada Republike Hrvatske do 2050. godine.....	15
4.2.8 Plan korištenja financijskih sredstava dobivenih od prodaje emisijskih jedinica putem dražbi u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2017. do 2020. godine.....	16
4.2.9 Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026.	17
4.3 Učinak cijene	17
5. Povezanost energetike i socijalne skrbi	19
5.1 Zakonodavstvo na području socijalne skrbi	19
5.2 Ranjivi potrošači energije.....	20
6. Analiza promjena mjera	22
6.1 Mjere iz Četvrtog nacionalnog akcijskog plana energetske učinkovitosti	22
6.1.1 Program suzbijanja energetske siromaštva.....	22
6.1.2 Izgradnja kapaciteta za suzbijanje energetske siromaštva	22
6.1.3 Program energetske obnove obiteljskih kuća	22
6.1.4 Program energetske obnove višestambenih zgrada	23
6.2 Prijedlog mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti u kućanstvima za razdoblje 2014. do 2016. u okviru projekta CENEP	24
7. Pokazatelji energetske siromaštva.....	25
8. Zaključci i preporuke.....	30
9. Popis Korištene literature	32

1. CIJ ANALIZE

Cilj analize je pregled zakonodavstva u Republici Hrvatskoj u području energetike, ali i socijalne skrbi, kako bi se utvrdile postojeće mjere za suzbijanje energetske siromaštva i smjer budućeg razvoja javnih politika u području energetske siromaštva. Energetsko siromaštvo nije primarno energetski problem, već duboko zadire i u druga područja poput sustava socijalne skrbi, zdravstva i sl. Stoga rješavanje problema energetske siromaštva ne može biti isključivo u nadležnosti energetske sektora, već je potreban interdisciplinarni pristup kako pri definiranju problema tako i pri njegovom rješavanju.

Zbog velikog udjela troškova za energiju u ukupnom prihodu kućanstva, energetski siromašna kućanstva obično su prisiljena smanjiti svoje rashode za hranu, istovremeno smanjujući i ostale potrebe, što dovodi do opadanja kvalitete života. Ujedno, pretpostavka je da energetsko siromaštvo u velikoj mjeri korelira sa zdravstvenim stanjem stanovništva te da negativno utječe na mentalno zdravlje (zbog stresa uzrokovanog nemogućnošću podmirivanja troškova energije), ali i na fizičko zdravlje (zbog nemogućnosti održavanja adekvatne temperature doma, npr. niske temperature zimi, visoke ljeti). Prema terenskim istraživanjima koja je Društvo za oblikovanje održivog razvoja provelo u sklopu projekata REACH¹ i FER rješenja za bolju zajednicu², takav način života može uzrokovati poteškoće u obavljanju poslovnih i/ili kućanskih aktivnosti zbog narušenog zdravlja te utjecati na sudjelovanje ukućana u aktivnostima zajednice. Osim socijalnog aspekta, tu je i onaj energetski. Naime, energetski siromašne osobe najčešće žive u objektima niske energetske učinkovitosti što uzrokuje značajne gubitke energije te, u nekim slučajevima, nemogućnost postizanja adekvatnih uvjeta u kućanstvu unatoč značajnoj potrošnji energije. Uz to, takva kućanstva češće se griju na drva za ogrjev zbog pristupačnije cijene u odnosu na druge energente te zbog njegove dostupnosti. Međutim, takav način grijanja kućanstva sa sobom donosi i potencijalne opasnosti za zdravlje ukućana. Opasnosti koje se često pojavljuju su: neočišćen dimnjak ili peć, dotrajalost peći, neispravne instalacije i neučinkovit dotok zraka u peći te neispravno korištenje istih što onemogućuje optimalno izgaranje drva te time narušava zdravlje ukućana, uzrokuje prekomjernu potrošnju i istovremeno onečišćuje okoliš. Iako je ogrjevno drvo gotovo CO₂ neutralni energent, neracionalno trošenje drva uzrokuje prekomjernu sječū šuma što sa sobom vuče cijeli niz negativnih posljedica. Prema tome, energetsko siromaštvo je uzrok smanjenja kvalitete života zahvaćenih pojedinaca i negativnog utjecaja na okoliš, što ga politički čini još važnijim.

Problem energetske siromaštva posebno dolazi do izražaja u zemljama koje su u procesu energetske tranzicije jer cijene energije fluktuiraju zbog privatizacije i liberalizacije tržišta energije. Energetskom siromaštvu doprinosi i socio-ekonomska slika stanovništva pri čemu su u većoj opasnosti od energetske siromaštva upravo one skupine stanovništva čija su primanja ispodprosječna ili čak ispod granice siromaštva. U posebnom riziku su skupine stanovništva koje čine: nezaposleni, samohrani roditelji, umirovljenici, obitelji s većim brojem djece i dr. Smanjeni gospodarski rast, ekonomske

¹ Robić, S. (2016) Energetsko siromaštvo u Hrvatskoj - rezultati terenskog istraživanja provedenog u Sisačko-moslavačkoj županiji. URL: <http://www.door.hr/wp-content/uploads/2016/04/Energetsko-siromastvo-u-Hrvatskoj.pdf> [pristup: 12.01.2021.]

² Getaldić, A., Grdenić, G., Horvat, M., Robić, S., Rogulj, I. (2020) Preporuke za suzbijanje energetske siromaštva u Gradu Zagrebu. URL: <http://door.hr/wp-content/uploads/2020/09/FER-rjesenja-za-bolju-zajednicu-Preporuke-za-suzbijanje-energetskog-siromastva-u-Gradu-Zagrebu.pdf> [pristup 12.01.2021.]

mjere štednje i rast nezaposlenosti pridonose marginalizaciji određenih skupina stanovništva te smanjenju ulaganja u mjere socijalne politike. Jedan je od izazova s kojima se vlade ekonomski siromašnijih zemalja moraju suočiti je poboljšanje mogućnosti pristupa energiji.

2. RAZUMIJEVANJE POJMA ENERGETSKOG SIROMAŠTVA

Nemogućnost kućanstva da podmiri troškove svojih energetske potrebe utječe ne samo na kvalitetu života, već ima i druge ekonomske, društvene i ekološke posljedice. Energetsko siromaštvo često se opisuje i kao „siromaštvo gorivom“ ili „energetska ranjivost“, a nastaje kada kućanstvo ima neadekvatnu razinu osnovnih energetske usluga, kao što su: grijanje, hlađenje, rasvjeta i korištenje uređaja zbog nedostupnosti ili cjenovne nepristupačnosti energije. Brojni čimbenici uzrokuju energetsko siromaštvo. S jedne strane lokalni čimbenici poput prirodnih resursa, geografskog položaja, lokalnih politika, prihoda ili čak razine obrazovanja u kućanstvu igraju značajnu ulogu u pristupačnosti energiji, dok s druge postoje globalni čimbenici, odnosno makroekonomski, geopolitički i klimatski čimbenici koji također utječu na razinu energetske siromaštva³. Uzroke možemo naći i u visokim cijenama energije, energetske neučinkovitim zgradama i uređajima te u specifičnim energetske potrebama kućanstava, kao što su: kućanstva u kojima su osobe koje boluju od kroničnih bolesti, osobe s određenim stupnjem invaliditeta, osobe s posebnim potrebama i sl.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku o pokazateljima siromaštva i socijalne isključenosti u 2019. godini, stopa rizika od siromaštva u Hrvatskoj te godine iznosila je 18,3 %, dok je 2018. godine iznosila 19,3 %. Ako se iz dohotka izuzmu socijalni transferi i mirovine taj se udio povećava na 41,0% (2019) odnosno 42,9 % u 2018. godini. Stopa materijalne deprivacije u 2019 .godini iznosila je 19.6% Statistički podaci također pokazuju da si 6,6% stanovnika nije moglo priuštiti adekvatno grijanje u najhladnijim mjesecima. Kućanstva na kontinentu su u većem riziku od siromaštva u odnosu na Jadransku Hrvatsku, a prema analiziranim stopama rizika prema aktivnosti i dobi, najrizičnije kategorije su nezaposleni i osobe starije od 65 godina⁴.

Usprkos nizu analiza i dalje ne postoji jedinstvena i od svih prihvaćena jednoznačna definicija energetske siromaštva. Uz definiranje energetske siromaštva, velike izazove predstavlja i način mjerenja njegove pojave s obzirom na to da zadire u privatnost kućanstva, oscilira u različitim godišnjim dobima i u različitim geografskim uvjetima te je kulturno osjetljivo. Dodatna poteškoća je u definiranju odgovarajućih standarda energetske usluga što je dijelom rezultat kulturnih specifičnosti. Na primjer, kućanstvo u jednom geografskom području se može smatrati dobro zagrijanim ili osvjetljenim, dok u drugim područjima za to isto kućanstvo s jednakim uvjetima to nije slučaj.

Iako je načelno prihvaćeno da je energetsko siromaštvo nedostatak energetske usluga, vrlo je teško ovu definiciju učiniti mjerljivom, a samim time i korisnom. Nemogućnost mjerenja energetske siromaštva općeprihvaćenom jedinicom predstavlja veliku prepreku u njegovom suzbijanju. Taj je problem naglašen i u izvješću „Energy Poverty: What You Measure Matters“⁵ gdje je navedeno da je tumačenje zbroja različitih energetske usluga problematično jer, iako se svjetlost koju žarulja emitira i toplina koja se koristi za npr. zagrijavanje vode mogu pretvoriti u uobičajene energetske jedinice, one se ne mogu svesti na zajedničku jedinicu tj. višak jedne energetske usluge ne može zamijeniti

³ H., Reza Yeganegi, M., Beneki, B., Unger, S. i Moradghaffari, M. (2019) *Big Data and Energy Poverty Alleviation*. URL:https://www.researchgate.net/publication/336038876_Big_Data_and_Energy_Poverty_Alleviation [pristup: 11.01.2021.]

⁴ Državni zavod za statistiku. (2019) *Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti u 2018*. URL: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/14-01-01_01_2020.htm [pristup: 10.07.2021.]

⁵ C. Culver, L. (2017) *Energy Poverty: What You Measure Matters*. URL: https://ngi.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj14406/f/NGI_Metrics_LitReview%282-17%29.pdf [pristup: 11.01.2021.]

nedostatak neke druge. U izvješću su, osim problema vezanih uz definiciju i mjerenje energetske siromaštva navedena četiri moguća pristupa mjerenju energetske siromaštva, od kojih svaki ima svoje prednosti i mane te njihovi rezultati variraju u jednostavnosti, sveobuhvatnosti ili točnosti. Tako se energetske siromaštvo može mjeriti na temelju:

- pristupa energiji (pristup električnoj mreži i modernim uslugama kuhanja),
- potrošnje energije (količina potrošene energije ili prihod utrošen na energiju),
- ishoda korištenja energije koji se mogu mjeriti (utjecaj na zdravlje, utjecaj na okoliš, oportunitetni trošak i sl.),
- kvalitete isporučene energije (pouzdanost, cjenovna pristupačnost i sl.).

Svaki pristup drugačije identificira energetske siromašne što naglašava političke implikacije metričkog dizajna. Drugačije razumijevanje o tome tko su energetske siromašne i zašto su siromašne dovest će do različitih političkih odluka. Za poboljšanje sustava mjerenja energetske siromaštva u Izvješću se predlaže određivanje osnovnih energetske usluga koje bi trebale biti dostupne svakom kućanstvu te utvrđivanje razine siromaštva za svaku od njih, što bi trebalo biti proizvoljno, zbog različitosti u kulturnoj specifičnosti, kako je navedeno ranije u tekstu. Stoga su kod energetske siromaštva osim razine energetske učinkovitosti kućanstva i količine rashoda na energetske usluge, također značajni društveni, ekonomski i geografski čimbenici.

Međutim, trenutno ne postoji dogovor na nacionalnoj razini o minimalnim energetske potrebama kućanstva. Također, potrebno je još mnogo toga učiniti u izradi međunarodnog okvira mjerenja energetske siromaštva i uspostave sustava za prikupljanje podataka koji će omogućiti redovito izvještavanje o tom problemu.

3. PLAN EUROPSKE UNIJE ZA SUZBIJANJE ENERGETSKOG SIROMAŠTVA

Energetsko siromaštvo trenutno pogađa značajan broj europskih kućanstava i predstavlja rastući problem u Europskoj uniji. Procjenjuje se da 30 milijuna Europljana živi u energetsom siromaštvu. Iako je najveća stopa energetske siromaštva u zemljama Južne, Srednje i Istočne Europe, problem je prisutan u cijeloj Europi⁶.

Prema godišnjem izvješću⁷ Odbora za socijalnu zaštitu EU-a, između 2008. i 2017. godine zabilježeno je smanjenje broja ljudi koji su izloženi riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti za 4,2 milijuna. Međutim, to je još daleko od cilja europske strategije rasta „Europa 2020“⁸ kojom su se vlade država članica obvezale smanjiti taj broj za 20 milijuna ljudi.

Prema analizi Eurostata o siromaštvu i socijalnoj isključenosti u 2019. godini, u 27 država članica EU-a procijenjeno je da je 92,4 milijuna ljudi bilo izloženo riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, što je ekvivalentno 21,1 % stanovništva zemalja članica EU-27⁹. Podaci Eurostata pokazuju da je 2019. godine u 27 država članica EU 5,6 % ukupnog stanovništva živjelo u ozbiljnoj materijalnoj deprivaciji, što je najniži zabilježeni postotak od 2010. godine od kada Eurostat prati taj parametar¹⁰.

Izvješće o energetsom siromaštvu u Europskoj uniji¹¹ navodi da u 2016. godini, 44,5 milijuna Europljana nije moglo održavati svoje domove toplima, a 41,5 milijuna građana je imalo zaostatke u plaćanju računa za režije.

Globalna mreža neovisnih stručnjaka OpenExp 2019. godine objavila je izvješće o europskom indeksu energetske siromaštva¹² (eng. „European Energy Poverty Indeks“ - EEPI). Kompozitni indeks pomoću jedne vrijednosti prikazuje procjenu uzroka i simptoma energetske siromaštva, uzimajući u obzir geografsku razliku, razlike u klimi, razini prihoda i djelovanju politike među državama članicama EU-a. Kompozitni indeks energetske siromaštva (EEPI) izračunava se kao geometrijska sredina dvaju podindeksa (EDEPI i ETEPI) od kojih EDEPI (European Domestic Energy Poverty

⁶ Razvojna banka Vijeća Europe. (2019) *Energy Poverty in Europe - How energy efficiency and renewables can help*. URL: https://coebank.org/media/documents/CEB_Study_Energy_Poverty_in_Europe.pdf [pristup: 12.01.2021.]

⁷ Social Protection Committee. (2019) 2019 Annual Report from the Social Protection Committee URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8255&furtherPubs=yes> [pristup: 12.01.2021.]

⁸ Europa 2020: europska strategija rasta. URL: [https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/00%20Foto%20mobitel/Europski%20semestar/Dokumenti%20i%20publikacije/Bro%C5%A1ura%20Europa%202020%20\(EK%202014\).pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/00%20Foto%20mobitel/Europski%20semestar/Dokumenti%20i%20publikacije/Bro%C5%A1ura%20Europa%202020%20(EK%202014).pdf) [pristup: 12.01.2021.]

⁹ Living conditions in Europe - poverty and social exclusion. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion#Poverty_and_social_exclusion [pristup: 12.01.2021.]

¹⁰ Eurostat. Material deprivation statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Material_deprivation_statistics_-_early_results#Severe_material_deprivation_rate:_variations_between_countries [pristup: 12.01.2021.]

¹¹ European Energy Network. (2019) Poverty in the European Union. URL: <https://enr-network.org/wp-content/uploads/ENERGYPOVERTY-EnRPositionPaper-EnergyPoverty-Jan-2019.pdf> [pristup: 12.01.2021.]

¹² OpenExp. (2019) Power to the people: Upholding the right to clean, affordable energy for all in the EU. URL: https://www.openexp.eu/sites/default/files/publication/files/european_energy_poverty_index-eepep_en.pdf [pristup: 12.01.2021.]

Index) u obzir uzima parametre vezane uz potrošnju i korištenje energije u kućanstvu, a ETEPI (European Transport Energy Poverty Index) u obzir uzima parametre vezane uz transport. Ocjenom od 0 do 100 kompozitni indeks prvi put u Europskoj uniji omogućuje rangiranje i usporedbu energetske siromaštva po državama članicama EU-a. Indeksom se ne prikazuje broj ili udio ljudi koji živi u energetske siromaštva za svaku zemlju, nego prikazuje zemlje u kojima navedeni indeksi energetske siromaštva više ili manje prevladavaju, što ujedno i ukazuje na zemlje u kojima se primjenjuju učinkovite politike za suzbijanje energetske siromaštva ili one u kojima je potrebno više djelovati, specifično za svaki od navedenih indeksa. Što je veći indeks, to država bolje stoji u pogledu energetske siromaštva. Ovim se indeksom ukazalo da je sadašnja procjena energetske siromaštva u EU previše usredotočena na zimske uvjete. Naime, u hladnijim sjeverozapadnim dijelovima EU-a, gdje je bruto domaći proizvod (BDP) po stanovniku iznad prosjeka EU-a i gdje se već desetljećima primjenjuju propisi o energetske učinkovitosti građevina, energetske siromaštvo nije toliko ozbiljan problem u odnosu na druge države članice. U izvješću je također naglašeno da se mnogo veći broj ljudi ne može adekvatno hladiti ljeti, kao što je slučaj u južnim, jugoistočnim i baltičkim regijama Europske unije, gdje je BDP po stanovniku često ispod prosjek EU-a. U nekim državama kvaliteta građevina je bila toliko niska da su se ukućani neugodno osjećali zbog temperatura zimi i ljeti te su imali visoke izdatke za energetske usluge tijekom cijele godine.

Gledajući indeks energetske siromaštva kućanstva (EDEPI) pokazalo se da se 17 od 28 država članica u većoj ili manjoj mjeri suočava s energetske siromaštvo. Najnižu ocjenu u izvješću, prema kompozitnom indeksu, imale su Bugarska, Mađarska i Slovačka, dok su Švedska, Finska i Danska imale najvišu. Hrvatska je prema indeksu na 16. mjestu s iznosom indeksa 58,79, a zanimljivo je da je hlađenje kućanstava ljeti prepoznato kao značajniji problem od grijanja zimi. Hrvatska bi trebala raditi na ublažavanju svim dimenzija energetske siromaštva u kućanstvima.

Usvajanjem Trećeg energetske paketa 2009. godine, dio kojega su Direktiva 2009/72/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i Direktiva 2009/73/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina, Europska unija je priznala problem energetske siromaštva u državama članicama te ga je uključila u EU energetske politiku. Sukladno odredbama različitih pravnih akata koji čine treći energetske paket, države članice trebaju poduzeti odgovarajuće mjere zaštite krajnjih kupaca i posebno osigurati postojanje odgovarajućih zaštitnih mjera ranjivih kupaca na način da se prvo definiraju takvi kupci, a onda i zabrani isključivanje električne energije odnosno plina toj kategoriji kupaca u kritičnim razdobljima. Paketom se uspostavio zakonodavni okvir za zaštitu ranjivih potrošača na tržištu energije.

Sljedećim paketom „Čista energija za sve Europljane“ predstavljeni su posljednji napori Europske unije za ublažavanje energetske siromaštva u europskom zakonodavstvu, tzv. Četvrti energetske paket naglasak stavlja na veću energetske učinkovitost i pošteno postupanje prema „ranjivim“ potrošačima te njihovu zaštitu. Novim zakonodavnim prijedlozima o „čistoj“ energiji prvi puta je određena zajednička definicija energetske siromaštva kao seta uvjeta u kojima „pojedinci ili kućanstva nisu u mogućnosti adekvatno zagrijati ili omogućiti druge potrebne energetske usluge u svojim kućanstvima po pristupaćim cijenama“¹³.

Energetske siromaštvo se spominje u sljedećim dokumentima EU-a:

¹³ European Energy Network. (2019) Position Paper on Energy Poverty in the European Union.
URL: <http://enr-network.org/wp-content/uploads/ENERGYPOVERTY-EnRPositionPaper-EnergyPoverty-Jan-2019.pdf>
[pristup: 12.01.2021.]

- 1) Direktiva (EU) 2018/2002 o energetske učinkovitosti, gdje su navedene obvezne mjere za ublažavanje energetske siromaštva;
- 2) Direktiva (EU) 2018/844 o energetskim svojstvima zgrada, gdje je poboljšanje energetskih svojstava zgrade navedeno kao mjera za ublažavanje energetske siromaštva;
- 3) Uredba (EU) 2018/1999 o upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime, gdje je navedena obveza svake države članice da u svoje integrirane nacionalne energetske i klimatske planove uključi nacionalni okvirni cilj smanjenja energetske siromaštva;
- 4) Direktiva (EU) 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije, gdje se spominju planovi politika i mjera za ublažavanje energetske siromaštva te osiguravanje pristupa energiji za ugrožene potrošače u kritičnim razdobljima;
- 5) Direktiva (EU) 2018/2001 o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora, gdje se potiču zajednice obnovljive energije da unaprijede energetsku učinkovitost na razini kućanstava i doprinesu borbi protiv energetske siromaštva smanjenom potrošnjom i nižim tarifama opskrbe.

Uz to, Europska komisija je u siječnju 2018. godine pokrenula Opservatorij za energetske siromaštvo (EPOV)¹⁴, kako bi pomogla državama članicama u suzbijanju energetske siromaštva. Opservatorij omogućuje bolju transparentnost informacija i politike o energetskom siromaštvu prikupljanjem različitih izvora podataka i znanja u cijeloj Europskoj uniji, što omogućuje bolje mjerenje, nadzor, razmjenu znanja i najboljih praksi u suzbijanju energetske siromaštva.

U 2021. pokrenuti su nacionalni hubovi za energetske siromaštvo koji se nastavljaju na temeljima Europskog observatorija za energetske siromaštvo i čiji je cilj iskorijeniti energetske siromaštvo i ubrzati pravednu energetsku tranziciju europskih regija, gradova i općina. Misija ovog projekta je uspostaviti Savjetodavni centar za energetske siromaštvo sa sjedištem u Bruxellesu (EPAH) koji pruža tehničku pomoć jedinicama lokalne samouprave planirajući niz mjera za suzbijanje energetske siromaštva s ciljem postizanja pravedne i uključive tranzicije.

Društvo za oblikovanje održivog razvoja je nacionalna kontaktna točka za Savjetodavni centar za energetske siromaštvo.

¹⁴ Energy poverty Observatory. URL: <https://www.energypoverty.eu/> [pristup: 12.07.2021.]

4. ZAKONODAVNO UREĐENJE ENERGETIKE S POGLEDOM NA ENERGETSKO SIROMAŠTVO U REPUBLICI HRVATSKOJ

4.1 Temeljni zakoni i strateški dokumenti

Glavni zakoni koji uređuju sektor energetike u Hrvatskoj su:

- Zakon o energiji (Narodne novine, broj: 120/12, 14/14, 102/15, 68/18)
- Zakon o regulaciji energetske djelatnosti (Narodne novine, broj: 120/12, 68/18)
- Zakon o tržištu električne energije (Narodne novine, broj: 22/13, 95/15, 102/15, 68/18, 52/19)
- Zakon o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji (Narodne novine, broj: 100/15, 123/16, 131/17, 111/18)
- Zakon o energetske učinkovitosti (Narodne novine, broj: 127/14, 116/18, 25/20, 32/21, 41/21)
- Zakon o tržištu plina (Narodne novine, broj: 18/18, 23/20)
- Zakon o tržištu toplinske energije (Narodne novine, broj: 80/13, 14/14, 102/14, 95/15, 76/18, 86/19)

Ostali važniji podzakonski akti i strateški dokumenti su:

- Pravilnik o energetske bilanci (Narodne novine, broj: 33/03)
- Uredba o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava (Narodne novine, broj: 95/15)
- Uredba o kriterijima za stjecanje statusa zaštićenog kupca u uvjetima kriznih stanja u opskrbi plinom (Narodne novine, broj: 65/15)
- Uredba o mjesečnom iznosu naknade za ugroženog kupca energenata, načinu sudjelovanja u podmirenju troškova energenata korisnika naknade i postupanju nadležnih centara za socijalnu skrb (Narodne novine, broj: 102/15)
- Pravilnik o sustavu obveze energetske učinkovitosti (Narodne novine, broj: 41/19)
- Pravilnik o sustavu za praćenje, mjerenje i verifikaciju ušteda energije (Narodne novine, broj: 33/20)
- Strategija energetske razvoja Republike Hrvatske (Narodne novine, broj: 130/09)
- Strategija energetske razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. godinu (Narodne novine, broj: 25/20)
- Integrirani nacionalni energetske i klimatske plan za Republiku Hrvatsku za razdoblje od 2021. do 2030. godine
- Dugoročna strategija za poticanje ulaganja u obnovu nacionalnog fonda zgrada Republike Hrvatske do 2050. godine
- Strategija niskougljičnog razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. godinu (Narodne novine, broj: 63/21)
- Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026.

4.2 Energetske siromaštvo i energetika

Energetski sektor u Republici Hrvatskoj posljednjih godina se usklađivao s novim paketom Europske unije „Čista energija za sve Europljane“ zbog ispunjavanja obveza EU-a iz Pariškog sporazuma. Cilj

ovog paketa je, na nacionalnim razinama, osiguravanje pristupa sigurnoj, konkurentnoj i održivoj energiji te stvaranje povezanijeg i fleksibilnijeg tržišta energije orijentiranog na potrošače.

U Hrvatskoj još uvijek nije točno utvrđen broj „ugroženih kupaca energije“ niti su jasno definirani kriteriji za prikupljanje podataka i utvrđivanje energetske siromaštva. Na „Treći energetske paketa“ Europske unije kojim se tražilo rješavanje energetske siromaštva, Hrvatska je odgovorila „Uredbom o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava“ koja je energetske siromaštvo izjednačila s ekonomskim siromaštvom i „Uredbom o kriterijima za stjecanje statusa zaštićenog kupca energije“. Do sada je u Hrvatskoj utvrđena skupina kućanstava kod koje postoji veća vjerojatnost pojave energetske siromaštva, a to su socijalno ugrožena kućanstva, kućanstva sa samohranim roditeljima, kućanstva u kojima žive umirovljenici, osobe kojima je utvrđen određeni stupanj invaliditeta, osobe s posebnim potrebama ili osobe lošeg zdravstvenog stanja i sl.

4.2.1 Zakon o energiji

Zakon o energiji (Narodne novine, broj: 120/12, 14/14, 102/15, 68/18) prepoznaje takvu skupinu kućanstava kod koje postoji veća vjerojatnost pojave energetske siromaštva kao „ugroženog kupca“ koji se definira kao „kupac energije iz kategorije kućanstvo koji, zbog svog socijalnog položaja i/ili zbog zdravstvenog stanja, ima pravo na isporuku energije po posebnim uvjetima“. U Zakonu je također definiran status „ugroženog kupca“ koji može imati krajnji kupac iz kategorije kućanstva koji se opskrbljuje kroz obveznu javnu uslugu u okviru univerzalne usluge i/ili obveznu javnu uslugu opskrbe plinom i/ili uslugu opskrbe toplinskom energijom tarifnih kupaca, ako u kućanstvu takvog kupca žive osobe:

- kojima su tijela nadležna za socijalna pitanja utvrdila stanje ugroženog socijalnog statusa i potrebu za tim oblikom socijalne pomoći,
- 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.

„Krajnji kupci iz kategorije kućanstva koji ispunjavaju uvjete siromaštva propisane posebnim propisima imaju pravo na socijalni minimum potrošnje energije određene uvjetima opskrbe u stanu/kući u kojoj žive, brojnosti obitelji, zdravstvenim stanjem članova obitelji i ekonomskom statusu obitelji.“¹⁵

Prema Zakonu o energiji, kriterije za ugrožene kupce određuje Uredba o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava (Narodne novine, broj: 95/2015) prema kojoj status ugroženog kupca može imati krajnji kupac na umreženom sustavu iz kategorije kućanstva pod uvjetom da je:

- korisnik zajamčene minimalne naknade;
- član kućanstva koje je korisnik zajamčene minimalne naknade;
- korisnik osobne invalidnine;

¹⁵ Zakon o energiji, Narodne novine, broj: 120/12, 14/14, 95/15, 102/15, 68/18, članak 39.

- živi u kućanstvu s korisnikom osobne invalidnine.¹⁶

Uz to, Uredba naglašava da opskrbljivač krajnjeg kupca u kategoriji kućanstva prije davanja naloga za isključenje mora provjeriti trenutno stanje ugroženosti kupca u nadležnome centru za socijalnu skrb i o tome obavijestiti operatera sustava na koji je taj kupac priključen.

Nadležni centar za socijalnu skrb utvrđuje status ugroženog kupca te određuje iznos socijalne potpore ugroženom kupcu. Trenutno u Hrvatskoj naknada za ugroženog kupca energenata, odnosno sufinanciranje troškova električne energije iznosi najviše 200 HRK mjesečno što je definirano Uredbom o mjesečnom iznosu naknade za ugroženog kupca energenata, načinu sudjelovanja u podmirenju troškova energenata korisnika naknade i postupanju nadležnih centara za socijalnu skrb (Narodne novine, broj: 102/2015). Naknada se osigurava preko tzv. solidarne naknade koju uplaćuju kupci električne energije iz kategorije kućanstva i to u iznosu od 0,03 HRK za svaki kWh potrošene električne energije na koji nije uključen porez na dodanu vrijednost. Solidarna naknada se uplaćuje opskrbljivaču sukladno ugovoru o opskrbi krajnjega kupca, koji prikupljena sredstva jednom mjesečno uplaćuje na račun državnog proračuna,.. a evidentiraju se kao namjenska sredstva Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku. Potpisivanjem Sporazuma o suradnji na mjerama suzbijanja energetske siromaštva iz 2015. godine, predstavnici opskrbljivača električnom energijom (GEN-I, RWE i HEP) odrekli su se mogućnosti uvrštavanja solidarne naknade u cijenu energije. Iako HEP Opskrba primjenjuje navedenu Uredbu, istovremeno odobrava popust kupcima iz kategorije kućanstva od 0,03 HRK za svaki kWh potrošene električne energije, što znači da njihov račun za električnu energiju, koju plaćaju HEP Opskrbi, ostaje i dalje nepromijenjen.

Prema istom Zakonu o energiji donesena je i Uredba o kriterijima za stjecanje statusa zaštićenog kupca u uvjetima kriznih stanja u opskrbi plinom (Narodne novine, broj: 65/2015) koja definira „zaštićenog kupca“, pod kojim podrazumijeva i kućanstva, kao kupca koji ima pravo na opskrbu određenom količinom energije u slučaju djelomičnog poremećaja u opskrbi energijom.

4.2.2 Zakon o tržištu električne energije

Sukladno Zakonu o tržištu električne energije (Narodne novine, broj: 22/13, 102/15, 68/18, 52/19) operatori distribucijskog sustava imaju niz odgovornosti među kojima je i osnivanje i vođenje registra ugroženih kupaca. Naime, u Zakonu stoji da kupci iz kategorije kućanstva koji imaju pravo na opskrbu u okviru univerzalne usluge izaberu ili koriste po automatizmu taj način opskrbe. To se odnosi samo na one koji su od nadležnog tijela za socijalnu skrb ishodili odluku o statusu ugroženog kupca i one koji imaju pravo na posebnu zaštitu u skladu s odredbama ovoga Zakona i zakona kojima se uređuje energetska sektor te propisima o zdravstvenoj zaštiti i socijalnoj skrbi. Nadležno tijelo za socijalnu skrb utvrđuje status ugroženog kupca i određuje razinu socijalne potpore ugroženom kupcu, odnosno vrstu i opseg prava koja mu pripadaju s obzirom na utvrđeni status te način sudjelovanja u podmirenju troškova socijalnog minimuma potrošnje električne energije.

Zakonom je definirano da zaštićeni kupac ima pravo na opskrbu određenom količinom električne energije u slučaju kriznih situacija. Opskrbu zaštićenih kupaca obavlja zajamčeni opskrbljivač. U slučaju krizne situacije za vrijeme njezinog trajanja proizvođači električne energije proizvedenu električnu energiju moraju prvo ponuditi zajamčenom opskrbljivaču.

¹⁶ Uredba o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava, Narodne novine, broj: 120/12, 14/14, 95/15, 102/15, 68/18, članak 4.

Još jedan način pomoći energetskegroženim kućanstvima je Odluka o visini naknade za korištenje prostora koje koriste proizvodna postrojenja za proizvodnju električne energije (Narodne novine, broj: 84/2013, 101/2013 i 72/2015) koja je donesena na temelju Zakona o tržištu električne energije, a na snazi je od 2013. godine. Ovom su Odlukom energetske subjekti, odnosno vlasnici proizvodnih postrojenja za proizvodnju električne energije, dužni za prostore na kojima su izgrađene elektrane jedinicama lokalne samouprave, odnosno općinama i gradovima, plaćati naknadu koja bi se trebala koristiti za programe socijalne skrbi, odnosno pomoći energetskegroženim kategorijama stanovništva, a sukladno odredbama Strategije za borbu protiv siromaštva i socijalnog isključenja u Republici Hrvatskoj (2014.-2020.).

4.2.3 Zakon o energetskegrožnoj učinkovitosti

Cilj Zakona o energetskegrožnoj učinkovitosti (Narodne novine, broj: 127/14, 116/18, 25/20) je, između ostalog, poboljšanje sigurnosti opskrbe energijom, zadovoljavanje potreba potrošača energije te ispunjavanje međunarodnih obveza Republike Hrvatske među kojima je i poticanje mjera energetske učinkovitosti u svim sektorima potrošnje energije. Učinkovito korištenje energije od interesa je za Republiku Hrvatsku jer se time omogućuje: „smanjenje negativnih utjecaja na okoliš iz energetskegrožnog sektora, poboljšanje sigurnosti opskrbe energijom, zadovoljavanje potreba potrošača energije i ispunjavanje međunarodnih obveza Republike Hrvatske u području smanjenja emisije stakleničkih plinova i to poticanjem mjera energetske učinkovitosti u svim sektorima potrošnje energije.“¹⁷

Prema tom Zakonu, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike trebalo je izrađivati trogodišnje Nacionalne akcijske planove energetske učinkovitosti, a čija je svrha prikazati stanja ušteda energije te potrebe u potrošnji energije, dugoročne ciljeve, mjere energetske učinkovitosti i pokazatelje za poboljšanje energetske učinkovitosti itd.

Zakon predviđa i da jedinice regionalne samouprave i veći gradovi izrađuju Akcijski plan energetske učinkovitosti koji treba sadržavati dugoročne ciljeve, uključujući i okvirni cilj ušteda energije, mjere i pokazatelje za poboljšanje energetske učinkovitosti u skladu sa Strategijom energetskegrožnog razvitka i drugim strateškim dokumentima Vlade Republike Hrvatske. Izmjenama i dopunama istog zakona 2018. godine u hrvatsko zakonodavstvo prenesene su odredbe Direktive 2012/27/EU Europskegrožnog parlamenta i Vijeća o energetskegrožnoj učinkovitosti kojima se predviđa da svaka država članica uvede sustav obveze energetske učinkovitosti u svrhu postizanja kumulativnog cilja ušteda energije u krajnjoj potrošnji do 31. prosinca 2020. godine.

U Zakonu o energetskegrožnoj učinkovitosti definirani su opskrbljivači koji imaju tu obvezu ušteda, dok su Pravilnikom o sustavu obveze energetske učinkovitosti (Narodne novine, broj: 41/2019), koji je stupio na snagu 2. svibnja 2019. godine, određeni socijalni ciljevi. Jedan od takvih ciljeva je smanjenje energetskegrožnog siromaštva u svrhu kojeg se potiče povećanje energetske učinkovitosti u prostorima za stanovanje korisnika naknade za ugroženog kupca energenata (sukladno propisu o socijalnoj skrbi) i u kućanstvima na područjima s razvojnim posebnostima. Pravilnikom je predviđeno da se nositelju ušteda izračun ušteda uvećava za 20 %, ako su ušteda rezultat mjera poduzetih u prostorima za stanovanje korisnika naknade za ugroženog kupca energenata, dok se izračun ušteda koje su rezultat mjera poduzetih u krajnjoj potrošnji na područjima s razvojnim posebnostima nositelju ušteda uvećava za 10%. Za sada nisu dostupni rezultati o ostvarenim uštedama opskrbljivača.

¹⁷ Zakon o energetskegrožnoj učinkovitosti, Narodne novine, broj: 127/14, 116/18, članak 3.

U Zakonu se također ističe obveza označivanja energetske učinkovitosti proizvoda povezanih s energijom sukladno zahtjevima Uredbe (EU) br. 2017/1369¹⁸. Sukladno zakonskoj odredbi gospodarski subjekti koji stavljaju na tržište ili na raspolaganje na tržištu proizvode povezane s energijom dužni su označivati te proizvode i pružiti standardizirane informacije o proizvodu u pogledu energetske učinkovitosti, potrošnje energije i drugih resursa proizvoda tijekom uporabe te dodatne informacije o tim proizvodima. Zahvaljujući takvim oznakama kupci mogu odabrati proizvode koji troše manje energije i tako uštedjeti novac. Međutim, trenutno ne postoji aktualan program sufinanciranja takvih proizvoda.

4.2.4 Treći i Četvrti nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti

Mjere kojima se planira postići smanjenje potrošnje putem mjera energetske učinkovitosti za određeno trogodišnje razdoblje bile su predviđene i Nacionalnim akcijskim planom energetske učinkovitosti.

U Trećem nacionalnom akcijskom planu energetske učinkovitosti za razdoblje 2014. – 2016., energetska siromaštvo je bilo spomenuto u mjeri Program energetske obnove obiteljskih kuća za razdoblje 2014.-2020. kao jedan od najznačajnijih očekivanih učinaka provedbe mjere, koji je trebao, između ostaloga, dovesti do smanjenja energetske siromaštva i općeg poboljšanja uvjeta stanovanja. Četvrti nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti bio je izrađen za razdoblje do kraja 2019. godine. Vlada Republike Hrvatske je isti usvojila na svojoj sjednici tek u siječnju 2019. godine i u njemu su bile navedene dvije mjere za suzbijanje energetske siromaštva.

Vidljivo je da je u razdoblju 2014.-2020. došlo do velikog pomaka u važnosti rasprave o energetske siromaštva na razini javnih politika u području energetike, posebice uzme li se u obzir činjenica da je mjera *Izgradnja kapaciteta za suzbijanje energetske siromaštva*, bila uključena u različite sektorske dokumente. Navedena mjera je trebala služiti za pružanje informacija o mjerama energetske učinkovitosti koje doprinose suzbijanju energetske siromaštva, kao i o mogućnostima sufinanciranja drugih aktivnosti koje dovode do njegova suzbijanja (korištenjem dostupnih sredstava iz europskih strukturnih, investicijskih fondova, ali i različitih nacionalnih izvora). Mjerom je bila predviđena uspostava mehanizama savjetovanja ugroženih kupaca u 15 gradova s više od 30000 stanovnika, kao i provedba mjera energetske učinkovitosti u kućanstvima u riziku od energetske siromaštva. Mjera se trebala provoditi kontinuirano, a njenu implementaciju trebao financirati Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost sredstvima stečenim od prodaje emisijskih jedinica. U 2017. godini nacionalno koordinacijsko tijelo za energetske učinkovitost istražilo je postojanje educiranih osoba koje će pružiti informacije zainteresiranim gradovima, dok su u 2018. i 2019. trebala biti pokrenuta najviše 3 centra za suzbijanje energetske siromaštva. Prije toga se trebalo provesti početno istraživanje stupnja ugroženosti populacije. Javno nije moguće pristupiti podacima o provedbi ove mjere.

Trajanje mjere Program za suzbijanje energetske siromaštva, bilo je predviđeno do 2026. godine. Ovom se mjerom predviđalo osmišljavanje i pokretanje sustavnog programa borbe protiv energetske siromaštva kroz provođenje mjera energetske učinkovitosti. Mjera je predviđala:

- zamjenu kućanskih uređaja po sistemu „staro za novo“;

¹⁸ Uredba 2017/1369 o utvrđivanju okvira za označivanje energetske učinkovitosti. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1369> [pristup: 13.01.2021.]

- unaprjeđenje ili zamjenu sustava grijanja (povećanje učinkovitosti sustava grijanja) i zamjene energenata (naročito električne energije i loživog ulja) okolišno, ekonomski i energetski povoljnijima, a poglavito sustavima koji koriste obnovljive izvore energije;
- implementaciju jednostavnih mjera energetske učinkovitosti.

Mjerom je bilo predviđena i uspostava sustava praćenja socio-demografskih i energetskih pokazatelja kojima se opisuje energetska siromaštvo na nacionalnoj razini, što bi trebalo doprinijeti jasnijem i transparentnijem prikupljanju podatka o ugroženim i energetski siromašnim kućanstvima. Uz to, planiralo se i provođenje mjera energetske učinkovitosti u 50.000 kućanstava (koliko ih trenutno ima status ugroženog kupca energije). Procijenjeno je da će u razdoblju 4. NAPEnU na godišnjoj razini u programu sudjelovati oko 330 kućanstava na području cijele Hrvatske, prosječne površine 70 m² životnog prostora te da je prosječan energetska razred zgrade F.

Vlada Republike Hrvatske je u siječnju 2019. godine podržala izradu „Programa suzbijanja energetske siromaštva koji uključuje korištenje obnovljivih izvora energije u stambenim zgradama na potpomognutim područjima i područjima posebne državne skrbi za razdoblje 2019. – 2021. godine“. Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja bilo je zaduženo da u roku od 90 dana, u suradnji sa Središnjem državnim uredom za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvom zaštite okoliša i energetike i Fondom za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost izradi Program koji još do danas nije donesen. Program nije trebao biti fokusiran na sva kućanstva koja ne mogu podmiriti račune za energetske usluge već samo na ona najsiromašnija. Tako bi mjere za suzbijanje energetske siromaštva zahvatile ukupno 413 stambenih zgrada s 5103 samostalne uporabne cjeline, bez obzira na njihovu vlasničku strukturu. Mjere bi se odnosile na sanacije ili rekonstrukcije krovništva, limarije i stolarije kao i neadekvatnih sirovina za ogrjev (peći u stanovima i kruta goriva). Sredstva potrebna za izradu Programa bila su osigurana u Financijskom planu Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost za 2019. godinu i projekcijama plana za 2020. i 2021. godinu.

Uz ovu mjeru u Četvrtom nacionalnom akcijskom planu energetske učinkovitosti i dalje je bila predviđena mjera Program energetske obnove obiteljskih kuća 2014.-2020. čiji je cilj suzbijanje energetske siromaštva povećanjem energetske učinkovitosti obiteljskih kuća ugroženih kućanstava koja su u riziku od energetske siromaštva. Vlada Republike Hrvatske je 14. svibnja 2020. godine donijela odluku o prihvaćanju novih izmjena i dopuna Programa energetske obnove obiteljskih kuća 2014. – 2020. koji će predstavljati pilot-projekt u suzbijanju energetske siromaštva u Hrvatskoj. U Programu je određen kriterij za energetske ugrožena kućanstva koji glasi da vlasnik obiteljske kuće ili član kućanstva s prebivalištem u obiteljskoj kući mora biti korisnik zajamčene minimalne naknade. Od ukupnog predviđenog iznosa od 142 milijuna HRK, 20% ukupnih sredstava (28,4 milijuna HRK) izdvojilo se za financiranje energetske obnove obiteljskih kuća građana koji su u opasnosti od energetske siromaštva. Država je takvim kućanstvima financirala energetske obnovu sa 100% potrebnog iznosa. Program je bio usmjeren primarno na obiteljske kuće do 400 m² građene prije 1987. godine te na njihovu obnovu poticanjem obnove vanjske ovojnice, zamjene sustava grijanja i korištenja obnovljivih izvora energije. Osim za energetske obnovu kuća, takvoj ranjivoj skupini građana iz Programa se planiralo osigurati i sredstva za energetske pregled i izradu energetske certifikata prije i nakon obnove, kao i pružanje tehničke pomoći s prijavom na poziv za koju su biti zaduženi energetske certifikatori.

Također, treba spomenuti i mjeru koja se nastavlja iz prethodnih Nacionalnih akcijskih planova energetske učinkovitosti, koja ima veliku važnost u borbi protiv energetske siromaštva, a to je

Program energetske obnove višestambenih zgrada 2014. - 2020. U Programu je navedeno da je među najznačajnijim očekivanim učincima, između ostalog, i smanjenje energetske siromaštva te da bi se provedbom ovoga Programa svakako obuhvatio dio takvih građana. Međutim, Programu, osim kriterija za energetske siromašne, nedostaje konkretnih mjera kojima bi se izašlo u susret energetski siromašnim građanima kod energetske obnove višestambenih zgrada. Program je bio usmjeren na obnovu zgrada izgrađenih prije 1987. godine i postizanje energetske razreda B, A ili A+. Obnova zgrade minimalno je uključivala toplinsku izolaciju vanjske ovojnice, a prema preporukama nakon energetske pregleda i druge mjere, kojima se smanjuje potrošnja toplinske energije u zgradi. Sastavni dio projekta integralne obnove mogle su biti i mjere kojima se smanjuje potrošnja energije i za druge potrebe, osim toplinskih, u skladu s preporukama energetske pregleda. Učinci mjere bi se trebali pratiti kroz nacionalni Sustav za praćenje, mjerenje i verifikaciju ušteda energije (SMIV).

4.2.5 Strategija energetske razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. godinu

U Strategiji energetske razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. godinu, koja je na snazi od kraja 2019. godine, naglašena je bitna uloga povećanja energetske učinkovitosti u smanjenju troškova energije te ublažavanju energetske siromaštva. Također se u Strategiji navodi da se očekuje potpisivanje novog Sporazuma o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje ESI fondova, od 2021. godine nadalje. Financiranje Europske investicijske banke i Europske banke za obnovu i razvoj, kao i Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI fondovi) i Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) predstavljaju financijske instrumente kojima EU pomaže državama članicama u postizanju energetske i klimatske ciljeva. U skladu s time, ističe se suradnja Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) s Europskom investicijskom bankom (EIB) i Europskom bankom za obnovu i razvitak (EBRD) s ciljem osmišljavanja, stvaranja i financiranja programa i projekata koji se odnose na obnovljive izvore energije, energetske učinkovitost i energetske siromašne kućanstva.

Strategija ističe i potrebu povezivanja programa provedbe pojedinih mjera energetske politike i primjene novih tehničkih i tehnoloških rješenja s mjerama smanjenja energetske siromaštva. U tom smislu prema Strategiji je potrebno izraditi, usvojiti i primjenjivati sveobuhvatni Program za suzbijanje energetske siromaštva koji će imati sljedeće komponente:

- jedinstveni model za podmirivanje troškova za energiju energetski siromašnim kućanstvima,
- energetske savjetovanje za energetske siromašne kućanstva i
- mjere energetske obnove i poboljšanja energetske učinkovitosti u energetski siromašnim kućanstvima.

4.2.6 Integrirani nacionalni energetske i klimatske plan za Republiku Hrvatsku za razdoblje od 2021. do 2030. godine

Ministarstvo zaštite okoliša i energetike u prosincu 2019. godine donijelo je Integrirani nacionalni energetske i klimatske plan za Republiku Hrvatsku za razdoblje od 2021. do 2030. godine, dokument obavezan za sve članice Europske unije radi postizanja ciljeva Pariškog sporazuma. Reviziju planova u smislu njihove konkretnosti i usklađenosti s politikama Europske unije provodi Europska komisija.

U Planu je navedeno da bi jedna od mjera za energetske učinkovitost također bila provođenje Programa za suzbijanje energetske siromaštva, sa sljedećim ciljevima:

- osigurati energetska savjetovanje za sve energetska siromašna građana Republike Hrvatske,
- uspostaviti sustav mjerenja i praćenja pokazatelja kojima se opisuje energetska siromaštvo na nacionalnoj razini i
- uspostaviti sustav povećanja energetske učinkovitosti na razini energetska siromašnih kućanstava i kućanstava u riziku od energetska siromaštva.

Vlada Republike Hrvatske u siječnju 2019. godine donijela je Zaključak o izradi Programa suzbijanja energetska siromaštva koji uključuje korištenje obnovljivih izvora energije u stambenim zgradama na potpomognutim područjima i područjima posebne državne skrbi za razdoblje 2019. – 2021. godine. Zaključkom se zadužilo Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja da u roku od 90 dana u suradnji sa Središnjem državnim uredom za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvom zaštite okoliša i energetike i Fondom za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost izradi navedeni Program. Sredstva potrebna za izradu Programa osigurana su u Financijskom planu Fonda za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost za 2019. godinu s projekcijama za 2020. i 2021. godinu, međutim, Program još nije donesen.

U Integriranom nacionalnom energetska i klimatska planu nisu procijenjena sredstva potrebna za provedbu još nedovršenog Programa za suzbijanje energetska siromaštva, a izvor financiranja bila bi sredstva obveznika sustava obveze energetske učinkovitosti i fondovi Europske unije. Metoda praćenja energetska siromaštva provodila bi se putem publikacije Državnog zavoda za statistiku i ostvarenih ušteda koje bi se pratile i dokazivale korištenjem metoda „odozdo-prema-gore“ prema Pravilniku o sustavu za praćenje, mjerenje i verifikaciju ušteda (Narodne novine, broj: 71/2015).

Još jedna mjera energetske učinkovitosti u navedenom Planu je Program energetske obnove višestambenih zgrada za razdoblje od 2021. do 2030., gdje je naglašeno da je potrebno razmotriti osnivanje posebnog fonda iz kojega će se troškovi refundirati energetska siromašnim kućanstvima ili kućanstvima u riziku od energetska siromaštva, kako bi se uklonila prepreka osiguravanja dovoljnog broja suglasnosti suvlasnika za energetska obnovu. Program će biti nastavak dosadašnjeg Programa energetske obnove višestambenih zgrada za razdoblje od 2014. do 2020. godine s detaljnim planom za razdoblje od 2014. do 2016. godine (Narodne novine, broj: 78/2014), gdje je smanjenje energetska siromaštva i opće poboljšanje uvjeta stanovanja navedeno kao jedan od najznačajnijih očekivanih učinaka provedbe ovoga Programa. Cilj Programa je utvrđivanje i analiza potrošnje energije i energetske učinkovitosti u postojećem stambenom fondu Republike Hrvatske, utvrđivanje potencijala i mogućnosti smanjenja potrošnje energije u postojećim stambenim zgradama, razrada provedbe mjera za poticanje poboljšanja energetske učinkovitosti u postojećim stambenim zgradama te ocjena njihovog učinka.

4.2.7 Dugoročna strategija za poticanje ulaganja u obnovu nacionalnog fonda zgrada Republike Hrvatske do 2050. godine

Vlada Republike Hrvatske je 2020. godine usvojila Dugoročnu strategija za poticanje ulaganja u obnovu nacionalnog fonda zgrada Republike Hrvatske do 2050. godine, kojom se između ostaloga predviđaju dvije mjere usmjerene na suzbijanje energetska siromaštva. U Strategiji se naglašava da se Integriranim nacionalnim energetska i klimatska planom predviđa izrada i implementacija Programa suzbijanja energetska siromaštva, ali i da je predviđena integracija kriterija energetska siromaštva u programe energetske obnove višestambenih zgrada i obiteljskih kuća za razdoblje 2021. - 2030. Ujedno u Strategiji se navodi da je Vladino donošenje Odluke o Izmjeni i dopuni Programa energetske obnove obiteljskih kuća (14. svibnja 2020. godine), te javni poziv koji je uslijedio temeljem ovih izmjena, a koji je bio usmjeren primarno prema energetska siromašnim kućanstvima jedan od prvih koraka u implementaciji mjera usmjerenih na sveobuhvatno suzbijanje energetska

siromaštva. Drugi korak je Nacrt Programa suzbijanja energetske siromaštva koji uključuje korištenje obnovljivih izvora energije u stambenim zgradama na potpomognutim područjima i područjima posebne državne skrbi za razdoblje 2021.-2025. godine. Svakako pozitivan pomak u implementaciji ovih mjera predstavlja činjenica da su građanima u riziku od energetske siromaštva, putem Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost osigurana dodatna sredstva za tehničku pomoć u pripremi dokumentacije.

Usvajanje i provedba Programa suzbijanja energetske siromaštva i usvajanje i provedba Programa suzbijanja energetske siromaštva koji uključuje korištenje obnovljivih izvora energije u stambenim zgradama na potpomognutim područjima i područjima posebne državne skrbi za razdoblje 2021. – 2025. godine su ujedno i dvije mjere čiju implementaciju Strategija predviđa.

Strategija je jedan od rijetkih javno dostupnih dokumenata koji spominje moguće kriterije koji bi se na nacionalnoj razini mogli koristiti za praćenje pokazatelja energetske siromaštva. Prijedlog kriterija koji je uključen u Strategiju rezultat je zajedničkog rada različitih dionika, te obuhvaća: korištenje zajamčene minimalne naknade; prihodi kućanstva; energetska razred zgrade; kvadratura po članu kućanstva; ukupni troškovi za energiju u odnosu na ukupne prihode kućanstva; ostale kategorije socijalnog statusa (invalidnina, dječji doplatak, umirovljenici s minimalnom mirovinom, socijalno zdravstveni cenzus, imovinsko-vlasnički cenzus i dr.

4.2.8 Plan korištenja financijskih sredstava dobivenih od prodaje emisijskih jedinica putem dražbi u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2017. do 2020. godine

Planom se predviđa korištenje tih sredstava za osmišljavanje i pokretanje sustavnog programa borbe protiv energetske siromaštva kroz provođenje mjera energetske učinkovitosti. U Planu je navedeno da će se mjere za suzbijanje energetske siromaštva sufinancirati sredstvima dobivenim od prodaje emisijskih jedinica putem dražbi. Naime, Republika Hrvatska je pristupanjem Europskoj uniji preuzela zajednički cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova za 20 % do 2020. godine u odnosu na 1990. godinu. Republika Hrvatska je 1. siječnja 2013. godine postala dio europskog sustava trgovanja emisijskim jedinicama (EU ETS) u sklopu kojeg danas sudjeluju 52 postrojenja i jedna zrakoplovna kompanija. EU ETS je međunarodni sustav za trgovanje emisijama stakleničkih plinova u Europskoj Uniji koji je pokrenut 2005. godine, a obvezuje većinu sudionika sustava na kupovanje emisijskih jedinica putem dražbi. Svrha uspostave ETS-a (zasnovanog na EU Direktivi 2003/87/EC) je omogućavanje provedbe mjera gospodarskih subjekata obuhvaćenih ETS-om na troškovno učinkovit način, a s ciljem izvršenja obveza preuzetih Kyotskim protokolom. Prvenstveno se želi da države članice ograniče ukupne emisije stakleničkih plinova iz postrojenja obuhvaćenih ETS Direktivom na vlastitom području, te s tom svrhom svakom operateru postrojenja izdaju rješenje za emitiranje točno određene količine emisije u obliku dodjele besplatne emisijske kvote, odnosno određenog iznosa prava na emisiju, pri čemu jedno 'pravo na emisiju' predstavlja dozvolu za emisiju jedne tone CO₂eq. Dodatne jedinice nabavljaju se putem dražbe u sustavu ETS. Ukupna količina jedinica za dražbe raspodjeljuje se na države članice EU primarno prema udjelu emisija države u ukupnoj emisiji iz sektora obuhvaćenih sustavom trgovanja na razini EU. Poduzeća mogu dobiti ili kupiti pojedinačne emisijske jedinice radi promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na isplativ i ekonomski učinkovit način.

Vlada Republike Hrvatske je prvi put 2014. godine donijela Odluku o donošenju Plana korištenja financijskih sredstava dobivenih od prodaje emisijskih jedinica putem dražbi u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2016. godine. Za četverogodišnje razdoblje od 2017. do 2020. godine donesen

je novi Plan za navedeno razdoblje temeljem Zakona o zaštiti zraka (Narodne novine, broj: 130/11, 47/14, 61/17, 118/18) u kojem je definirano da će se do 3,5 % sredstava, odnosno oko 28.875.000 HRK, upotrijebiti za borbu protiv energetske siromaštva. Međutim, u rujnu 2019. godine Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o donošenju izmjena i dopuna navedenog Plana kojom se taj udio smanjio na 2,65 %, no kako se ukupni iznos relativno povećao, nakon izmjene Odluke sredstva za mjere borbe protiv energetske siromaštva iznosila su 40 milijuna HRK.

U međuvremenu je donesen novi Zakon o zaštiti zraka (Narodne novine, broj: 127/19) koji je na snazi od 1. siječnja 2020. godine. Osim njega, od 1. siječnja 2020. na snazi je i novi Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja (Narodne novine, broj: 127/19) u kojem je predviđeno donošenje novog plana za korištenja financijskih sredstava dobivenih od prodaje emisijskih jedinica. Ovaj zakon navodi da se, počevši od 2021. godine, količina emisijskih jedinica na razini Europske unije postupno smanjuje uz primjenu linearnog faktora koji iznosi 2,2 %.

4.2.9 Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026.

Nacionalnim planom oporavka i otpornosti koji je usvojen u 2021. godini Republika Hrvatska kroz pet komponenti i jednu inicijativu (gospodarstvo; javna upravu, pravosuđe i državna imovina; obrazovanje, znanost i istraživanje; tržište rada i socijalna zaštita; Zdravstvo; inicijativa: obnova zgrada) u narednih 5 godina planira uložiti 48,2 milijardi kuna u 76 reformi i 146 investicija. Od toga u okviru inicijative obnova zgrada planira osigurati dio sredstava za financiranje programa energetske obnove stambenog sektora kroz koje će se ujedno provoditi i mjere za smanjenje energetske siromaštva. Planom nije detaljno specificirano koji udio sredstava u okviru programa energetske obnove će biti usmjeren prema kućanstvima u riziku od energetske siromaštva, odnosno prema mjerama koje doprinose suzbijanju energetske siromaštva.

4.3 Učinak cijene

Cijene energenata, zbog svoje dinamike i nelinearnosti, neizbježno imaju znatan utjecaj na proračun i životni standard kućanstva, pogotovo za ona s niskim prihodima. Povećanjem cijene energije, kućanstvima s niskim primanjima sve je teže plaćati račune i suočena su s opasnosti da postanu energetska siromašna, dok onima koja su već energetska ugrožena to predstavlja dodatne probleme. Zbog toga je cijena energije uistinu ključan faktor u rješavanju problema energetske siromaštva. Uz to, na konačnu cijenu energetske usluge utječe i visina PDV-a, koja trenutno iznosi 25 %, a kojeg krajnji kupci plaćaju u sklopu konačne cijene energije.

U Strategiji energetske razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. godinu naglašeno je da prilikom transformacije sadašnjeg energetske sektora u sektor niskih emisija energetske sustavi moraju i dalje ispunjavati svoju osnovnu svrhu, a to je sigurna opskrba energijom i energentima svih kupaca po pristupačnim cijenama i uz minimalan utjecaj na okoliš te poboljšanje životnog standarda uz osiguranje konkurentnih i prihvatljivih cijena energije. No ponekad su ti uvjeti kontradiktorni, kao što je slučaj potpore obnovljivih izvora energije kojima se smanjuje utjecaj na okoliš, ali zbog zajamčene cijene otkupa od proizvođača energije iz OIE rastu cijene za krajnje kupce.

Tako su građani dobili dodatne troškove na računu za električnu energiju od 1. rujna 2017. godine kada je Vlada Republike Hrvatske donijela Odluku o naknadi za obnovljive izvore energije i visokoučinkovitu kogeneraciju (Narodne novine, broj: 87/2017) koja predstavlja povećanje dodatka na

cijenu električne energije krajnjeg kupca s 0,035 kn/kWh na 0,105 kn/kWh. Takva naknada predstavlja obvezu svakog kupca električne energije s ciljem prikupljanja sredstava za poticanje izgradnje obnovljivih izvora električne energije. Sredstva od naknade prikuplja opskrbljivač i isplaćuje kao poticajnu cijenu povlaštenim proizvođačima za isporučenu električnu energiju sukladno odredbama tarifnog sustava za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije. To može imati za posljedicu stvaranje novih energetski siromašnih kućanstava koja su do sada živjela na rubu energetskog siromaštva.

S druge strane treba uzeti u obzir da su cijene energije u Hrvatskoj i dalje ispod prosjeka cijena Europske unije. Prema podacima dostupnim na Eurostatu¹⁹ vidljivo je povećanje iznosa naknade za troškove električne energije za kućanstva od prve polovice 2017. godine do prve polovice 2019. godine. U navedenom se razdoblju cijena električne energije za kućanstva u Hrvatskoj povećala za 10 %. Podaci također pokazuju da je Hrvatska u prvoj polovici 2019. godine imala jednu od najnižih cijena električne energije u Europskoj uniji, koja je bila skoro 40 % niža od prosjeka EU-a. Isto to može se reći i za cijenu prirodnog plina²⁰ koja je u istom razdoblju bila 40 % niža o prosjeka EU-a. Cijena plina za kućanstva od prve polovice 2017. godine do prve polovice 2019. godine se povećala za 5 %. Prema tome, vidljiva je tendencija povećanja cijena električne energije i prirodnog plina jer idu u smjeru poravnavanja s prosjekom cijena Europske unije.

Uz to, treba naglasiti i liberalizaciju tržišta električne energije u Hrvatskoj koja baš i nije uspjela, zbog čega nema prave konkurencije na tržištu. To će najvjerojatnije u budućnosti uzrokovati rast, a ne pad cijene električne energije. Također, Sporazum o suradnji na mjerama suzbijanja energetskog siromaštva kojim je HEP na sebe preuzeo troškove solidarne naknade, utemeljen je dogovorom Vlade Republike Hrvatske i opskrbljivača i u bilo kojem trenutku može prestati važiti, što bi povećalo cijenu električne energije za građane.

¹⁹ Eurostat. (2019) Electricity price statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_price_statistics#Electricity_prices_for_household_consumers [pristup: 13.01.2021.]

²⁰ Eurostat (2019) Natural gas price statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Natural_gas_price_statistics [pristup: 23.01.2021.]

5. POVEZANOST ENERGETIKE I SOCIJALNE SKRBI

5.1 Zakonodavstvo na području socijalne skrbi

Socijalna pravednost i vladavina prava među najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske, što znači da je država na sebe preuzela jamstvo osiguranja socijalnih prava, odnosno osnovnih egzistencijalnih potreba svojih građana. Nemogućnost kućanstva da si priušti odgovarajuće razine energetske usluga snažno je povezano s općim pojmom siromaštva. To potvrđuje važnost promjena gospodarskih i društvenih politika radi učinkovitijeg rješavanja energetske siromaštva i siromaštva općenito.

Tako je 2014. godine Radna skupina za izradu i praćenje provedbe strategije borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti izradila Strategiju borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj (2014.-2020.). U Strategiji su istaknuta tri glavna prioriteta: osiguravanje uvjeta za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti te smanjenje nejednakosti u društvu; osiguravanje uvjeta za sprečavanje nastanka novih kategorija siromašnih kao i smanjenje broja siromašnih i socijalno isključenih osoba te uspostava koordiniranog sustava potpore skupinama u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.

Područje socijalne skrbi i socijalnih naknada u Republici Hrvatskoj uređeno je većim brojem zakona i podzakonskih akata. Temeljni akt koji pokriva ovo područje je novi Zakon o socijalnoj skrbi (NN, br. 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19), koji je na snazi od 01. siječnja 2020. godine.

Osim Zakona o socijalnoj skrbi, ostali zakoni i podzakonski akti kojima se uređuje područje socijalne skrbi i socijalnih naknada u Republici Hrvatskoj su:

- Obiteljski zakon (NN, br. 103/15, 98/19),
- Zakon o udomiteljstvu (NN, br. 115/18),
- Zakon o doplatku za djecu (NN, br. 94/01, 138/06, 107/07, 37/08, 61/11, 112/12, 82/15, 58/18),
- Zakon o roditeljskim i roditeljskim potporama (NN, br. 85/08, 110/08, 34/11, 54/13, 152/14, 59/17),
- 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. 33/92, 57/92, 77/92, 27/93, 58/93, 02/94, 76/94, 108/95, 108/96, 82/01, 103/03, 148/13, 98/19),
- Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN, br. 16/17),
- Zakon o mirovinskom osiguranju (NN, br. 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16, 18/18, 62/18, 115/18, 102/19),
- Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN, br. 80/13, 137/13, 98/19),
- Zakon o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju (NN, br. 85/06, 150/08, 71/10),
- Zakon o doprinosima (NN, br. 84/08; 152/08; 94/09),
- Zakon o humanitarnoj pomoći (NN, br. 102/15, 98/19),
- Zakon o udrugama (NN, br. 74/14, 70/17, 98/19),
- Zakon o radu (NN, br. 93/14, 127/17, 98/19).

5.2 Ranjivi potrošači energije

Ministarstvo gospodarstva formiralo je 2012. godine Radnu skupinu za ugrožene potrošače koja je preporučila da se energetska siromašna kućanstva izjednače s onima koji primaju mjesečnu socijalnu naknadu prema Zakonu o socijalnoj skrbi i onima koji primaju invalidninu te da se uvede solidarna naknada od 0,03 HRK.

U oko 60 % jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj se isplaćuje pomoć za podmirenje troškova stanovanja, a godišnje takvi troškovi za državu iznose 72 milijuna HRK. Projektom „FER rješenja za bolju zajednicu“ Društva za oblikovanje održivog razvoja (DOOR) i partnera: Grad Zagreb i Fakultet elektrotehnike i računarstva (FER) napravljen je energetska pregled 102 kućanstva na području Grada Zagreba u 2019. godini. Terenskom analizom pokazalo se da zbog financijskih razloga:

- 82 % kućanstava smanjuje grijanje ispod željene razine,
- 36 % kućanstava koristi manje tople vode nego što bi htjeli,
- 19 % kućanstava ima manje toplih obroka nego što im odgovara,
- 35 % kućanstava ima poteškoća s plaćanjem računa za električnu energiju, vodu ili toplinsku energiju, (uzimajući u obzir da su mnogi napomenuli kako uvijek najprije podmire te račune, pa s preostalim prihodom raspoložu kako mogu),
- 31 % kućanstava za energiju izdvaja između 500 i 800 HRK mjesečno, a za njih 75 % troškovi iznose do 800 HRK mjesečno (uzimajući u obzir da taj iznos ne predstavlja svima jednako opterećenje). Dodatno, 8 % kućanstava za troškove za energiju izdvaja više od 50 % ukupnog prihoda kućanstva, a za 1 % kućanstava ti troškovi su veći od ukupnog prihoda svih članova kućanstva.

Zakonom o socijalnoj skrbi definirana su temeljna načela socijalne skrbi, uloga i zadaće socijalne skrbi, korisnička populacija, prava u sustavu socijalne skrbi, financiranje djelatnosti socijalne skrbi itd. Temeljem ovog Zakona definirana su prava u sustavu socijalne skrbi među kojima su naknada za troškove stanovanja i troškovi ogrjeva.

Naknada za troškove stanovanja prema članku 41. Zakona o socijalnoj skrbi odnosi se na najamninu, komunalne naknade, električnu energiju, plin, grijanje, vodu, odvodnju i druge troškove stanovanja. Pravo na takvu naknadu može dobiti samo korisnik zajamčene minimalne naknade. Jedinice lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb, pravo na naknadu troškova stanovanja priznaju do 50 % iznosa zajamčene minimalne naknade priznate samcu, odnosno kućanstvu. Iznos zajamčene minimalne naknade se donosi Odlukom o osnovici za izračun iznosa minimalne naknade (Narodne novine, broj: 157/2013) i trenutno iznosi 800 HRK. Iznos minimalne naknade za radno nesposobnog samca je u iznosu od 115 %, dok je za radno sposobnog samca 100 % od osnovice. Za samohranog roditelja iznos minimalne naknade je 100 %, za odraslog člana kućanstva je 60 %, za dijete je 40 %, a za dijete samohranog roditelja je 55 % od osnovice. Naknada za troškove stanovanja može se odobriti u novcu izravno korisniku ili da jedinica lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb djelomično ili u cijelosti plati račun pravnoj ili fizičkoj osobi koja je izvršila uslugu.

Pravo na troškove za ogrjev može također dobiti samac ili kućanstvo koji je korisnik zajamčene minimalne naknade koje se grije na drva i to na način da mu se jednom godišnje osigura 3 m³ drva ili odobri novčani iznos za podmirenje tog troška u visini koju odredi jedinica regionalne samouprave, odnosno Grad Zagreb.

Još jedna pomoć u sustavu socijalne skrbi je jednokratna naknada koja se osigurava samcu ili kućanstvu koje zbog trenutačnih materijalnih teškoća nije u mogućnosti podmiriti osnovne životne

potrebe nastale zbog rođenja ili školovanja djeteta, bolesti ili smrti člana obitelji, elementarne nepogode i slično. Ukupni iznos priznatih jednokratnih naknada u jednoj kalendarskoj godini ne može iznositi više od 2500 HRK za samca, odnosno 3500 HRK za kućanstvo. U osobito opravdanim slučajevima Centar za socijalnu skrb može priznati uvećanu jednokratnu naknadu u najvišem iznosu do 10000 HRK uz prethodnu suglasnost Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku.

Na kraju treba spomenuti i Zakon o otpisu dugova fizičkim osobama (Narodne novine, broj: 62/2018) temeljem kojeg se provode jednokratne mjere pomoći radi rješavanja problema blokiranih računa fizičkih osoba. Tako, npr. HEP otpisuje dugova fizičkim osobama do maksimalnog iznosa duga od 5000 HRK na ime glavnice duga i troškova, uvećano za pripadajuće kamate.

6. ANALIZA PROMJENA MJERA

Rast cijena energije u kombinaciji s lošom energetsom učinkovitošću stambenog fonda izaziva sve veći rizik od energetske siromaštva. Stoga bi ciljano ulaganje u energetske učinkovitost trebalo osigurati niske cijene energije za kućanstva, što je i jedna od konkretnih mjera koja se u Hrvatskoj posljednjih godina provodi za suzbijanje energetske siromaštva.

6.1 Mjere iz Četvrtog nacionalnog akcijskog plana energetske učinkovitosti

6.1.1 Program suzbijanja energetske siromaštva

Prema Četvrtom nacionalnom akcijskom planu predviđeno je osmišljavanje i pokretanje sustavnog programa borbe protiv energetske siromaštva kroz provođenje mjera energetske učinkovitosti za razdoblje od 1. siječnja 2017. – 31. prosinca 2026. godine. Na sjednici Vlade Republike Hrvatske, održanoj 23. siječnja 2019., donesen je Zaključak o izradi Programa suzbijanja energetske siromaštva koji se trebao izraditi u roku od 90 dana. Trenutno nema dostupnih javnih informacija u kojoj fazi izrade je navedeni Program.

6.1.2 Izgradnja kapaciteta za suzbijanje energetske siromaštva

Planom je predviđena i provedba mjere Izgradnja kapaciteta za suzbijanje energetske siromaštva koja je trebala biti preduvjet za uspješnu provedbu Programa borbe protiv energetske siromaštva. Mjera je trebala započeti 2017. godine kada je Nacionalno koordinacijsko tijelo trebalo istražiti postojeće kapacitete na polju energetske savjetovanja te procijeniti potrebe za dodatnim znanjima, razraditi mehanizam pružanja savjeta i kriterije za dodjelu sredstava zainteresiranim gradovima. Međutim, trenutno nema dostupnih javnih podataka o izvršenju navedenog. Također, nema dostupnih podataka ni o planiranom pokretanju najviše 3 centra za suzbijanje energetske siromaštva u 2018. i 2019. godini, kao ni o pokretanju mehanizama savjetovanja ugroženih kupaca i kupaca u riziku od energetske siromaštva u gradovima, što je bilo predviđeno u 2019. godini.

6.1.3 Program energetske obnove obiteljskih kuća

Prema podacima²¹ Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU), temeljem javnog poziva za sufinanciranje energetske učinkovitosti obiteljskih kuća koji je bio objavljen 2015. godine ukupno je sufinancirana energetska obnova 9300 kuća. Područja posebne državne skrbi i prva skupina otoka (nedovoljno razvijeni i nerazvijeni te mali, povremeno nastanjeni i nenastanjeni otoci) od Fonda su tada mogli dobiti sredstva za do 80 % troškova, brdsko-planinska područja i druga skupina otoka (svi otoci koji nisu razvrstani u prvu skupinu i poluotok Pelješac) do 60 %, dok su ostala područja mogla dobiti sredstva do 40 % troškova obnove obiteljskih kuća. Nema javno dostupnih podataka o broju obnovljenih obiteljskih kuća na navedenim područjima prema kojima bi se određivala visina bespovratnih sredstava. Prema Trećem Nacionalnom akcijskom planu energetske učinkovitosti za razdoblje od 2014. do 2016.²² u Programu energetske obnove obiteljskih kuća 2014. - 2020. očekivale

²¹ Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. URL: http://www.fzoeu.hr/hr/novosti/reagiranje_fonda_na_clanke_o_financiranju_obnove_kuca_na_otocima/ [pristup: 13.01.2021.]

²² Treći Nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti za razdoblje 2014. – 2016. URL: https://www.mingo.hr/public/3%20Nacionalni_akcijski_plan.pdf [pristup: 13.01.2021.]

su se do kraja 2016. godine investicije od 622,5 milijuna HRK i kumulativne uštede od 0,919 PJ energije. Međutim, zbog velike zainteresiranosti rezultati su prešli očekivanja u navedenom Planu, pa je tako u Godišnjem izvješću o napretku postignutom u ostvarenju nacionalnih ciljeva energetske učinkovitosti za 2016. godinu²³ za isto razdoblje ukupni iznos investicija bio 778.492.028,45 HRK (od čega je Fond isplatio 487.329.822,20 HRK), a kumulativna ušteda energije 1,10438 PJ. Prema Godišnjem izvješću o napretku postignutom u ostvarenju nacionalnih ciljeva energetske učinkovitosti za 2017. godinu²⁴, podaci ukazuju na daleko manje uštede u odnosu na vrijednosti planirane Četvrtim nacionalnim akcijskim planom²⁵ (planirano je 0,364 PJ, a ostvareno je 0,13767 PJ). Treba uzeti u obzir da je u 2017. godini investirano manje (124.569.862,54 HRK, od čega je Fond isplatio 83.492.801,91 HRK) nego je planirano za tu godinu (207,5 milijuna HRK). Podaci o investicijama i uštedama Programa u 2018. i 2019. godini nisu dostupni jer Godišnja izvješća o napretku postignutom u ostvarenju nacionalnih ciljeva energetske učinkovitosti za navedeno razdoblje nisu još objavljena zbog čega je Europska komisija uputila službenu opomenu Hrvatskoj i pozvala je da ispuni svoje obveze izvješćivanja o ciljevima povećanja energetske učinkovitosti.

6.1.4 Program energetske obnove višestambenih zgrada

U okviru Poziva „Energetska obnova višestambenih zgrada“ potpisana su 584 Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj, a do sada su radovi energetske obnove u okviru mjere Poticanja integralne obnove višestambenih zgrada završeni na više od 510 višestambenih zgrada²⁶. Stopa sufinanciranja iznosila je 60 %, neovisno o lokaciji, uz ograničenje maksimalnog iznosa poticaja na 13 milijuna HRK po projektu. U razdoblju od 2014. do 2016. godine očekivale su se investicije od 664,5 milijuna HRK i uštede energije od 0,73 PJ²² u 2016. godini, međutim ostvareno je samo 0,06332 PJ ušteda, dok su ukupne investicije bile također puno manje u iznosu od 77.433.196,05 HRK²³ (od čega je Fond isplatio 32.935.261,77 HRK). U 2017. godini također su ostvarene manje uštede energije od planiranih (planirano je 0,546 PJ²⁶, a ostvareno je 0,15528 PJ), dok je investirano 177.805.085,75 HRK (od čega je Fond isplatio 87.477.163,33 HRK²⁵). Usporedba ukupnih realiziranih i očekivanih investicija u 2017. godini nije moguća jer su javno dostupni samo podaci za planirane investicije do kraja 2019. godine, a koje iznose 343.699.098,00 HRK. Ostvareni podaci ušteda i investicija za 2018. i 2019. godinu za ovaj Program također nisu javno dostupni.

²³ Godišnje izvješće o napretku postignutom u ostvarenju nacionalnih ciljeva energetske učinkovitosti za 2016. godinu. URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/hr_annual_report_2017_hr.pdf [pristup: 13.01.2021.]

²⁴ Godišnje izvješće o napretku postignutom u ostvarenju nacionalnih ciljeva energetske učinkovitosti za 2017. godinu. URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/hr_annual_report_2018_hr.pdf [pristup: 13.01.2021.]

²⁵ Četvrti Nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti za razdoblje do kraja 2019. URL: <https://mzoe.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA%20ZA%20ENERGETIKU/Strategije,%20planovi%20i%20programi/Cetvrti%20nacionalni%20akcijski%20plan%20energetske%20ucinkovitosti%20za%20razdoblje%20do%20kraja%202019%20godine.pdf> [pristup: 13.01.2021.]

²⁶ Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja. URL: <https://mgipu.gov.hr/vijesti/234-kucanstava-obnovom-zgrade-ostvarilo-energ-ustede-od-53/10637> [pristup: 13.01.2021.]

6.2 Prijedlog mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti u kućanstvima za razdoblje 2014. do 2016. u okviru projekta CENEP

Društvo za oblikovanje održivog razvoja (DOOR) je zajedno s partnerima, u okviru projekta CENEP – Sudjelovanje građana u planiranju poboljšanja energetske učinkovitosti, 2016. godine razradilo niz preporuka²⁷ za oblikovanje budućih javnih politika vezanih uz energetske siromaštvo:

1. Preporuke za informativne mjere: aktivnosti na informiranju i savjetovanju građana moraju biti trajne, što znači da je potrebno održavati i proširivati mrežu info centara u gradovima u županijama u kojima građani mogu dobiti besplatne savjete kako poboljšati energetske učinkovitost u svom domu.
2. Preporuke za regulatorne mjere:
 - Regulativa iz područja graditeljstva: bitni zahtjevi za građevinu - ušteda energije i toplinska zaštita te minimalni udio obnovljivih izvora energije;
 - Regulativa iz područja toplinarstva: ugradnja individualnog mjerenja potrošnje toplinske energije i jasno definiranje energetske djelatnosti povezanih s toplinskom energijom;
 - Regulativa iz područja informativnih računa: propisivanje sadržaja računa kroz opće uvjete za opskrbu: preporučuje da se zahtjevi o informativnim računima uvrste u opće uvjete za opskrbu električnom energijom, prirodnim plinom i toplinskom energijom, koji se donose temeljem Zakona o energiji.
3. Preporuke za financijske mjere:
 - Program „Elektron manje“: osigurati financijsku potporu za zamjenu starih, neučinkovitih uređaja kod socijalno ugroženih građana;
 - Program „Topli dom“: osigurati financijska sredstva za poboljšanje energetske svojstava zgrade, tj. zamjena vanjske stolarije i toplinska izolacija elemenata ovojnice (zidovi, krov, podrum);
 - Program „Kuća čiste energije“: osigurati financijske potpore fizičkim osobama za investiranje u poboljšanje energetske sustava u kućama kao npr. sunčeve toplinske sustave i peći na biomasu za pripremu potrošne tople vode (PTV) i grijanje prostora, dizalice topline u sustavima grijanja prostora.
 - Program „Energetska dijagnoza“: provođenje informativne kampanje o značenju i značaju energetske certifikata;
 - Program „Energetska obnova“: osmišljavanje i pokretanje sustavnog programa obnove višestambenih zgrada;
 - Program „Znam koliko trošim“: sufinanciranje projekata uvođenja sustava individualnog mjerenja potrošnje toplinske energije.

Unatoč tome što je od završetka projekta prošlo 4 godine, temeljem pojedinih preporuka kreirane su pojedine mjere koje su uvrštene u Treći i Četvrti Nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti. Uvrštene mjere su: Program energetske obnove obiteljskih kuća 2014. - 2020., Informativni računi (Energetska dijagnoza), Građevinska regulativa i provedba, Poticanje integralne obnove višestambenih zgrada i Izgradnja kapaciteta za suzbijanje energetske siromaštva.

²⁷ CENEP - Sudjelovanje građana u planiranju poboljšanja energetske učinkovitosti. (2013) *Prijedlog mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti u kućanstvima za razdoblje 2014. do 2016.*

URL: http://www.sssh.hr/upload_data/site_files/ncap_final.pdf [pristup: 11.01.2021.]

7. POKAZATELJI ENERGETSKOG SIROMAŠTVA

Mjerenje energetske siromaštva od velikog je značaja za kvalitetnije razumijevanje problema na nacionalnoj i regionalnoj razini te u procjeni utjecaja politike na energetska siromašna kućanstva, a definiranje indikatora energetske siromaštva glavna je prepreka za učinkovito mjerenje. Prvi primjer pokazatelja energetske siromaštva dala je Brenda Boardman koja je energetska siromašna kućanstva definirala kao ona kućanstva koja nisu u mogućnosti priuštiti si odgovarajuću toplinu zbog neučinkovitosti doma, dok je prag pristupačnosti postavljen na 10 % prihoda kućanstva²⁸.

S jačanjem prisustva teme energetske siromaštva u javnom diskursu te u javnim politikama sve češće se počinje postavljati pitanje mjerenja odnosno prikupljanja podataka o energetskom siromaštvu, a s ciljem identificiranja točnog opsega problema, kreiranja prikladnih javnih politika i mjera, ali i praćenje njihova učinka. Pokazalo se da prethodna definicija nije apsolutno primjenjiva u svim državama članicama te da je potrebno dodatno kvantificirati pitanje energetske siromaštva uvođenjem dodatnih kriterija. Sukladno analizi o kritičkoj procjeni indikatora energetske siromaštva²⁹ identificirana su 3 pristupa. Prvi, direktni pristup uspoređuje razine energetskih usluga postignutih u kućanstvu i prethodno definiranih standarda. Najjasniji primjer je usporedba temperature u kućanstvu u odnosu na temperaturni standard Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) koja preporučuje održavanje temperature od 21 °C u dnevnoj sobi i 18 °C u drugim prostorijama u kojima se boravi³⁰. Viša temperatura preporučuje se osobama koje su fizički osjetljive na hladnoću (npr. starije osobe ili djeca). Takav primjer mjerenja energetske siromaštva nailazi na značajne praktične prepreke, od ulaska u kućanstva i mjerenja unutarnje temperature kućanstva, do nepostojanja standarda za minimalnu razinu udobnosti za ostale energetske usluge kao što su: potrošnja tople vode, rasvjeta, električni uređaji i mogućnost kuhanja i sli. Drugi pristup uzima u obzir odnos između prihoda kućanstva i njegovih troškova za energiju te zahtijeva određivanje granice siromaštva. Temeljni element ove metode je udio potrošnje za energiju unutar ukupnih izdataka ili prihoda kućanstva. Treći pristup bazira se na vlastitoj procjeni životnih uvjeta od strane ukućana. Namijenjen je kako bi se u obzir uzele glavne usluge (npr. odgovarajuće grijanje kućanstva) ili osnovna svojstva kućanstva (npr. topli dom, bez vlage) na koje se gleda kao na društveno percipirane potrebe. Često se provodi kroz tri pokazatelja ili stavke EU SILC36³¹: nemogućnost održavanja kućanstva adekvatno toplim, zaostaci po komunalnim računima i prisutnost krova koji prokišnjava, vlažnih zidova, podova ili temelja ili truljenja stolarije ili poda. To su svojstva čiju odsutnost više od 95 % stanovništva EU-a smatra potrebom. Ovo je jedini pristup koji trenutno omogućava dosljednu usporedbu podataka u državama članicama EU.“

Upotreba samo jednog od navedenih pristupa za mjerenje energetske siromaštva je problematična, najprije zbog ukorijenjenog shvaćanja fenomena koji svaki pristup nosi sa sobom, a drugo jer unutar relativno uskih parametara razgraničava koji tip kućanstva zaslužuje potporu. Prema tome, definiranje odgovarajućih pokazatelja energetske siromaštva i dalje je tema mnogih rasprava jer ne postoji jedinstven pokazatelj koji može obuhvatiti sve definicije energetske siromaštva. Zato je potreban

²⁸ Boardman, B. (1991) *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*

²⁹ Tirado Herrero, S. (2017.) *Energy poverty indicators: A critical review of methods*. URL: https://www.researchgate.net/publication/319215071_Energy_poverty_indicators_A_critical_review_of_methods [pristup: 13.01.2021.]

³⁰ Svjetska zdravstvena organizacija (2007) *Housing, energy and thermal comfort: A review of 10 countries within the WHO European Region*. URL: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/97091/E89887.pdf [pristup: 13.01.2021.]

³¹ European Union Statistics on Income and Living Conditions - Distribution of incomes and living conditions

višedimenzionalni pristup s različitim mjerenjima i više pokazatelja koji će svojom kombinacijom pružiti širu i jasniju sliku energetske siromaštva u zemlji.

U studiji o indeksu ranjivosti energetske siromaštva³², koji kombinira društveno-ekonomske pokazatelje stanovništva s karakteristikama građevina i energetske učinkom, predlaže se mjerenje ugroženosti od energetske siromaštva razlikom između konačne potražnje za energijom (dovoljne za toplinsku udobnost) i konačne potrošnje energije zgrade za grijanje i hlađenje. Međutim, kod ovakvog pristupa treba uzeti u obzir da se zgrade razlikuju po broju katova, godini izgradnje, zidovima (vrsti, debljini, izolaciji), vrsti krova, stolariji, lokaciji i orijentaciji. Uz to, u analizi je istaknuto da se može uzeti u obzir i koliko je stanovništvo sposobno provesti mjeru ili mjere za ublažavanje energetske siromaštva. Za takvu procjenu potrebno je uključiti više pokazatelja. Jedan od njih je starost stanovništva (ljudi iznad 65 godina su najosjetljiviji zbog teže prilagodbe na toplinsku neudobnost), kao i provjera jesu li stanari vlasnici stanova, jer je za određene mjere potrebno odobrenje vlasnika stana ili najmodavca. Uz to, bitan je i prosječni mjesečni prihod po stanovniku, što predstavlja financijsku sposobnost provođenja mjera poboljšanja toplinske udobnosti te mogućnost kupnje i korištenja sustava za grijanje i hlađenje. Razina obrazovanja je još jedan nužan faktor koji se u analizi naglašava, a dobar je pokazatelj veće svjesnosti i boljeg pristupa informacijama o mjerama za poboljšanje energetske učinkovitosti, mogućnostima financiranja, poticajima za socijalno ugrožene i drugim potporama. Na kraju, u studiji se fokusira i na podatke o stopi nezaposlenosti kojima se može prikazati koliko ljudi ima financijskih poteškoća i manjak motivacije za provođenje mjera suzbijanja energetske siromaštva. Zadnji pokazatelj za procjenu sposobnosti provođenja mjera za ublažavanje energetske siromaštva je stanje očuvanosti zgrade, npr. stan u zapuštenoj zgradi će trebati značajne popravke i više ulaganja u toplinsku udobnost.

2011. godine na razini Europske unije imenovana je Radna skupina za ugrožene potrošače čiji je cilj bio uspostaviti kvalitativni i kvantitativni okvir za mapiranje različitih aspekata ranjivosti, ali i izrada preporuka za definiranje kategorije ranjivih potrošača u energetske sektoru. Članovi radne skupine bili su predstavnici potrošača, društvenih nevladinih organizacija, regulatora i drugih relevantnih javnih tijela i industrije³³. Radna skupina koja je djelovala od 2012. – 2016. godine fokusirala se na procjenu čimbenika koji utječu na energetske siromaštvo potrošača, definiranje glavnih karakteristika energetske siromaštva i što ih razlikuje te na procjenu zakonodavstva u energetici koje utječe na njihovu ranjivost. Aktivnosti koje je skupina provodila su: pronalazak i procjena postojećih praksi te izrada prijedloga za suzbijanje energetske siromaštva.

Tako je 2013. godine Radna skupina došla do zaključka da nije moguće imati jedinstvenu definiciju ugroženih potrošača primjenjivu na cijelu Europsku uniju. Prema tome je odredila čimbenike koji utječu na energetske siromaštvo, a to su³⁴:

- 1) tržišni uvjeti,

³² Pedro Gouveia, J., Palma P. i G. Simoes, S. (2019) Energy poverty vulnerability index: A multidimensional tool to identify hotspots for local action. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352484718303810> [pristup: 13.01.2021.]

³³ Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers. URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140106_vulnerable_consumer_report_1.pdf [pristup: 13.01.2021.]

³⁴ Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers (2013) URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140106_vulnerable_consumer_report_0.pdf; https://ec.europa.eu/energy/content/meetings-and-documents-related-vulnerable-consumer-working-group-2012-%E2%80%93-2016_hr [pristup: 13.07.2021.]

- 2) individualne okolnosti,
- 3) organizacija života i
- 4) društvena ili prirodna okolina.

Također, Radna skupina je u svom izvješću o energetske siromaštvu³⁵ iz 2016. godine predložila da se opća definicija energetske siromaštva može odnositi na: nemogućnost ukućana da si priušte energiju (neproporcionalni udio prihoda kućanstva potrošen na energiju), niske prihode (kućanstva koja su ispod prosjeka u državama članicama EU-a) i adekvatne energetske usluge (dovoljna potrošnja energije kojom bi se trebale postići temperature u kućanstvu preporučene od Svjetske zdravstvene organizacije). U izvješću je zaključeno da odnos informacija o prihodu kućanstva i potrebi za energijom ili potrošnje energije kućanstava kvalitetno prikazuje problem mogućnosti plaćanja energetske usluge kućanstava s primanjima ispod prosjeka EU-a. Prijedlog Radne skupine je bio i da informacije o stambenim nekretninama, koje se mogu učinkovito prikupiti kao dio Ankete o potrošnji kućanstava (engl. *Household Budget Survey, HBS*), mogu pomoći državama članicama u mjerenju energetske siromaštva i u osmišljavanju politike u području energetske učinkovitosti koje će koristiti energetske siromašnim kućanstvima.

Slijedom navedenoga, pokazatelji energetske siromaštva³⁶ mogu se podijeliti na:

- subjektivne kvalitativne procjene ugroženih osoba (npr. „Ne mogu si priuštiti grijanje životnog prostora do potrebne razine”);
- subjektivne kvalitativne procjene drugih osoba (npr. socijalnih radnika);
- objektivne pokazatelje koji se ne temelje na rashodima (npr. vlažnost, pojava plijesni u kući, epidemiološki podaci, energetska učinkovitost);
- pokazatelje temeljene na rashodima (npr. udio troškova za energiju u приходima).

Kako navodi Harriet Thomson „Europska unija ima dva glavna izvora podataka koji mogu poslužiti kao pokazatelji energetske siromaštva, a to su: Statistika EU o приходima i životnim uvjetima (engl. *European Union Statistics on Income and Living Conditions, EU SILC*) i već spomenuta Anкета o potrošnji kućanstava (engl. *Household Budget Survey, HBS*).“³⁷ Ti podaci se koriste u Opservatoriju za energetske siromaštvo Europske unije³⁸ koji nudi primarne i sekundarne pokazatelje energetske siromaštva. Primarni pokazatelji se temelje na samostalnom izvješću kućanstva o iskustvima s ograničenim pristupom energetske usluge te na izračunima temeljem podataka o dohotku kućanstva i/ili troškovima za energetske usluge. Prvi primarni pokazatelj je dug za komunalne usluge, pri čemu su dobiveni podaci postavljanjem pitanja: „Je li kućanstvo u posljednjih dvanaest mjeseci u dugovima, tj. je li bilo u nemogućnosti platiti na vrijeme račune za komunalne usluge (grijanje, struju, plin, vodu itd.) zbog financijskih poteškoća?” U Hrvatskoj je prema zadnjim podacima iz 2019. godine

³⁵ Vulnerable Consumer Working Group. (2016) Working Paper on Energy Poverty. URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/working_paper_on_energy_poverty_0.pdf [pristup: 13.01.2021.]

³⁶ Schuessler R. (2014) Energy Poverty Indicators: Conceptual Issues Part I: The Ten-Percent-Rule and Double Median / Mean Indicators. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2459404 [pristup: 11.01.2021.]

³⁷ Thomson, H. (2014) Fuel poverty measurement in Europe – part 2. URL: <https://www.energy-poverty.eu/news/fuel-poverty-measurement-europe-part-2> [pristup: 11.01.2021.]

³⁸ EU Energy Poverty Observatory. Indicators & Data. URL: <https://www.energy-poverty.eu/indicators-data> [pristup: 05.03.2020.]

pozitivan odgovor dalo 15,7 % stanovništva³⁹. Drugi primarni pokazatelj na temelju subjektivnog izvješća je udio stanovništva koji ne može održati svoje kućanstvo adekvatno toplim. U Hrvatskoj je 2019. godine bilo 6,6 % stanovništva.

Sekundarni pokazatelji koji se mogu povezati s energetske siromaštvom, ali nisu direktni pokazatelji energetske siromaštva su cijene električne energije, prirodnog plina, grijanja, biomase i ugljena te podaci vezani za kućanstvo, kao što su broj prostorija po osobi u kućanstvu ili odgovori na pitanja, npr.: „Je li sustav za grijanje/hlađenje dovoljno učinkovit?“ ili „Je li kućanstvo dovoljno izolirano od hladnoće/topline?“ Uz to, treba spomenuti i pokazatelje kao što su: udio stanovništva kojem prijete siromaštvo ili društvena isključenost, kućanstva u naseljima srednje gustoće po broju stanovništva (između 100 i 499 stanovnika na km²), udio kućanstva s energetske oznakom A, udio stanovništva koji živi u kućanstvima s klimatizacijskim uređajima ili sustavima za grijanje, povišeni broj smrtnih slučajeva zbog zime i udio stanovništva koji su primijetili u svom kućanstvu propuštanje krova, vlagu ili truljenje stolarije. Međutim, za većinu pokazatelja u Opservatoriju nedostaju podaci i nisu ažurirani što umanjuje mogućnost za kvalitetniji prikaz proširenosti energetske siromaštva u Europskoj uniji.

Uz navedeno, treba spomenuti i Europski indeks energetske siromaštva (EEPI)⁴⁰ kojim se kao složenim pokazateljem bilježi i ocjenjuje napredak država članica Europske unije u suzbijanju energetske siromaštva u kućanstvu i prometu, kao i njihova povezanost. EEPI se sastoji od dva podindeksa za energetske siromaštvo u kućanstvu (EDEPI) i energetske siromaštvo u europskom prometu (ETEPI). EDEPI podindeks izračunava se mjerenjem podataka o procjeni uzroka i simptoma energetske siromaštva u kućanstvima. Uključuje parametre kao što su udio troškovi za energiju u odnosu na ukupne rashode kućanstva, udio stanovništva s najmanjim prihodima koje nije u mogućnosti održavati svoja kućanstva toplim tijekom zime i hladnim tijekom ljeta te udio stanovništva s najmanjim prihodima koje živi u kućanstvima s krovom koji propušta, vlažnim zidovima i/ili trulom stolarijom i podovima. ETEPI podindeks izračunava se mjerenjem podataka kojima se procjenjuje nekoliko uzroka energetske siromaštva u prometu uključujući udio troškova za promet u ukupnim izdacima stanovništva koje posjeduje automobile, udio stanovništva s najmanjim prihodima koji si ne mogu priuštiti javni prijevoz, kao i udio stanovništva s najmanjim prihodima koji imaju ograničen pristup javnom prijevozu. Kombinacija navedenih mjerenih podataka i njihovo povezivanje u jednu cjelinu omogućit će analizu koja će obuhvatiti cijelu državu, kako bi se dobio kombinirani učinak svih faktora koji dovode do energetske siromaštva. Hrvatska je u sredini tablice među državama članicama Europske unije s obzirom na ukupnu procjenu napretka u suzbijanju energetske siromaštva u kućanstvima i u prometu (EEPI), kao i za procjenu napretka u suzbijanju energetske siromaštva samo za kućanstva, dok je za suzbijanje energetske siromaštva u prometu među deset najlošijih zemalja.

U Hrvatskoj se za praćenje energetske siromaštva mogu koristiti statistički podaci Državnog zavoda za statistiku (DZS), pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti. Međutim, za jasniji prikaz

³⁹ Državni zavod za statistiku: Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti. URL: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/14-01-01_01_2020.htm [pristup: 12.07.2021.]

⁴⁰ OpenEXP. (2019) *European energy poverty index (EEPI) - Assessing member states' progress in alleviating the domestic and transport energy poverty nexus*. URL: https://www.openexp.eu/sites/default/files/publication/files/european_energy_poverty_index-eeepi_en.pdf [pristup: 11.01.2021.]

energetski siromašnih kućanstava potrebni su podaci o energetskej učinkovitosti kućanstava, prisutnosti vlage i plijesni, stanju krova, stolarije i sl. te subjektivne kvalitativne procjene npr. socijalnih radnika.

Kako bismo sveobuhvatno razumjeli pojavu energetskeg siromaštva potrebna je ambicioznija strategija otkrivanja njegovih pokazatelja. Osim prepoznavanja energetske siromašnih kućanstava, dobivenim podacima mogla bi se ostvariti korisna sinergija s drugim područjima politike i istraživanja, poput energetske učinkovitosti, ublažavanja posljedica klimatskih promjena i reforme tržišta komunalnih usluga. Iako su se kao glavni čimbenici uzroka energetskeg siromaštva pokazali loša energetska učinkovitost, niski prihodi kućanstava i visoki račune za energiju, treba uzeti u obzir da se energetske siromaštvo može pogoršati i donošenjem novih zakona u području zaštite okoliša i energetike.

Zbog toga, u vrijeme donošenja dugoročnih strategija za nisko-ugljično gospodarstvo, ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu istima, sve je važnije da donositelji odluka imaju na raspolaganju odgovarajuće, točne i najnovije podatke za provođenje procjena utjecaja politika na energetske siromašna kućanstva.

8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Energetsko siromaštvo u Hrvatskoj je dio socijalne politike s obzirom na to da se kriteriji za zajamčene naknade za energetske usluge temelje na prihodima kućanstva. Na nacionalnoj razini energetsko siromaštvo i dalje nije jasno definirano niti su do sada utvrđeni opći kriteriji, odnosno metodologija za utvrđivanje energetske siromaštva. Uz nedostajuću definiciju, kriterije za određivanje i metodologiju za praćenje do dodatnog problema dolazi na razini implementacije mjera za suzbijanje energetske siromaštva predviđenih postojećim zakonodavnim i strateškim okvirom, te na razini edukacije i širenja informacija o energetskom siromaštvu među građanima, ali i relevantnim službama koje bi trebale biti uključene u pripremu i/ili implementaciju pojedinih mjera. Primjerice Program za suzbijanje energetske siromaštva planiran je još u okviru Četvrtog Nacionalnog akcijskog plana energetske učinkovitosti za razdoblje do kraja 2019., a koji i dalje nije izrađen i usvojen. Usprkos tome, pojam energetske siromaštva uveden je u cijeli niza zakonodavnih i strateških dokumenata za razdoblje 2021.-2030. godine. Budući da se povećanje energetske svojstva zgrada povećanjem energetske učinkovitosti uzima kao jedan od osnovnih čimbenika u suzbijanju energetske siromaštva, nužno je raditi na razvoju novih programa energetske učinkovitosti koji će biti usmjereni na kućanstva u riziku od energetske siromaštva, te na kućanstva u stanju teške materijalne deprivacije. Ujedno je potrebno graditi potporni sustav institucija koji će pružati potporu energetski siromašnim kućanstvima, ustrajno raditi na olakšavanju pristupa građanima koji se nalaze u riziku od energetske siromaštva elementarnim uslugama, te na uklanjanju administrativnih i drugih prepreka koje građanima priječe pristup pomoći. U konačnici potrebno je osigurati stabilno i nesmetano financiranje mjera usmjerenih na suzbijanje energetske siromaštva.

Primarno je potrebno razraditi jasne i nedvosmislene kriterije za određivanje energetske siromaštva, te prateću nacionalnu definiciju energetske siromaštva. Definicija energetske siromaštva će omogućiti jedinstveno razumijevanje pojma energetske siromaštva na nacionalnoj razini, što će svakako doprinijeti suradnji različitih sektora uključenih i suzbijanje energetske siromaštva.

Potrebno je razraditi metodologiju za mjerenje ne samo opsega energetske siromaštva na nacionalnoj razini već i metodologiju za mjerenje učinka mjera usmjerenih na suzbijanje energetske siromaštva.

Potrebno je uspostaviti sustav mjerenja i praćenja energetske siromaštva na nacionalnoj razini.

Uzimajući u obzir rezultate ankete o dohotku i pokazatelje siromaštva i socijalne isključenosti u provedbu i sufinanciranje mjera energetske učinkovitosti treba uključiti i lokalne urede za socijalnu skrb koji primarno surađuju s građanima koji su korisnici prava sustava socijalne skrbi.

Prepoznavanje energetske siromaštva trebalo bi se temeljiti na socijalnim, ekonomskim i energetskim kriterijima, među koje zasigurno ulaze visoki troškovi za energetske usluge i niska razina energetske učinkovitosti kućanstva. Stoga bi Uredbi o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava uz definicija ugroženog kupca trebao uvesti i definiciju „energetski siromašno kućanstvo“.

Projektom CENEP²⁷ predloženo je nekoliko mjera koje mogu pozitivno utjecati na suzbijanje energetske siromaštva, a koje su i dalje aktualne i primjenjive:

- izrada programa sufinanciranja kupnje energetski učinkovitijih kućanskih uređaja te davanje financijske potpore za zamjenu starih, neučinkovitih uređaja kod socijalno ugroženih građana;
- financijska potpora fizičkim osobama za investiranje u poboljšanje energetskih sustava u kućama, kao npr. sunčevi toplinski sustavi; peći na biomasu za pripremu potrošne tople vode

(PTV) i grijanje prostora, dizalice topline u sustavima grijanja prostora i sufinanciranja projekata uvođenja sustava individualnog mjerenja potrošnje toplinske energije.

Uspostavljenje lokalnih centara za informiranje i savjetovanje o mjerama za suzbijanje energetske siromaštva može biti odgovor na izazove u horizontalnoj koordinaciji (među različitim sektorima), kao i u vertikalnoj (između ministarstva). Lokalni centri mogu doprinijeti boljoj koordinaciji javnih politika i programa za suzbijanje energetske siromaštva.

Mapiranje i korištenje postojećih tehničkih i financijskih resursa na lokalnoj i nacionalnoj razini, te edukacija javnih i državnih službenika uvelike može olakšati implementaciju mjera za suzbijanje energetske siromaštva, ali i prikupljanje podataka i praćenje učinka mjera.

U Hrvatskoj već postoji sustavno gospodarenje energijom kao zakonska obaveza za sve jedinice lokalne i područne samouprave s ciljem smanjenja finalne potrošnje energije i pripadajućih emisija. To zahtijeva preciznije praćenje potrošnje energije u stvarnom vremenu i implementaciju mjera energetske učinkovitosti koje su u domeni jedinica lokalne samouprave, zbog čega bi se konkretne mjere za suzbijanje energetske siromaštva trebale integrirati u Akcijske planove energetski održivog razvitka i prilagodbe klimatskim promjenama (SECAP).

9. POPIS KORIŠTENE LITERATURE

- ¹ Robić, S. (2016) Energetsko siromaštvo u Hrvatskoj - rezultati terenskog istraživanja provedenog u Sisačko-moslavačkoj županiji. URL: <http://www.door.hr/wp-content/uploads/2016/04/Energetsko-siromastvo-u-Hrvatskoj.pdf> [pristup: 12.01.2021.]
- ² Getaldić, A., Grdenić, G., Horvat, M., Robić, S., Rogulj, I. (2020) Preporuke za suzbijanje energetskog siromaštva u Gradu Zagrebu. URL: http://door.hr/wp-content/uploads/2020/09/FER-rjesenja-za-bolju-zajednicu_Preporuke-za-suzbijanje-energetskog-siromastva-u-Gradu-Zagrebu.pdf [pristup: 12.01.2021.]
- ³ H., Reza Yeganegi, M., Beneki, B., Unger, S. i Moradghaffari, M. (2019) *Big Data and Energy Poverty Alleviation*. URL: https://www.researchgate.net/publication/336038876_Big_Data_and_Energy_Poverty_Alleviation [pristup: 11.01.2021.]
- ⁴ Državni zavod za statistiku. (2019) *Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti u 2018*. URL: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/14-01-01_01_2019.htm [pristup: 11.01.2021.]
- ⁵ C. Culver, L. (2017) Energy Poverty: What You Measure Matters. URL: https://ngi.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj14406/f/NGI_Metrics_LitReview%282-17%29.pdf [pristup: 11.01.2021.]
- ⁶ Razvojna banka Vijeća Europe. (2019) *Energy Poverty in Europe - How energy efficiency and renewables can help*. URL: https://coebank.org/media/documents/CEB_Study_Energy_Poverty_in_Europe.pdf [pristup: 12.01.2021.]
- ⁷ Social Protection Committee. (2019) 2019 Annual Report from the Social Protection Committee URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8255&furtherPubs=yes> [pristup: 12.01.2021.]
- ⁸ Europa 2020: europska strategija rasta. URL: [https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/00%20Foto%20mobitel/Europski%20semestar/Dokumenti%20i%20publikacije/Bro%C5%A1ura%20Europa%202020%20\(EK%202014\).pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/00%20Foto%20mobitel/Europski%20semestar/Dokumenti%20i%20publikacije/Bro%C5%A1ura%20Europa%202020%20(EK%202014).pdf) [pristup: 12.01.2021.]
- ⁹ Living conditions in Europe - poverty and social exclusion. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion#Poverty_and_social_exclusion [pristup: 12.01.2021.]
- ¹⁰ Eurostat. Material deprivation statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Material_deprivation_statistics_-_early_results#Severe_material_deprivation_rate:_variations_between_countries [pristup: 12.01.2021.]
- ¹¹ European Energy Network. (2019) Poverty in the European Union. URL: <https://enr-network.org/wp-content/uploads/ENERGYPOVERTY-EnRPositionPaper-Energy-poverty-Jan-2019.pdf> [pristup: 12.01.2021.]
- ¹² OpenExp. (2019) Power to the people: Upholding the right to clean, affordable energy for all in the EU. URL: https://www.openexp.eu/sites/default/files/publication/files/european_energy_poverty_index-eeipi_en.pdf [pristup: 12.01.2021.]
- ¹³ European Energy Network. (2019) Position Paper on Energy Poverty in the European Union. URL: <http://enr-network.org/wp-content/uploads/ENERGYPOVERTY-EnRPositionPaper-Energy-poverty-Jan-2019.pdf> [pristup: 12.01.2021.]
- ¹⁴ Energy poverty Observatory. URL: <https://www.energy-poverty.eu/> [pristup: 12.01.2021.]
- ¹⁵ Zakon o energiji, Narodne novine, broj: 120/12, 14/14, 95/15, 102/15, 68/18, članak 39.
- ¹⁶ Uredba o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava, Narodne novine, broj: 120/12, 14/14, 95/15, 102/15, 68/18, članak 4.

- ¹⁷ Zakon o energetskej učinkovitosti, Narodne novine, broj: 127/14, 116/18, članak 3.
- ¹⁸ Uredba 2017/1369 o utvrđivanju okvira za označivanje energetske učinkovitosti. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1369> [pristup: 13.01.2021.]
- ¹⁹ Eurostat. (2019) Electricity price statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_price_statistics#Electricity_prices_for_household_consumers [pristup: 13.01.2021.]
- ²⁰ Eurostat (2019) Natural gas price statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Natural_gas_price_statistics [pristup: 23.01.2021.]
- ²¹ Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. URL: http://www.fzoeu.hr/hr/novosti/reagiranje_fonda_na_clanke_o_financiranju_obnove_kuca_na_otocima/ [pristup: 13.01.2021.]
- ²² Treći Nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti za razdoblje 2014. – 2016. URL: https://www.mingo.hr/public/3%20Nacionalni_akcijski_plan.pdf [pristup: 13.01.2021.]
- ²³ Godišnje izvješće o napretku postignutom u ostvarenju nacionalnih ciljeva energetske učinkovitosti za 2016. godinu. URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/hr_annual_report_2017_hr.pdf [pristup: 13.01.2021.]
- ²⁴ Godišnje izvješće o napretku postignutom u ostvarenju nacionalnih ciljeva energetske učinkovitosti za 2017. godinu. URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/hr_annual_report_2018_hr.pdf [pristup: 13.01.2021.]
- ²⁵ Četvrti Nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti za razdoblje do kraja 2019. URL: https://mzoe.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA%20ZA%20ENERGETIKU/Strategije,%20planovi%20i%20programi/Cetvrti_nacionalni_akcijski_plan_energetske_ucinkovitosti_za_razdoblje_do_kraja_2019_godine.pdf [pristup: 13.01.2021.]
- ²⁶ Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja. URL: <https://mgipu.gov.hr/vijesti/234-kucanstava-obnovom-zgrade-ostvarilo-energ-ustede-od-53/10637> [pristup: 13.01.2021.]
- ²⁷ CENEP - Sudjelovanje građana u planiranju poboljšanja energetske učinkovitosti. (2013) *Prijedlog mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti u kućanstvima za razdoblje 2014. do 2016.*
URL: http://www.sssh.hr/upload_data/site_files/neap_final.pdf [pristup: 11.01.2021.]
- ²⁸ Boardman, B. (1991) *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*
- ²⁹ Tirado Herrero, S. (2017.) *Energy poverty indicators: A critical review of methods.* URL: https://www.researchgate.net/publication/319215071_Energy_poverty_indicators_A_critical_review_of_methods [pristup: 13.01.2021.]
- ³⁰ Svjetska zdravstvena organizacija (2007) Housing, energy and thermal comfort: A review of 10 countries within the WHO European Region. URL: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/97091/E89887.pdf [pristup: 13.01.2021.]
- ³¹ Pedro Gouveia, J., Palma P. i G. Simoes, S. (2019) Energy poverty vulnerability index: A multidimensional tool to identify hotspots for local action. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352484718303810> [pristup: 13.01.2021.]
- ³² Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers. URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140106_vulnerable_consumer_report_1.pdf [pristup: 13.01.2021.]
- ³³ Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers (2013) URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140106_vulnerable_consumer_report_0.pdf [pristup: 13.01.2021.]
- ³⁴ Vulnerable Consumer Working Group. (2016) Working Paper on Energy Poverty. URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/working_paper_on_energy_poverty_0.pdf [pristup: 13.01.2021.]
- ³⁵ Schuessler R. (2014) Energy Poverty Indicators: Conceptual Issues Part I: The Ten-Percent-Rule and Double Median / Mean Indicators. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2459404 [pristup: 11.01.2021.]
- ³⁶ Thomson, H. (2014) *Fuel poverty measurement in Europe – part 2.* URL: <https://www.energy-poverty.eu/news/fuel-poverty-measurement-europe-part-2> [pristup: 11.01.2021.]

³⁷ EU Energy Poverty Observatory. *Indicators & Data*. URL: <https://www.energypoverty.eu/indicators-data> [pristup: 05.03.2020.]

³⁸ Državni zavod za statistiku: Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti. URL: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/14-01-01_01_2019.htm [pristup: 12.01.2021.]

³⁹ OpenEXP. (2019) *European energy poverty index (EEPI) - Assessing member states' progress in alleviating the domestic and transport energy poverty nexus*. URL: https://www.openexp.eu/sites/default/files/publication/files/european_energy_poverty_index-eepe_en.pdf [pristup: 11.01.2021.]