

UPRAVNO PRAVO I EUROPSKI ENERGETSKI IZAZOVI

Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

UDK: 342.9
Ur.: 19. siječnja 2015.
Pr.: 4. ožujka 2015
Prethodno priopćenje

Sažetak

U radu se raspravlja o važnim pitanjima u vezi s obnovljivim izvorima energije. Prikazuje se europski aspekti razvoja čistih izvora energije i razvoj europskog energetskeg zakonodavstva. Nadalje se analizira francuski primjer; te ističe trajna potreba usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s obvezama što proizlazi iz zakonodavnog okvira Europske unije koji se odnose na obnovljive izvore energije i energetske učinkovitost. Završno se ocjenjuje sveobuhvatan pravno-politički značaj upravnopravnog normiranja obnovljivih izvora energije.

Ključne riječi: *obnovljivi izvori energije, energetske zakonodavstvo, javnopravna tijela, upravno pravo.*

1. UVOD

Energija je bitna sastavnica budućega svijeta. Već dva stoljeća, gospodarski razvoj temelji se na ugljiku u svim njegovim različitim oblicima (ugljen, nafta, plin). Ova fosilna goriva imaju cijenu,¹ ali ne vode računa o cijeni negativnih učinaka na klimu i okoliš u cjelini.

Odnos prema energiji za građanina konkretan je i od životne važnost, radi se o bitnom dobru. Međutim, pretjerano ugrožavanje okoliša istovremeno prijeti dobrobiti, životnim uvjetima i posebno gospodarskom rastu budućih generacija. Jer čovječanstvo je dio eko-sustava s kojim je u međudjelovanju: njegov razvoj prate promjene u okolišu. A kada se radi o državama, njihova je briga trostruka: one žele istovremeno osigurati svoje zalihe, uravnotežiti različite izvore energije i imati energiju po pristupačnim cijenama.

Trenutna energetska era istovremeno je složena i opasna. Energetska kriza koju poznajemo otkriva slijepe ulice modela gospodarskog rasta i obvezuje na pronalazak manje štetnog ugljičnog modela. Očuvanje okoliša zahtijeva ograničenje potrošnje dobara koje smo pogrešno smatrali neiscrpnima, posebice neobnovljive izvore energije. K tome, katastrofa u Fukushimi poremetila je načine razmišljanja i projekte

1 Tako smo 2005. godine svjedočili padu cijene nafte na 30 dolara po barelu, da bi sredinom 2008. cijena porasla na 150 dolara. Cijena je u veljači 2009. ponovo pala na 40 dolara, a zatim porasla na 111 dolara u 2011. godini. Najvjerojatniji scenarij za budućnost je onaj s trajno skupom naftom.

u energetske području.

Postalo je očito da se radi o očuvanju planeta.² Iz tog je razloga borba protiv učinaka globalnog zatopljenja povezanog s ljudskim djelovanjem apsolutno prioritetna. Stoga je potrebno promijeniti odnos prema energiji i štedljivo koristiti oskudne resurse. Pojam „energetske tranzicije“ odgovara na dvostruki izazov kojeg predstavljaju klimatske promjene i iscrpljivanje energetske resursa. Pitanja vezana za okoliš i energiju usko su povezana i treba ih rješavati pokretanjem sveobuhvatne strategije održivog razvoja, uzimajući u obzir gospodarske, društvene, ekološke i energetske podatke.

Održivi razvoj (Izvešće Brundtland iz 1987.) definira se kao razvojni način koji zadovoljava trenutne potrebe, a da ne ugrožava sposobnost budućih generacija da zadovolje svoje vlastite potrebe. „Zeleni rast“ jedno je od temeljnih načela održivog razvoja koji ima za cilj zaštitu zdravlja i krajobraza. Kada govorimo o „zelenom rastu“ tada podrazumijevamo da postoje potencijali, uključujući i gospodarske i djelatnostima koje se bave očuvanjem okoliša.

Svako povijesno razdoblje obilježeno je tehnološkim dostignućima vezanim uz energiju. Nova industrijska revolucija temelji se na tehnologijama koje su usmjerene na energetske učinkovitost koja ne onečišćuje. Promjene u tom području utoliko su teže, jer je postojeći proizvodni sustav prilagođen tehnologijama koje onečišćuju. Ovdje država ima stratešku ulogu. Doista, s jedne strane neadekvatnost između rasta i očuvanja okoliša promjenjiva je, a s druge strane posljedice dugoročne neaktivnosti bit će mnogo skuplje nego naponi koji se već sada mogu uložiti kako bi se izbjeglo te posljedice. Drugim riječima, što ranije krenemo s tehnološkim zaokretom, to će prijelaz biti financijski podnošljiviji.

Danas se određuju planovi proizvodnje i potrošnje energije u 2050. godini. U tom smislu, obnovljivi izvori energije predstavljaju životni imperativ, za svijet, Europu i svaku pojedinu zemlju.

2. ZALAGANJA NA MEĐUNARODNOJ I EUROPSKOJ RAZINI U ENERGETSKIM PITANJIMA I BORBI PROTIV GLOBALNOG ZATOPLJENJA

Industrijski model koji se temelji na korištenju energije iz fosilnih goriva je na izdisaju. Njegovu agoniju ubrzava još i pojava novih gospodarskih sila (posebice Brazil, Indija i Kina). Svijet još uvijek ovisi o rastućoj potrošnji energije, a resursi se iscrpljuju.

1.1. Sporost u promjenama na globalnoj razini

Gotovo cjelokupna globalna aktivnost ovisi o nafti i ostalim energijama iz

2 Upravo to pokušavaju dokazati nedavni radovi Shauna Marcotta (Državno sveučilište Oregon) i njegovih kolega, objavljeni u časopisu *Science* od 8. ožujka 2013., prema kojima „je moguće da se ova situacija nikada u posljednjih jedanaest tisuća godina nije dogodila“.

fosilnih goriva. Hrana (gnojiva, kemijski pesticidi itd.), građevinski materijal (beton, plastika), većina farmaceutskih proizvoda proizvedeni su od fosilnih materijala. Odjeća od sintetičkih vlakana, prijevozna sredstva, rasvjeta, grijanje, sve navedeno počiva na energiji iz fosilnih goriva.

Stručnjaci su suglasni kada kažu da će razumno iskoristive zalihe nafte biti iscrpljene u idućih 40 godina, zalihe plina u 60 godina, a zalihe ugljena u roku od malo više od 200 godina.³ U 2013. i unatoč stagnaciji gospodarstava, procjenjuje se da se 90 milijuna barela nafte troši svaki dan u svijetu, a potražnja za energijom svaki dan se povećava s rastućim potrebama zemalja u razvoju, gdje mjesto nuklearne energije više nije upitno. Drugdje, koristit će se sve više energije iz fosilnih goriva kako bi se nadoknadila energija koja se ne proizvodi više u nuklearnim elektranama. Oni koji tvrde da žele odustati od nuklearne energije, usmjeravaju se više prema razvoju obnovljivih izvora energije (Njemačka, Švicarska, Italija, Belgija). Tijekom prijelaznog razvoja i zbog visokih cijena nafte, neke zemlje također se okreću prema ugljikovodicima nastalim iz složenih postupaka ekstrakcije, koji su skupi i štetni za okoliš (odobalna nafta na dubini, plin iz škrljevca). Ovi novi resursi imaju prednost jer su raspoloživi na licu mjesta; to smanjuje geopolitičke opasnosti i povećava mjesta iz kojih se crpe ti resursi (Sjedinjene Američke Države, Kanada). I zbog toga se procjenjuje da će prirodnog plina biti za 200 godina potrošnje. Međutim, tehnologije za ekstrakciju plina iz škrljevca različito su prihvaćene. U Europi, Danska i Poljska su krenule prve, a Bugarska, Rumunjska i Francuska su se tome usprotivile. U SAD-u nije bilo temeljite javne rasprave, a cijena plina je ondje tri puta niža u odnosu na europske cijene, što ima blagotvorne učinke na konkurentnost industrijskog sektora.

Stalna pretjerana potrošnja tradicionalnih energija uzrokuje ekološku, zemljopisnu, društvenu, financijsku i gospodarsku neuravnoteženost. U cijelom svijetu se osobito pogoršava opasnost od klimatskih učinaka. Dakle, radikalne promjene postaju imperativ. Na globalnoj razini, proces je pokrenut u Stockholmu 1972. Ovaj se proces ponovo aktualizira 1992. Okvirnom konvencijom o promjeni klime i nastavlja se Kyotskim protokolom iz 1997. koji je stupio na snagu 16. veljače 2005. Industrijalizirane zemlje koje su ga ratificirale obvezale su se smanjiti emisije ugljika za 5,2 % u prosjeku za razdoblje od 2008. do 2012. Međutim, zemlje su različito pristupale tom cilju, ovisno o svojim perspektivama rasta, diversifikaciji izvora energije, a posebno u skladu s pripadajućim im interesima. Konferencija „Rio + 20“ u lipnju 2012., koja je uslijedila nakon konferencija u Johannesburgu 2002., Kopenhagenu 2009., Cancunu 2010., Durbanu 2011., otvorila je oči onima koji su ih zatvarali pred sporim napretkom koji se može očekivati od međunarodnih sporazuma. Tijekom te konferencije iz 2012., četiri dana bila su posvećena „nedržavnim dionicima“, a posebice je uloga regija bila službeno priznata. Jer upravo se na lokalnoj razini u svim životnim aspektima mogu provoditi svi ciljevi o kojima se raspravlja na međunarodnoj razini (prijevoz, stanovanje, slobodno vrijeme, rad, skrb i obrazovanje).

Od kraja 1980.-ih do sredine 2000.-tih, svijet je doživio snažan rast sa stabilnom i umjerenom cijenom nafte, a razuman i predvidljiv bio je porast potražnje za

3 Malvy, Martin, *Réponse globale, solutions locales*, Politique Internationale, Specijalna tema – Europska energetska politika, br.137, Paris, 2012., str. 390.

energijom. Godine 2009., svjedočili smo tome u kojoj mjeri potražnja i potrošnja električne energije mogu ovisiti o gospodarskim uvjetima. Od toga dana i s krizom u eurozoni, s javnim dugovima, trebalo je istovremeno ustanoviti uvećanu i nestabilnu potražnju za energijom i nesigurnost javnih i privatnih ulaganja u energetskom području. Međunarodna Energetska agencija procijenila je da je potrebno uložiti 40.000 milijardi dolara do 2050. kako bi „energetska tranzicija“ uspjela. Europska komisija u Bruxellesu procijenjuje na 270 milijardi eura godišnje potrebna ulaganja što predstavlja samo 2 % bruto domaćeg proizvoda Europske unije, ali u teškim vremenima za proračune država članica.⁴

Razvoj čistih energija onemogućen je, s jedne strane, zbog nedostatka konsenzusa o stopi smanjenja emisije ugljičnog dioksida i na podjelu (između sjevera i juga) napora koje je potrebno uložiti u korist obnovljivih izvora energije, a s druge strane, zbog utjecaja katastrofe u Fukushima 2011., koja je dovela u pitanje nuklearnu energiju koja pridonosi dekarbonizaciji (uklanjanje ovisnosti o fosilnim gorivima).

Danas postoji više mogućnosti za smanjenje emisije ugljičnog dioksida: nametanje strogih standarda i teških kazni, razvoj i subvencioniranje istraživanja u području novih energija uključujući i privatni sektor, uvođenje oporezivanja ili povoljnijih tarifa za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, poduzeti mjere za poticanje proizvodnje i potrošnje kojima se emitira manje stakleničkih plinova.

1.2. Europski izbori u energetska pitanjima

Europska pustolovina započela je 1950. godine sa Zajednicom za ugljen i čelik, koja je bila eksperimentalni laboratorij europske industrijske politike. Dva od tri prva ugovora su se odnosila poglavito na energetska proizvode. Od samog početka, ideja zajedničkog tržišta bavila se energetska pitanjem. Činilo se da su ispunjeni uvjeti za razvoj zajedničke energetska politike, budući da su tri ugovora istovremeno htjela postići i gospodarsko i pravno povezivanje država.

Međutim, energetska sektor bio je zanemaren do 1970.-ih godina, koje su bile obilježene dvjema krizama (1973. i 1979.). S obzirom na neugodnosti koje izaziva energetska ovisnost Europe, s obzirom na naftne krize i brigu oko okoliša, zemlje članice provele su politiku svojstvenu Europskoj uniji. Premda je zajedničko djelovanje izgledalo poželjno, svaka zemlja slijedila je svoj vlastiti put. Tako je u Europskoj uniji danas, 14 od 28 članica usmjereno na korištenje nuklearne energije koja predstavlja 30 % cjelokupne proizvodnje električne energije. Trenutno postoji 143 nuklearna reaktora, ali katastrofa u Fukushima navela je neke zemlje da odustanu ili smanje udio nuklearne energije ili da primjene nove sigurnosne standarde koji su sve skuplji i skuplji.

Zahvaljujući svojoj politici diversifikacije i svom međusobno povezanom tržištu, Europska unija održava ravnotežu među svojim dobavljačima. Što se tiče plina, Rusija opskrbljuje trećinu uvoza Europske unije i četvrtinu potrošnje. S Norveškom i Alžirom, Rusija je jedan od naših povlaštenih partnera i Europa je vodeći kupac

4 O tim različitim temama, Geoffron, Pierre, *Les vents incertains de la transition énergétique*, Politique Internationale, br. 137, Paris, 2012., str. 359.

ruskog plina koji prolazi kroz također skupi infrastrukturni sustav. Neke zemlje kao što su Bugarska i tri baltičke zemlje također uvoze 100 % svoga plina iz Rusije. Prema tome i s obzirom na plin, Europska unija mora se suočiti s nekoliko velikih izazova: što je više moguće smanjiti svoju ovisnost, smanjiti emisije ugljičnog dioksida, povećati konkurentnost svoga gospodarstva.

Države članice moraju ocijeniti vlastite raspoložive resurse, usporediti prednosti i nedostatke svakog resursa, pomiriti njihovo iskorištenje s očuvanjem okoliša. Svaka država mora razviti zakonodavstvo koje odgovara tim ciljevima, a Europa također ima svoju ulogu u usklađivanju posebnih energetska politika.

Kada za svaku europsku zemlju spominjemo kombinaciju različitih izvora energije, koju također nazivamo i „energetski miks“, tada nas to upućuje na stanje specifično za svaku državu i na različite čimbenike koje treba uzeti u obzir. Tada se vraćamo na izbore koji su učinjeni u prošlosti, dostupne prirodne resurse, geografske prednosti. No, ostaje nam da saznamo možemo li djelovati odvojeno, ili, ako želimo uspjeti u industrijskoj promjeni tako da djelujemo zajednički. Nadalje, usklađivanje nacionalnih energetska politika već je krenulo.

Godine 1968. Komisija je objavila priopćenje Vijeću ministara pod naslovom „Prvo usmjerenje za energetsku politiku Europske zajednice“. Ovim priopćenjem, između ostalog, predložene su „mjere koje se odnose na uspostavu zajedničkog tržišta u energetskom sektoru“.⁵ Godine 1985. Bijela knjiga Komisije navodi da je unutarnje tržište apsolutni prioritet. Tri godine kasnije, 1988., Komisija je predstavila specifično Priopćenje o unutarnjem energetskom tržištu, navodeći da je napredak u tom području nedostatan. Proizvodi i aktivnosti u energetskom sektoru (nafta, plin, ugljen, atom, itd.) ušli su u područje unutarnjeg tržišta, a pravo Europske unije podrazumjeva oslobađanje energetskog tržišta. Prve su mjere uvedene krajem 1990.-ih, a slijedili su i drugi paketi mjera 2003. i 2009. Standardizacija izvora energije, transparentnost po pitanju cijene, mjere štednje energije⁶ pitanja su na koja se 1990.-ih odnose politike približavanja nacionalnih prava.

Osim unutarnjeg tržišta, postoje i specijalna tržišta koja se odnose na posebne gospodarske sektore, uključujući ugljen, čelik, energiju, transport. Ova specijalna tržišta karakteristična su po tome što država ima veći prostor za intervenciju.⁷ Ova se posebnost smanjila tijekom vremena, odnosno, došlo je do uključivanja tih materijala u šire okvire ciljeva Europske unije navedenih u članku 2. Ugovora iz 1992. o Europskoj zajednici (o slobodi razmjene i slobodi natjecanja, o razvoju djelatnosti, o održivom razvoju i zaštiti okoliša). To, međutim, ne isključuje specifične akcije u nekim sektorima, uključujući i energetski sektor, kako bi se pomirili ponekad kontradiktorni ciljevi.

5 Vidal-Quadras, Alejo, *Marché intérieur de l'énergie : quelles perspectives pour demain ?*, Politique Internationale, br. 137, Paris, 2012., str. 350.

6 Vidi Bergé, Jean-Sylvestre, Robin-Olivier, *Droit européen*, P.U.F, Paris, 2011, str. 275. Također, Dony, Marianne, *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2012.; Dubouis, Louis, Blumann, Claude, *Droit matériel de l'Union européenne*, 6. izd., Montchrestien, Paris, 2012.

7 Ekonomske slobode imaju nekoliko iznimaka, zbog važnosti energetske opskrbe za sigurnost država. Tako je Sud pravde Europske unije dopustio ograničenja u slobodi kretanja naftnih proizvoda (10. srpnja 1984., *Campus Oil*).

Također, prijedlog Direktive o sklapanju ugovora o javnoj nabavi (od 20. prosinca 2011.) predviđa bolje korištenje javne nabave, kako bi se „osigurala veća energetska učinkovitost“. Prethodna Direktiva (2004/18/EZ od 31. ožujka 2004.) o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama, odnosila se na način na koji naručitelji mogu pridonijeti zaštiti okoliša i promicanju održivog razvoja. Sud iz Luksemburga već je prihvatio da naručitelj može uzeti u obzir „ekološke kriterije“ za dodjelu javnih ugovora (Sud pravde Europskih zajednica, 17. rujna 2002., *Concordia Bus, Finland Oy AB protiv Helsnigin Kaupunkt, HKL –Bussiliikenne*). To posebice vrijedi za opskrbu električne energije iz obnovljivih izvora energije (Sud pravde Europskih zajednica, 4. prosinca 2003., *EVN AG protiv Austrije*). Prije toga, Sud je već omogućio lokalnim zajednicama da se uključe u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, delegirajući pravila o tržišnom natjecanju (Sud pravde Europskih zajednica, 18. studenog 1999., *Teckal Srl protiv Comune di Viano*).

Europska unija nastoji poboljšati europsko energetske tržište na način da je bolje koordinirano,⁸ jer u ujedinjenoj Europi nije više moguće djelovati izdvojeno. Proizvodnja energije iz obnovljivih izvora velikih razmjera zahtijeva međusobno povezano europsko energetske tržište, ako se žele postići ciljevi utvrđeni programom „Energija i klima“ usvojenim 2009. Njime se do 2020. predviđa: smanjenje emisije ugljičnog dioksida od barem 20 % u odnosu na 1990., poboljšanje energetske učinkovitosti od 20 %, udio proizvodnje energije iz obnovljivih izvora od barem 20 % u odnosu na ukupnu potrošnju energije.

Ovaj je razvoj nazvan „energetska tranzicija“ i mora dovesti zemlje članice Europske unije do smanjenja emisija stakleničkih plinova za najmanje 80 % do 2050. No, to pretpostavlja promjenu paradigme u temeljima naših gospodarstava i društva.⁹ Prema trenutnoj dinamici, Europa bi do 2050. smanjila emisiju ugljičnog dioksida tek za 40 %. Upravo bi u sljedećih 20 ili 30 godina trebalo korjenito izmijeniti energetske sustave, načine prijevoza, industrijsku i poljoprivrednu proizvodnju, pa čak i organizaciju života u gradu.¹⁰

Da bi se zelena energija mogla koristiti, trebat će napraviti promjenu u elektroenergetskoj mreži. Godine 2012., 34 države europskog kontinenta s 525 milijuna stanovnika povezane su s 305.000 km dalekovoda za prijenos električne energije. Međusobne veze služe tome da apsorbiraju značajne i brze varijacije u isporuci električne energije, da učine tržište protočnijim, da omogućće različitim proizvodnim sustavima da djeluju komplementarno, da spoje masovno širenje energije

8 Radi se o rješavanju problema koji su nastali u nekim državama 2006. i 2009., kao i incident koji se dogodio na mreži u sjevernoj Njemačkoj ili kriza u opskrbi plinom zbog odluke kojom je Moskva obustavila isporuku plina Ukrajini.

9 To uključuje preustroj stanova, pretvarajući svako domaćinstvo u mini-elekttranu za proizvodnju električne energije koja na licu mjesta može iskoristavati energiju iz obnovljivih izvora. Potrebno je također riješiti problem pohrane zelene energije jer je energija iz obnovljivih izvora nestalna (ovisno o količini vjetrova i sunca). Konačno u prijevozu, raširena uporaba električnih vozila zahtijeva postavljanje stanica za punjenje posvuda.

10 Rifkin, Jeremy, *Vers une troisième révolution industrielle*, Politique Internationale, Specijalna tema – Europska energetska politika, br. 137, Paris, 2012., str. 373 i s.

iz obnovljivih izvora. Uloga energetske mreže „u odnosu na pitanje okoliša, afirmira se sve više i više u srcu naše postindustrijske civilizacije“. ¹¹ Što je europska mreža veća, to je veći i njen kapacitet za apsorpciju varijacija u proizvodnji. Ta činjenica isto tako omogućuje svakoj zemlji da koristi svoje lokalne resurse. K tome, raznolikost mogućnosti potiče komplementarnost, koja je poželjnija nego ujednačenost izbora. Jer električna energija nastala iz vjetra i sunca po prirodi je nestalna.

Europske zemlje oslanjaju se na različite tehnologije za proizvodnju svoje električne energije i udjeli energije iz obnovljivih izvora se razlikuju. Dok je Francuska razvila nuklearne elektrane koje osiguravaju oko 75 % proizvodnje, Njemačka se oslanja na termoelektrane koje koriste energiju iz fosilnih goriva (plin, ugljen, nafta), čije sagorijevanje oslobađa stakleničke plinove. No, emisija ugljičnog dioksida je niža u Francuskoj, ali je zato nuklearnog otpada više. Ove razlike dovode do različitih mogućnosti. Izbor Njemačke da odustane od nuklearne energije zasigurno utječe na rad elektroenergetskih sustava u susjednim zemljama. U Njemačkoj, ne samo da je politička klasa gotovo jednoglasna oko izbora energije iz obnovljivih izvora, već je ta zemlja postigla i veliki napredak u tom području. Ona ima bogatu tradiciju u industrijskim i tehnološkim inovacijama, snažnu ekološku svijest i decentralizirane političke strukture. Za 7 godina 35 % njene energije dolazit će iz obnovljivih izvora, a već jedan milijun zgrada pretvoreno je u mikroelektrane za proizvodnju električne energije. ¹² Danas, Francuska, Njemačka i druge zemlje žele biti pioniri „u izgradnji Europe čija energija će biti usmjerena na obnovljive resurse i na mreže i infrastrukture, a koja će se temeljiti na energetskej učinkovitosti“. ¹³

Razvoj energija koje ne emitiraju ugljični dioksid u skladu je s ciljevima koje postavlja Europska unija, koji se u tom području oslanja na regije, a ne više na same države koje nisu uvijek u mogućnosti provesti definirane ambiciozne ciljeve. Energija nastavlja ovisiti u većini slučajeva o snazi država i europska nadležnost je ograničena. Europska unija sudjeluje uglavnom u koordiniranju i podržavanju nacionalnih politika, u okviru odredaba koje se odnose na transeuropske mreže i u okviru politike zaštite okoliša. U načelu, mjere koje se odnose na izbor svake države između različitih izvora energije i na opću strukturu njene opskrbe energijom jednoglasno su usvojene. ¹⁴

Lisabonski ugovor pružio je novu pravnu osnovu za energetske politiku koja postaje zajednička nadležnost između Unije i država. Glava XXI. Ugovora o funkcioniranju Europske unije govori o toj temi, a članak 194. referira se na duh solidarnosti među državama članicama u provedbi energetske politike koja je sada

11 Bouneau, Christophe, *Les grands réseaux techniques, pères fondateurs de l'Europe*, Politique Internationale, str. 399 i s. Slučaj Španjolske je poučan u tom smislu. Ova zemlja ima infrastrukturu za proizvodnju zelene energije, posebice za proizvodnju energije iz vjetra, ali budući da nema dostatnu međusobnu povezanost, vjetroturbine moraju zaustaviti svoju proizvodnju. O tom aspektu vidi Maillard, Dominique, *Les réseaux au cœur du système électrique européen*, Politique Internationale, str. 341 i s.

12 Rifkin, Jeremy, op. cit., str. 379.

13 Batho, Delphine, *Conduire la transition énergétique*, Politique internationale, Specijalna tema – Europska energetska politika, br. 137, Paris, 2012., str. 379.

14 Bergé, Jean-Sylvestre, Robin-Olivier, op. cit., str. 100.

usko povezana s politikom zaštite okoliša.¹⁵

U Europi, same vjetroelektrane u 2008. su osigurale potrošnju električne energije za 30 milijuna kućanstava (odnosno 3,7 % potrošnje električne energije) i omogućile da se ne proizvede 91 milijun tona ugljičnog dioksida godišnje.¹⁶ Upravo javnopravna tijela imaju ulogu u provedbi zelenog rasta, što je kolektivni izbor koji podrazumijeva javnu intervenciju kroz propise i ulaganja.

Na pravnom planu, standardi mogu obuhvaćati razinu onečišćenja ili emisije vezane za određenu proizvodnju ili za neko određeno dobro (na primjer vozila). Ulaganja mogu poticati prometnu infrastrukturu prilagođenu načinu života koji manje onečišćuje. U financijskom sektoru, poticaj obuhvaća dodjelu poreznih olakšica za radove u toplinskoj obnovi, uvođenjem pristojbi na emisije ugljičnog dioksida ili uspostavljanje sustava trgovine dozvolama za emisiju ugljičnog dioksida.¹⁷

Oporezivanje ima važnu ulogu i može učinkovito nadopuniti europsku politiku zaštite okoliša. Direktiva o oporezivanju energetskih proizvoda od 31. listopada 2003.¹⁸ jedini je element zelenog oporezivanja koji je usklađen na europskoj razini. Ne radi se pristojbi Europske zajednice u pravom smislu riječi, već o zajedničkom okviru za restrukturiranje nacionalnih poreznih sustava u energetskom smislu. Ova direktiva uspostavlja minimalne stope u Europi, a sadržava poticaje za smanjenje emisija ugljičnog dioksida tako što nameće više cijene za određene energetske proizvode. Zelena knjiga Komisije u 2007. najavila je “reviziju direktive koja bi trebala stupiti na snagu 2013. godine poslje krize”.¹⁹ Ekološke pristojbe trebaju predstavljati prikladan alat za provedbu strukturnih promjena u gospodarskom sektoru i zapravo utjecati na potrošnju energije i energetske resurse. Podrška Europske unije obnovljivim izvorima energije očituje se u tome što se neće uvoditi pristojbe na taj oblik energije, odnosno pristojbe se mogu smanjiti na nultu stopu za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora.

15 Prema članku 3. istog ugovora, okoliš, energija i transeuropske mreže dio su nadležnosti koje dijele Europska unija i države članice. Članak 6. navodi da je Europska unija nadležna za provođenje radnji koje se odnose na pružanje potpore, koordiniranje, dovršavanje akcija država članica, također navodi da područje djelovanja koje ima europsku svrhu obuhvaća zaštitu ljudskog zdravlja i industrije.

16 Prema European Wind Energy Association (EWEA). Europska unija sudjeluje u financiranju prve velike solarne elektrane u Maroku (Ouarzazate), a ostali opsežni projekti pripremaju se prema Sjevernoj Africi i Rusiji.

17 Europska unija je 2005. uspostavila shemu o trgovanju emisijama (Emission Trading Scheme, ETS) radi smanjenja emisije ugljičnog dioksida u sektorima koji najviše štete okolišu. Na tu temu vidi, Henriët, Fanny, Maggiar, Nicolas, *Croissance verte et croissance économique*, Glasilo Francuske središnje banke, br. 190, Paris, 2012., str. 147-148.

18 Izmijenjena i dopunjena Direktivom Vijeća 2004/74/EZ kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva 2003/96/EZ s obzirom na mogućnost da neke države članice primijene privremena izuzeća ili snižene razine oporezivanja za energetske proizvode i električnu energiju (SL L 157, 30. 4. 2004., str. 87.) i Direktivom Vijeća 2004/75/EZ od 29. travnja 2004. kojom se izmijenjuje i dopunjuje Direktiva 2003/96/EZ s obzirom na mogućnost da Cipar primijeni privremena izuzeća ili smanjenja razine oporezivanja energenata i električne energije (SL L 157, 30. 4. 2004., str. 100.).

19 Rosenstock, Manfred, *Fiscalité environnementale. L'état des lieux dans l'Union Européenne*, Revue Française de Finances Publiques, br. 114, Paris, 2011., str. 79.

Međutim, postupci za provedbu projekata od zajedničkog interesa mogu predstavljati problem i pridonijeti određenoj inerciji. Zatim, s jedne strane privatni ulagači trebaju pravnu sigurnost da bi se financijski založili, a s druge veliki poslovi ne mogu postati taoci birokratskih sporosti i različitih blokada koje onemogućuju provedbu projekata. Postupci moraju biti istovremeno brzi i transparentni, a treba uzeti u obzir javno mnijenje, posebice pri izradi studija utjecaja na okoliš.²⁰

3. RAZVOJ OBNOVLJIVIH IZVORA U FRANCUSKOJ

Francuska je osjetljiva na zeleno gospodarstvo, ali ona mora diversificirati svoje izvore energije i nadoknaditi zaostatak u obnovljivim izvorima energije, sa sveukupnom vizijom koja će omogućiti povezivanje poduzetih akcija.

3.1. Francuske posebitosti i ciljevi

Danas, njemačko kućanstvo troši 30 % električne energije manje od francuskoga kućanstva.²¹ No, Francuska ovisi o uranu koji se u cijelosti uvozi. Kada govorimo o potrošnji nafte, ona je 2011. godine dosegla 61,4 milijarde dolara. Ovo stanje unosi neravnotežu u trgovinsku bilancu i ugrožava industrije potrošače energije. To je razlog zašto novi vladin program predviđa smanjenje udjela nuklearne energije sa 75 % na 50 % u proizvodnji električne energije do 2025.

Usporedo, borba protiv globalnog zatopljenja jedan je od prioritetnih ciljeva u okviru održivog razvoja.²² Nadalje, zakon navodi da je „nacionalni prioritet“ i sprječavanje rizika vezanih za emisije ugljičnog dioksida.²³ Zakonik o energetici u svom članku L 641-6 propisuje da „s obzirom na njihov specifični interes, posebice u borbi protiv efekta staklenika“, udio biogoriva na kraju 2015. treba dosegnuti 10 % ukupne energije dobivene od goriva prodanog na nacionalnom tržištu. No, Zakon od 3. kolovoza 2009. (članak 2.) propisao je da 23 % potrošnje energije mora nastati iz obnovljivih izvora do 2020. i da njihov razvoj mora „postati najdjelotvornije gospodarstvo u ugljičnom dioksid ekvivalentu Europske unije“. Država se obvezala da će poticati sve sektore obnovljivih izvora energije u okviru gospodarskih i ekološki podnošljivih uvjeta.²⁴ Nacionalni opservatorij za učinke globalnog zatopljenja zadužen je za procjenu rizika od klimatskih promjena i daje preporuke o preventivnim i prilagodbenim mjerama koje se trebaju usvojiti.²⁵

20 Oettinger, Gunther, *L'impulsion européenne*, Politique Internationale, Specijalna tema – Europska energetska politika, br. 137, Paris, 2012., str. 338.

21 Baupin, Denis, *Les enjeux de la sobriété énergétique : l'exemple français*, Politique Internationale, Specijalna tema – Europska energetska politika, br. 137, Paris, 2012., str. 368.

22 Članak L 110 - 1, III, 10 Zakonika o zaštiti okoliša – Zakon od 12. srpnja 2010. (čl. 75) kaže da je do 31. prosinca 2012. obvezatno napraviti procjenu emisije stakleničkih plinova za ustanove s više od 500 zaposlenih. Prema novinama Le Monde od 20. veljače 2013., samo 45 % francuskih tvrtki podliježe obvezi procjene ugljičnog dioksida.

23 Članak L 229 – st. 1. Zakonika o zaštiti okoliša.

24 Moliner-Dubost, Marianne, *Air et climat*, Juris Classeur Administratif, n° 364.

25 Članci L 229-2 do L 229-4 i D 229-1 do D 229-4 Zakonika o zaštiti okoliša.

Na praktičnom planu vezano uz javnopravna tijela, Zakonik o javnoj nabavi (članak 5-C) ovlašćuje kupce da utvrde selekcijske kriterije koji omogućuju uštedu energije i uzimaju u obzir ciljeve održivog razvoja. Također, javno-privatno partnerstvo drugi je način poticanja uštede energije.²⁶ Europske i nacionalne mjere koje se odnose na zaštitu okoliša daju također važno mjesto „ugovorima o energetske učinkovitosti“.²⁷ Jedna druga mjera omogućuje lokalnim zajednicama pokretanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora, uz moguće propuštanje obveza u pogledu tržišnog natjecanja.²⁸ Toplinske mreže ili gospodarenje otpadom, što ovisi o lokalnim zajednicama, omogućuju bolje upravljanje potrošnjom energije za gradsko grijanje, uključujući i grijanje iz obnovljivih izvora energije.

3.2. Pravni okvir za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora energije

Nužno je napomenuti da je Zakon od 2. veljače 2000. koji se odnosi na modernizaciju i razvoj javne službe za električnu energiju, nametnuo potonjem obvezu otkupa od proizvođača električne energije iz obnovljivih izvora energije.

3.2.1. Vjetroelektrane: opći režim

Program usmjerenja energetske politike usvojen 2007. nalaže da se sve male i velike vjetroturbine moraju nalaziti u Zoni razvoja vjetroelektrana kako bi mogli imati koristi od obveze otkupa električne energije koja je nametnuta Francuskoj elektroprivredi (EDF). Temeljem Zakona od 12. srpnja 2010., svaki prefekt mora odrediti opseg zone, minimalnu i maksimalnu snagu koja se može postaviti. Uključeno je više kriterija pri definiranju ove zone (potencijal vjetra, mogućnost priključenja na elektroprivrednu mrežu, zaštita krajobraza, spomenika i mjesta). Prefekt postupi po zahtjevima jedne ili više općina, dokumente razmatra Regionalna uprava za zaštitu okoliša, planiranje i stanovanje, koja ujedno uzima u obzir mišljenje Departmanske službe za arhitekturu i baštinu. Prikuplja se također mišljenje susjednih općina. Nakon što Departmansko povjerenstvo za zaštitu prirode, krajobraza i mjesta pregleda dokumente, prefekt zatim odlučuje o stvaranju navedene zone. Svaki projekt postavljanja vjetroelektrana mora slijediti isti postupak koji je doveo do stvaranja zone i nositelji projekta moraju stupiti u kontakt s relevantnim lokalnim vlastima.

Postavljanje vjetroelektrana predstavlja intervenciju u pogledu urbanističkog planiranja i kao takvo u načelu podliježe pravilu o urbanizaciji „u kontinuitetu“ (čl. 145-3-III Zakonika o urbanističkom planiranju). Međutim, iznimka od ovog pravila o kontinuitetu može se odnositi na postrojenja ili javnu opremu koja nisu kompatibilna s okolnim stambenim područjima.²⁹ Uz obalu mora, urbanistička pravila zabranjuju

26 Zakoni od 28. srpnja 2008. i od 3. kolovoza 2009.

27 Zakon od 25. kolovoza 2011. Također, Petiot, Marie-Astride, Terneyre, Philippe, *Le nouveau marché public pour la réalisation de prestations globales et complexes de performances énergétique*, Actualité Juridique de Droit Administratif, Paris, 2012., str. 412 i s.

28 Zakon od 28. svibnja 2010. za stvaranje lokalnih javnih društava.

29 Vjetroelektrane mogu imati koristi od izuzeća: Državni savjet, 16. lipnja 2010., *M. Leloustre* i Prizivni upravni sud iz Marseillea, 30. svibnja 2011., *Društvo ERL Energie Renouvelable du*

gradnju u obalnom pojasu od 100 metara izvan urbaniziranih područja (čl. L 421 - 6 et L 146 - 4 - III Zakonika o urbanističkom planiranju). No, ova se zabrana ne odnosi na građevine koje su potrebne javnim službama ili gospodarskim djelatnostima kojima je potrebna neposredna blizina vode, na objekte za priključivanje na javnu mrežu za prijenos ili za distribuciju električne energije, na pomorska postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije, ali pod određenim uvjetima (obvezna javna rasprava). Što se tiče vjetroturbina na moru,³⁰ Zakon od 12. travnja 2010. (čl. 90) uredbom omogućuje da se postrojenja ili radovi zbog njihove prirode ili zbog postavljanja na moru oslobode formalnosti, na potopljenom javnom dobru iznad crte niske vode (priobalje nakon oseke).

Projekt vjetroelektrane može pokrenuti skupina pojedinaca, poljoprivrednika ili lokalna zajednica, privatna tvrtka s dovoljno kapitala, lokalna zajednica povezana s privatnim kapitalom (mješovito društvo), privatna tvrtka uz sudjelovanje stanovnika.

3.2.2. *Solarna postrojenja: opći režim*

Uredba od 19. studenog 2009. i okružnica od 18. prosinca 2009. koja je komentira, odnose se na fotonaponske elektrane na tlu i predviđaju da ta postrojenja moraju biti organizirano razvijena, tako što će se brinuti o očuvanju prirodnog okoliša i o zaštiti određenih mjesta.

Zgrade i postrojenja potrebna za komunalnu opremu, u ovom slučaju, fotonaponske elektrane dopuštene su u prirodnim poljoprivrednim ili šumskim područjima definiranim u Lokalnom planu za urbanističko planiranje. Naravno, ako su s jedne strane spojive s obavljanjem poljoprivredne, pastirske ili šumarske djelatnosti i s druge ako ne utječu na očuvanje prirodnih prostora i krajobraz (čl. L 123 - 1, st. 7. Zakonika o zaštiti okoliša).

Kada se radi o fotonaponskim pločama postavljenim na krovove kuća smještenih u području zaštićenog povijesnog spomenika, njihovo postavljanje može predstavljati problem. Međutim, na poziv ministra kulture Departmanske službe za arhitekturu i baštinu uzimaju u obzir uloge održivog razvoja i izdaju dozvole za projekte koji se dobro uklapaju u izgrađeni okoliš i u krajobraz, ako se radi o zaštićenim područjima.

Dvije odluke od 16. ožujka 2010. navode uvjete otkupa električne energije proizvedene uz pomoć solarne energije.³¹

Formalnosti i upravni postupci ponekad su teži, a ponekad lakši, može se raditi o izuzeću od dozvola ili o jednostavnoj izjavi koja prethodi radovima, pa sve do obveznog izdavanja građevinske dozvole koja se može sastojati od studije utjecaja na okoliš i javne rasprave. Ovisno o slučajevima, javnopravna tijela koja su obično ovlaštena za djelovanje u jednu ili drugu svrhu su gradonačelnik i prefekt.

Prenoseći europsku Direktivu br. 85/337 EEZ od 27. lipnja 1985. (izmijenjena

Languedoc.

30 O posebnom režimu odobranih vjetroturbina, Roche, Catherine, *La réglementation applicable aux éoliennes offshore*, Actualité Juridique de droit Administratif, 2007., str. 1785 i s; Bordereaux, Laurent, *Les éoliennes offshore à l'épreuve du droit du littoral*, Actualité Juridique de Droit Administratif, Paris, 2012., str. 177 i s.

31 Objavljeno u Službenom glasilu Republike Francuske od 23. ožujka 2010.

1997. i 2003.) i članak 6.-8. Aarhuške konvencije, Zakon od 12. srpnja 2010. predviđa da odobrenje za gradnju uzima u obzir studiju utjecaja na okoliš i mišljenje javnopravnih tijela vlasti kojem je studija poslana, kao i rezultat javne rasprave. Svi projekti koji bi „po svojoj prirodi, dimenzijama ili smještaju“ mogli imati značajne posljedice na okoliš i na ljudsko zdravlje, moraju uključiti studiju utjecaja na okoliš (čl. L 122 – 1 – I Zakonika o zaštiti okoliša).

Studije utjecaja na okoliš uređene su člancima L 122 - 1 do L 122 - 3 i R 122 - 1 do R 122 – 16 Zakonika o zaštiti okoliša i člankom L 424 - 4 Zakonika o urbanističkom planiranju. Zakon od 12. srpnja 2010. i Uredba od 29. prosinca 2011. koja su preradila sustav tih studija,³² a Zakon od 27. prosinca 2012. uveo je novi postupak za sudjelovanje javnosti pri donošenju upravnih odluka koje imaju utjecaj na okoliš.³³

Za neke projekte koji se razmatraju kao pojedinačni slučajevi (čl. R 222 - 2 Zakonika o zaštiti okoliša), javnopravno tijelo nadležno za pitanja zaštite okoliša (čl. R 122 - 6), s obzirom na pružene informacije, propituje treba li određeni projekt ili ne treba biti obuhvaćen studijom utjecaja na okoliš. Javnopravno tijelo donosi odluku koja mora biti obrazložena i u roku od 15 dana nakon zaprimanja popunjenog obrasca. Ako odgovor od javnopravnog tijela ne stigne, tada je obvezno provesti studiju utjecaja na okoliš, i svakoj tužbi upravnom sudu protiv odluke kojom se nameće studija utjecaja na okoliš mora prethoditi redovni upravni postupak.

Treba također napomenuti, da je prefekt nadležan za odobravanje objekata za proizvodnju, prijevoz, distribuciju i skladištenje energije koju podnositelj zahtjeva neće koristiti izravno.

Za fotonaponska postrojenja integrirana u stambene objekte, ne postoji specifičan sustav. Ona podliježu uobičajenim pravilima urbanističkog planiranja. Budući da su povezana s cijelim projektom, ponekad je potrebno predati izjavu u gradsko poglavarstvo, a ponekad predati zahtjev za građevinsku dozvolu. Za postavljanje fotonaponskih modula na već postojeću zgradu nije potrebna dozvola, dovoljna je izjava o radovima i dobivanje potvrde da nema prigovora. Za novu zgradu, postavljanje fotonaponskih modula mora biti uključeno u dokumente za podnošenje zahtjeva za građevinsku dozvolu.³⁴

Upravo je Uredbom br. 2009-1414 od 19. studenog 2009. uspostavljen sustav posebnih odobrenja za objekte za proizvodnju električne energije iz solarne energije postavljene na tlu. Oslobođeni su formalnosti objekti postavljene na tlu čija najveća

32 Lahorgue, Marie-Béatrice, *La réforme de l'étude d'impact*, Actualité Juridique de Droit Administratif, Paris, 2010., str. 1807.

33 Ovaj zakon predviđa jamstva i obveze koje obuhvaćaju poticanje stvarnog sudjelovanja javnosti i razmatranje primjedbi.

34 U nekim općinama mogu postojati posebne odredbe koje se primjerice odnose na izgled ili boju krovova. Može se zahtijevati i mišljenje Odjela za građevine u Francuskoj ako se radi o blizini povijesnih spomenika ili zaštićenom mjestu. Postupci, kontakti i dokumenti koje treba prikupiti obuhvaćaju: izbor materijala i specifikaciju postrojenja, izjavu za poglavarstvo s potvrdom da nema prigovora ili građevinsku dozvolu, zahtjev za priključenjem elektroprivredi, suglasnost poreznih službi (za mogući poticaj), zajam koji odobrava financijska institucija, ugovor potpisan s Francuskom elektroprivredom (EDF). Također je obvezatno Osiguranje od „osobne odgovornosti – šteta na imovini“ za nezgode na postrojenju ili na priključnoj mreži.

snaga ne prelazi 3 kilovata, koji nisu viši od 1,80 metra i čija je površina na tlu oko 60 četvornih metara - što ne isključuje važeća pravila urbanističkog planiranja. U zaštićenom omeđenom području, u važnim kulturno-povijesnim mjestima, u prirodnim rezervatima, u mjestima koja će postati nacionalni park, potrebna je izjava za takve objekte čak i ako je njihova maksimalna snaga niža od 3 kilovata (čl. R 421-11 Zakonika o urbanističkom planiranju).

Za objekte za proizvodnju električne energije iz solarne energije koji su postavljeni na tlu čija je vršna snaga do ili viša od 250 kW i koji odgovaraju površini na tlu od oko 5.000 četvornih metara, građevinska dozvola je obvezna, potrebna je studija utjecaja na okoliš³⁵ kao i javna rasprava također (čl. R 123 - 1 Zakonika o zaštiti okoliša).

Europska direktiva br. 97/11/EZ Vijeća ministara od 3. ožujka 1997., ostavila je (čl. 4.) državama članicama slobodu da same ocjene je li ili nije potrebno podvrgnuti projekte za vjetroparkove procjeni utjecaja na okoliš.

Za pojedinačne vjetroturbine (niže od 12 metara), prethodna izjava u poglavarstvu je dovoljna, ali potrebna je suglasnost susjeda zbog vizualnog utjecaja i buke.³⁶ Izuzeće od formalnosti, u okviru prava urbanističkog planiranja, valjano je samo ako se ne radi o kulturno-povijesnom mjestu ili omeđenom zaštićenom području (čl. R 421-2-c Zakonika o urbanističkom planiranju).

Uklapanje vjetroturbina u krajobraz predstavlja problem i zbog njihove veličine i zbog broja. Njihovo postavljanje ne može se predložiti u područjima gdje je krajobrazna vrijednost zamjetna ili zaštićena, i to je razlog zašto je njihovo uklapanje u okoliš predmet analiza i odobrenja. Zahtjev za dozvolu treba predati u poglavarstvo i prefekt izdaje građevinsku dozvolu, a uz nju ide odobrenje za rad koje izdaje ministar za energetiku. Dokumenti koji su potrebni za izgradnju vjetroparka moraju sadržavati i studiju utjecaja na okoliš, s položajem postrojenja i ocjenom ukupnog stanja okoliša.³⁷

35 Osim ako se radi o održavanju ili velikim popravcima. Vidi Billet, Philippe, *Le nouveau régime de l'implantation des panneaux photovoltaïques*, Juris Classeur Administratif, 2009, n° 2303 i okružnicu od 31. prosinca 2009. koja objašnjava uredbu od 19. studenog 2009. Fotonaponska elektrana mora dobiti građevinsku dozvolu Prizivni upravni sud iz Marseillea, odluka od 18. siječnja 2001., *Općina Ajaccio*.

36 Ako se radi o elektrifikaciji zgrade koja nije priključena na mrežu, mora se podnijeti zahtjev gradonačelniku za odobrenjem. Nakon što je pojedinačno postrojenje izgrađeno tada ono mora biti ustupljeno Francuskoj elektroprivredi (EDF) ili nekom drugom dobavljaču električne energije, a plaća se mjesečna naknada koja ovisi o snazi generatora. Trošak se kreće od 25.000 do 40.000 eura. Porezno rasterećenje može se dobiti za nabavu vjetrogeneratora (koji ne prelazi 3 kw), a primjenjuje se snižena stopa PDV-a (10 %). Za izolirana mjesta, potpora koja se može dobiti može ići i do 95 % ukupnog troška (Amortizacijski fond za troškove elektrifikacije, Departmanska agencija za zaštitu okoliša i upravljanje energijom). Na lokalnoj razini mogu se dodijeliti i dodatne potpore (odobrava ih EU, regionalna ili departmanska vijeća). Međutim, rentabilnost individualnog projekta izvan Zona razvoja vjetroelektrana je neizvjesna, a ako i postoji, onda počinje tek nakon desete godine.

37 U njoj se nalazi početno stanje mjesta gdje će se graditi postrojenje, analiza posljedica na prirodni okoliš, krajobrzi, ljudi i gospodarstvo u okolici, mjere za ublažavanje smetnji, posebice za ptice (uzeti u obzir migracijske putove ili područja koja su osjetljiva zbog ptica gnijezdilica).

Zakon od 3. siječnja 2003. postavlja nove zahtjeve za izradu studije utjecaja na okoliš, a uredbom od 1. kolovoza 2003. nameće se studija utjecaja na okoliš za „radove na postavljanju objekata za proizvodnju energije iz vjetra čija maksimalna snaga prelazi 2,5 MW“. Također se zahtijeva provođenje javne rasprave o „radovima na postavljanju objekata za proizvodnju energije iz vjetra koji su visoki 25 metara ili više“. Ovaj sustav dodatno je ojačan Zakonom broj 2010-788 od 12. srpnja 2010. kojim se vjetroturbine na tlu podvrgavaju kontroli vezanoj uz zaštitu okoliša, a uključuje i sustav stečenih prava za već postojeća postrojenja (čl. 553 - 1 à L 553 - 4 et R 431 – 20 Zakonika o zaštiti okoliša). Dozvoljava je obvezna za vjetroturbine na tlu koje su više od 12 metara, a susjedne općine u doseg vjetroparka moraju se pitati za mišljenje, osim u zonama razvoja vjetroelektrana koje je definirao prefekt. Za vjetroparkove koji imaju više od pet stupova i čija visina prelazi 50 metara, zakon nameće obvezu udaljenosti od 500 metara u odnosu na stambena područja ili u odnosu na područja namijenjena stanovanju sukladno dokumentima o urbanističkom planiranju (čl. L 513 – 1 Zakonika o zaštiti okoliša), a studija utjecaja na okoliš mora uzeti u obzir propise o buci i zvučnom onečišćenju.³⁸ Prije izgradnje vjetroparkova koji prelaze 50 metara visine potrebno je provesti javnu raspravu koja omogućuje stanovništvu pregledavanje dokumenata, traženje objašnjenja i izricanje mišljenja. Studija utjecaja na okoliš potrebna je također za postrojenja za proizvodnju električne energije koja su smještena na moru (hidroelektrane).

3.3. *Važnost nadzora*

Nadležno javnopravno tijelo pristupa posebnom ispitivanju svakog projekta. Upravni sudac zatim u slučaju spora provodi nadzor nad odlukama uprave i provjerava usklađenost sa zakonom svakog spornog projekta. Građani, također, sudjeluju u javnoj raspravi i tada javno mnijenje sudjeluje u pojašnjavanju i uvjeravanju.

Iako upravni sudac najčešće odlučuje na temelju dokumenata, on također može koristiti druge načine provjere kao što je obilazak objekta.³⁹

Ako se radi o solarnom postrojenju, uočili smo da ta postrojenja ne trebaju ugrožavati poljoprivredna i šumska okruženja. Izvješće o predstavljanju Lokalnog plana urbanističkog planiranja mora sadržavati detaljnu analizu po tom pitanju (čl. L 123 - 1 - 2). U slučaju izmjene ili revidiranja plana, kako bi se omogućila izgradnja elektrane ili fotonaponskog parka na tlu, sud zahtijeva poštovanje pravila o „kontinuitetu urbanizacije“ određeno člankom L 145 - 3 – III Zakonika o urbanističkom planiranju i kažnjava njegova kršenja.⁴⁰ Sud također osigurava da posljedice za zaštićene šumske

38 Udaljenost između vjetroturbina mora biti oko 400 metara i površina zauzimanja svih građevina na čestici oko 8.000 četvornih metara. Vjetropark s 10 vjetroturbina pokriva oko 10 hektara. Procijenjeni vijek trajanja vjetroparka procjenjuje se na 20 godina i propisi navode (čl. L 553-3 Zakonika o zaštiti okoliša) da je operator vjetroturbina odgovoran za demontažu i vraćanje u prvobitno stanje mjesta na kojem je vjetroturbina bila.

39 Državni savjet, 1. prosinca 1978., *Drouet*; 9. veljače 1989., *Udruga za očuvanje dune Thoulas. Association de sauvegarde de la dune de Thoulas.*

40 Upravni sud iz Toulona, 22. prosinca 2011., *Udruga „Agir en association“*; Upravni sud iz Toulona, 1. prosinca 2011., *Association de la Défense de l'environnement et du patrimoine*

prostore ili povijesno-kulturna mjesta ne budu prevelike.⁴¹

Sudska praksa najčešće se odnosi na vjetropostrojenja, posebno po pitanju zakonitosti građevinskih dozvola, u odnosu na pravila koja se odnose na javnu sigurnost (čl. R 111 – 2 Zakonika o urbanističkom planiranju) i u slučaju oštećenja na zaštićenim mjestima.⁴²

Sud prilagođava svoj nadzor, a on može biti detaljniji ili manje detaljan ovisno o slučajevima, a također će vršiti ograničen ili minimalan nadzor odluka o dodjeli građevinske dozvole⁴³ i redovan (odnosno maksimalan) nadzor nad odlukama o odbijanju.⁴⁴ Sud koji sudi o meritumu u prvom stupnju ili Prizivni upravni sud, suvereno ocjenjuju (osim ako se radi o iskrivljenju činjenica na koje se može žaliti Kasacijskom sudu), ako se radi o projektu koji može i ne mora ugroziti interes susjednih mjesta. Na taj način sud može razmatrati primjenu već spomenutog članka R 111 – 21, iako ta mjesta nisu obuhvaćena posebnom zaštitom. Tada sud sam ocjenjuje interes mjesta, kako bi provjerio je li mu potrebna zaštita.⁴⁵ Sud može prihvatiti postojanje posebne zaštite, primjerice za povijesne spomenike, kako bi utvrdio elemente koji zaslužuju zaštitu.⁴⁶ Može uzeti u obzir i karakteristike mjesta, odgovarajuće dimenzije dopuštenog objekta i susjednih objekata.⁴⁷

Kao primjer ilustracije, sud smatra da je građevinska dozvola odobrena u skladu sa zakonom i u skladu s člankom R 111 Zakonika o urbanističkom planiranju: kada mijenjanje izgleda mjesta nije nerazmjerno interesu koje ostvaruje regionalna ušteda zbog koncentracije vjetroturbina (Prizivni upravni sud iz Marseillea, 10. veljače 2011., *Tvrta Compagnie du vent*); za četiri vjetroturbine i mjesto za isporuku električne energije, jer se postrojenje nalazi na velikoj poljoprivrednoj površini i ne predstavlja posebni karakter, a najbliži stambeni objekti nalaze se na više od 700 metara udaljenosti (Prizivni upravni sud iz Nancyja, 26. studenog 2009., *Devaux i ostali protiv Prefekta iz Marne*); za projekt s pet vjetroturbina koje ne ugrožavaju narav ili interes mjesta, budući da se radi o otvorenom seoskom krajobrazu, koje nema značajnih kulturno-povijesnih mjesta, povijesni spomenici nalaze se na više od 10 km udaljenosti i još su skriveni zbog izgrađenosti i vegetacije (Prizivni upravni sud iz Nantesa, 1. srpnja 2001., *Association tempête de Beauce*); za projekt koji obuhvaća dva programa od dvije i četiri vjetroturbine na jednom mjestu koji ne narušavaju

forestier.

41 Upravni sud iz Toulona, 2. srpnja 2010., *Prefekt iz departmana Var*.

42 Članak R 111-21 Zakonika o urbanističkom planiranju kaže da „Projekt može biti odbijen ili ga se može prihvatiti samo ako je u skladu s posebnim propisima, i to ako se radi o objektu koji po visini, izgradnji, dimenzijama, vanjskom izgledu zgrade ili objekta koji se gradi ili mijenja, ugrožava karakter ili interes susjednih mjesta, ako se ugrožavaju mjesta, prirodni ili gradski krajobrasi, ili ako se šteti očuvanju izgleda spomenika». Na ovu odredbu javnog reda i sredstvo iz ovoga članka sudac se može pozvati u svakoj fazi postupka, a čak se na tu odredbu mora pozvati po službenoj dužnosti.

43 Državni savjet, 4. listopada 1974., *Ministre de l'Équipement c/Consorts Metras*; 19. lipnja 2002., *Commune de Beausoleil*.

44 Državni savjet, 6. srpnja 1979., *Ministar ekologije protiv Derentsky*.

45 Državni savjet, 21. ožujka 2001., *Courrège*.

46 Državni savjet, 28. studenog 1986., *Brignolas*.

47 Državni savjet, 18. listopada 2000., *Supružnici Nougarou*.

krajobraz, nisu nerazmjerni zaštiti drugih javnih interesa i s obzirom na postignutu uštedu na korištenom području (Prizivni upravni sud iz Marseillea, 16. lipnja 2011., *Roy*); za 12 vjetroturbine od 98 metara visine, vidljive sa zaštićenog spomenika i djelomično vidljive iz različitih sela, ali izgled krajobraza nije narušen (Prizivni upravni sud iz Lyona, 3. veljače 2004., *Ministar infrastrukture protiv Tvrtke Eole*).

Međutim, sud smatra da je građevinska dozvola odbijena sukladno zakonu prema primjeni članka R 111- 21 Zakonika o urbanističkom planiranju: za dvije vjetroturbine od 91 metra visine, u blizini planinskog vrha i na 500 metara udaljenosti od važnog mjesta EU-a, u regionalnom parku prirode, u području koje je navedeno kao izuzetan krajobraz, koje ugrožavaju prirodne krajobraze zbog lokacije i dimenzija (Prizivni upravni sud iz Nancyja, 30. listopada 2008., *Ministar ekologije protiv općine La Bresse*); za vjetroturbine od 123,5 metra, smještene u najzaštićenijem dijelu regionalnog parka prirode (Prizivni upravni sud iz Bordeauxa, 22. siječnja 2009., *Ministar ekologije*); za pet vjetroturbina od 99,7 metara koje su vidljive usporedo s 4 dvorca koji su proglašeni povijesnim spomenicima (Prizivni upravni sud iz Marseillea, 28. lipnja 2007., *Société d'exploitation Energie Sud*; Prizivni upravni sud iz Nantesa, 24. prosinca 2010., *Association Vents de folie*); za projekt od šest vjetroturbina gdje su dvije u potpunosti odvojene od preostale četiri, što utječe na povezanost vjetroparka i izvanredan izgled krajobraza, a i također zbog visine (Prizivni upravni sud Douai, 23. prosinca 2011., *Društvo Innovent*); za šest vjetroturbina od 145 metara koji tvore krivulju u dužini od 2,2 km na nadmorskoj visini od 420 metara, između dva sela, na umjereno povoljnom mjestu i na udaljenosti od 2,5 do 7,6 km od amblematskog planinskog mjesta, u području od 10 km koje obuhvaća 18 povijesnih spomenika, a na dva do tri km udaljenosti od izuzetnog krajobraza (Prizivni upravni sud iz Nancyja, 9. lipnja 2011., *Aquilon Energies SAS*); za 17 vjetroturbina u planinskom području zbog postupka koji narušava izgled mjesta i transformira njegove bitne karakteristike (Prizivni upravni sud iz Marseillea, 21. listopada 2010., tvrtka *EDF /Francuska elektroprivreda/ Energies Nouvelles-France*).

Upravni sud također smatra da postoji stvarna sumnja u zakonitost građevinske dozvole opravdavajući suspenziju donošene odluke kada studija utjecaja na okoliš koja se odnosi na projekt vjetroparka nije bila dostupna javnosti prije izdavanja dozvole.⁴⁸ Studija utjecaja na okoliš koja također ne sadržava procjenu buke iz obližnjeg stambenog objekta udaljenog 150 m nije odgovarajuća u smislu članka L 553 -2 Zakonika o zaštiti okoliša, što pridonosi nezakovitosti građevinske dozvole za vjetroturbinu.⁴⁹ Također je dosuđeno da povećanje od 15 % početne visine vjetroturbine⁵⁰ nema za posljedicu izmjenu utjecaja na krajobraz i da za tu izmjenu nije potrebno ishoditi novu građevinsku dozvolu i da je izmijenjena dozvola dovoljna, ako ostale karakteristike postrojenja ostanu iste.

48 Državni savjet, 7. srpnja 2001., *Ministar za infrastrukturu, promet, prostorno planiranje, turizam i more protiv Udruge za zaštitu krajobraza na jugu departmana Drôme*.

49 Državni savjet, 30. prosinca 2010. g. *Humblot i Udruga Pare-brise*.

50 Stup visine između 56 i 66 metara, bez promjene promjera rotora i snage: Prizivni upravni sud iz Nantesa, 16. studenog 2012., *Tvrtka Innovent*.

4. RAZVOJ OBNOVLJIVIH IZVORA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Hrvatska, kao i sve zemlje potpisnice Kyotskog protokola želi smanjiti emisije ugljičnog dioksida.⁵¹ Ona se istovremeno treba pripremiti za razdoblje nakon nafte i osloboditi se isključivo nuklearne energije. Trenutno se opskrba električnom energijom oslanja na nuklearnu proizvodnju, a kada to nije dostatno, nadopunjava se hidro i termoelektranama. Zamjenom ovih elektrana elektranama koje bi funkcionirale zahvaljujući energiji iz obnovljivih izvora, izbjeglo bi se korištenje fosilnih goriva. Obnovljivi izvori energije imaju brojne prednosti pred konvencionalnim izvorima.

Tako, primjerice, solarna energija je obnovljiva, ne onečišćuje, ekonomična je, lako dostupna, moguće ju je transformirati i modularati, koristiti izravno za tekuće potrebe u gradu i na selu, pa čak i preprodati elektrodistributeru. Solarne instalacije nisu glomazne i lako ih je ugraditi na zgrade. Proizvedene jedinice mogu biti masovne,⁵² a mogu izgledati kao veliki krovovi smješteni između postrojenja za masivnu proizvodnju i individualnog sustava koji opslužuje pojedince. Fotonaponske ćelije postavljene na 20 do 30 četvornih metara mogu trajati 20 do 30 godina i izravno pretvaraju solarnu energiju u električnu energiju. Njihovo uklapanje u arhitekturu značajno je poboljšano.

Energija vjetra proizvedena u velikim razmjerima ili za pojedinačne potrebe ne podliježe nekontroliranim fluktacijama cijena, ne predstavlja sigurnosni problem, dostupna je lokalno bliže mjestima potrošnje i prilagođena lokalnim potrebama, omogućuje smanjenje gubitka energije tijekom transporta u električnim vodovima, ne proizvodi onečišćivače i CO₂ te nije izložena riziku nestanka resursa. Energija vjetra smatra se obnovljivim izvorom energije koji ima najveći razvojni potencijal u kratkom roku, jer Hrvatska posjeduje dobro „nalazište vjetra“ u Europi.

U Hrvatskoj, proizvodnja električne energije iz vjetroelektrana je u porastu. Hrvatska godišnje proizvodi 10.500 do 14.500 GWh električne energije što je, ovisno o godini dostatna za pokrivanje 58 do 75 % potreba za električnom energijom cijele države. Najveći udio u proizvodnji imaju termoelektrane i toplane, a nakon njih hidroelektrana pri čemu se u ekstremno dobrim hidrološkim godinama zna dogoditi da se više električne energije proizvede iz hidroelektrana. Ostatak potrošnje se pokriva uvozom električne energije pri čemu se u bilancu vlastite proizvodnje mora uzeti u obzir proizvodnja iz nuklearne elektrane Krško koja godišnje Hrvatskoj isporučuje oko 2.500 GWh električne energije. Time se dolazi do brojki od 70 do 90 % električne energije proizvedene iz vlastitih izvora električne energije (uključujući Krško), što je još uvijek premala brojka s obzirom na to da Hrvatska ima potencijale da bude neto izvoznik električne energije. Dodatno se zbog starosti većini termoenergetskih

51 Republika Hrvatska je Kyotski protokol ratificirala 27. travnja 2007. godine. Republika Bila je obvezna smanjiti emisije stakleničkih plinova za 5 % u prvom obvezujućem razdoblju (2008-2012). Sukladno Ugovoru o pristupanju Europskoj uniji, Hrvatskoj je utvrđeno za izvore koji nisu obuhvaćeni sustavom trgovanja emisijskim jedinicama utvrđena kvota emisije stakleničkih plinova +11 % do 2020 u odnosu na 2005., a sukladno pravilima propisanim Odlukom 406/2009/EK.

52 U obliku „parka“, „farme“, „elektrane“ i izgledaju kao svrstani u red ili solarne ploče u slojevima, postavljeni na tlo na površini od više hektara.

postrojenja bliži i trenutak dekomisije ili ista zbog male učinkovitosti ne proizvode energiju po konkurentnim tržišnim uvjetima.

Konačno, industrija vjetra stvara radna mjesta jer je krajem 2007. godine zapošljavala oko 150.000 osoba u Europi. Procjene za 2015. dosegle su 18.000 izravnih radnih mjesta (odnosno ukupnu brojku od 22.000 s neizravnim radnim mjestima). Važno je spomenuti da europski proizvođači kontroliraju više od 80 % tržišta vjetroturbina (naročito Danska, Njemačka i Španjolska). Osim toga, lokalne zajednice u tome pronalaze izvor prihoda i privatni vlasnici te u Europskoj uniji, mogu očekivati da će zaraditi 2.000 do 3.000 eura godišnje po vjetroturbini postavljenoj na njihovom zemljištu.

4.1. Pravni okvir uređenja energetske djelatnosti

U ostvarivanju vizije održive opskrbe energijom osnovna uloga države je donošenje, provedba i nadzor energetske politike, te unaprijeđivanje institucionalnog i zakonskog okvira i osiguranje njegove provedbe.

Interesi Republike Hrvatske u području energetike ostvaruju se korištenjem obnovljivih izvora energije i kogeneracije te su kao takvi utvrđeni Strategijom, zakonima i drugim propisima kojima se uređuje obavljanje energetske djelatnosti.

Republika Hrvatska započela je reformu energetske djelatnosti 2001. godine kada je donesen Zakon o energiji.⁵³ Ovaj Zakon doživio je veći broj izmjena i dopuna,⁵⁴ te je 2012. godine donesen i novi Zakon o energiji⁵⁵ koji je, opet, izmijenjen 2014. godine. Izmjene i dopune u energetske zakonodavstvu postale su nužne zbog ulaska Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije i potrebe prilagodbe europskom energetske zakonodavstvu. Tako se spomenutim Zakonom, izmjenama i dopunama u zakonodavstvu Republike Hrvatske prenosi pravna stečevina Europske unije iz područja energetike, a posebice Direktiva 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. godine o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije kojom se ukida Direktiva 2003/54/EZ (SL. L 211, 14. 8. 2009.) i Direktiva 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. godine o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina kojom se ukida Direktiva 2003/55/EZ (SL. L 211, 14. 8. 2009.). Tako se cilj korištenja obnovljivih izvora energije za 2020. godinu Republike Hrvatske usvaja u skladu s izračunom sukladno Direktivi 2009/28/EZ i dokumentu za Energetske-klimatski paket. Europska unija je Direktivom 2013/18/EZ nadopunila Direktivu 2009/28/EZ o poticanju korištenja obnovljivih izvora, radi definiranja ciljeva za Republiku Hrvatsku. Usvojen je udio obnovljivih izvora energije u bruto neposrednoj potrošnji energije 2005. 12,6 %, a 2020. 20 %.⁵⁶

53 Narodne novine, br. 68/2001.

54 Narodne novine, br. 117/04, 76/07, 152/08 i 127/10.

55 Narodne novine, br. 120/12.

56 Nadalje, Zakon o energiji uređuju mjere za sigurnu i pouzdanu opskrbu energijom i njezinu učinkovitu proizvodnju i korištenje, akte kojima se utvrđuje i na temelju kojih se provodi energetska politika i planiranje energetske djelatnosti, obavljanje energetske djelatnosti, na tržištu ili kao javnih usluga te osnovna pitanja obavljanja energetske djelatnosti. Također

Potrebno je naglasiti da je Republika Hrvatska i prije nego što je postala punopravna članica Europske unije, izradila Program korištenja obnovljivih izvora energije te Akcijski plan za obnovljive izvore energije, koji je bio jedno od mjerila za zatvaranje Poglavlja 15 Energetika predpristupnih pregovora, kao i za utvrđivanje dugoročnije perspektive razvoja infrastrukture obnovljivih izvora energije u Republici Hrvatskoj.

Daljnji zakonodavni okvir uređenja odnosa u energetici, kogeneraciji i korištenju obnovljivih izvora energije čine sljedeći zakonski propisi: Zakon o regulaciji energetske djelatnosti,⁵⁷ Zakon o tržištu električne energije,⁵⁸ Zakon o tržištu plina,⁵⁹

- se ovim Zakonom uređuju pitanja i odnosi koji su od zajedničkog interesa za sve energetske djelatnosti ili koji su vezani za više oblika energije. Pitanja vezana za područje plina, električne energije, nafte i naftnih derivata, toplinske energije, obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti uređuju se posebnim zakonima.
- 57 Narodne novine, br. 120/12. Ovim se Zakonom uređuje uspostava i provođenje sustava regulacije energetske djelatnosti, postupak osnivanja tijela za regulaciju energetske djelatnosti te druga značajna pitanja za regulaciju energetske djelatnosti. Istim se u zakonodavstvo Republike Hrvatske prenosi pravna stečevina Europske unije iz područja regulacije energetske djelatnosti, a posebice: Direktiva 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije (SL L 211, 14. 8. 2009.), Direktiva 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina (SL L 211, 14. 8. 2009.). Regulacija energetske djelatnosti uspostavlja se radi provođenja sustava reguliranog djelovanja energetske subjekata u obavljanju energetske djelatnosti, posebice onih energetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge i u javnom interesu s jedne strane te radi uspostave i uređenja tržišta energije s druge, a sve sukladno odredbama zakona kojim se uređuje energetske sektor i drugim zakonima kojima se uređuju pojedina tržišta energije.
- 58 Narodne novine, br. 22/13. Spomenutim se Zakonom uređuju pravila i mjere za sigurnu i pouzdanu proizvodnju, prijenos, distribuciju i opskrbu električnom energijom te za trgovinu električnom energijom i organiziranje tržišta električne energije kao dijela elektroenergetskog tržišta Europske unije. Nadalje utvrđuju se pravila koja se odnose na zaštitu krajnjih kupaca, organiziranje i djelovanje elektroenergetskog sektora, otvoren pristup tržištu, utvrđivanje obveza općih usluga i prava kupaca električne energije, a koja uključuju prava krajnjih kupaca, odvojeno vođenje poslovnih knjiga, financijskih izvješća, pravila pristupa mreži, načela uzajamnosti i prekogranični prijenos električne energije. Također se u zakonodavstvo Republike Hrvatske prenosi pravna stečevina Europske unije iz područja energetike, a posebice Direktiva 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i opozivu Direktive 2003/54/EZ (SL L 211/55, 14. 8. 2009.), Direktiva 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora energije i dopuni te naknadnom ukidanju Direktive 2001/77/EZ i Direktive 2003/30/EZ (SL L 140/16, 5. 6. 2009.) i Direktiva 2005/89/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. siječnja 2006. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe električnom energijom i investicija u infrastrukturu.
- 59 Narodne novine, br. 28/13 i 14/14. Ovim se Zakonom uređuju pravila i mjere za sigurnu i pouzdanu proizvodnju, transport, skladištenje, upravljanje terminalom za ukapljeni prirodni plin, distribuciju i opskrbu plinom te za organiziranje tržišta plina kao dijela plinskog tržišta Europske unije. Nadalje utvrđuju se pravila koja se odnose na zaštitu kupaca, organiziranje i funkcioniranje plinskog sektora, koncesija za distribuciju plina i koncesija za izgradnju distribucijskog sustava, pravo pristupa treće strane, model bilančnih skupina, otvoren pristup tržištu, utvrđivanje obveza općih usluga i prava kupaca plina, a koja uključuju prava krajnjih kupaca, odvojeno vođenje poslovnih knjiga, financijskih izvješća, pravila pristupa plinskom

Zakon o tržištu toplinske energije⁶⁰ i Uredba o dopuni Zakona o tržištu toplinske energije,⁶¹ Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata,⁶² Zakon o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji⁶³ i Uredba o izmjenama Zakona o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji,⁶⁴ te Zakon o biogorivima za prijevoz.⁶⁵

sustavu, načela uzajamnosti i prekogranični transport plina. Isto tako se u zakonodavstvo Republike Hrvatske prenosi Direktiva 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanje izvan snage Direktive 2003/55/EZ (tekst zanačajan za EGP) (SL L 211, 14.8.2009.).

60 Narodne novine, br. 80/13 i 14/14. Ovim se Zakonom uređuju mjere za sigurnu i pouzdanu opskrbu toplinskom energijom, toplinski sustavi za korištenje toplinske energije za grijanje i hlađenje, uvjeti dobivanja koncesije za distribuciju toplinske energije, odnosno koncesije za izgradnju distributivne mreže, pravila i mjere za sigurnu i pouzdanu djelatnost proizvodnje, distribucije i opskrbe toplinskom energijom u toplinskim sustavima i mjere za postizanje energetske učinkovitosti u toplinskim sustavima. Ujedno se u pravni poredak Republike Hrvatske prenose sljedeće direktive: Direktiva 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora energije i dopuni te naknadnom ukidanju Direktive 2001/77/EZ i Direktive 2003/30/EZ (SL L 140, 5. 6. 2009.), Direktiva 2010/31/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 2010. o energetskim svojstvima zgrada (preinaka) (SL L 153, 18. 6. 2010.) i Direktiva 2012/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o energetske učinkovitosti kojom se dopunjuju direktive 2009/125/EZ i 2010/30/EU i ukidaju direktive 2004/8/EZ i 2006/32/EZ (SL L 315, 14. 11. 2012.).

61 Narodne novine, br. 102/14.

62 Narodne novine, br. 19/14. Ovim se Zakonom uređuju pravila i mjere za sigurnu i pouzdanu proizvodnju naftnih derivata, transport nafte i naftnih derivata, trgovinu na veliko i malo naftnim derivatima, skladištenje nafte i naftnih derivata, trgovinu na veliko i malo ukapljenim naftnim plinom, pravo pristupa treće strane, otvoren pristup tržištu, plan intervencije u slučaju izvanrednog poremećaja opskrbe tržišta nafte i naftnih derivata te operativne i obvezne zalihe nafte, odnosno naftnih derivata. Uređuje se i uspostava i provođenje mjera za sigurnu i pouzdanu opskrbu naftom i naftnim derivatima. U zakonodavstvo Republike Hrvatske prenosi se Direktiva 2009/119/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2009. kojom se države članice obvezuju održavati minimalne zalihe sirove nafte i/ili naftnih derivata (SL L 265/9 od 9. 10. 2009.).

63 Narodne novine, br. 152/08, 55/12, 101/13 i 14/14. Ovim se Zakonom uređuje područje učinkovitog korištenja energije u neposrednoj potrošnji, donošenje programa i planova za poboljšanje energetske učinkovitosti te njihovo provođenje, mjere energetske učinkovitosti, a posebno djelatnost energetskih usluga, energetskih pregleda građevina i energetsko certificiranje zgrada, obveze javnog sektora, energetskog subjekta i velikog potrošača te prava potrošača u primjeni mjera energetske učinkovitosti. Spomenuti Zakon ne odnosi se na energetske učinkovitost u postrojenjima za proizvodnju i transformaciju energije, prijenos i distribuciju energije te na uvjete za obavljanje energetskog pregleda radi izdavanja energetskog certifikata zgrade, niti na energetske preglede kotla za grijanje i sustava za klimatizaciju u zgradi na koje se odnose posebni propisi u području gradnje. Prenosi se pravna stečevina Europske unije iz područja energetske učinkovitosti, a posebice Direktiva 2006/32/EZ o energetske učinkovitosti i energetskim uslugama, Direktiva 2009/125/EZ o uspostavi okvira za postavljanje zahtjeva za ekološki dizajn proizvoda povezanih s energijom te Direktiva 2010/31/EU o energetskim svojstvima zgrada u dijelu koji se odnosi na energetsko certificiranje zgrada i redovite preglede sustava grijanja i klimatizacije u zgradama.

64 Narodne novine, br. 101/13.

65 Narodne novine, br. 65/09, 145/10, 26/11, 144/12 i 14/14. Svrha je ovoga Zakona ostvarivanje ciljeva održivog razvoja u oblasti prijevoza: smanjenje negativnih utjecaja na okoliš,

Unutar hrvatskoga pravnog sustava značajna pitanja, kojima se uređuju pitanja vezana uz obnovljive izvore energije, uređena su i međunarodnim ugovorima, i to: Zakonom o potvrđivanju Ugovora o Energetskoj povelji,⁶⁶ Uredbom o potvrđivanju Protokola Energetske povelje o energetskoj učinkovitosti i pripadajućim problemima okoliša,⁶⁷ Zakonom o potvrđivanju izmjena i dopuna trgovinskih odredbi ugovora o energetskoj povelji⁶⁸ i Zakonom o potvrđivanju Ugovora o Energetskoj zajednici.⁶⁹

Isto tako nastojeći poboljšati stanje okoliša u odnosu na električnu energiju, vezano, među ostalim, i na obnovljive izvore energije – Republika Hrvatska je 25. listopada 2005. godine potpisala s Europskom zajednicom Ugovor o energetskoj zajednici⁷⁰ koji ima za cilj stvoriti stabilan regulatorni i tržišni okvir korištenja obnovljivih izvora energije.

Vlada Republike Hrvatske svjesna je činjenice da politiku energetske učinkovitosti treba ponajprije implementirati u javnom sektoru. Tako je 2009. godine donijela Strategiju energetskog razvoja Republike Hrvatske⁷¹ kao osnovni akt kojim se utvrđuje energetska politika i planira energetski razvitak, čime je postavljen nacionalni cilj da se udio proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije, u ukupnoj potrošnji električne energije do 2020. godine, održava na razini od 35 %.⁷²

poboljšanje sigurnosti opskrbe gorivom na ekološki prihvatljiv način, zadovoljavanje potreba potrošača za gorivom i ispunjavanje međunarodnih obveza Republike Hrvatske u području smanjenja emisija stakleničkih plinova, i to poticanjem proizvodnje i korištenja biogoriva i drugih obnovljivih goriva u prijevozu kao zamjenu za dizelsko gorivo ili motorni benzin.

66 Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 15/97.

67 Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 7/98.

68 Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/03.

69 Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/06.

70 Ugovor o Energetskoj zajednici, koji je stupio na snagu 1. srpnja 2006. godine. Više vidjeti Zakon o potvrđivanju ugovora o energetskoj zajednici (Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/06).

71 Strategija energetskog razvoja Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 130/09). Cilj je Strategije izgradnja sustava uravnoteženog razvoja odnosa između sigurnosti opskrbe energijom, konkurentnosti i očuvanja okoliša, koji će hrvatskim građanima i hrvatskom gospodarstvu omogućiti kvalitetnu, sigurnu, dostupnu i dostatnu opskrbu energijom. Na temelju Strategije energetskog razvoja Republike Hrvatske, Vlada RH trebala je donijeti Program provedbe Strategije energetskog razvoja kojim bi se utvrdile mjere, nositelji aktivnosti i dinamika ostvarivanja energetske politike i provođenja nacionalnih energetskih programa, način ostvarivanja suradnje s tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave na području planiranja razvoja energetskog sektora i suradnje s energetskim subjektima te s međunarodnim organizacijama (čl. 6., st. 1. Zakona o energiji). Do danas taj program nije donesen.

72 Vidjeti zaključak Strategije. Ipak, prema čl. 4. Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o minimalnom udjelu električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije čija se proizvodnja potiče iz 2011. godine (Narodne novine, br. 8/11), donesene dvije godine nakon donošenja Strategije, propisan je plan da minimalni udio električne energije proizvedene iz postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije u ukupnoj neposrednoj potrošnji električne energije, do 21. prosinca 2020. godine iznosi 13,6 % što je skoro tri puta manje od rješenja propisanih Strategijom energetskog razvoja Republike Hrvatske. Uredba o minimalnom udjelu električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije čija se proizvodnja potiče iz 2007. godine (Narodne novine, br. 33/07) propisivala je da minimalni udio električne energije proizvedene iz postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije čija se proizvodnja

No, potencijal obnovljivih izvora energije mnogo je veći. Naime, on može doseći 45 % do 2030. godine, te može postati dominantan izvor za proizvodnju električne energije do 2050. godine.

Nadalje, važno je spomenuti, da je Ministarstvo gospodarstva u skladu sa Strategijom energetskog razvoja i Programom provedbe Strategije energetskog razvoja donijelo u ožujku 2013. godine Nacionalni akcijski plan za obnovljive izvore energije do 2020. godine.⁷³

4.2. Zakonodavna prilagodba obnovljivim izvorima energije u području graditeljstva i prostornog planiranja

Energetsko zakonodavstvo prodire u različite segmente upravnog postupanja. Upravni postupci su uvijek delikatni, u mjeri u kojoj ispunjavaju neophodnu zadaću u informiranju i dijalogu. Tako održivi razvoj, uključujući uštedu energije i proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, prodire u različite instrumente planiranja u području urbanizma, zaštite baštine i okoliša, itd. Primjerice, građevinske dozvole ne mogu biti odbijene u slučaju korištenja zelenih materijala ili građevinskih postupaka kojima se izbjegava emitiranje CO₂ ili u slučaju proizvodnje energije iz obnovljivih izvora za potrebe stanara u stanovima. Republika Hrvatska se nalazi na energetskim putovima i zemlja je s lokacijama pogodnim za izgradnju energetskih objekata. Koristeći se tim prednostima Republika Hrvatska treba razvijati pogodnu investicijsku klimu za ulaganje u energetiku, tako doprinoseći gospodarskom rastu i povećanju sigurnosti opskrbe energijom. Usuglašavanje Strategije energetskog razvoja i Strategije prostornog uređenja Republike Hrvatske i prostornih planova od posebnog je značenja. Energetski subjekti i kupci energije dužni su tijekom građenja, obavljanja energetske djelatnosti i korištenja energije ispunjavati propisane zahtjeve i uvjete za sigurnost i kvalitetu opskrbe i korištenje energije. Građevine izgrađene bez građevinske dozvole ili drugog odgovarajućeg akta kojim se može graditi građevina ne smije se priključiti na mrežu, kao i građevine za koje je u tijeku postupak građevinske inspekcije koji se odnosi na obustavu građenja ili uklanjanja građevina prema zakonu.⁷⁴ Isto tako građevine za proizvodnju plina, transport, skladištenje, terminal za ukapljeni prirodni plin i distribuciju plina grade se i koriste u skladu s propisima o prostornom uređenju i gradnji, propisima kojima se uređuje energetski sektor, propisima kojima se uređuje zaštita okoliša te posebnim tehničkim i sigurnosnim propisima.⁷⁵

Nadalje, zakonodavni okvir u području graditeljstva i prostornog uređenja čine:

potiče, do 31. prosinca 2010. godine iznosi 5,8 %. Gospodarska i financijska kriza usporila je razvoj započetih projekata obnovljivih izvora energije u Republici Hrvatskoj pa zadani cilj od 5,8 % do kraja 2010. godine nije ostvaren već je rok produžen do kraja 2012. godine (detaljnije vidjeti Izvješće o ispunjavanju obveza iz poglavlja 15. Energetika, Vlada RH, Zagreb, srpanj 2009., str. 13.).

73 Vidi Nacionalni akcijski plan za obnovljive izvore energije do 2020. godine.

74 Vidi Zakon o energiji članak 41. i 42.

75 Vidi Zakon o tržištu plina, članak 9.

Zakon o gradnji⁷⁶ i Zakon o prostornom uređenju.⁷⁷ Zakonom o gradnji u pravni se poredak Republike Hrvatske prenosi Direktiva 2010/31/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 2010. o energetske učinkovitosti zgrada (preinaka) (SL L 153, 18.6.2010.). Istim Zakonom svaka zgrada, ovisno o vrsti i namjeni, mora biti projektirana, izgrađena i održavana tako da tijekom uporabe ispunjava propisane zahtjeve energetske učinkovitosti, ako tehničkim propisom donesenim na temelju ovoga Zakona nije propisano drukčije. Isto tako, svaka zgrada, ovisno o vrsti i namjeni, mora biti projektirana i izgrađena tako da je moguće bez značajnih troškova osigurati individualno mjerenje potrošnje energije, energenata i vode s mogućnošću daljinskog očitavanja za pojedine posebne dijelove zgrade. Zahtjeve energetske učinkovitosti pojedinih vrsta zgrada, koji uključuju minimalne zahtjeve za energetska svojstva zgrade i njezinih posebnih dijelova, način izračuna energetske svojstva zgrade, minimalni obvezni udio obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji energije zgrade, kriterije za zgrade gotovo nulte energije, sadržaj elaborata alternativnih sustava opskrbe energijom te druge zahtjeve vezane uz energetske učinkovitost zgrade, kao i dostavu izvješća Europskoj komisiji vezano za pretpostavke, izračune i rezultate troškovno optimalnih analiza propisuje tehničkim propisom ministar. Investitor, odnosno vlasnik zgrade za koju se izdaje energetske certifikat dužan je prije izdavanja uporabne dozvole pribaviti energetske certifikat.⁷⁸ Jednako tako zbog potrebe načina ugovaranja energetske usluge i sadržaja ugovora o energetske usluzi kojim se uređuju prava i obveze pružatelja i naručitelja energetske usluge kao ugovornih strana, te način praćenja provedbe energetske usluge donosi se Uredba o ugovoranju i provedbi energetske usluge u javnom sektoru.⁷⁹ Ova Uredba sadrži odredbe koje su u skladu sa sljedećim aktima Europske unije: Direktiva 2010/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 2010. godine o energetske svojstvu zgrada (izmijenjena)

76 Narodne novine, br. 153/13. Spomenutim se Zakonom uređuje projektiranje, građenje, uporaba i održavanje građevina te provedba upravnih i drugih postupaka s tim u vezi radi osiguranja zaštite i uređenja prostora u skladu s propisima koji uređuju prostorno uređenje te osiguranja temeljnih zahtjeva za građevinu i drugih uvjeta propisanih za građevine ovim Zakonom i propisima donesenim na temelju ovoga Zakona i posebnim propisima.

77 Narodne novine, br. 153/13.

78 Energetske certifikat zgrade, odnosno njezina posebnog dijela (u daljnjem tekstu: energetske certifikat) izdaje se za zgradu, odnosno njezin poseban dio za koji je potrebno koristiti energiju za održavanje unutarnje projektne temperature u skladu s njezinom namjenom, osim za zgradu koja ima rok uporabe dvije godine i manje, za zgradu namijenjenu održavanju vjerskih obreda, za zgradu ukupne korisne površine manje od 50 m² te industrijske zgrade, radionice i nestambene poljoprivredne zgrade s malim energetske potrebama. Način i uvjete provedbe energetske pregleda zgrade i redovitih pregleda sustava grijanja i sustava hlađenja ili klimatizacije u zgradi, sadržaj izvješća o tim pregledima, način energetske certificiranja, sadržaj i izgled energetske certifikata, zgrade s malim energetske potrebama, način i uvjete provedbe neovisne kontrole energetske certifikata i izvješća o redovitom pregledu sustava grijanja i sustava hlađenja ili klimatizacije u zgradi, sadržaj i način provedbe programa stručnog osposobljavanja prema Modulu 1 i Modulu 2, provjere znanja stručne osposobljenosti i obveznog usavršavanja ovlaštenih osoba, sadržaj registra te druga pitanja vezana uz provedbu energetske pregleda, energetske certificiranja zgrada i neovisne kontrole izvješća o energetske pregledu i energetske certifikata propisuje ministar pravilnikom.

79 Narodne novine, br. 69/12.

(SL L 153, 18. 6. 2010), Direktiva 2006/32/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. godine o učinkovitosti korištenja krajnje energije i energetskih usluga, te o ukidanju Direktive Vijeća 93/76/EEZ (tekst značajan za Europski gospodarski prostor) (SL L 114, 27. 4. 2006). Odredbe ove Uredbe odnose se na proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija, te na pružatelje energetske usluge. Ugovor o pružanju energetske usluge u smislu ove Uredbe je ugovor o energetske učinku u smislu Zakona o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji, koji se sklapa nakon postupka javne nabave, a u skladu s posebnim zakonom kojim se uređuju obvezni odnosi. Prije početka postupka javne nabave energetske usluge, naručitelj, odnosno vlasnik građevine mora osigurati provođenje energetskog pregleda građevine sukladno zakonu, osim ako je za određenu građevinu izrađen projektni zadatak na poziv ministarstva nadležnog za poslove graditeljstva, koji sadrži podatke analize postojeće građevine u energetske smislu, račune o potrošnji energije i vode predmetne građevine za prethodne tri kalendarske godine, podatke o potrošnji energije i vode i tehničkim sustavima u građevini, te po potrebi drugu raspoloživu dokumentaciju.⁸⁰ Nadalje, Pravilnik o energetskim pregledima građevina i energetske certificiranju zgrade. Spomenuti Pravilnik je prestao važiti, ali se primjenjuju odredbe u dijelu koji se odnosi na provođenje energetskih pregleda građevina i javne rasvjete do donošenja posebnog propisa kojim će se urediti to područje.⁸¹ Pravilnik o uvjetima i mjerilima za osobe koje provode energetske preglede građevina i energetske certificiranje zgrada.⁸² Ovim Pravilnikom u pravni poredak Republike Hrvatske prenose se Direktiva 2006/32/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. o energetske učinkovitosti i energetskim uslugama te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 93/76/EEZ (SL L 114, 27.4.2006.) u dijelu koji se odnosi na dostupnost učinkovitih, visokokvalitetnih energetskih pregleda građevina. Direktiva 2010/31/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 2010. o energetske učinkovitosti zgrada (preinaka) (SL L 153, 18. 6. 2010) u dijelu koji se odnosi na osiguranje neovisnih kvalificiranih i/ili ovlaštenih stručnjaka koji mogu biti ili samostalni ili zaposlenici nadležnih tijela ili privatnih službi koji neovisno provode energetske preglede i certificiraju zgrade te izrađuju popratne preporuke za ekonomski povoljno poboljšanje energetskih svojstava zgrade. Svrha je ovoga Pravilnika uspostava cjelovitog sustava ovlašćivanja osoba za provođenje energetskih pregleda građevina i energetske certificiranje zgrada kao i Programa izobrazbe osoba koje provode energetske preglede građevina i energetske certificiranje zgrada. Pravilnik o kontroli energetskih certifikata zgrada i izvješća o energetskim pregledima građevina.⁸³ Pravilnikom se uspostavlja sustav neovisnih kontrola energetskih certifikata zgrada, izvješća o energetskim pregledima građevina i izvješća o pregledima sustava grijanja u zgradama i sustava hlađenja i klimatizacije u zgradama. Pravilnik o jednostavnim građevinama, drugim građevinama i radovima.⁸⁴

80 Dalje vidi članak 7. – 17., Uredbe o ugovoranju i provedbi energetske usluge u javnom sektoru.

81 Narodne novine, br. 81/12, 29/13 i 78/13.

82 Narodne novine, br. 81/12, 64/13.

83 Narodne novine, br. 81/12 i 79/13.

84 Narodne novine, br. 79/14.

Ovim se Pravilnikom određuju jednostavne i druge građevine te radovi koji se mogu graditi, odnosno izvoditi bez građevinske dozvole u skladu s glavnim projektom i bez glavnog projekta, građevine koje se mogu uklanjati bez projekta ukidanja te se propisuje obveza prijave početka građenja i stručni nadzor građenja tih građevina, odnosno izvođenja radova. Tehnički propis o racionalnoj uporabi energije i toplinskoj zaštiti u zgradama,⁸⁵ Pravilnik o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje sustava kvalitete usluga i radova za certificiranje instalatera obnovljivih izvora energije – fotonaponskih sustava,⁸⁶ Svrha je ovoga Pravilnika uspostava cjelovitog sustava certificiranja instalatera za poslove postavljanja fotonaponskih sustava i Programa osposobljavanja certificiranih instalatera. Ovim se Pravilnikom u zakonodavstvo Republike Hrvatske prenosi Direktiva 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o poticanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjenama i dopunama i budućem ukidanju Direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ u dijelu koji se odnosi na program certificiranja instalatera fotonaponskih sustava. Isto je tako važno spomenuti Akcijski plan za implementaciju Europske direktive o energetske svojstvima zgrada u hrvatsko zakonodavstvo,⁸⁷ kao i Metodologiju provođenja energetske pregleda građevina i Algoritam za izračun energetske svojstava zgrada.

Također Direktiva 2009/28/EZ zahtijeva jasne mjere kojima se ispunjavaju zahtjevi, provedba upravnog postupanja i prostornog planiranja, iz članka 13.,⁸⁸ 14.⁸⁹ i

85 Narodne novine, br. 97/14, 130/14.

86 Narodne novine, br. 79/13 i 85/13.

87 Ožujak, 2008.

88 „S obzirom na stajališta koja su zauzeli Europski parlament, Vijeće i Komisija, uputno je utvrditi obvezatne nacionalne ciljeve u skladu s 20 %-tnim udjelom energije iz obnovljivih izvora i 10 %-tnim udjelom energije iz obnovljivih izvora u sektoru prometa u iskorištavanju energije u Zajednici do 2020.“

89 „Glavna je svrha obvezatnih nacionalnih ciljeva osigurati sigurnost ulagačima te poticati stalni razvoj tehnologija s pomoću kojih se proizvodi energija iz svih vrsta obnovljivih izvora. Stoga nije uputno za budućnost odlagati odluku o tome je li cilj obvezatan.“

16.,⁹⁰ te članka 17.,⁹¹ 18.,⁹² 19.,⁹³ 20.⁹⁴ i 21.⁹⁵ spomenute Direktive. Tako su, primjerice,

- 90 „Nasuprot tome uputno je da se 10 %-tni cilj za energiju iz obnovljivih izvora u prometu odredi na istoj razini za svaku državu članicu kako bi se osigurala usklađenost specifikacija za goriva namijenjena uporabi u prometu i njihova raspoloživost. Kako je trgovanje gorivima namijenjenima uporabi u prometu jednostavno, države članice koje imaju malo odgovarajućih izvora moći će lako drugdje dobiti biogoriva za promet. Premda bi tehnički za Zajednicu bilo moguće ostvariti cilj za uporabu energije iz obnovljivih izvora u prometu isključivo iz domaće proizvodnje, vjerojatno je i poželjno da se cilj ostvari kombinacijom domaće proizvodnje i uvoza. S tim u vezi Komisija treba nadzirati opskrbu tržišta Zajednice biogorivom i, ako je to potrebno, predložiti odgovarajuće mjere za postizanje uravnoteženoga odnosa domaće proizvodnje i uvoza uzimajući pritom, *inter alia*, u obzir razvoj višestranih i dvostranih trgovinskih pregovora, ekoloških, socijalnih i gospodarskih aspekata i sigurnost opskrbe energijom.“
- 91 „Poboljšanje energetske učinkovitosti ključni je cilj Zajednice, drugim riječima cilj je ostvariti 20 %-tno poboljšanje energetske učinkovitosti do 2020. Taj cilj, zajedno s postojećim i budućim zakonodavstvom, uključujući Direktivu 2002/91/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2002. o energetske učinkovitosti građevina, Direktivu 2005/32/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2005. o uspostavljanju okvira za određivanje zahtjeva za ekološki odgovarajuće izradene proizvode koji upotrebljavaju energiju i Direktivu 2006/32/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. o učinkovitosti uporabe konačne energije i o energetske uslugama, ima ključnu ulogu pri osiguravanju ostvarivanja ciljeva u području klime i energije uz najniže troškove te osiguravanju novih mogućnosti za gospodarstvo Europske unije. Politike o energetske učinkovitosti i uštedi energije neke su od učinkovitih metoda s pomoću kojih države članice mogu ostvariti povećanje postotnoga udjela energije iz obnovljivih izvora te na taj način lakše ostvariti opće nacionalne i ciljeve u prometu koji se odnose na energiju iz obnovljivih izvora propisane ovom Direktivom.“
- 92 „Države članice morat će u svim sektorima znatno poboljšati energetske učinkovitost kako bi lakše ostvarivale svoje ciljeve koji se odnose na energiju iz obnovljivih izvora, koji su izraženi kao konačna bruto potrošnja energije. Energetska učinkovitost u sektoru prometa nužna je jer će obvezatni cilj postotak za energiju iz obnovljivih izvora vjerojatno biti sve teže trajno postići ako ukupna potražnja za energijom u prometu bude i dalje rasla. Obvezatnih 10 % za promet koje moraju ostvariti sve države članice treba stoga definirati kao udio konačne utrošene energije u prometu koji treba ostvariti iz obnovljivih izvora u cjelini, a ne samo iz biogoriva.“
- 93 “Kako bi ostvarile opće obvezatne nacionalne ciljeve države članice moraju se orijentirati prema okvirnim smjernicama kojima je zacrtan put prema konačnim obvezatnim ciljevima. Države članice trebaju izraditi nacionalne akcijske planove za izvore obnovljive energije koji uključuju informacije o sektorskim ciljevima i pritom uzeti u obzir da se biomasa upotrebljava na različite načine te da je stoga bitno da se mobiliziraju novi izvori biomase. Osim toga, države članice trebaju donijeti mjere za postizanje tih ciljeva. Svaka država članica pri ocjenjivanju svoje očekivane konačne bruto potrošnje energije u svojem nacionalnom akcijskom planu za obnovljivu energiju treba procijeniti na koji način mjere za energetske učinkovitost i uštedu energije mogu pridonijeti ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva. Države članice trebaju uzeti u obzir optimalnu kombinaciju tehnologija energetske učinkovitosti i energije iz obnovljivih izvora.“
- 94 „Kako bi se mogle iskoristiti prednosti tehnološkoga napretka i ekonomije razmjera (uštede zbog povećanja proizvodnje), okvirnim se smjernicama moraju uzeti u obzir mogućnost bržega rasta uporabe energije iz obnovljivih izvora u budućnosti. Tako se posebna pozornost mora posvetiti sektorima koji nisu dovoljno razvijeni zbog nedovoljnoga tehnološkoga napretka i ekonomije razvoja, ali koji bi u budućnosti mogli znatno pridonositi ostvarenju ciljeva za 2020.“
- 95 „U okvirnim smjernicama godinu 2005. treba uzeti kao polazište jer je to posljednja godina za

tijekom 2012. godine doneseni novi podzakonski propisi kojima se unaprjeđuje postupak ishoda dozvola u smislu članka 13. stavka 1. Direktive 2009/28/EZ. Od novih podzakonskih propisa usvojeni su: Tarifni sustav za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije,⁹⁶ Pravilnik o korištenju obnovljivih izvora energije i kogeneracije⁹⁷ i Pravilnik o stjecanju statusa povlaštenog proizvođača električne energije.⁹⁸

Nadalje, zakonodavni okvir kojim se uređuje postupak odobravanja, certifikacije i licenciranja u području energetike predstavljaju Zakon o energiji, Zakon o tržištu električne energije, Zakon o tržištu toplinske energije,⁹⁹ Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti, Uredba o naknadama za poticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije,¹⁰⁰ Opći uvjeti za opskrbu električnom energijom,¹⁰¹ Mrežna pravila elektroenergetskog sustava,¹⁰² Pravila djelovanja tržišta električne energije,¹⁰³ Tarifni sustav za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije,¹⁰⁴ Opći uvjeti za opskrbu toplinskom energijom,¹⁰⁵ Pravilnik o stjecanju statusa povlaštenog proizvođača električne energije,¹⁰⁶ Pravilnik o korištenju obnovljivih izvora energije i kogeneracije,¹⁰⁷ Pravilnik o naknadi za priključenje na elektroenergetsku mrežu i za povećanje priključne snage.¹⁰⁸

Republika Hrvatska će trajno usklađivati svoje zakonodavstvo s obvezama što proizlazi iz zakonodavnog okvira Europske unije koji se odnose na obnovljive izvore energije i energetska učinkovitost.

4.3. Važnost nadzora, težina i uloga javnog mnijenja u uporabi izvora energije

4.3.1. Važnost nadzora nad uporabom energije

Nadzor nad uporabom energije u Europi i povećana uporaba energije iz obnovljivih izvora te ušteda energije i povećana energetska učinkovitost, uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama te daljnje obveze Zajednice i međunarodne obveze povezane sa smanjenjem emisija stakleničkih plinova nakon 2012., važni su dijelovi paketa mjera potrebnih za smanjenje emisije stakleničkih plinova i ispunjavanje Protokola iz Kyota. Ti čimbenici imaju i važnu ulogu u

koju su dostupni pouzdani podaci o nacionalnim udjelima energije iz obnovljivih izvora.“

96 Narodne novine 63/12, 121/12 i 144/12.

97 Narodne novine 88/12.

98 Narodne novine 88/12.

99 Narodne novine 80/13.

100 Narodne novine, br. 33/07, 133/07, 155/08, 155/09, 8/11, 144/11.

101 Narodne novine, br. 14/06.

102 Narodne novine, br. 36/06.

103 Narodne novine, br. 135/06, 146/10, 90/12.

104 Narodne novine, br. 63/12, 121/12, 144/12.

105 Narodne novine, br. 129/06.

106 Narodne novine, br. 88/12.

107 Narodne novine, br. 88/12.

108 Narodne novine, br. 28/06.

poticanju sigurnosti opskrbe energijom, poticanju tehnološkoga razvoja i inovacija te osiguranju mogućnosti za zapošljavanje i regionalni razvoj, ponajprije u ruralnim i udaljenim područjima.

Upravo javnopravna tijela imaju ulogu u provedbi obnovljivih izvora energije, što je kolektivni izbor koji podrazumjeva javnu intervenciju kroz propise i uloge pojedinih tijela.

Energetska politika Republike Hrvatske u nadležnosti je Ministarstva gospodarstva, Uprave za energetiku i rudarstvo. Tako je Ministarstvo gospodarstva odgovorno za nacionalnu energetska politiku, unaprjeđenje zakonodavstva u istom, te provedbu zakonodavstva Europske unije vezanog uz energetiku na nacionalnoj razini.

Isto tako, posebnu važnost u Republici Hrvatskoj, na temelju Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, ima Hrvatska energetska regulatorna agencija kao samostalna, neovisna i neprofitna javna ustanova, osnovana radi uspostave i provođenja regulacijske energetske djelatnosti.

Nadalje, donošenjem Zakona o energiji, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o energiji, Zakona o tržištu električne energije i Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, u Republici Hrvatskoj stvorene su pretpostavke za postupno otvaranje tržišta električne energije. U tom smislu hrvatski operator tržišta energije uređuje djelovanje tržišta električne energije, tržište plina, te utvrđuju obveze i odgovornosti tržišnih sudionika u trgovanju električnom energijom. Hrvatski operator tržišta energije sklapa ugovore o otkupu električne energije s povlaštenim proizvođačima i isplaćuje im zajamčenu poticajnu cijenu.

Ujedno je operator prijenosnog sustava odgovoran za pogon i vođenje, održavanje, razvoj i izgradnju prijenosne mreže na zadanom području i prekograničnih prijenosnih vodova prema ostalim mrežama te za osiguranje dugoročne sposobnosti mreže da zadovolji razumne zahtjeve za prijenosom električne energije.

Kao i operator distribucijskog sustava koji je odgovoran za vođenje, planiranje, razvoj, izgradnju i održavanje distribucijske mreže od obračunskih mjernih pristupa korisnika u distribucijskoj mreži. Proizvodnja električne energije u distribucijskoj mreži distribuirana je proizvodnja i najčešće predstavlja povlaštenu kategoriju proizvođača zbog korištenja kogeneracijskih postrojenja i obnovljivih izvora energije.

Centar za praćenje poslovanja energetskega sektora i investicija osnovan je radi praćenja i analize provedbe smjernica i pravila planiranja, odobravanja i praćenja investicija u energetskega sektoru kao i praćenja i koordinacije investicijskih projekata vezanih uz obnovljive izvore energije, pružanja stručne potpore u pripremi i ugovaranju investicija u energetskega sektoru te pružanja stručne potpore u izradi prijedloga programa investicija na temelju višegodišnjih i godišnjih programa u energetskega sektoru.¹⁰⁹

Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost¹¹⁰ osnovan je Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost radi financiranja pripreme, provedbe i razvoja programa i projekata u području zaštite okoliša, energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije te ublažavanja klimatskih promjena. Na

109 Vidi Nacionalni akcijski plan za obnovljive izvore energije do 2020. godine.

110 Narodne novine, br. 107/03 i 144/12.

poslovanje Fonda primjenjuje se Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o energiji, Zakon o proračunu, Opći porezni zakon i Zakon o općem upravnom postupku.

Na lokalnoj razini važnu ulogu u promoviranju i poticanju korištenja obnovljivih izvora energije i uvođenja mjera povećane energetske učinkovitosti imaju energetske agencije. Osnovni cilj i uloga energetske agencije promoviranje je i poticanje regionalnog održivog razvoja u području energetike i zaštite okoliša korištenjem obnovljivih izvora energije i uvođenjem mjera povećane energetske efikasnosti u županijama i gradovima. Isto tako upravna tijela županija, odnosno Grada Zagreba nadležna za prostorno uređenje, graditeljstvo, zaštitu okoliša i zaštitu prirode provode postupke prethodne i glavne ocjene prihvatljivosti zahvata na ekološku mrežu, procjene utjecaja na okoliš, postupak ocjene o potrebi procjene utjecaja na okoliš, postupak izdavanja lokacijske dozvole, potvrde glavnog projekta, rješenja za građenje i uporabne dozvole.

Središnja državna tijela će omogućiti postizanje veće energetske učinkovitosti provedbom, na transparentan način, sustava javne nabave za projekte energetske učinkovitosti. To je najjednostavnije ostvariti izradom razrađenih primjera standardnih ugovora za pojedine vrste nabave te izradom detaljnih uputa za procjenu ušteda kod različitih projekata energetske učinkovitosti. Promoviranje integriranog planiranja i upravljanja na temelju jače povezanosti razvojnih strategija županija i lokalnih planova razvoja i lokalnih proračuna dovest će do stvaranja praćenja postignutih rezultata trošenjem javnih sredstava. Decentralizacijom energetske politike, podijelit će se uloge i zadaće središnje države, regionalne i lokalne samouprave. Regionalna i lokalna samouprava aktivno će sudjelovati u području energetike u zakonom definiranim slučajevima. Temeljne zadaće energetske ureda u jedinicama regionalne i lokalne samouprave učinkovito su upravljanje energijom, poticanje iskorištavanja obnovljivih izvora energije, koordinacija interesa i projekata regionalne i lokalne samouprave i energetske subjekata, energetske planiranje i bilanciranje, promotivne i savjetodavne aktivnosti.¹¹¹

4.3.2. Značenje javnog mijenja

Europski sud nedavno je potvrdio mjesto koje treba dati građanima u cijelom postupku koji se odnosi na zaštitu okoliša. U presudi Križan i ostali od 15. siječnja 2013. Sud pravde Europske unije podsjeća, da za svaku odluku o urbanističkom planiranju koja sadrži relevantne informacije za postupak dodjele odobrenja za izgradnju postrojenja s obzirom na zaštitu okoliša (što i je slučaj s vjetroturbinama), javnost mora imati pristup dokumentima od samog početka postupka i nitko joj to ne može uskratiti pa čak niti zbog razloga vezanih za poslovnu tajnu. Jasno je da infrastrukture koje se odnose na obnovljive izvore energije stanovništvo mora prihvatiti. Inače, stanovništvo pokazuje rastuće oklijevanje prema projektima velikih razmjera, potaknuto nepovjerenjem prema lobijima, a pritisci različitih skupina mogu poremetiti javne politike. Ova se sumnja odnosi i na nositelje vlasti općenito (politički, stručni, pravni ili financijski).¹¹² To je upravo ono što je dovelo do razvoja

¹¹¹ Vidi Strategiju energetske razvoja Republike Hrvatske.

¹¹² Razvoj energije vjetra može omesti turističku i kulturnu politiku i može se suočiti s oglašavanjem

demokratskih praksi i što potiče državu da potraži konsenzus jačanjem postupaka konzultacija i javnom raspravom, kako bi uključila stanovništvo u sve faze energetskih projekata.

Upravni postupci su uvijek delikatni, u mjeri u kojoj ispunjavaju neophodnu zadaću u informiranju i dijalogu. Odobrena gradnja energetskih projekata, na lokalnoj ili nacionalnoj razini, postala je demokratski imperativ, iako javno mnijenje može biti paradoksalno, pa čak i proturječno. Dok je 1980.-ih, u Europskoj uniji, trebalo tri do četiri godine da bi se izgradio elektroenergetski vod, sustav je sada blokiran i danas treba gotovo deset godina. Tako su 1980.-ih primjerice u Njemačkoj, operateri električne mreže suočeni s javnim raspravama koje usporavaju projekte. U Njemačkoj, koja je ipak sklona obnovljivim izvorima energije, stanovništvo loše prihvaća „izgradnju tisuće kilometara električnih vodova preko svog teritorija od sjevera do juga, koji povezuju velike odobalne vjetroparkove u Sjevernom moru i industrijsku Bavarsku“.¹¹³ Kada se govori o trajanju postupaka, Francuska se nalazi odmah iza Njemačke, gdje oni traju između 8 i 15 godina.

Tako dugi postupci priključivanja onemogućuju brzi razvoj obnovljivih izvora energije. Održivost industrijskog sektora vjetro i solarnih elektrana problematična je zbog rokova priključivanja koji uvelike nadmašuju rokove izgradnje postrojenja ovih novih načina proizvodnje energije. Razumni rokovi trebali bi biti oko tri do četiri godine, a Njemačka je pokrenula reformu pravnog sustava tako što je centralizirala procese donošenja odluka. U Hrvatskoj bi također trebalo racionalizirati postupke koji se ponekad dodaju i preklapaju.

Isto tako problem izbora lokacije i gradnje novih energetskih objekata vezan je i uz prihvatljivost objekata za lokalnu zajednicu. Pravodobna i otvorena komunikacija s javnošću, posebice, tzv. zainteresiranom javnošću i lokalnom zajednicom i dosljedno poštovanje načela o pravu javnosti da sudjeluje u odlučivanju o pitanjima zaštite okoliša demokratska je stečevina ozakonjena Zakonom o pravu na pristup informacijama i Zakonom o zaštiti okoliša.

Pravi ulog je u tome da treba pronaći najbolji mogući put kako bi se omogućilo izricanje zabrinutosti i želja građana, a da sustavni i organizirani protivnici ne mogu nametnuti svoju negativnu ideologiju ometajući javnu raspravu. Zbog toga je potrebno poboljšati informiranost o temama koje se odnose na obnovljive izvore energije, objasniti da energija nije neiscrpan dar s neba. Energija je od vitalnog značaja i za gospodarstvo i za udobnost i dobrobit svih nas. Stoga se javna rasprava mora oslanjati na stvarnost, treba opravdati odluke, uvjeravati kroz pedagoški pristup, kako bi potrebne infrastrukture zadobile podršku svih stanovnika na koje se odnose.

5. ZAKLJUČAK

Pravo pitanje koje se danas postavlja svima nama je - prema kojem modelu energetskog rasta (zelenom ili nečistom) treba ići. Istovremeno nam se nude ekonomski i ekološki izbori. Maksimizacija BDP-a ne može više biti jedini cilj, ako se ipak tako

lokalnih zajednica.

113 Derdevet, Michel, *Politique Internationale*, str. 414.

nastavi onda se ugrožava okoliš, zdravlje i blagostanje, posebice budućih generacija.

Do sada u gospodarskom smislu, vlade su se često koncentrirale na cijenu rada, a zanemarivale cijene energije. Današnje stanje ih prisiljava da se pobrinu više oko energetske čimbenika, a ne da se koncentriraju samo na reformu tržišta rada.

Upravljanje planetom mora biti kolektivnije i solidarnije, jer odgovori na klimatske probleme su složeni i geopolitički sukobi uvelike usporavaju napredak. Trenutačno razdoblje energetske tranzicije, mora dovesti od danas do 2050. do sustava koji emitiraju manje stakleničkih plinova. K tome, više od milijarde i pol ljudi (u Aziji, Africi, Južnoj Americi) želi imati pristup modernim oblicima energije, pa čak i u okolnostima opasnim za njihovo vlastito i zdravlje drugih ljudi. Nadalje, tržišta opremom koja se odnosi na industriju obnovljivih izvora energije (posebice solarne energije) izazivaju međunarodne sukobe. Pritisak koji Kina vrši na snižavanje cijena fotonaponskih komponenti otežava funkcioniranje industrijskog sektora, posebice njemačkog i američkog što dovodi do istraga zbog dumpinga. U toj borbi u području solarne energije, treba nadodati natjecanje za upravljanje „rijetkim zemnim metalima“, a Kina posjeduje gotovo sve gospodarski iskoristive zalihe.¹¹⁴

Trenutačna situacija zahtijeva istovremeno napredak međunarodnog upravljanja resursima našeg planeta i povećanje konkretnih akcija na lokalnoj razini. Zapravo, zbog složenosti industrijskih i financijskih interesa koji se sukobljavaju, velike međunarodne konferencije nisu dovoljne. Da bi se izašlo iz slijepih ulica, upravo lokalne i regionalne energetske politike mogu pridonijeti rješenju, mogu pokazati da ciljevi gospodarskog rasta i očuvanja okoliša nisu nužno nespojivi, pa čak i ako ih se spontano ne može pomiriti.

Za sada, ponašanje javnih politika je neizvjesno: krizno vrijeme ne omogućuje uvijek da se vodi politika usmjerena na energetska tranziciju. Države članice Europske unije ne djeluju još uvijek dovoljno usklađeno. No, energetska vladavina koja odbija ograničenja suvereniteta predstavlja luksuz u kontekstu aktualne krize, osobito s obzirom na zemlje koje se drže beskrupulozne industrijske politike prema ostatku svijeta. Budući da se radi o klimatskim promjenama cilj je promijeniti ponašanje i potaknuti potrebne inovacije s razumnim troškom. Međutim, što se strukturne promjene uvedu ranije, niža će biti cijena koju ćemo morati platiti kasnije da bismo promijenili vrstu rasta.

114 Geoffron, Pierre, op. cit., str. 360.

Summary

ADMINISTRATIVE LAW AND EUROPEAN ENERGY CHALLENGES

This paper discusses about important issues related to renewable energy sources and about the European aspects of the development of clean energy sources and the development of European energy legislation. Furthermore we analyze the French example and highlight the continuing need of harmonization of legislation of Republic of Croatia with the EU legislative framework relating to renewable energy and energy efficiency. Finally evaluated a comprehensive legal and political significance administrative standardization of renewable energy sources.

Keywords: *renewable energy, energy legislation, public law bodies, administrative law.*

Zusammenfassung

VERWALTUNGSRECHT UND ENERGIEHERAUSFORDERUNGEN FÜR EUROPA

In der Arbeit geht es um wichtige Fragen der erneuerbaren Energiequellen. Europäische Aspekte der Entwicklung von sauberen Energiequellen und die Entwicklung der Energiegesetzgebung werden dargestellt. Danach wird das französische Beispiel analysiert. Ebenfalls wird das ständige Bedürfnis nach der Angleichung der Gesetzgebung der Republik Kroatien an die aus dem Gesetzesrahmen der EU hervorgehenden Verbindlichkeiten bezüglich der erneuerbaren Energiequellen und Energieeffizienz betont. Abschließend wird die rechtspolitische Bedeutung der verwaltungsrechtlichen Normierung von erneuerbaren Energiequellen bewertet.

Schlüsselwörter: *erneuerbare Energiequellen, Energiegesetzgebung, öffentlich-rechtliche Körperschaften, Verwaltungsrecht.*

Riassunto

DIRITTO AMMINISTRATIVO E SFIDE ENERGETICHE EUROPEE

Nel lavoro si discute delle questioni importanti sulle fonti di energia rinnovabile. Si illustrano gli aspetti europei dello sviluppo delle fonti pulite di energia e dello sviluppo della legislazione energetica europea. Ancora, si analizza il modello francese, come pure si pone in rilievo la costante necessità di armonizzazione della legislazione della Repubblica di Croazia con gli obblighi derivanti dal quadro normativo dell'Unione europea, i quali si riferiscono alle fonti di energia rinnovabili ed all'efficacia energetica. Infine, si valuta il significato giuridico onnicomprensivo della regolamentazione giuridica delle fonti di energia rinnovabili.

Parole chiave: *fonti di energia rinnovabili, legislazione energetica, organi pubblici, diritto amministrativo.*

