

Dr. sc. Mirko Klarić, izvanredni profesor  
Pravni fakultet Sveučilište u Splitu

## REGULATORNA TIJELA NA ENERGETSKOM TRŽIŠTU PLINA I ELEKTRIČNE ENERGIJE

UDK: 620:34 (4)

Pregledni rad

Primljeno: 15. XI. 2014.

Rad analizira ulogu regulatornih tijela na europskom energetskom tržištu plina i električne energije u okviru Europske unije, s posebnim osvrtom na situaciju u Hrvatskoj. U okviru Europske unije egzistira zajedničko europsko tržište za električnu energiju i plin, koje je ranije bilo u isključivoj nadležnosti država članica. Danas su ovlasti podijeljene između Unije i njezinih članica, zbog stvaranja tzv. modela „službi od općeg gospodarskog interesa“. U ovom će se radu analizirati uloga regulatornih tijela na energetskom tržištu plina i električne energije kroz djelovanje Agencije za suradnju energetskih regulatornih tijela, kao i situacija u Hrvatskoj kroz djelovanje HERA-e (Hrvatske energetske regulatorne agencije).

**Ključne riječi:** *Europska unija, države članice, regulatorna tijela na tržištu električne energije i plina*

### 1. UVOD

Regulatorna tijela značajna su za reguliranje i sigurnu opskrbu električnom energijom kako tržišta u Europskoj uniji, tako i tržišta u Republici Hrvatskoj. Njihova uloga je iznimno važna, zato što osiguravaju zadovoljavanje energetskih potreba građana, koje uključuju sigurnu isporuku električne energije po prihvatljivim cijenama. Stoga sama Europska unija, ali i njezine države članice, poduzimaju mjere za regulaciju tog važnog segmenta javnog interesa.

Osiguranje proizvodnje električne i drugih oblika energije danas je u rukama privatnog sektora, te je sukladno tome tržišno regulirano od strane zajedničkog europskog tržišta, u okviru uvjeta koji su definirani za obavljanje takvih djelatnosti. Stoga se javlja potreba za osiguranjem balansa između javnog i privatnog interesa. Javni interes je tu povezan s potrebom građana za sigurnom opskrbom električne energije po prihvatljivim uvjetima i cijenama. S druge strane, privatni interes mora biti zastupljen u onoj mjeri koja privatnoj inicijativi čini zanimljivim investiranje u energetske sustav, s obzirom na prihode koje mogu ostvariti po jedinici uložene dobiti. Kako bi se zaštitio javni interes, Unija, zajedno s državama članicama izgrađuje regulatorni okvir za pružanje različitih usluga. Važan te nezaobilazan položaj i ulogu imaju regulatorna tijela, koja djeluju u regulatornom okviru. Upravo regulatorna tijela moraju osigurati kvalitetnu i dostupnu uslugu na tržištu,

te poduzeti potrebne korake kako ne bi došlo do poremećaja u isporuci energetskih dobara. U prošlosti su države članice imale isključivu nadležnost u reguliranju energetske djelatnosti. Liberalizacijom obavljanja navedenih djelatnosti na jedinstvenom europskom tržištu danas se ta nadležnost dijeli između Unije i njezinih država članica, sukladno novom modelu „službi općeg gospodarskog interesa“, a opskrba plinom i električnom energijom spada također u te djelatnosti.

Hrvatska, kao članica Europske unije, ima značajan interes u razvoju energetskog sektora, posebno u svjetlu zadnjih događanja u Ukrajini. Upravo ti događaji pokazuju svu fragilnost europske energetske politike, i potrebu da se ona revidira. Naravno da tada Hrvatska, sa svojom geostrateškom pozicijom, postaje najsigurniji alternativni put za opskrbu energentima zemljama Srednje i Istočne Europe, a i šire.<sup>1</sup> Stoga je nesumnjivo pitanje razvoja energetskog sektora možda i tema koja bi trebala biti strateški nacionalni interes. A sastavni dio tog energetskog sektora su i regulatorna tijela u državama članicama, kao i krovna tijela koja trebaju osigurati ujednačavanje prakse njihova postupanja u državama članicama.

U ovom radu će se analizirati značaj i uloga koju imaju regulatorna tijela u reguliranju tržišta električne energije i plina, zatim uloga Agencije za suradnju energetskih regulatora, kao krovnog tijela europske mreže energetskih regulatora, u okviru koje je potrebno osigurati ujednačavanje prakse u postupanju regulatornih tijela, s ciljem kreiranja jednakih uvjeta na jedinstvenom europskom tržištu. Na kraju, napraviti će se pregled stanja u Hrvatskoj, s posebnim osvrtom na Hrvatsku energetska regulatorna agenciju, i ulogu koju ona ima u regulaciji energetskih djelatnosti u Hrvatskoj.

## **2. REGULACIJA ENERGETSKOG TRŽIŠTA U EUROPSKOJ UNIJI**

### **2.1. Tržište električne energije**

Europska unija donijela je novo zakonodavstvo čime je regulirala interna tržišta energije u 2009. godini.<sup>2</sup> Ta direktiva je sukladna novoj podjeli javnih službi na službe općeg gospodarskog interesa, koje se pružaju na jedinstvenom europskom tržištu,<sup>3</sup> te na ostale javne službe, koje nisu komercijalnog karaktera, i koje se ne

<sup>1</sup> U tom smislu može se u dnevnom tisku čitati o nužnosti izgradnje plinovoda koji bi se protezao od Poljske na sjeveru do Hrvatske na jugu, te koji bi osigurao neometanu opskrbu plinom za zemlje Srednje i Istočne Europe, neovisno o tome kakvi će biti geostrateški odnosi između velikih svjetskih sila.

<sup>2</sup> Direktiva 2009/72/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 13. 07. 2009.

<sup>3</sup> Ovdje valja napomenuti kako je Europska komisija pokušala sustavno pristupiti konceptu javnih službi u Zelenoj knjizi o službama općeg interesa (Green paper on services of general interest) iz 2003. U njoj se navodi kako su te službe dio općeg sustava vrijednosti na kojem počiva europski model uređenja društva, te ostvaruje značajan doprinos različitim aspektima napretka Unije, kao što je kvaliteta života, prevladavanje društvene isključenosti, socijalna kohezija i dr. O tome više u Đulabić, V.: „Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge uprave“, u Koprić, I. (ur.): *Javna uprava, nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006., str. 339 i dalje.

obavljaju kao tržišne djelatnosti.<sup>4</sup> Valja također naglasiti kako rasprava o javnim službama, odnosno o službama općeg interesa u Europskoj uniji traje posljednjih dvadesetak godina, te je popraćena suprotstavljenim pogledima na pitanja poput liberalizacije, privatizacije, komercijalizacije i deregulacije službi općeg interesa.<sup>5</sup>

Tom novom Europskom direktivom reguliraju se energetska tržišta i dopunjuje Direktiva 2003/54/EC, te uvode zajednički uvjeti za proizvodnju, prijenos i distribuciju električne energije. Ona također regulira i univerzalnu javnu uslugu, kao i prava potrošača, te posebne uvjete koji se odnose na tržišno natjecanje.<sup>6</sup> Organizacija elektroenergetskog sektora tako bi se trebala temeljiti na razvoju sigurnog, natjecateljskog i ekološki održivog tržišta električne energije.<sup>7</sup> U tom smislu praksa Europske komisije te Europskog suda pravde, koji oblikuju model službi općeg gospodarskog interesa, utječu i na postavljanje standarda glede pružanja usluga vezanih uz opskrbu električnom energijom.<sup>8</sup>

Države članice imaju obvezu koristiti sve mjere za osiguranje odgovarajućih preduvjeta kako bi u elektroenergetskom sustavu osigurali ispunjavanje uvjeta koji se traže za djelatnosti u režimu javne službe: sigurnost u opskrbi električnom

---

<sup>4</sup> Navedeni model službi općeg gospodarskog interesa javlja se sredinom prošlog desetljeća, a jasno je određen Zelenom knjigom o uslugama općeg gospodarskog interesa iz 2004. godine., COM (2004.)270 final, Official Journal 76 od 25. 03. 2004. Prema tom modelu gospodarske javne službe po svojoj prirodi predstavljaju gospodarske djelatnosti, za čije obavljanje postoji javni interes, pa se te djelatnosti obavljaju u režimu javne službe. Ipak, one se razlikuju u odnosu na uobičajene oblike gospodarskih djelatnosti, jer postoji izraziti javni interes za njihovim kontinuiranim i urednim obavljanjem. U tom smislu, Sporazum o uspostavi Europske unije u čl. 16 navodi kako Unija i države članice pri uređenju službi općeg interesa, moraju voditi računa o odredbama koje se odnose na tržišno natjecanje, pravni položaj javnih službi i režim njihova obavljanja u kontekstu uspostave zajedničkog tržišta i izgradnje novog europskog pravnog poretka. Tu se, naravno, pojavljuje problem kako osigurati tržišno natjecanje i istovremeno osigurati ostvarivanje javnog interesa pri obavljanju određene djelatnosti komercijalnog karaktera. O tome više u Klarić, M.: *Novo europsko shvaćanje javnih službi*, Pravni fakultet u Zagrebu, 2008., str. 183 i dalje.

<sup>5</sup> U literaturi se navodi kako su na pitanju službi općeg interesa sučeljena različita mišljenja o ulozi države u izgradnji europskog modela društva, te njezinom utjecaju na obavljanje službi općeg interesa. Europska je komisija oblikovala vlastiti pristup shvaćanju materije službi općeg interesa nizom tzv. soft-law dokumenata, kojima su postavljeni temelji za razlikovanje gospodarskih od negospodarskih službi općeg interesa. O tome više u Koprić, I. – Marčetić, G. – Musa, A. – Đulabić, V. – Lalić Novak, G.: *Upravna znanost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014., str. 233-234.

<sup>6</sup> Pitanje opskrbe električnom energijom otvara posebno i pitanje univerzalne javne usluge. Pitanje univerzalne javne usluge otvorilo se u onim situacijama u kojima postoji javni interes za zajamčenim pružanjem određene usluge s jedne strane, kao i okolnosti da se navedene usluge pružaju na liberaliziranom tržištu od strane više subjekata. Upravo je opskrba električnom energijom jedan od zornih primjera usluga koje se moraju pružati kontinuirano, bez poremećaja u opskrbi, te okolnosti da do tog poremećaja može doći iz različitih razloga od strane nekog od pružatelja usluga. Takva se situacija zove još i „market failure“. U tom slučaju je potrebno osigurati mehanizme koji će omogućiti daljnju urednu i neometanu opskrbu. Uvjeti koji su oblikovali pružanje univerzalne javne usluge dobrim dijelom su definirani kroz sudsku praksu Europskog suda pravde, a posebno kroz poznati slučaj Altmark. Usp. Sauter, W.: *Services of general economic interest and universal service in EU law*, Tilburg law and economy center, 2008.

<sup>7</sup> Jedan od temeljnih preduvjeta razvoja modela službi općeg gospodarskog interesa uključuje i društveno odgovorno ponašanje, te stvaranje mehanizama koji će osigurati njihov održiv razvoj. Više o tome u Neergaard, U., „Services of General (Economic) Interest: what aimes and values count“, u: Neergaard, U. – Nielsen, R. – Roseberry, L. M. (ur.): *Integrating welfare functions into EU law-from Rome to Lisbon*, Djof Publishing, Copenhagen, 2009.

<sup>8</sup> Usp. Krajewski, M.: *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*, Springer Verlag, Berlin – Heidelberg, 2011., str. 77-91.

energijom, zaštitu okoliša, energetska učinkovitost, prihvatljivu cijenu te kvalitetu usluge.<sup>9</sup> Države članice moraju osigurati da svi korisnici mogu birati svog dobavljača električne energije, te ga lako promijeniti, ukoliko to žele. Ovo pak mogu učiniti u roku od tri tjedna, uz pomoć operatera distribucijskog sustava.<sup>10</sup>

S druge strane, opskrbljivači električnom energijom dužni su informirati potrošače o njihovim pravima, uključujući pravo na žalbu. Države članice su također dužne uspostaviti neovisno tijelo, koje će rješavati predmete o prigovorima potrošača. One također moraju izdvojiti sustave prijenosa. Operator transmisijskog sustava treba biti certificiran prije nego dobije mogućnost obavljanja djelatnosti. Operator transmisijskog sustava je odgovoran za osiguranje dugoročne mogućnosti za prijenos električne energije. Isto tako, mora osigurati sigurnu opskrbu potrošača električnom energijom, te osigurati nediskriminaciju među korisnicima, kao i osiguravati korisnicima informacije potrebne za pristup i korištenje sustava.<sup>11</sup>

Na tržištu djeluju s jedne strane regulatorna tijela, a s druge strane operateri. Regulatorna tijela nadziru rad operatera, i to regulatorna tijela država članica u prvom stupnju, dok je Agencija za suradnju energetskih regulatora na drugom stupnju. Operateri na tržištu su neovisne tvrtke, koje osiguravaju opskrbu električnom energijom u državama članicama.

## 2.2. Tržište plina

Što se pak tržišta plina tiče, Europska unija je usvojila novu legislativu o unutarnjim tržištima prirodnog plina u 2009. godini, pod nazivom „concerning common rules for the internal market of natural gas and repealing Directive 2003/55/EC“. Direktiva predviđa potpuno otvaranje tržišta plina u državama članicama za slobodno natjecanje, te kreira unutarnje plinsko tržište u Europskoj uniji. Novi dobavljači prirodnog plina mogu ući na tržište, a potrošači mogu izabrati njihove opskrbenne usluge. Operateri opskrbenog sustava u svakoj od država članica, trebaju osigurati opskrbu, nadzor i razvoj prijenosnog sustava i distribucije, kao i mogućnost skladištenja prirodnog plina. Nadalje, moraju

---

<sup>9</sup> Koncept održivog razvoja je jedno od temeljnih načela u energetskej politici. U tom smislu vrlo su važni alternativni, obnovljivi izvori energije, pa Unija razvija mjere za njihovo korištenje. O nekim aspektima važnosti razvoja obnovljivih izvora energije više u Meyer, N. I.: *Learning from wind energy policy in the EU: lessons from Denmark, Sweden and Spain*, Environmental Policy and Government, vol. 17., br. 5, 2007., str. 347 – 362

<sup>10</sup> Pitanje vezano uz izbor dostavljača električne energije predstavlja važan element vezan uz liberalizaciju tržišta, pa je tu uloga operatera distribucijskog sustava značajna. Tu je najvažnije osigurati transparentan odnos između distributera električne energije i operatera distribucijskog sustava, posebice ukoliko je operater dio vertikalno integriranog subjekta. O tome više u Cameron, P. D.: „The Internal Market in Energy: Harnesing the New Regulatory Regime“, *European Law review*, Vol. 30, No 5, 2005., str. 631-648.

<sup>11</sup> Ovdje valja naglasiti kako korisnici imaju mogućnost korištenja pravne zaštite, bilo putem regulatornih tijela, bilo putem sudbene vlasti, kroz korištenje odgovarajućih pravni lijekova. O tome više u Cleynenbreugel Van, P.: „Judicial protection against EU financial supervisory authorities in the wake of regulatory reform“, *Elsa Malta Law Review*, Edition II., 2012., str. 231-263.

osigurati sigurnost, dostupnost, efikasnost kao i međusobnu povezanost plinske mreže. Operateri opskrbnog sustava moraju garantirati nediskriminatorni pristup svim opskrbljivačima na tržištu plina, te ne smiju favorizirati neku od tvrtki koja osigurava opskrbu plinom. Posebno to ne smiju činiti ukoliko su povezani s tvrtkom koja također osigurava isporuke plina. U namjeri da se izbjegne bilo kakva diskriminacija vezana uz pristup plinskoj mreži, ukoliko su tvrtke vertikalno integrirane, transmisijske i distribucijske aktivnosti trebaju biti pravno i funkcionalno izdvojene od ostalih aktivnosti, kao što je proizvodnja i opskrba plinom. U tom smislu Direktiva postavlja minimalne standarde kako bi osigurala visoku razinu zaštite potrošača na tržištu.

### 3. REGULATORNA TIJELA

Ključna tijela važna za uređenje tržišta plina su regulatorna tijela u državama članicama. Ta tijela djeluju kao žalbena u slučaju bilo kakvih prigovora do kojih može doći na tržištu. U svakoj državi članici osniva se regulatorno tijelo, koje regulira tržište električne energije i plina, ali i s mogućnošću da pored tog tržišta regulira i druge oblike energije.<sup>12</sup> Na razini EU ove agencije međusobno usklađuje Agencija za suradnju energetskih regulatornih tijela, kao važna institucija, koja pomaže konvergenciju nacionalnih tržišta električne energije i plina, te time olakšava izgradnju zajedničkog europskog tržišta električne energije i plina.<sup>13</sup>

#### 3.1. Agencija za suradnju energetskih regulatornih tijela

Agencija za suradnju energetskih regulatornih tijela uspostavljena je Regulacijom 2009/713/EC. Glavna svrha ove agencije je suradnja regulatornih tijela država članica. Agencija je posebno tijelo s pravnom odgovornošću. Stoga je odgovorna za usvajanje individualnih odluka ne tehničkoj razini. Također je odgovorna za nadzor operatera na unutarnjem tržištu plina i električne energije. Agencija se sastoji od Upravnog odbora, Odbora regulatora koji je odgovoran za davanje savjeta Direktor, Direktora, te Prizivnog vijeća. Uloga agencije je vrlo važna. Agencija mora osigurati da nacionalna regulatorna tijela obavljaju svoje regulatorne funkcije sukladno Direktivi 2009/72/EC i Direktivi 2009/73/EC. Te regulatorne aktivnosti moraju biti adekvatno koordinirane, i ukoliko se to pokaže potrebnim, u cijelosti dovršene na razini Europske unije. Neophodno je također osigurati i neovisnost Agencije od utjecaja proizvođača plina i električne energije, kao i operatera distribucijskog sustava.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Primjerice, Hrvatska energetska regulatorna agencija uređuje, pored tržišta plina i električne energije, također i tržište nafte i naftnih derivata, kao i toplinsku energiju.

<sup>13</sup> O kompleksnosti odnosa između nacionalnih regulatornih tijela i agencije kao krovnog tijela, koje ih međusobno povezuje, više u Haverbeke, D. – Naesens, B. – Vandorpe, W.: „European Energy Markets and the New Agency for Cooperation of Energy Regulators“, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 3, br 3, 2010., str. 403-429.

<sup>14</sup> Neovisnost regulatornih tijela u funkcioniranju jedinstvenog energetskog tržišta je ključna za osiguranje tržišnog natjecanja. Upravo se zbog toga i inzistira na izgradnji upravnih kapaciteta kod

Jedan od glavnih zadataka Agencije je nadzor nad regionalnom suradnjom između operatora sustava prijenosa na tržištu plina i električne energije. U tome je uloga agencije ključna, jer se osigurava suradnja između operatora prijenosnog sustava na efikasan i transparentan način. To je pitanje posebno važno zbog pozitivnog utjecaja na interna tržišta električne energije i plina. Postoje i druge zadaće Agencije kao na primjer nadzor u suradnji s Komisijom i državama članicama, kao i nacionalnim regulatornim tijelima, nad funkcioniranjem tržišta prirodnog plina i električne energije. Regulatorna tijela osiguravaju integriranu mrežu opskrbe plinom i električnom energijom. Mreža djeluje sukladno uvjetima postavljenim u okviru internog europskog tržišta električne energije i prirodnog plina. Agencija ima pregled nad radom nacionalnih upravnih tijela, i posebno je važna savjetnička uloga glede njihova djelovanja. Agencija također pravi preporuke za nacionalna regulatorna tijela te asistira njima, kao i ostalima na tržištu u dijeljenju i kreiranju dobre prakse. Ta je uloga Agencije značajna zato što unutarnje tržište električne energije i prirodnog plina mora imati iste uvjete za sve subjekte u svim zemljama članicama, a pravna praksa mora biti razumljiva i jednoznačna. Glavna uloga Agencije je koordinacija i jednoznačnost uvjeta za sve subjekte, kao i potpora Komisije za kreiranje i provedbu pravnog okvira za obavljanje tih djelatnosti. Uloga Agencije je također važna u provedbi vodiča Europske energetske mreže, vezano uz Odluku br. 1364/2006/EC Europskog parlamenta i Europskog Vijeća od 06. 09. 2006. Ta odluka predviđa regulatorni okvir za transeuropsku energetska mrežu. Pored toga, Agencija treba doprinijeti naporima za održanje energetske neovisnosti.

Upravni odbor Agencije treba imati neovisne ovlasti kako bi donio proračun, te provjerio implementaciju internih pravila. Upravni odbor djeluje neovisno i objektivno u javnom interesu, te ne može slijediti eventualne političke sugestije. Agencija ima pravne ovlasti da osigura regulatorne djelatnosti na efikasan, transparentan i neovisan način. Neophodno je osigurati neovisnost Agencije od proizvođača električne energije i prirodnog plina, kao i od operatora prijenosnog i distribucijskog sustava. To nije samo primjer prakse tzv. „dobre uprave“, nego temeljni uvjet za osiguranje povjerenja tržišta energetskim uslugama. Upravni odbor treba djelovati neovisno o bilo kakvom interesu na tržištu, te mora **izbjeći** sukobe interesa. Upravni odbor Agencije ne smije slijediti instrukcije ili preporuke od strane Vlada država članica Europske unije, od strane Komisije, ili pak drugog javnog ili privatnog tijela. To je izuzetno važno pravilo, jer osigurava potpunu neovisnost Agencije. Odluke koje donosi Upravni odbor Agencije moraju biti usklađene s pravom Europske unije koje se odnosi na opskrbu električnom energijom, uključujući propise koji se odnose na unutarnje energetska tržišta, okoliš kao i tržišno natjecanje. Zbog, toga Upravni odbor mora voditi računa ne samo o elektroničnom okviru vezanom uz europsko tržište električne energije i plina, nego i o regulatornom okviru koji se odnosi na zaštitu okoline. Odbor

---

regulatornih tijela, koja su preduvjet za reguliranje i prevenciju poremećaja na tržištu. O tome više Reichert, G. – Voßwinkel, Jan S.: *Die Energiepolitik der Europäischen Union*, Centrum für Europäische Politik, 2010., str. 13-27.



treba objavljivati svoja mišljenja, stavove, preporuke i odluke institucijama Unije. Zainteresirane strane imaju također mogućnost ulaganja prigovora Prizivnom vijeću, koje bi trebalo biti dio Agencije, ali neovisno od njezine upravne i organizacijske strukture.

Upravni odbor ima 9 članova. Svaki član ima zamjenika. Dva člana i njihovi zamjenici moraju biti poduprti od strane Europske komisije, dva člana i njihovi zamjenici moraju imati potporu Europskog parlamenta, a pet članova i njihovi zamjenici moraju imati potporu Europskog vijeća. Nijedan član Europskog parlamenta ne može biti član Upravnog odbora. Mandat članova Upravnog odbora i njihovih zamjenika traje četiri godine, s mogućnošću da mandat jednokratno ponove. U prvom mandatu trajanje mandata za polovicu članova Upravnog odbora, kao i za njihove zamjenike, jest 6 godina. Upravni odbor će izabrati predsjedatelja i njegova zamjenika između svojih članova. Zamjenik predsjednika automatski mijenja predsjednika ukoliko predsjednik nije u poziciji da obavlja svoje dužnosti. Mandat predsjednika i zamjenika predsjednika traje dvije godine, s mogućnošću ponavljanja funkcije. Sastancima Upravnog odbora upravlja predsjednik Upravnog odbora. Na sastanku prisustvuju predsjednik i predsjednik Upravnog odbora, te članovi Upravnog odbora, kao i direktor, koji sudjeluje, ali bez prava glasa. Upravni odbor mora imati najmanje dva sastanka godišnje. Sastanak može biti zakazan i na inicijativu predsjednika Upravnog odbora, na zahtjev Komisije, ili pak na zahtjev najmanje trećine članova Upravnog odbora. Upravni odbor može pozvati na sastanak bilo koju osobu s relevantnim mišljenjem značajnim za temu sastanka. Odluke Upravnog odbora moraju biti usvojene dvotrećinskom većinom glasova članova prisutnih na sastanku. Svaki član Upravnog odbora ima jedan glas. Članovi Upravnog odbora ne mogu biti članovi Odbora Regulatora. Članovi Upravnog odbora trebaju djelovati neovisno i objektivno u cilju ostvarivanja javnog interesa. Oni moraju izbjegavati bilo kakvu političku instrukciju. Svaki član Upravnog odbora mora napisati izjavu kojom potvrđuje da ne postoji nikakav interes koji bi bio u suprotnosti s njegovom neovisnošću, ili bi mogao utjecati na njegovo odlučivanje.

Svakog 30. rujna tekuće godine Upravni odbor Agencije mora predložiti na odobravanje Odboru regulatora radni program Agencije za nadolazeću godinu, koji se pak treba proslijediti Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji. Radni program treba biti prihvaćen kroz godišnju proračunsku proceduru te mora biti javno publiciran. Upravni odbor će prihvatiti, a ukoliko je potrebno, i revidirati predloženi program. Ukoliko do nje dođe, ona treba biti utemeljena na evaluacijskom izvješću od strane neovisnog eksperta, koji analizu kreira temeljem zahtjeva Upravnog odbora. Ti se dokumenti javno publiciraju. Upravni odbor mora odlučiti, nakon što prođe nadzor Europske komisije, hoće li primiti davanja i donacije ili sredstva iz drugih izvora Unije, ili pak doprinose od strane država članica ili pak njihovih nacionalnih regulatornih tijela. Agencija osigurava mrežu u okviru koje nacionalne regulativne agencije mogu surađivati i usklađivati svoje regulatorne prakse. Ona posebno promovira suradnju između nacionalnih regulatornih tijela, kao i između njih i Agencije na razini Unije. Kad Agencija

smatra da je potrebno utvrditi jasna pravila u reguliranju energetskeg tržišta, koja bi bila rezultat suradnje Agencije i nacionalnih regulatora, ona će u tom smislu pripremiti odgovarajuće preporuke za Komisiju.

Agencija se najvećim dijelom financira iz općeg proračuna Europske unije, kao i od doprinosa i dobrovoljnih prihoda. Agencija mora imati visoko profesionalno osoblje, te moraju postojati pogodnosti koje će ih stimulirati za kvalitetniji rad, sukladno njihovom iskustvu. Agencija će davati stručna tumačenja i mišljenja kao regulatorno tijelo Europske unije. Kad se nacionalna regulatorna tijela ne slažu s mišljenjem Agencije, ona će o tome obavijestiti Komisiju i države članice. Agencija će, u bliskoj suradnji s državama članicama i njihovim nacionalnim regulatornim tijelima, kao i Komisijom, voditi računa o internim tržištima električne energije i prirodnog plina, sukladno Direktivama 2009/72/EC i 2009/73/EC. Agencija radi javna i redovna izvješća o rezultatima tog nadzora. U tim se izvješćima detektiraju zapreke vezane uz natjecanje na tržištu električne energije i prirodnog plina.

Agencijom upravlja Direktor uz prethodno pribavljenu suglasnost Upravnog odbora. Direktor Agencije mora osigurati njezinu potpunu neovisnost od utjecaja bilo Komisije, bilo država članica ili pak drugih javnih i privatnih subjekata. Direktora bira Upravni odbor uz prethodno mišljenje Odbora regulatora, s liste od tri kandidata, koju predlaže Komisija. Direktora bi trebalo odabrati temeljem njegovih sposobnosti, vještina i iskustva, a posebice onog vezanog uz energetske sektor. Prije razgovora s Upravnim odborom, kandidati moraju dati izjavu vezanu uz njihovu neovisnost. Direktorski mandat traje pet godina. Upravni odbor, ukoliko postoji prijedlog Komisije i nakon konzultacija s Odborom regulatora, može produžiti Direktorovu mandat za tri godine. Direktor može biti smijenjen jedino odlukom Upravnog odbora, nakon pribavljenog mišljenja od strane Odbora regulatora. Upravni odbor će donijeti takvu odluku na temelju tročetvrtinske većine članova Upravnog odbora. Europski parlament može također pozvati direktora da pojasni izvješće vezano uz svoj rad u Agenciji. Direktor je odgovoran za predstavljanje Agencije te njezin rad i rezultate, pa se i njegova odgovornost procjenjuje upravo kroz učinke koje postiže u vođenju Agencije. Direktor Agencije mora sudjelovati u pripremi sastanaka Upravnog odbora. Također participira i u radu Upravnog odbora, bez prava glasa. Direktor će usvojiti i objaviti preporuke za nacionalne regulatorne agencije, koje će primiti mišljenje o nekom regulatornom problemu, kako ga vidi Odbor regulatora. Direktor je također odgovoran za implementaciju godišnjeg radnog programa Agencije, koji se provodi uz vođenje Odbora regulatora, kao i uz upravnu kontrolu Upravnog odbora. Direktor mora poduzeti neophodne mjere, sukladno unutarnjim upravnim instrukcijama, te objaviti smjernice, kako bi osigurao funkcioniranje Agencije sukladno propisima koji reguliraju njezin rad i ustroj. Svaku će godinu direktor pripremiti nacrt radnog programa Agencije za nadolazeću godinu, koja treba biti potvrđena na Odboru regulatora, od strane Europskog parlamenta i Europske komisije do 30. lipnja tekuće godine. Direktor će također pripremiti i nacrt proračuna agencije za narednu godinu. Svaku godinu direktor mora pripremiti godišnje izvješće s



neovisnim sekcijama vezanim uz regulatorne djelatnosti Agencije, kao i sekcijama vezanim uz financijska i upravna pitanja Agencije.

Vijeće za prigovore (Board of Appeal) sastoji se od šest članova, i šest njihovih zamjenika, koji su izabrani iz redova sadašnjeg ili bivšeg osoblja iz nacionalnih regulatornih tijela, tijela koja reguliraju tržišno natjecanje, ili drugih nacionalnih ili Unijinih institucija, s relevantnim iskustvom u energetskom sektoru. Vijeće za prigovore će izabrati svog predsjedavajućeg. Odluke koje donosi Vijeće za prigovore moraju biti usvojene kvalificiranom većinom od najmanje četiri od ukupno šest članova. Vijeće za prigovore će samostalno odlučiti o temama koje trebaju biti predmet diskusije, kao i donijeti odluke. Članovi Vijeća bit će formalno izabrani od strane Upravnog odbora na prijedlog Komisije, te nakon konzultacija s Odborom regulatora. Mandat članovima Vijeća za prigovore traje pet godina, te mogu biti reizabrani. Članovi Vijeća za prigovore će biti slobodni u donošenju svojih odluka, i neće slijediti nikakve instrukcije. Članovi Vijeća za prigovore ne mogu biti smijenjeni tijekom trajanja njihova mandata, osim ukoliko budu osuđeni za ozbiljna kaznena djela, pa Upravni odbor, po obavljenim konzultacijama s Odborom regulatora, može donijeti takvu odluku.

Članovi Odbora za prigovore neće sudjelovati u onim procesima u kojima imaju osoban interes, ili ukoliko su bili uključeni kao jedna od strana u postupcima, ili ukoliko su sudjelovali u donošenju odluke koja je predmet prigovora. Bilo koja fizička i pravna osoba, uključujući nacionalna regulatorna tijela, može uložiti prigovor protiv neke odluke, za koju drži da je sporna. Protiv odluke se može uložiti prigovor u roku od dva mjeseca od dana notifikacije odluke osobi na koju se odnosi, ili pak od dana od kad je Agencija javno objavila odluku. Vijeće za prigovore mora odlučiti u roku od dva mjeseca od predaje prigovora.

Agencija primjenjuje temeljna načela koja su vezana uz javni pristup dokumentima što ih drže tijela Unije. To je važno načelo, jer se reflektira na načelo dobre uprave, kao jedno od temeljnih načela u Europskoj uniji. Nadalje, do 15. veljače svake godine potrebno je napraviti nacrt prijedloga proračuna koji pokriva operativne troškove i program rada za narednu financijsku godinu. Svake će godine Upravni odbor, temeljem nacrta prijedloga proračuna od strane direktora Agencije, raspraviti prihode i rashode Agencije. Nakon toga, proslijedit će nacrt Prijedloga proračuna komisiji do kraja ožujka. Prije samog usvajanja prijedloga proračuna, direktor će ga proslijediti Odboru regulatora na razmatranje i očitovanje. Sredstva za rad Agencije osiguravaju se u općem proračunu Europske unije, naknadama koje se plaćaju Agenciji, dobrovoljnim priložima od strane država članice Unije, kao i priložima od strane regulatornih tijela, te donacijama i drugim приходima sukladno pravnim propisima Europske unije.

Utjecaj Agencije na reguliranje i unificiranje tržišta električne energije i plina je značajan. Zbog toga je Agencija fokusirana na napore za ujednačavanje Internog energetskog tržišta do kraja 2014. godine, dok je tijekom 2013. godine posebna pozornost bila posvećena evaluaciji Mrežnih oznaka, koje su izabrane od strane Europske mreže prijenosnih sustava operatora za električnu struju (European

Network of Transmission System Operator for Electricity) i Europske mreže prijenosnih sustava operatera za plin (European Network of Transmission System Operator for Gas), na bazi Okvirnih smjernica razvijanih tijekom 2011. i 2012. godine. To je usklađeno s odlukom Komisije o uspostavi godišnjih prioritetnih listi za razvoj mrežnih kodova i smjernica za 2013. godinu.

Budući razvoj energetskog tržišta u Europskoj je uniji blisko povezan s razvojem drugih tržišta usluga, koje su blisko povezane s jedinstvenim europskim modelom „službi od općeg gospodarskog interesa“. Ovaj je model zajednički svim javnim službama u državama članicama, koje po svojoj prirodi imaju gospodarski, odnosno komercijalni karakter, pa su podložne liberalizaciji i privatizaciji, s ciljem stvaranja zajedničkog tržišta za te servise. Konačni cilj je stvaranje zajedničkog i jedinstvenog europskog tržišta, na kojem bi se osiguralo tržišno natjecanje više različitih pružatelja usluga, uz istovremeni nadzor od strane regulatornih tijela.<sup>15</sup> Tržište plina i električne energije slijede ovakav model liberalizacije, pa se u tom smislu događaju stalne organizacijske promjene, koje trebaju osigurati prelazak s klasičnog modela „javnih službi“, gdje je apsolutni monopol na opskrbu plinom i električnom energijom bio u rukama javnih poduzeća, kojima je upravljala država. Prema novom modelu opskrbe, operatori opskrbljuju potrošače na liberaliziranom tržištu, po tržišnim uvjetima. Regulatorna tijela moraju pak biti neovisna, te osigurati jednake uvjete svim pružateljima usluga na tržištu. Naravno, onaj dio infrastrukture koji nije moguće liberalizirati, poput prijenosa ili distribucije, ne smije se koristiti na način da nekog od pružatelja usluga stavi u povlašteni položaj, u odnosu na ostale pružatelje na tržištu. I u tome se očituje važnost uloge regulatornih tijela u ovakvom modelu opskrbe građana.

---

<sup>15</sup> Promjene koje se događaju na tržištu plina i tržištu električne energije jesu odraz snažnih promjena koje zahvaćaju službe općeg gospodarskog interesa u cjelini, u koje se ubrajaju i telekomunikacije, poštanska služba, različite vrste prometa, gospodarenje vodama, komunalnim otpadom i dr. Navedene su promjene dovele do posebne sektorske regulacije svake od navedenih djelatnosti, a snažnu ulogu u njihovoj regulaciji preuzimaju regulatorna tijela, koja pored regulatornih, imaju i nadzorne ovlasti, kao i ovlasti odlučivanja u slučaju pojedinačnih sporova, koji izbijaju među subjektima na tako liberaliziranom tržištu. O tome više u Klarić, M., nav. djelo.

Razvoj europskih regulatornih tijela je učinjen po uzoru na nezavisne regulacijske komisije i agencije u SAD-u, jer one nisu svojstvene europskoj pravnoj tradiciji, nego su rezultat novijeg razvoja i liberalizacije službi općeg gospodarskog interesa. Regulatornim agencijama obično se smatraju tijela koja su strukturno izdvojena iz državne uprave radi obavljanja javnih poslova na nacionalnoj razini na trajnoj osnovi. Ta tijela imaju određeni stupanj autonomije, koji uključuje često i pravnu osobnost, ali ostaju odgovorna osnivaču. Nadalje, smatra se da trebaju imati organizacijsku, funkcionalnu, personalnu, pravnu i financijsku neovisnost, a vodstvo agencije nema izravnu političku podlogu. Posebnosti regulatornih agencija očituju se u određenom opsegu regulacijskih ovlasti, koje obuhvaćaju donošenje općeobvezujućih pravila, rješavanje u pojedinačnim slučajevima, nadzor, te primjenu sankcija i sl. O tome više u Koprić, I. – Musa, A. – Đulabić, V.: „Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma“, *Hrvatska javna uprava*, god. 8, br. 8, br. 3, 2008., str. 647-688.

### 3. 2. Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)

Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)<sup>16</sup> je neovisno regulatorno tijelo koje je osnovano za regulaciju energetskih djelatnosti u Republici Hrvatskoj. Njezine su ovlasti uređene Zakonom o regulaciji energetskih djelatnosti,<sup>17</sup> kao i Zakonom o energiji.<sup>18</sup> Pored tih Zakona, podrobnije su ovlasti HERA-e uređene posebnim propisima koji uređuju pojedina tržišta energije. Nadležnost HERA-e je široko postavljena, jer je ona regulatorno tijelo koje je nadležno za sva tržišta energije u Hrvatskoj, a ne samo tržišta plina i električne energije.<sup>19</sup>

Osnivač HERA-e je Republika Hrvatska, a osnivačka prava ostvaruje Vlada Republike Hrvatske. Agencija za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru. Poslovi HERA-e su od interesa za Republiku Hrvatsku, a Agencija ih obavlja temeljem javnih ovlasti. Poslovi HERA-e su izdavanje, prijenos i produženje dozvola za obavljanje energetskih djelatnosti, nadzor energetskih subjekata u obavljanju energetskih djelatnosti, nadzor nad provođenjem odredbi o razdvajanju subjekata u okviru energetskog sektora, nadzor provođenja zabrane davanja subvencija, sukladno zakonima kojima se uređuju pojedina tržišta energije, nadzor poštivanja načela transparentnosti, objektivnosti i nepristranosti u radu operatera tržišta energije, izdavanje rješenja vezanih uz status povlaštenih proizvođača energije, donošenje i odobravanje cijena, iznosa tarifnih stavki i naknada, odobravanje planova investicija, razvoja i izgradnje sukladno zakonima kojima se uređuju pojedina tržišta energije, nadzor usklađenosti planova investicija, razvoja i izgradnje operatera transportnog sustava s razvojnim planovima Europske mreže operatera prijenosnog sustava za električnu energiju (ENTSO-E) i Europske mreže operatera prijenosnog sustava za prirodni plin (ENTSO-G), nadzor operatera prijenosnog, transportnog i distribucijskog sustava, odnosno vlasnika ili korisnika sustava u pridržavanju propisa, kojima se uređuje pojedina tržišta energije, suradnja s regulatornim tijelima država članice Europske unije i susjednih država te s Agencijom za suradnju energetskih regulatora, te provođenje pravno obvezujućih odluka Agencije i Europske komisije. Posebno su važne ovlasti koje se odnose na osiguravanje prava kupcima na pristup podacima o vlastitoj potrošnji energije, te izrada i stavljanje na raspolaganje potrošačima lako razumljivog i ujednačenog formata prikazivanja podataka o potrošnji, te utvrđivanje postupka ostvarivanja prava potrošača i opskrbljivača na pristup podacima o potrošnji, kao i nadzor povjerljivosti podataka kupaca o potrošnji energije.

U odnosu na operatera prijenosnog, odnosno transportnog sustava, koji je ustrojen kao neovisni operator prijenosa, odnosno transporta, HERA obavlja sljedeće poslove: provodi nadzor njegova poslovanja kako bi ga onemogućila u

---

<sup>16</sup> Skraćeni naziv HERA utvrđen je Statutom Hrvatske energetske regulatorne agencije [http://www.hera.hr/hr/docs/Statut\\_2013-10-16.pdf](http://www.hera.hr/hr/docs/Statut_2013-10-16.pdf).

<sup>17</sup> Narodne novine br. 120/12.

<sup>18</sup> Narodne novine br. 120/12, 14/14.

<sup>19</sup> Ovdje valja napomenuti kako HERA regulira tržište nafte, biogoriva kao i opskrbu toplinskom energijom.

moгуćem diskriminirajućem ponašanju u korist vertikalno integriranog subjekta, nadzire komunikaciju između operatera i vertikalno integriranog subjekta, kako bi osigurala da djeluje sukladno svojim obvezama, rješava probleme u sporovima između vertikalno integriranog subjekta i operatera, nadzire komercijalne i financijske odnose, uključujući i pozajmice između operatera i vertikalno integriranog subjekta, odobrava sve komercijalne i financijske ugovore između operatera i vertikalno integriranog subjekta, te provjerava jesu li sklopljeni u skladu s tržišnim uvjetima, prati pojavu diskriminirajućeg ponašanja, te zahtijeva očitovanje od strane vertikalno integriranog subjekta, koje treba uključivati dokaze da nije došlo do diskriminirajućeg ponašanja u korist vertikalno integriranog subjekta, provodi najavljene i nenajavljene istrage i nadzor na lokalcijama operatera i vertikalno integriranog subjekta. Agencija je autonomna u poduzimanju organizacijskih i drugih mjera, koje su potrebne za nesmetano obavljanje poslova i ispunjavanje njezinih obveza sukladno propisima kojima se uređuju pojedina tržišta energije. Agencija jednom godišnje, do 30. lipnja, podnosi izvješće Hrvatskom saboru o svom radu za prethodnu godinu. Na Zahtjev Vlade RH, HERA je dužna podnijeti izvješća o svom stručnom i financijskom poslovanju, te izvješća o pojedinim specifičnim pitanjima iz svog djelokruga i za razdoblja kraća od godinu dana.

HERA ima Upravno vijeće, Ured predsjednika Upravnog vijeća i stručne službe. Upravno vijeće ima pet članova, od kojih je jedan predsjednik Upravnog vijeća, a jedan je njegov zamjenik.

Upravno vijeće upravlja HERA-om i odgovorno je za njezin rad. Njegovim radom rukovodi predsjednik Upravnog vijeća. Predsjednik i članovi Upravnog vijeća obavljaju dužnost kao jedino zanimanje. Predsjednika i članove Upravnog vijeća imenuje Hrvatski sabor za razdoblje od sedam godina, i s mogućnošću još jednog reizbora. Mandat predsjednika i članova Upravnog vijeća prestaje razrješenjem od strane Hrvatskog sabora, koje se donosi temeljem prijedloga Vlade RH, ukoliko je isteklo razdoblje za koje su imenovani, ako sami to zatraže, ukoliko dođe do teže povrede dužnosti, ako postoji nemogućnost urednog obavljanja dužnosti dulje od šest mjeseci, ako dođe do trajne nemogućnosti obavljanja dužnosti, u slučaju pravomoćne presude za kazneno djelo koje se goni po službenoj dužnosti, te u drugim okolnostima predviđenim Zakonom o regulaciji energetskih djelatnosti.<sup>20</sup> O postojanju razloga za razrješenje predsjednika ili

---

<sup>20</sup> Radi se o okolnostima opisanim u čl. 25. Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti. Tako član Upravnog vijeća, kao i članovi njegove uže obitelji, ne mogu biti vlasnici, dioničari ili imati udjela u energetskim subjektima više od 0.5 % temeljnog dioničkog kapitala, zatim ne mogu biti članovi uprave, kao ni nadzornih odbora, ili bilo kojih drugih tijela u energetskim subjektima, te im nije dopušteno imati materijalni interes u području energetskih djelatnosti, i nije im dopušteno obavljati druge poslove u energetskom subjektu, zbog čega bi moglo doći do sukoba interesa. Pored navedenog, član Upravnog vijeća ne smije biti aktivni član političke stranke, obavljati poslove za energetske subjekte ili njihove podružnice, te obavljati bilo kakvu drugu aktivnost koja bi mogla dovesti do sukoba interesa. Tijekom vremenskog razdoblja u trajanju od jedne godine nakon razrješenja s dužnosti člana Upravnog vijeća, takvoj osobi nije dozvoljeno zastupanje energetskog subjekta pred Agencijom i Upravnim vijećem. Energetski subjekt koji se bavi energetskom djelatnošću, kao i drugo tijelo koje je izravno ili neizravno kontrolirano od strane energetskog subjekta, ne smije pokretati pregovore, ili sudjelovati u pregovorima, u svezi sa zapošljavanjem ili korištenjem savjetničkih usluga članova Upravnog vijeća HERA-e.

članova Upravnog vijeća prije isteka mandata, dužno je obavijestiti Vladu RH. Predsjednik ili član Upravnog vijeća, po razriješenju ima pravo godinu dana na naknadu u visini plaće koju je ostvarivao kao član Upravnog vijeća.<sup>21</sup>

Upravno vijeće u obavljanju poslova ima sljedeće ovlasti:

- donosi obvezujuće odluke o energetskim subjektima sukladno svojim zakonskim nadležnostima

provodi nadzor u svezi s funkcioniranjem tržišta energije te donosi odluke koje su nužne za promicanje tržišnog natjecanja

traži od energetskih subjekata, posebice one koje su nužne za ispunjavanje njihovih obveza kod obavljanja energetskih djelatnosti, uključujući i obrazloženje odbijanja zahtjeva za pristup mreži, kao i druge podatke vezane uz razvoj i jačanje mreže

utvrđuje činjenice i daje odgovarajuće upute pri rješavanju sporova vezanih uz prigovore na rad operatera sustava

objavljuje podatke vezane uz međusobne transakcije i ugovore sudionika na tržištu električne energije i plina, kao i njihove ugovore s operaterima sustava

pokreće prekršajne postupke u slučaju neispunjenja obveza propisanih zakonom ili onih koje su rezultat pravno obvezujućih odluka HERA-e.

Upravno vijeće odlučuje na sjednicama, koje se održavaju po potrebi, a najmanje jednom mjesečno. Sjednice Upravnog vijeća su javne. Iznimno, Upravno vijeće može odlučiti da će rasprava o pojedinoj točki i cijela sjednica biti zatvorena za javnost, ukoliko je to u interesu očuvanja službene i poslovne tajne, i ako bi javnost sjednice bila u suprotnosti sa zakonom zaštićenim pravnim interesima građana i pravnih osoba.

U okviru stručnih službi HERA-e djeluje više sektora, od kojih bi se ovdje izdvojilo sektor za električnu energiju i sektor za plin i naftu.<sup>22</sup> Sektor za električnu energiju bavi se obavljanjem stručnih poslova vezanih za područje električne energije, dok se Sektor za naftu i plin bavi stručnim poslovima za područje nafte i plina.

### *3.2.1. Izgradnja regulatornog okvira*

HERA objavljuje svoja mišljenja na internetskoj stranici, te njima oblikuje regulatorni okvir u kojem djeluju energetski subjekti na tržištu električne energije

---

<sup>21</sup> Naknada se ne može ostvariti u slučaju razriješenja zbog teže povrede službene dužnosti, pravomoćne osude za kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti, kao i u slučajevima iz čl. 25 Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti. Inače, pod težim povredama službene dužnosti, koje mogu počinuti predsjednik Upravnog vijeća ili član Upravnog vijeća, smatraju se obavljanje dužnosti na način da se dovede u pitanje samostalnost i neovisnost HERA-e, zatim kršenje odredbi Statuta i dtugih općih akata HERA-e, ako tri puta uzastopno ili četiri puta u akademskoj godini bez opravdanog razloga ne prisustvuje sjednicama Upravnog vijeća, zatim ako uzastopno i višekратно onemogućava Upravno vijeće u donošenju odluka, te ako oda neki podatak HERA-e.

<sup>22</sup> Ostale organizacijske jedinice su sektor za toplinsku energiju, Služba za pravne i kadrovske poslove i služba za zajedničke poslove.

i plina. Kako je tržište tek odnedavno liberalizirano, nema još dovoljno domaće prakse na tom području. Ipak, HERA je u dosadašnjem radu donijela dosta mišljenja, rješenja i odluke vezane uz aktivnosti energetskih subjekata. Posebno su zanimljiva tri mišljenja o provedenom nadzoru nad energetskim subjektima: RWE Energija d.o.o. Zagreb, HEP-ODS d.o.o. Zagreb i Hrvatski operator tržišta energije d.o.o. Zagreb.

Temeljni prijevori koji su se na liberaliziranom tržištu električne energije pojavljivali jesu pitanja sklapanja ugovora o opskrbi električnom energijom između građana i različitih opskrbljivača koji djeluju na tržištu. Posebno su bili sporni načini sklapanja ugovora između energetskih subjekata koji su ušli na tržište s liberalizacijom tržišta električne energije,<sup>23</sup> kao i načina obračuna i naplate potrošene električne energije. Iako je praksa HERA-e dosta oskudna, ipak donošenje navedenih odluka ukazuje na mogućnost da će u budućnosti biti najviše prisutna pitanja vezana uz opskrbu kroz distribucijski sustav, kao i pitanja vezana uz odnos između distributera električne energije i njihova odnosa prema krajnjim korisnicima.<sup>24</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Predmet ovog rada je bila analiza uloge koju imaju regulatorna tijela na energetskom tržištu Europske unije. Posebna je pozornost posvećena uspostavi zajedničkog tržišta plina i električne energije na području Europske unije, kao i ulozi koju imaju regulatorna tijela na liberaliziranom tržištu, a posebno ulozi

---

<sup>23</sup> Primjerice, postoji pritužba HERA-i od strane HEP-ODS d.o.o. na rad distributera električne energije RWE d.o.o., na način kojim se sklapaju ugovori između krajnjih korisnika električne energije i distributera. S druge strane, iznesen je veliki broj prigovora od strane krajnjih potrošača na rad HEP-ODS d.o.o., na izdavanje odvojenih računa za opskrbu električnom energijom. Potrošači su tražili izdavanje jedinstvenog računa koji bi uključivao i trošak prijenosa električne energije, i trošak ukupno isporučene električne energije.

<sup>24</sup> Europska komisija je 2010. godine napravila studiju vezanu uz opskrbu električnom energijom 27 država članica. Studija je pokazala da većina potrošača koji su nezadovoljni pruženom uslugom u opskrbi električnom energijom, nisu poduzimali nikakve pravne ni druge korake prema svojim opskrbljivačima. Nadalje, potrošači su bili uglavnom zadovoljni s računima i modalitetima plaćanja utrošene električne energije. Istraživanje je također pokazalo da postoji još širok prostor u podizanju razine kvalitete u pružanju usluge opskrbe električnom energijom, kao i modalitetima vezanim uz njezino plaćanje. Što se pak tarifa koje krajnjim korisnicima stoje na raspolaganju tiče, one ovise o nekoliko sljedećih karakteristika: a) da li je cijena fiksna ili pak varijabilna, odnosno da li je dogovorena kao stalna za neko određeno vremensko razdoblje, ili se pak može mijenjati ovisno o okolnostima na tržištu; b) duljina sklopljenog ugovora o opskrbi električnom energijom, gdje se uređuje ugovorna obveza krajnjeg korisnika da koristi usluge distributera u određenom vremenskom periodu, pa ovdje obično postoje tri kategorije, od kojih prva predviđa duljinu ugovora u trajanju od jedne do dvije godine, a druga ostavlja mogućnost sklopanja ugovora u kojem se ne ograničava duljina trajanja opskrbe električnom energijom, dok je treća pitanje da li će visina cijene varirati tijekom dana, ovisno o vršnom opterećenju u opskrbi električnom energijom. Studija je pokazala da u 18 zemalja Europske unije prevladava fiksna a ne varijabilna cijena, da je većina tarifa jedinstvena neovisno o vršnom opterećenju elektroenergetskog sustava, te da većina ugovora o opskrbi električnom energijom nema ograničeno trajanje (takvih je ugovora 58 %) u usporedbi s ugovorima koji traju jednu godinu (30 %), odnosno dvije godine (12 %). O tome više u *The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union, final report*, [http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer\\_research/market\\_studies/docs/retail\\_electricity\\_full\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf), preuzeto 14. 04. 2014.



koju ima djelovanje Agencije za suradnju energetskih regulatornih tijela. Ta Agencija predstavlja krovno tijelo koje treba koordinirati regulatornu aktivnost na europskom tržištu plina i električne energije. Na nacionalnoj razini djeluju nacionalne regulatorne agencije koje uređuju tržišta u zemljama članicama, te u svom radu surađuju s Agencijom za suradnju energetskih regulatornih tijela, koja im pomaže u uspostavi dobre prakse i razvoju regulatornog okvira na liberaliziranom tržištu plina i električne energije. Temeljne ovlasti Agencije su nadzor nad međusobnom suradnjom među regionalnim operatorima, nadzor nad provođenjem propisa koji se odnose na uspostavu zajedničkog energetskog tržišta električne energije i plina. Posebno važna uloga Agencije jest osiguranje europske integrirane mreže opskrbe električnom energijom i plinom. Uz to, Agencija ima pregled nad radom nacionalnih regulatornih tijela, te savjetuje i usmjerava njihov rad u pravcu ujednačavanja uvjeta na europskom energetskom tržištu. Na nacionalnoj razini djeluju nacionalna regulatorna tijela. Za primjer je uzeta HERA, kao agencija koja djeluje na energetskom tržištu Hrvatske, ali koja je ustrojena i djeluje u skladu s regulatornim okvirom Europske unije. Njezino ustrojstvo i zadaće karakteristične su za regulatorne agencije tog tipa. Stoga ona obavlja nadzornu ulogu, uređuje uvjete djelovanja na energetskom tržištu, ali i rješava u konkretnim slučajevima kada dođe do sporova između subjekata koji djeluju na energetskom tržištu. Kako se radi o novom zakonodavstvu, koje je u cijelosti počelo funkcionirati ulaskom Hrvatske u Europsku uniju, nema previše pravne i upravne prakse koja bi nam jasno naznačila sve prednosti i nedostatke novouspostavljenog modela, s obzirom na to da je on prirođeniji zemljama s angloameričkom pravnom tradicijom. Držim da će temeljni izazovi s kojima će se suočiti regulatorna tijela u energetskom sektoru, kako na razini EU, tako i na razini Hrvatske, biti zaštita prava potrošača te suzbijanje monopola ili pak narušavanje ravnopravnosti tržišnog natjecanja. Stoga će u budućnosti trebati uložiti dodatne napore za poboljšanje postojećih regulatornih okvira, kao i za jačanje regulatornih tijela, posebno u pravcu njihove neovisnosti i autonomnosti u radu. Taj će napor biti izraženiji i stoga jer je novi regulatorni model obavljanja javni službi nešto što nije prirodno tradiciji europskog upravnog i pravnog sustava, pa su i znanost i praksa suočeni s izazovom izgradnje novog modela obavljanja javnih službi, u kojima je i dalje prisutan javni interes, ali uz snažno izraženu tržišnu dimenziju.

## LITERATURA:

Cameron, P. D.: „The Internal Market in Energy: Harnesing the New Regulatory Regime“, *European Law review*, Vol. 30, No 5, 2005., str. 631-648.

Cleynenbreugel Van, P.: „Judicial protection against EU financial supervisory authorities in the wake of regulatory reform“, *Elsa Malta Law Review*, Edition II., 2012., str. 231-263.

Đulabić, V.: „Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge uprave“, u: Koprić, I. (ur.): *Javna uprava, nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006.

Haverbeke, D. – Naesens, B. – Vandorpe, W.: „European Energy Markets and the New Agency for Cooperation of Energy Regulators“, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol.3, br. 3., 2010., str. 403-429.

Klarić, M.: *Novo europsko shvaćanje javnih službi*, Pravni fakultet u Zagrebu, 2008.

Koprić, I. – Musa, A. – Đulabić, V.: „Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma“, *Hrvatska javna uprava*, god. 8, br. 8, br. 3, 2008., str. 647-688.

Koprić, I. – Marčetić, G. – Musa, A. – Đulabić, V. – Lalić Novak, G.: *Upravna znanost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.

Krajewski, M.: *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*, Springer Verlag, Berlin – Heidelberg, 2011.

Meyer, N. I.: *Learning from wind energy policy in the EU: lessons from Denmark, Sweden and Spain*, Environmental Policy and Government, vol. 17, br. 5, 2007., str. 347-362.

Neergaard, U.: „Services of General (Economic) Interest: what aims and values count“, u: Neergaard, U. – Nielsen, R. – Roseberry, L. M. (ur.): *Integrating welfare functions into EU law-from Rome to Lisabon*, Djof Publishing, Copenhagen, 2009.

Reichert, G. – Voßwinkel, Jan S.: *Die Energiepolitik der Europäischen Union*, Centrum für Europäische Politik, 2010.

Sauter, W.: *Services of general economic interest and universal service in EU law*, Tilburg law and economy center, 2008.

## Propisi:

Direktiva 2003/54/EC Europskog vijeća.

Direktiva 2009/72/EC Europskog parlamenta i Vijeća.

Odluka br. 1364/2006/EC Europskog parlamenta i Europskog vijeća.

Zelena knjiga o uslugama od općeg gospodarskog interesa, COM (2004)270.

Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti, Narodne novine br. 120/12.

Zakon o energiji, Narodne novine br. 120/12, 14/14.

### **Internetski izvori:**

Statut Hrvatske energetske regulatorne agencije [http://www.hera.hr/hr/docs/Statut\\_2013-10-16.pdf](http://www.hera.hr/hr/docs/Statut_2013-10-16.pdf)., preuzeto 15. 04. 2014.

[http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer\\_research/market\\_studies/docs/retail\\_electricity\\_full\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf), preuzeto 14. 04. 2014.

### **SUMMARY**

In article is analysed the role of regulatory bodies on energetic market in European Union with special reference on situation in Croatia. In European Union existing common European market for electricity and gas. The market was in exclusive jurisdiction of member states. Today, the jurisdiction is divided between European Union and member states, because the new model, called "services of general economic interest" was established. In this article it will be analysed role of regulatory bodies on electricity and gas market, role of Agency for the Cooperation of the Energy Regulators, and situation in Croatia, thru acting of Croatian Energetic Regulatory Agency (HERA).

**Key words:** *European Union, member states, regulatory bodies on gas and electricity market*