

Povjerenstvo za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene

Na temelju članka 37. Poslovnika o radu Gospodarsko-socijalnog vijeća i njegovih radnih tijela, a u skladu sa člankom 27. Poslovnika, Povjerenstvo za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene na 52. sjednici, održanoj 19. svibnja 2021. godine, razmatralo je **Nacrt prijedloga zakona o tržištu električne energije**.

Na osnovi rasprave i izjašnjavanja pojedinih članova Povjerenstva usvojeno je sljedeće

MIŠLJENJE

1. Povjerenstvo za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene podržava donošenje Nacrta prijedloga zakona o tržištu električne energije.
2. Ovom mišljenju prilaže se izdvojeno mišljenje Nezavisnih hrvatskih sindikata.

IZDOJENO MIŠLJENJE NEZAVISNIH HRVATSKIH SINDIKATA

Budući da predstavnici reprezentativnih sindikalnih središnjica nisu sudjelovali u radu radne skupine (jer nije ni osnovana u okviru resornog ministarstva), a Nezavisni hrvatski sindikati nisu dobili ni zadovoljavajuće odgovore na pitanja postavljena u sklopu javnog savjetovanja i tijekom sjednice Povjerenstva GSV-a za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene, Nezavisni hrvatski sindikati (NHS) ne mogu prihvatiti Nacrt prijedloga zakona o tržištu električne energije iz razloga koje navodimo u nastavku.

NHS se snažno protivi odredbi članka 86. stavak 14. koja predviđa promjenu pravnog oblika Hrvatskog operatora prijenosnog sustava (HOPS) iz društva s ograničenom odgovornošću u dioničko društvo. Zbog čega HOPS mora biti ustrojen kao društvo iz Priloga jedan Direktive 2017/1032, a da bi bio u skladu s ciljevima i razlozima Direktive 2019/944, odnosno, zbog čega društvo s ograničenom odgovornošću ne bi bilo podobno udovoljiti zahtjevima iz Direktive 2019/944, za razliku od dioničkog društva, pitanja su na koja ni nakon upućivanja našeg stava u javno savjetovanje nismo dobili odgovor. Odgovor „da tako piše u Direktivi“ nije nam prihvatljiv s obzirom na važnost teme i strateški status društva kakav ima HOPS.

Nadalje, upozoravamo na još jednu opasnu odredbu prijedloga Zakona, sadržanu u članku 104. stavak 13. prema kojoj su regulatornoj agenciji (HERA-i) dodijeljene sve Direktivom predviđene ovlasti, iako odredba Direktive nalaže državi članici da istoj osigura najmanju jednu od tih ovlasti.

Naime, čl. 51 st. 7 Direktive 2019/944 obvezuje države članice da, u okolnostima u kojima operator prijenosnog sustava, osim zbog viših razloga koji su izvan njegove kontrole, ne izvrši ulaganje koje se na temelju desetogodišnjeg plana razvoja mreže trebalo izvršiti tijekom sljedeće tri godine, osiguravaju da se od regulatornog tijela zahtijeva poduzeti NAJMANJE JEDNU od triju predviđenih mjera, ako je takvo ulaganje još uvijek relevantno na temelju najnovijeg desetogodišnjeg plana razvoja mreže. Predviđene mjere su:

- (a) od operatora prijenosnog sustava zahtijeva izvršenje predmetnih ulaganja;
- (b) organizira natječajni postupak za predmetno ulaganje, otvoreno bilo kojem ulagatelju; ili
- (c) obveže operatora prijenosnog sustava prihvatiti povećanje kapitala za financiranje nužnih ulaganja i omogućiti neovisnim ulagateljima sudjelovanje u kapitalu

Općenito govoreći, direktive nemaju izravan učinak kao uredbe zbog čega se državama članicama nameće obveza implementacije njihova sadržaja u nacionalno pravo. Takva obveza pritom samo zahtijeva da se implementacijom postignu cilj i svrha predmetne direktive ili neke njezine odredbe. Izneseno je i u skladu sa stajalištem prema kojem direktiva, za razliku od uredbe, nema izravan učinak. Prema tome, sadržaj direktive prigodom implementacije ne mora biti u potpunosti sadržajno prenesen (copy paste), ako konkretni implementacijski propis udovoljava cilju i svrsi koje nalaže predmet implementacije, dakle direktiva odnosno njezina odredba. Time direktiva nacionalnom zakonodavcu dopušta uvažavanje određenih nacionalnih posebnosti (npr. u pogledu pravnog poretka ili društvenih prilika), ali pod uvjetom da takve posebnosti (opet) ne ugrožavaju postizanje svrhe i cilja predmeta implementacije.

Imajući u vidu izneseno o naravi implementacije direktive, gramatičkom analizom sadržaja čl. 51. st. 7. Direktive 2019/944 proizlazi kako država članica mora osigurati da njezino regulatorno tijelo može poduzeti „najmanje jednu od sljedećih mjera“ radi provedbe plana razvoja. Korišteni izraz „najmanje jednu od sljedećih mjera“ treba tumačiti na način da se time ne nameće implementacija svih triju mjera koje predviđa predmetna odredba Direktive 2019/944, već je moguće implementirati i samo jednu, dvije ili sve tri mjere, a da i dalje sve bude u skladu s Direktivom, odnosno smislom te odredbe u Direktivi. Pritom je samo bitno da se implementiranom mjerom ili implementiranim mjerama može provesti predmetno ulaganje sukladno planu razvoja mreže.

Naime, predložene mjere (od prve do treće) su svaka, sama za sebe, kadre osigurati provedbu predmetnog ulaganja. Pritom je bitno da planirano ulaganje zaista i bude provedeno, osim ako za njegovo provođenje postoji neka od predviđenih iznimki iz čl. 51. st. 7. Direktive 2019/944 (npr. ako do ulaganja nije došlo zbog „viših razloga“ izvan kontrole neovisnog operatora prijenosa ili ako takvo ulaganje više nije relevantno na temelju plana razvoja mreže).

Osim toga, mjere kako su postavljene čl. 51. st. 7. Direktive 2019/944 poredane su od prve do treće prema razini zadiranja u upravljačku autonomiju te prava neovisnog operatora prijenosa i njegovih članova („vlasnika“). Drugim riječima, prva je mjera najblaža jer samo nalaže neovisnom operatoru prijenosa provesti predmetno ulaganje, ostavljajući pritom način provedbe tog ulaganja njegovoj autonomiji, dok kod druge mjere inicijativu za provedbu predmetnog ulaganja u potpunosti preuzima regulatorno tijelo jer ono organizira i provodi natječaj radi provedbe tog ulaganja u razvoj mreže. Drugim riječima, kod te mjere regulatorno tijelo određuje konkretne modalitete provedbe ulaganja, ograničavajući pritom načelno samo upravljačku autonomiju neovisnog operatora prijenosa. No, već i ta druga mjera na određeni način stvara preduvjete ulaska u sustav bilo kojem ulagatelju što može „otvoriti mala vrata“ i za „šuljajuću“ privatizaciju sustava. Treća mjera, zadire u prava i obveze neovisnog operatora prijenosa time što mu se nalaže povećanje temeljnog kapitala, što imputira i promjenu njegove članske strukture, a radi pribavljanja financijskih sredstava za provedbu planiranog ulaganja u razvoj mreže. Prema tome, imajući u vidu sve tri mjere, može se pretpostaviti kako će regulatorno tijelo, u izvršavanju zadatka koji mu je naložen prema čl. 51. st. 7. Direktive 2019/944, a polazeći od težnje što manjeg zadiranja u upravljačku autonomiju te prava i obveze neovisnog operatora prijenosa, poći od prve najblaže mjere. Tek ako neovisni operator prijenosa ne postupi po toj mjeri, regulatorno će tijelo posegnuti za drugom mjerom. Imajući u vidu kako drugom mjerom regulatorno tijelo raspisuje i provodi natječaj za provedbu planiranog ulaganja teško je zamislivo kako tom mjerom neće biti ujedno i provedeno planirano ulaganje. A tek iznimno, ako druga mjera iz nekog razloga zakaže, odnosno, ne provede se (što je teško očekivati u stvarnosti), regulatorno će tijelo „posegnuti“ za 3. mjerom. No, drugu i treću mjeru doista nije nužno predvidjeti Zakonom, a da bi se Direktiva ispoštivala (ili prvu i treću ili prvu i drugu, odnosno bilo koju kombinaciju). Važno je unijeti u propis BAREM JEDNU, kako to Direktiva i nalaže.

Shodno tome, implementacija već samo prve mjere, a izostavljanje druge i treće mjere, također potvrđuje prethodno izneseno tumačenje izričaja predmetne odredbe Direktive 2019/944. Kad već to Direktiva izrijekom ne nalaže, a kako je riječ o izuzetno važnom sustavu unutar opskrbe građana i gospodarstva električnom energijom, važno ga je u potpunosti zadržati

izvan privatnog interesa. Naime, koliko god se liberalizacijom na jednoj strani otvorilo mogućnosti za povoljnije cijene električne energije, omogućavanjem ulaska na hrvatsko tržište većeg broja opskrbljivača, koji će, očekivano, konkurentnost graditi i na cijeni električne energije, toliko liberalizacija i uvođenje privatnog kapitala (kojemu je prvenstveni cilj zarada) na područje prijenosa i distribucije mogu uzrokovati povećanje cijena za krajnje kupce (gospodarstvo i građane), a uz to zbog mogućih kasnijih ušteda u ulaganju u korist povećanja zarade, dovesti i do „pucanja“ i poremećaja opskrbe.

Slijedom iznesenog, predlažemo ne samo brisanje točaka 2. i 3. stavka 13. navedenog članka, već i izričito isključivanje mogućnosti stjecanja vlasništva (dionica ili poslovnih udjela) u HOPS-u, bilo koga osim RH, kako radi osiguranja provedbe ulaganja, tako i inače, o čemu bi RH trebala voditi računa jer se radi o društvu od posebnog interesa. Međutim, predlagatelj, umjesto zaštite nacionalnih interesa, prenosi u nacionalno zakonodavstvo i više od onoga što EU od njega traži, omogućavajući stjecanje vlasništava (dionica ili poslovnih udjela) u HOPS-u bez ikakvih ograničenja.

Koordinator Povjerenstva

Robert Brozd, v. r.