

# Opskrba električnom energijom kao djelatnost od općeg interesa

---

Salajster, Siniša

Professional thesis / Završni specijalistički

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:017328>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-04-01**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet**  
**Poslijediplomski specijalistički studij iz javnog prava i javne uprave**

Siniša Salajster

**OPSKRBA ELEKTRIČNOM ENERGIJOM KAO  
DJELATNOST OD OPĆEG INTERESA**

ZAVRŠNI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Vedran Đulabić

Zagreb, prosinac 2022.

## SAŽETAK

Od osnivanja Europske unije jedan od glavnih ciljeva bio je stvaranje funkcionalnog jedinstvenog unutarnjeg tržišta. Pravila za funkcioniranje jedinstvenog tržišta oblikovana su primarnim zakonodavstvom, *policy* dokumentima i praksom Suda EU koji je kroz rad raščišćavao pojmove i pomogao u izgradnji sadržaja koncepta službi od općeg interesa koje su odraz temeljnih vrijednosti EU kao institucije *sui generis*. Kako je EU zajednica suverenih država svaka od njih kroz povijest razvila je svoju upravnu i pravnu tradiciju koncepta službi od općeg interesa. Različite tradicije utjecale su na izgradnju sadržaja koncepta službi od općeg interesa u EU u posljednjih četrdeset godina, a na razvoj sve veći utjecaj imali su i svjetski trendovi koji su mijenjali tradicionalno shvaćanje javnih službi i počivali na ideji liberalizacije i privatizacije. Državni monopoli u djelatnosti energetike, prometa, komunalnim djelatnostima i telekomunikacija nisu pružali tržištu usluge koje je zahtijevao ubrzani razvoj gospodarstva krajem 20. stoljeća što je dovelo do jačanja privatne inicijative i prijepora oko sadržaja koncepta službi od općeg interesa i njihovog daljnjeg razvoja. Elektroenergetski sektor strateški je sektor koji osigurava razvoj cijelog gospodarstva i društva i njegova liberalizacija bila je nužna. Donošenjem prvog paketa energetskog zakonodavstva postavljen je pravni okvir liberalizacije elektroenergetskog sektora i za restrukturiranje državnog monopola. Drugim paketom mjera definirana su pravila za razvoja elektroenergetskog sektora kao djelatnosti od općeg gospodarskog interesa. Trećim paketom postavljena su pravila za funkcioniranje jedinstvenog unutarnjeg tržišta električne energije i utemeljene Agencije koje će postavljati pravila, nadzirati energetske subjekte u obavljanju djelatnosti i pružanju javne usluge, te štiti javni interes. Na pojmovni i konceptijski razvoj službi od općeg interesa u Republici Hrvatskoj utjecao je društveni i politički razvoj zemlje. Smjer razvoja elektroenergetskog sektora kao djelatnosti od općeg interesa u RH odvijao se pod utjecajem energetskog zakonodavstva EU čija je primjena dovela do stvaranja otvorenog tržišta električne energije i stavljanja pojedinih djelatnosti u posebna režim kako bi osigurale ispunjenje ciljeva javnog interesa.

**Ključne riječi:** električna energija, javne službe, javne usluge, djelatnosti od općeg gospodarskog interesa

# Sadržaj

## SAŽETAK

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
1.1. Predmet istraživanja.....	2
1.2. Ciljevi istraživanja.....	3
1.3. Metodologija istraživanja.....	3
1.4. Struktura i sadržaj rada.....	4
<b>2. TRŽIŠTE ELEKTRIČNE ENERGIJE U EUROPSKOJ UNIJI KAO DJELATNOST OD OPĆEG INTERESA</b> .....	<b>5</b>
2.1. Djelatnosti od općeg interesa u EU .....	6
2.2. Razvoj primarnog zakonodavstva koje je pomoglo izgradnji djelatnosti od općeg interesa .....	8
2.3. Uspostava prvih otvorenih tržišta električne energije u Europi.....	13
2.4. Prepreke liberalizaciji tržišta električne energije u EU .....	17
2.5. Liberalizacija tržišta električne energije u Njemačkoj.....	21
2.6. Liberalizacija tržišta električne energije u Švedskoj .....	23
2.7. Liberalizacija tržišta u tranzicijskim zemljama na primjeru Češke.....	24
<b>3. TRŽIŠTE ELEKTRIČNOM ENERGIJOM U REPUBLICI HRVATSKOJ KAO DJELATNOST OD OPĆEG INTERESA</b> .....	<b>27</b>
3.1. Razvoj djelatnosti od općeg interesa u RH.....	27
3.2. Utjecaj zakonodavstva EU na razvoj djelatnosti od općeg interesa u RH .....	29
3.3. Struktura elektroenergetskog sektora Republike Hrvatske .....	34
3.4. Regulatorna tijela na hrvatskom tržištu električne energije .....	38
3.5. Operatori električne energije u Republici Hrvatskoj .....	42
3.6. Tarifne stavke za kućanstva i industriju u Republici Hrvatskoj .....	46
3.7. Zakonodavstvo kojim je uređeno tržište električne energije kao djelatnosti od općeg interesa .....	49
<b>4. LIBERALIZACIJA TRŽIŠTA ELEKTRIČNE ENERGIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	<b>52</b>
4.1. Pojmovno određenje tržišne liberalizacije .....	52
4.2. Osnovne tržišne strukture .....	53
4.2.1. Monopol.....	54
4.2.2. Oligopol.....	55
4.2.3. Tržište savršene konkurencije .....	55
4.3. Reforma elektroenergetskog sektora Republike Hrvatske .....	56

4.4. Hrvatski model liberalizacije tržišta električne energije .....	57
4.5. Učinak liberalizacije tržišta na cijene električne energije za kućanstva i industriju.....	62
<b>5. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>69</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>72</b>
<b>POPIS SLIKA, TABLICA I GRAFIKONA.....</b>	<b>77</b>

## 1. UVOD

Službe od javnog odnosno općeg interesa počele su se razvijati s razvojem suvremenih država, a koje su određene djelatnosti izdvojile kao društveno korisne, jer se njihovim radom zadovoljava opći odnosno javni interes i naglasak u njihovom poslovanju nisu stavile na ekonomičnost već na društvenu pravednost, jednaku dostupnosti i načelo jednakosti svih građana. Društveni napredak, razvoj industrije, širenje urbanih sredina, revolucije i demokratske promjene potaknule su širenje kruga javnih poslova koji izlaze iz domene vlasti i održanja njene unutarnje i vanjske zaštite na djelatnosti koje su važne za život cijelog društva<sup>1</sup>. Za razvoj službi od javnog interesa na prostoru države politička vlast snosi demokratsku i političku odgovornost, jer je odgovorna za funkcioniranje društva, određuje pravila o tržišnom natjecanju u zemlji i odlučuje o djelatnostima u kojima će ograničiti tržišne slobode radi zaštite javnog interesa<sup>2</sup>.

Danas u kategoriju djelatnosti od općeg interesa svrstavaju se komunalne, društvene, tehničke, informacijske i druge gospodarske djelatnosti, te nekomercijalne ili netržišne djelatnosti kao što su zdravstvo, obrazovanje, kultura ili socijalna skrb koje pružaju usluge nužne za normalno funkcioniranje društva.

Koncept službi od općeg interesa u EU razvija se od osamdesetih godina 20. stoljeća i one su odgovor na specifične potrebe, jamče pristup osnovnim uslugama građanima, promiču kvalitetu u području socijalnih usluga i može ih pružati državni i privatni sektor. Pravo i politika EU razlikuju tri skupine usluga od općeg interesa, a to su gospodarske, negospodarske i socijalne, a one predstavljaju zajedničku vrijednost i imaju ulogu promicanja socijalne i teritorijalne kohezije<sup>3</sup>.

Republika Hrvatska ima dugu upravnu i pravnu tradiciju javnih usluga, a koje su određenu promjenu doživjele tijekom preuzimanja pravne stečevine EU u pristupnim pregovorima<sup>4</sup>. Jedna od djelatnosti od općeg gospodarskog interesa Republike Hrvatske je i opskrba tržišta električnom energijom. Izdvajanje određene djelatnosti i stavljanje u status od posebnog

---

<sup>1</sup> Đulabić, V. (2006). Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa, *Revija za socijalnu politiku*, Vol. 14, No. 2, str. 139-142.

<sup>2</sup> Pusić, E. (1996). *Nauka o upravi*, Zagreb: Školska knjiga, Zagreb, str. 180.

<sup>3</sup> Đulabić, V. (2020). Razvoj službi od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku, *Okrugli stol, Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku*, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti Zagreb, str. 23-24.

<sup>4</sup> Ibid, str. 29.

interesa rezultat je prosudbe zastupničkog tijela građana o važnosti te usluge za zemlju i zaštitu pristupa građanima u ovom primjeru opskrbi električnom energijom<sup>5</sup>.

Poslovanje, položaj i sva bitna pitanja djelatnosti od posebnog interesa u Republici Hrvatskoj ujednačena su s dva nova zakona, i to Zakonom o komunalnom gospodarstvu (NN 68/1, 110/18, 32/20) i Zakonom o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19). Izostanak tržišnih mehanizama za vrijeme socijalizma u obavljanju javnih poslova ostavio je traga na djelatnosti od općeg gospodarskog interesa posebno u sferi javnog menadžmenta i uspostavljanju stabilne i pouzdane javne uprave. Suvremeni menadžment u pružanju javnih usluga opskrbe tržišta električnom energijom usmjeren je na građane i kvalitetu, otvaranje prostora za tržište i konkurenciju, te na izvedbu i uspješnost javnog sektora. Najrasprostranjeniji instrumenti kojim je otvoren pristup tržišnom natjecanju na tržištu električne energije je privatizacija, javno-privatno partnerstvo, vaučeri i outsourcing. Privatizacija javnih usluga stvara i rizike od negativnih socijalnih učinaka, erozije kvalitete javnih usluga, te od sklapanja štetnih ugovora u kojima javna sredstva mogu biti iskorištena za stvaranje prekomjernog profita<sup>6</sup>.

### **1.1. Predmet istraživanja**

Na tradiciju razvoja elektroenergetskog sektora kao djelatnosti od općeg interesa u EU krajem 20. stoljeća sve veći utjecaj imali su globalni trendovi koji su poticali liberalizaciju tržišta i restrukturiranje vertikalno integriranog monopola u državnom vlasništvu. Predmet istraživanja ovog specijalističkog završnog rada je prikazati kako je EU provela liberalizaciju tržišta električne energije, reformirala elektroenergetski sektor, uspostavila otvoreno tržište električne energije i osigurala kontinuitet razvoja djelatnosti od općeg gospodarskog interesa u kojemu su sadržane temeljene demokratske vrijednosti EU i očuvanje javnog interesa.

### **1.2. Ciljevi istraživanja**

Ciljevi istraživanja ovog završnog specijalističkog rada su:

---

<sup>5</sup> Đulabić, V.(2006). Op.cit., str. 146.

<sup>6</sup> Đulabić, V. (2015). Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi, Forum za javnu upravu: Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga, *Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku*, str. 13.

- Dati prikaz razvoja i strukture tržišta električne energije u Republici Hrvatskoj kao djelatnosti od općeg interesa
- Prikazati liberalizaciju tržišta električne energije u Republici Hrvatskoj, reforme energetskeg sektora i razvoj pravnog okvira za liberalizaciju.
- Dati prikaz učinka liberalizacije na cijene električne energije za krajnje kupce, kućnastva i poduzetnike.
- Opisati liberalizaciju tržišta električne energije na primjeru Njemačke, Švedske i Češke.

### **1.3. Metodologija istraživanja**

Za izradu ovog specijalističkog završnog rada korišteni svi dostupni sekundarni izvori podataka članci i internet izvori, domaćih i stranih autora i institucija. U prezentiranju rezultata istraživanja korištene su sljedeće znanstvene metode: induktivna i deduktivna, metoda deskripcije, komparativna metoda i metoda kompilacije. Metoda indukcije korištena je kroz cijeli rad za analizu pojedinačnih činjenica o opskrbi električnom energijom kao djelatnosti od općeg interesa u Republici Hrvatskoj i EU, a dedukcijom su opći zaključci poslužili za izvođenje pojedinačnih i specifičnih zaključaka vezanih uz tržište električne energije i njegove specifičnosti. Metoda deskripcije korištena je kroz cijeli rad za opisivanje tržišta električne energije i kompleksnosti koja proizlazi iz miješanja javnog i privatnog tijekom uspostave jedinstvenog otvorenog tržišta električne energije u EU. Komparativna metoda korištena je kod opisa uočenih sličnosti razvoja koncepta djelatnosti od javnog interesa u EU, te članicama izdvojenim za analizu Njemačkoj, Švedskoj, Češkoj i Republici Hrvatskoj.

Za analizu pored Republike Hrvatske odabrane su članice EU koje su potpuno različite kako bi se dobio uvid kako je tekao proces liberalizacije tržišta električne energije u najrazvijenijoj zemlji EU kao što je Njemačka, Švedskoj koja je poznata kao primjer razvijene socijalne države, te Češkoj koja je bila među prvim tranzicijskim zemljama koja je uspjela liberalizirati tržište električne energije.

Metoda kompilacije predstavlja postupak preuzimanja tuđih spoznaja, stavova i zaključaka o opskrbi električnom energijom kao djelatnosti od općeg interesa. Spoznaje do koji su došli citirani autori bile su temelj za donošenje zaključaka o konceptu djelatnosti od općeg interesa,



ustanovi otvorenog unutarnjeg tržišta električne energije u EU i RH, te opskrbi tržišta električnom energijom kao djelatnosti od općeg interesa.

#### **1.4. Struktura i sadržaj rada**

Rezultati istraživanja prezentirani su u pet poglavlja. U prvom poglavlju, Uvodu, dan je kratak uvod u temu istraživanja, definiran je problem i predmet istraživanja, obrazloženi su ciljevi istraživanja, navedene su korištene znanstvene metode i izvori podataka i na kraju poglavlja dan je pregled strukture i sadržaja rada.

Drugo poglavlje, naslova, Tržište električne energije u Europskoj uniji kao djelatnost od općeg interesa, daje prikaz djelatnosti od općeg interesa u EU, razvoja primarnog zakonodavstva koje je pomoglo izgradnji djelatnosti od općeg interesa, uspostave prvih otvorenih tržišta električne energije u Europi i prepreka liberalizaciji tržišta električne energije. U nastavku poglavlja opisana je liberalizacija tržišta električne energije u Njemačkoj, Švedskoj i tranzicijskim zemljama na primjeru Češke.

Treće poglavlje, naslova, Tržište električne energije u Republici Hrvatskoj kao djelatnost od općeg interesa, daje prikaz razvoja djelatnosti od općeg interesa u RH i utjecaja zakonodavstva EU na razvoj djelatnosti od općeg interesa. U nastavku poglavlja opisana je struktura elektroenergetskog sektora RH, regulatornih tijela na hrvatskom tržištu električne energije, operatora električne energije, tarifnih stavki za kućanstva i industriju u RH, te zakonodavstva kojim je uređeno tržište električne energije kao djelatnosti od općeg interesa.

U četvrtom poglavlju, naslova, Liberalizacija tržišta električne energije u Republici Hrvatskoj, pozornost se posvećuje definiranju pojma liberalizacije tržišta, prikazu osnovnih tržišnih struktura, opisu reforme elektroenergetskog sektora RH, hrvatskog modela liberalizacije tržišta električne energije i učinka liberalizacije tržišta na cijene električne energije.

Posljednje poglavlje, Zaključak, daje sintezu cijelog istraživanja provedenog u ovom specijalističkom završnom radu.

## 2. TRŽIŠTE ELEKTRIČNE ENERGIJE U EUROPSKOJ UNIJI KAO DJELATNOST OD OPĆEG INTERESA

Potpisivanjem Jedinštenog europskog akta 1986. godine modificiran je Rimski ugovor i njime su definirana potpuno nova rješenja oko pitanja suradnje članica EZ-a i funkcioniranja jedinstvenog tržišta. Jedinštenim aktom pokrenut je europski model za izgradnju službi od općeg interesa. U članicama nije postojalo jedinstveni stav oko liberalizacije, privatizacije i deregulacije službi od općeg interesa, a temeljno pitanje oko kojega nije bilo jedinstvenog stava je koliko je opravdano djelatnosti koje već imaju posebnu ulogu izuzeti iz tržišnog natjecanja na jedinstvenom tržištu<sup>7</sup>.

Europska komisija koja u Europskoj uniji (dalje: EU) predstavlja izvršnu i administrativnu vlast tijekom deset godina od potpisivanja Jedinštenog akta oblikovala je niz dokumenta (Priopćenje iz 1996, Zelena knjiga 2003., Bijela knjiga 2004., Priopćenje o socijalnim službama od općeg interesa 2007. godine) kojima je pokušala definirati gospodarske i negospodarske službe od općeg interesa. U rasprave su se uključila i druga tijela EU, gospodarstvo, civilno društvo i sudska praksa. Cilj svih dokumenata koji su u periodu od deset godina doneseni bio je podvrgavanje odredbama pravne stečevine EU o tržišnom natjecanju, jer pojam službe od općeg interesa nije korišten u primarnom zakonodavstvu. Iz javne rasprave koja je vođena u društvu oblikovana su dva pojama, širi pojam „službe od općeg interesa“ i uži pojam „službe od općeg gospodarskog interesa“<sup>8</sup>.

Unutar šireg pojma službi od općeg interesa izdvojene su socijalne službe, gospodarske i zdravstvene službe od općeg interesa. Gospodarstvo se uključilo u raspravu jer su ga prije svega zanimale službe od općeg gospodarskog interesa i utjecaj tih službi na trgovinu između članica EU. Unutar gospodarskih službi od općeg interesa izdvojene su one koje poslove obavljaju putem velikih mrežnih sustava kao što su telekomunikacije, promet, opskrba električnom energijom, opskrba plinom i poštanske službe. Oblikovanju službi od općeg interesa posebno je pridonijela sudska praksa Suda EU koji je odlučivanjem u predmetima povezanim s javnim službama značajno utjecao na izgradnju pojmova „gospodarskih djelatnosti“ i „gospodarskih subjekata“ i njihovu primjenu na službe od općeg interesa. Od

---

<sup>7</sup> Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2008). Europski standardi regulacije službi od općeg interesa, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 8, No. 3, str. 653-654.

<sup>8</sup> Ibid, str. 655.

osamdesetih godina do danas Sud EU dva koncepta službi tj. službe od općeg interesa i službe od općeg gospodarskog interesa široko tumačili i na taj način ostavio je prostor za širenje tržišne inicijative i na druge djelatnosti<sup>9</sup>.

## 2.1. Djelatnosti od općeg interesa u EU

Razvoj društva utječe na promjene potreba građana, a te promijenjene potreba potiču reforme sustava javne uprave kao servisa građana. Menadžerske reforme javne uprave najčešće su usmjerene na ekonomske vrijednosti kao što je povećanje ekonomičnost, efikasnost i efektivnost rada, uvođenje tržišnih i poduzetničkih principa u rad, a kao najbolji način za ostvarenje ekonomskih vrijednosti predlaže se privatizacija dijelova javne uprave, deregulacija i liberalizacija u radu javnih službi, uvođenje tržišnih načela u rad javne uprave, decentralizacija i debirokratizaciju kao način za ubrzavanje promjena<sup>10</sup>. Kako je posao suvremene javne uprave postao sve kompleksniji zbog novih zadaća, funkcija, ciljeva i angažmana prema raznim sektorima društva nametnula se potreba za reformom načina upravljanja i uspostavom „Dobre uprave“ odnosno stvaranja takve uprave koja će na optimalan način zadovoljiti one javne potrebe koje su važne za uravnotežen razvoj društva<sup>11</sup>.

S obzirom na stupanj razvoja društva u zemljama članicama EU razlikuje se shvaćanje djelatnosti od općeg interesa koje su izvor specifičnih prava za građane kao i načela na kojima se temelji njihov rad. Članice EU prema shvaćanju uloge javnih službi u društvu može se podijeliti u dvije skupine i to na Anglo-saksonsko shvaćanje i kontinentalno-europsko. Anglo-saksonsko shvaćanje javnih službi karakterizira pretpostavka da su javne službe dio javne politike i da je ona odgovorna za njihovu reformu. Reforma je uglavnom temeljena na ekonomskim vrijednostima i potrebi da poslovanje djelatnosti koje su izdvojene kao djelatnosti od općeg interesa posluju na načelima privatnog sektora tj. profitu. Prva članica EU s Anglo-saksonskim shvaćanjem koja je krenula s radikalnom privatizacijom djelatnosti od općeg interesa bila je Velika Britanija<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2008). Europski standardi regulacije službi od općeg interesa, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 8, No. 3, str. 656.

<sup>10</sup> Đulabić, V. (2007). Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa, *Revija za socijalnu politiku*, Vol. 14, No. 2, str. 139.

<sup>11</sup> Lozina, D., Klarić, M. (2012). „Dobra uprava“ kao doktrina u Europskoj uniji, *Pravni Vjesnik*, Vol. 28, No. 2, str. 24.

<sup>12</sup> Đulabić, V. (2007). Op.cit., str. 139.

Za vrijeme vlade premijerke Margaret Thatcher 1983. godine pokrenuta je privatizacija javnih poduzeća odnosno prodaja udjela u vlasništvu privatnim investitorima. Ulagači su preuzeli odgovornost za rad, upravljanje i ulaganje u imovinu, te pružanje javnih usluga za naknadu od korisnika. Prvo su privatizirane komunalne djelatnosti, električna energija, zatim telekomunikacije, te imovina željeznice i pošte. Zagovornici privatizacije djelatnosti od općeg interesa vjerovali su da će stvaranjem tržišta osigurati učinkovitost poslovanja i pružanje još kvalitetnih usluga građanima, te da javnopravna tijela neće imati potrebu za regulacijom. Kako se radi o visoko reguliranim djelatnostima privatizacijom nije prestala potreba za regulacijom već su regulatori i dalje nastavili određivati cijene koje privatizirana javna poduzeća mogu naplaćivati korisnicima i iznos koji se očekuje da investitori ulože u razvoj djelatnosti<sup>13</sup>.

Zemlja s kontinentalno-europskim shvaćanjem djelatnosti od općeg interesa smatraju da to nisu obične djelatnosti i da njihovo pružanje građanima ne može biti prepušteno mehanizmima tržišta, jer se njihovo pružanje treba temeljiti na načelima društvene pravednosti, jednakosti i jednake dostupnosti svim građanima. Pružanje usluga temeljenih na navedenim načelima izvor je specifičnih prava za građane i ostvariv je jedino uz određene mehanizme zaštite koju pruža država. Najistaknutiji predvodnik zemlja s kontinentalno-europskim shvaćanjem djelatnosti od općeg interesa je Francuska. Francuska ima dugu tradiciju ustavne zaštite djelatnosti od općeg interesa i s jasno definiranim zahtjevima za pružanje usluga građanima koje predstavljaju moralni korektiv uslugama koje pruža privatni sektor na tržištu<sup>14</sup>.

Dva različita shvaćanja službi od općeg interesa u članicama utjecala su na razvoj sadržaja koncepta službi od općeg interesa u EU, jer zbog različitih vrijednosti na kojima su se temeljili naizgled nisu bili spojivi. Europska komisija i Europski sud pokušali su razviti vlastitu klasifikaciju javnih službi i harmonizirati različite tradicije koja postoje u zemljama članicama.

---

<sup>13</sup> Institute of Government (2020). Outsourcing and privatisation, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/outsourcing-and-privatisation> (01.11.2022.)

<sup>14</sup> Đulabić, V. (2007). Op.cit., str. 139.

## **2.2. Razvoj primarnog zakonodavstva koje je pomoglo izgradnji djelatnosti od općeg interesa**

Temelj za razvoj pojma javne službe postavljen je u francuskoj upravnoj teoriji krajem 19. stoljeća. Pojmom javne službe obuhvaćene su različite djelatnosti uprave koje se obavljaju u posebnom režimu i regulirane su javnim pravom. Kreiranjem pojma javne službe u javnom pravu transformirana je uloga države koja nije samo nositelj vlasti već i nositelj obveze obavljanja društveno korisnih službi koje su stvarna djelatnost suvremene države i upravnog aparata<sup>15</sup>.

Kako nositelji vlasti u svakoj zemlji odlukama određuju koje su djelatnosti od općeg interesa za njihovu zemlju opće pravilo koje bi se moglo primijeniti na svaku zemlju u opisu javnih službi je da su to djelatnosti koje kontinuirano moraju pružati svoje usluge, a svaki zastoje u njihovom pružanju doveo bi do poremećaja u funkcioniranju zemlje. Kriterij po kojem bi se javne službe mogle podijeliti u svim zemljama svijeta naveo je C. Scott koji je djelatnosti od općeg interesa podijelio na: gospodarske, društvene i strateške<sup>16</sup>.

U gospodarske djelatnosti od općeg interesa svrstao je djelatnosti koje svoje usluge pružaju putem nekog oblika tržišta, jer građani koji koriste uslugu za nju plaćaju određenu naknadu. Navedena definicija poklapa se s sadržajem koncepta EU o djelatnostima od općeg gospodarskog interesa. Pod društvenim djelatnostima od općeg interesa obuhvaćene su djelatnosti koje bi se mogle obavljati putem tržišta, ali ih u pravilu obavlja država kako bi građanima osigurala dostupnost, određenu kvalitetu i cijenu usluga koja je svima prihvatljiva. U društvene djelatnosti od općeg interesa spadaju obrazovanje i zdravstvo. Strateške djelatnosti od općeg interesa su djelatnosti koje se mogu razlikovati od zemlje do zemlje i predstavljaju tradiciju, a to su djelatnosti vođenja evidencija izdanih identifikacijskih isprava, poslovi vezani u poreze, evidencije rođenih, vjenčanih, umrlih, kažnjavanih, upravljanje zatvorima i druge slične djelatnosti.

Razvoju prava i javne politike o javnim uslugama posebno su pridonijele aktivnosti institucija EU. Na razvoj koncepta djelatnosti od općeg interesa EU utjecala je upravna tradicija članica,

---

<sup>15</sup> Đulabić, V. (2007). Op.cit., str. 140.

<sup>16</sup> Ibid, str. 141.

zemalja koje nisu u formalnom članstvu EU i globalni trendovi vezani za razvoj javnih službi. Pravo i politika EU razlikuje dvije skupine djelatnosti od općeg interesa:

- službe od općeg gospodarskog interesa, i
- negospodarske službe od općeg interesa<sup>17</sup>.

Unutar skupine djelatnosti od općeg gospodarskog interesa kao posebna podskupina izdvajaju se mrežne djelatnosti. Mrežnim djelatnostima smatraju se djelatnosti kojima je za pružanje usluga potrebna mrežna infrastruktura kao što je opskrba tržišta energijom (električnom energijom i plinom), vodoopskrba, promet, pošta i druge. Kao podskupina u grupi negospodarskih djelatnosti izdvojene su socijalne službe od općeg interesa. Podjela javnih službi na gospodarske i negospodarske u EU rezultat je razvoja koji traje već četiri desetljeća, a koji je reflektiran u politikama i pravnim dokumentima EU.

Kako javne usluge u zemljama članicama EU mogu pružati subjekti javnog, privatnog i mješovitog pravnog statusa i postoje razne tradicije u pružanja javnih usluga unatoč velikim naporima institucija EU još uvijek nije ostvarena potpuna harmonizacija sadržaja koncepta usluga od općeg interesa. Nadležnost i izvršavanje nadležnosti institucija EU ograničeno je s nekoliko načela, a to su načelo: dodjeljivanja, supsidijarnosti i proporcionalnosti. Prema načelu dodjeljivanja institucije EU mogu djelovati samo u granicama nadležnosti koje su im Ugovorima dodijelile članice kako bi njima ostvarile određene ciljeve. Prema načelu supsidijarnosti institucije EU djeluju u područjima koja nisu u njihovoj isključivoj nadležnosti samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja ne mogu dostatno ostvariti razine vlasti članice (državna, regionalna, lokalna) u opsegu ili učincima djelovanja u odnosu na institucije EU. Načelom proporcionalnosti određeno je da sadržaj i oblik djelovanja institucija EU ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora. Iako takav institucionalni ustroj EU ograničava nadležnost institucija EU on istovremeno ograničava i autonomnost djelovanja država članica<sup>18</sup>.

U osnivačkim ugovorima (Ugovor iz Amsterdama) kao primarnom pravu EU prisutan je pojam usluge od općeg interesa, koji ih dijeli na usluge od općeg gospodarskog interesa i usluge od općeg interesa, odnosno na gospodarske i negospodarske usluge. Ugovorom iz

---

<sup>17</sup> Đulabić, V. (2020). Op.cit., str. 23.

<sup>18</sup> Ibid, str. 24.

Amsterdamu iz 1997. godine u članku 16. istaknuto je značenje službi od općeg gospodarskog interesa za zajedničke vrijednosti Unije i za promicanje socijalne i teritorijalne kohezije što je dovelo do utemeljena podskupine socijalnih usluga od općeg interesa u skupini negospodarskih usluga. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU) u članku 106., stavku 2, navodi se da subjekti kojima je povjereno pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima i pravilima o tržišnom natjecanju i to u mjeri koja ih *de iure* ili *de facto* ne sprječavaju u obavljanju posebnih zadaća koje su im povjerene. Navedenim člankom Ugovora štiti se svrha koje se službama od općeg interesa želi postići, a ne štiti se organizacijski oblik pružatelja<sup>19</sup>.

Državama članicama pravo Unije dalo je široko diskrecijsko pravo da definiraju usluge od općeg gospodarskog interesa, jer u Ugovorima nije izričito definirano što su usluge od općeg gospodarskog interesa, već je odluku o uvođenju konkretnih usluga, njihovo definiranje, narav i doseg načelno prepustilo diskreciji država članica<sup>20</sup>.

Najvažniju ulogu u razvoju koncepta službi od općeg interesa, gospodarskih i negospodarskih kao i podskupina imala je Europska komisija svojim priopćenjima i praksa Suda EU. Upravo praksa Suda EU pokazatelj je širine konteksta usluga od općeg interesa, kompleksnosti područja i zahtjevnosti harmonizacije različitih tradicija. Kroz sudsku praksu utvrđeni su neki od ključnih elemenata važnih za razlikovanje različitih kategorija djelatnosti od općeg interesa, primjene pravila o državnim potporama<sup>21</sup>, elementa za utvrđivanje obveza javne službe, postavljanje razlike između državne potpore i naknade, koncepta univerzalnosti i druge<sup>22</sup>.

Upravo široko diskrecijsko pravo članica oko usluga od općeg gospodarskog interesa rezultiralo je brojnim tužbama, jer su one različito definirale usluge od općeg gospodarskog interesa, te njihovu narav i opsega sve do presude Altmark iz 2003. godine. Kod presude Altmark<sup>23</sup> zbog širine diskrecijskog prava bilo je sporno da li je dodijeljena naknada za izvršavanje obveze javne usluge, državna potpora koja podliježe ocjenjivanju

---

<sup>19</sup>Đulabić, V. (2020). Op.cit., str. 24.

<sup>20</sup> Stanković, D. (2018). Uloga postupka javne nabave u financiranju usluga od općeg gospodarskog interesa, *ZPR*, Vol. 7, No. 1, str. 57.

<sup>21</sup> Pravo tržišnog natjecanja u Europi počeo se razvijati stvaranjem Europskih zajednica, a njegovi temelji ugrađeni su u Ugovor o osnivanju EEZ iz 1957. godine. Tržišno natjecanje od presudnog je značaja za funkcioniranje zajednice s više država i služi za uspostavu i očuvanje unutarnjeg tržišta, poticanje trgovine između članica, a u širem smislu obuhvaća i državne potpore.

<sup>22</sup> Đulabić, V. (2020). Op.cit., str. 26-27.

<sup>23</sup> C-280/00 Altmark Trans 2003 ECR2003 I-07747.

proporcionalnosti prema članku 106. st. 2. UFEU-a ili se radi o razumnoj naknadi kao protučinidbi za izvršene javne usluge kojom nisu dane selektivne prednost primatelju na tržištu. Komisija i Europsko vijeće već su 1985. godine zauzeli stajalište da državne potpore nisu isto što i naknade koje predstavljaju protučinidbu za pružene javne usluge<sup>24</sup>.

Državnim potporama<sup>25</sup> u sudskoj praksi nazivaju se sve intervencije koje bez obzira na oblik poduzetnika kojemu su dodijeljene, da li su dodijeljene izravno ili neizravno, stavljaju ga u povoljniji položaj na tržištu ili je zahvaljujući njima dobio prednost koju u normalnim tržišnim uvjetima poduzetnik ne bi mogao ostvariti<sup>26</sup>.

Presudom u predmetu ADBHU (240/83, 1985, ECR 531, čl. 18) iz 2001. godine potvrđeno je da naknada za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa može osim pokrivanja stvarnih troškova obuhvatiti i razumnu dobit. Presudom ADBHU otvorena su pitanja postavljanja sveobuhvatnih kriterija za izuzimanje naknada za usluge od općeg gospodarskog interesa iz državnih potpora, a način za izuzimanje izložen je u presudi Altmark<sup>27</sup>.

Presuda Altmark postavila je jasnu razliku između državne potpore i naknade za ispunjavanje obveza obavljanja javne usluge. Sredstva koja javne vlasti daju subjektima koji imaju obvezu pružanja javnih usluga ne predstavljaju državne potpore u smislu prava EU kad su ispunjeni određeni uvjeti. U predmetu Altmark (t. 7. supra, EU:C:2003:415, t. 87. do 94.) Sud je postavio četiri pretpostavke koje treba ispuniti naknada koja je isplaćena poduzeću za pružanje javne usluge da bi se u konkretnom slučaju moglo smatrati da mu s njom nije dodijeljena prednost i da bi se izbjegla kvalifikacija naknade kao državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a<sup>28</sup>. Pretpostavke koje mora ispuniti naknada da se je ne smatra državnim potporom su (C-280/00, EU:C:2003:415, t. 88. do 95.):

---

<sup>24</sup> Stanković, D. Op.cit., str. 58.

<sup>25</sup> Vrste državnih potpora su: izravna subvencija, izuzeće od poreza, trošarina i parafiskalnih davanja, povlaštene kamatne stope, državna jamstva, povlaštena prodaja, ili davanje u zakup različitih vrsta nekretnina (zemljišta, zgrada) u vlasništvu države ili drugih osoba javnog prava, naknade štete, povlaštene uvjeti javne nabave, odgoda naplate poreznih i socijalnih davanja i zajamčene dividende

<sup>26</sup> Čuveljak, J. (2019). Državne potpore, [https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2019-10/DrzavnePotpore-JCuveljak%20%281%29\\_0.pdf](https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2019-10/DrzavnePotpore-JCuveljak%20%281%29_0.pdf) (03.11.2022.)

<sup>27</sup> Stanković, D. Op.cit., str. 60.

<sup>28</sup> Ugovorom o financiranju Europske unije (dalje: UFEU) u članku 107. st. 1. navedeno je da su državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem Unije osim ako Ugovorima nije drugačije određeno, jer svaka potpora koju dodjeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika u povoljniji položaj u mjeri koja utječe na trgovinu među državama članicama. Za članak 107. UFEU-a nisu bitni razlozi i ciljevi dodjeljivanja državnih potpora već njihovi učinci.



1. Poduzetniku koji prima naknadu mora zaista biti povjereno izvršavanje obveza javne usluge i obveza mora biti jasno utvrđena.
2. Parametri za izračun naknade moraju biti unaprijed objektivno i transparentno utvrđeni.
3. Naknada ne smije premašiti iznos potreban za pokrivanje svih ili djelomičnih troškova nastalih izvršavanjem obveza javne usluge, uzimajući u obzir odgovarajuće prihode i razumnu dobit od izvršavanja obveza.
4. Ukoliko poduzetnik zadužen za izvršavanje obveze javne usluge u konkretnom slučaju nije odabran postupkom javne nabave koji omogućuje odabir kandidata sposobnog za pružanje usluga po najnižoj cijeni za zajednicu, razina potrebne naknade treba se odrediti na temelju analize troškova koje bi tipični poduzetnik, dobro vođen i odgovarajuće opremljen sredstvima potrebnima za ispunjavanje zahtjeva za potrebne javne usluge, imao pri izvršavanju tih obveza, uzimajući u obzir odgovarajuće prihode i razumnu dobit.

Veliku važnost za sudsku praksu imao je slučaj 289/03 British United Provident Association Ltd (BUPA). U presudi BUPA koja je donesena u predmetu uspostave „Sheme izjednačavanja rizika” na tržištu privatnog zdravstvenog osiguranja u Irskoj važna je za utvrđivanje i obrazloženje koncepta univerzalnosti. U predmetu BUPA Sud je utvrdio da koncept univerzalnosti nije nužno vezan uz pružanje javne usluge cjelokupnoj populaciji i na cjelokupnom području zemlje već može biti usmjeren i na manji broj korisnika i na ograničenom području. BUPA Ireland imala je tržišni udio od približno 15% članova i 11% po vrijednosti primitaka u vrijeme podnošenja prijave u ovom predmetu. Presuda BUPA važna je zbog obrazloženja elemenata za utvrđivanje obveze javne službe. Pružanje konkretne javne usluge od općeg interesa pravnom subjektu treba biti utvrđena aktom javne vlasti i obveza mora biti univerzalna i obvezna (Slučaj T-289/03 BUPA i drugi protiv Komisije, 2008 ECR II-81).

Usluga od općeg gospodarskog interesa može biti svaka općekorisna usluga za koju ne postoji komercijalni interes poduzetnika za njeno pružanje, a ona je važna za život lokalnog stanovništva. U državama članicama postoje različita tumačenja nefunkcioniranja tržišta zbog

kojeg je potrebna intervencija države, a razlike u tumačenju dovele su do različite sudske prakse<sup>29</sup>.

Kriterij Europske komisije za nefunkcioniranje tržišta na temelju kojeg se u praksi dodjeljuje državna potpora za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa sadrži i dodatno pojašnjenje, a to je „stvaran potreba za javnom uslugom“ kojim se navodi da opseg usluge od općeg gospodarskog interesa mora biti nužan i proporcionalan potrebi koja postoji na tržištu odnosno komercijalnoj potražnji. Teret dokazivanja stvarne potrebe za određenom javnom uslugom je na nacionalnim tijelima država članica, a dokazuju ga nedostatkom privatne inicijative na tržištu<sup>30</sup>. U Republici Hrvatskoj je jedan od primjera održavanje veze između kopna i otoka u zimskom razdoblju koji je poduzetnicima neisplativ, a važan je za zemlju da se spriječi iseljavanje otočnog stanovništva.

### **2.3. Uspostava prvih otvorenih tržišta električne energije u Europi**

Energija je važan čimbenik razvoja ekonomije i društva. Jedan od najvažnijih oblika energije je električna energija, a zbog sigurnosti i kvalitete isporuke gospodarstvu i građanima njena isporuka tržištu u europskim zemljama bila je u državnom monopolu. Za promjenu strukture tržišta električne energije koji je kod većine članica EU bio u vertikalno integriranom monopolu trebalo je provesti reforme elektroenergetske djelatnosti kako bi se uspostavilo učinkovito, troškovno efikasno, otvoreno i konkurentno tržište koje bi u konačnici rezultiralo liberalizacijom tržišta električne energije. Prvi korak u reformi trebao je biti restrukturiranje elektroenergetskog sektora, a provedba restrukturiranja omogućila bi sve ostale reforme deregulaciju i reorganizaciju tržišta. Cilj restrukturiranja bio je vertikalno i horizontalno razdvajanje elektroenergetskog sektora. U vertikalnom razdvajanju trebalo je razdvojiti djelatnost proizvodnje od djelatnosti prijenosa, distribucije i opskrbe tržišta električnom energijom, a cilj horizontalnog razdvajanja bio je razdvojiti djelatnosti proizvodnje električne energije i djelatnost opskrbe<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Opći je sud u presudi Španjolska/Komisija (T-461/13, EU:T:2015:891, t. 78.) utvrdio da činjenica nefunkcioniranja tržišta sama po sebi nije dovoljna kako bi se utvrdilo postojanje potrebe za uslugom od općeg gospodarskog interesa.

<sup>30</sup> Stanković, D. Op.cit., str. 58.

<sup>31</sup> Jamasb, T., Pollitt, M. (2005). Electricity Market Reforms in the European Union: Review of Progress toward Liberalization & Integration, *The Energy Journal: Specijal Issue: European Electricity Liberalisation*, Vol. 26, str. 11.

Električna energija nije jednostavna roba za trgovanje na tržištu, a što je vidljivo iz svojstava električne energije, koja se može proizvoditi iz različitih energenata, ne može se po prihvatljivim ekonomskim uvjetima uskladištiti, proizvodi se i prenosi u okviru elektroenergetske mreže za nepoznatog potrošača, slučajan prekid ili kvar na mreži može ostaviti bez električne energije ne jednog potrošača već potrošače nekog mjesta, grada, pa i cijele regije. Cijene električne energije na izravan i neizravan način utječu na cijene proizvoda i usluga koje poduzetnici stavljaju na tržište, a povećanja cijena energije utječe na standard građana<sup>32</sup>.

Elektroenergetski sektori u Europi u 20. stoljeću intenzivno se razvijao, a njegov razvoj može se podijeliti na tri etape, a četvrta je počela u 21. stoljeću. Prva etapa obuhvaća period od početka 20. stoljeća do kraja Drugog svjetskog rata. U prvoj etapi počinje razvoj privatnih poduzeća koja su ulagala svoj kapital u tehnologiju za proizvodnju električne energije i opskrbu. Potrošače su električnom energijom opskrbljivala privatna poduzeća koja su imala lokalni monopol i međunarodni oligopoli, a tržište je bilo malo i ograničeno samo na urbana gradska područja<sup>33</sup>.

Nakon Drugog svjetskog rata počinje razvoj industrije i proces elektrifikacije ruralnih područja. Zbog važnost električne energije za razvoj industrije brojne zemlje počele su razmišljati o nacionalizaciji elektroenergetskog sektora kako poduzeća koja su držala monopol na tržištu električne energije ne bi ograničavala razvoj zemlje. U europskim zemljama elektroenergetski sektor je nacionaliziran i organiziran u jedno vertikalno integrirano poduzeće koje je bilo jedini opskrbljivač potrošača na svom području. Nakon provedene nacionalizacije razvoj je bio veoma neujednačen i pod utjecajem specifičnih uvjeta u pojedinim zemljama. Brže se razvijao u zapadnim zemljama Europe, a usporenije u istočnoeuropskim zemljama koje su se nazivale tranzicijskim zemljama, jer su one nakon pada komunističkih režima prolazile tranziciju ekonomije i društva<sup>34</sup>.

Do početka osamdesetih godina i pokretanja restrukturiranja elektroenergetskog sektora u svijetu su postojala dva tipa strukture elektroenergetskog sektora:

---

<sup>32</sup> Jakovac, P. (2010). Važnost električne energije i osvrt na reformu elektroenergetskog sektora u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj, *Ekonomika misao i praksa*, Vol. 19, No. 2, str. 254-255.

<sup>33</sup> Tominov, I. (2008). Liberalizacija tržišta električne energije – Ispunjava li očekivanja, *Energija*, Vol. 53, No 3, str. 266.

<sup>34</sup> Ibid

- privatna poduzeća s državnom regulacijom (u SAD-u), i
- državna poduzeća (u Europi)<sup>35</sup>.

U velikim članicama Europske unije Velikoj Britaniji, Francuskoj i Italiji opskrbu tržišta električnom energijom provodila su državna poduzeća s centraliziranim poslovanjem, dok je tržište u skandinavskim zemljama bilo decentralizirano i opskrbljivala su ga poduzeća u državnom, općinskom ili gradskom vlasništvu. Svim Europskim zemljama bilo je zajedničko da su poduzeća koja su njihovo tržište opskrbljivala električnom energijom imala monopolistički položaj na tržištu<sup>36</sup>.

Monopol nekog poduzeća na tržištu rezultira manjom količinom *outputa* i višim cijenama proizvoda u odnosu na tržišta na kojima postoji konkurencija. Gospodarstvo europskih zemalja ubrzano se razvijalo, a taj razvoj nije pratilo elektroenergetski sektor, jer ga konkurencija nije pritiskala da ulaže u proizvodnju, tehnologiju, infrastrukturu i da bude konkurentan u pogledu cijene. Tržište na kojem nema konkurencije kroz vrijeme postaje neefikasno i na određeni način zaostaje, jer se ne mora prilagođavati zahtjevima kupaca. Reformu energetskega sektora u razvijenim zemljama Europe i cijelom svijetu potaknule su okolnosti: razvoj tehnologije u prijenosu električne energije, razvoj informacijske i komunikacijske tehnologije koji je omogućio dostupnost informacija o drugim tržištima električne energije, rast globalne konkurencije koji je utjecao na cijene i rasla je težnja za okrupnjivanjem kapitala. S druge strane važan razlog za promjenu stanja bilo je i loše upravljanje u državnim energetskega poduzećima čiju je uspješnost poslovanja održavana subvencijama.

Treća etapa u razvoju elektroenergetskog sektora počinje promjenama u Velikoj Britaniji. Vlada Margaret Thatcher pod pritiskom velikih javnih rashoda odlučila se praznine u proračunu financirati privatizacijom javnih poduzeća<sup>37</sup>. U toku 1983. godine Velika Britanija donosi Zakon o električnoj energiji (Energy Act, 1983) kojim postavlja temelje za privatizaciju elektroenergetskog sektora (članku 5.) i cjelovitu reformu od restrukturiranja,

---

<sup>35</sup> Jakovac, P. (2010). Važnost električne energije i osvrt na reformu elektroenergetskog sektora u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj, *Ekonomika misao i praksa*, Vol. 19, No. 2, str. 258.

<sup>36</sup> Ibid

<sup>37</sup> Parker, D. (2004). The UK Privatisation Experiment: The Passage of time permits a sober assessment, CESifo Working Paper No. 1126, *Cranfield University School of Management*, str. 6-8.

privatizacije, regulacije tržišta i uvođenja konkurencije<sup>38</sup>. Britanski elektroenergetski sektor bio je organiziran kao vertikalno integrirani monopol u vlasništvu države. Središnji odbor za proizvodnju električne energije (engl. *Central Electricity Generating Board*) upravljao je proizvodnjom i prijenosom. Nakon provedbe vertikalnog restrukturiranja Središnji odbor za proizvodnju električne energije podijeljen je na četiri kompanije, i to tri za proizvodnju i jednu za prijenos električne energije. Regionalni odbori koji su upravljali prijenosom reformirani su u regionalne kompanije za distribuciju. Privatizacija restrukturiranog elektroenergetskog sektora provedena je 1990. godine, a kompanije za proizvodnju nuklearne energije *Nuclear Electric* 1996. godine<sup>39</sup>.

Uvođenje konkurencije na tržište električne energije u EU također se nije moglo dogoditi bez stvaranja preduvjeta. Europska unija je donošenjem Direktive 96/92 EC 1996. godine stvorila preduvjete za liberalizaciju tržišta odnosno kreirala je pravni okvir za izgradnju otvorenog unutarnjeg tržišta električne energije koje će se temeljiti na konkurenciji. Postavljena su okvirna pravila za vertikalno restrukturiranje državnih monopolističkih poduzeća i odvajanje proizvodnje od prijenosa i distribuciju električne energije. Postavljena su okvirna pravila za organizaciju i funkcioniranje elektroenergetskog sektora, pristup tržištu, kriteriji i postupci za nadmetanje, davanje ovlaštenja i rad sustava, a u kontekstu maloprodajnog tržišta kupcima električne energije bili oni veliki, srednji ili mali trebalo je biti omogućeno da sami odaberu opskrbljivača<sup>40</sup>. Države članice prema Ugovoru o energetskej povelji mogle su poduzetnicima koji posluju u elektroenergetskom sektoru kada je to u općem gospodarskom interesu nametnuti obvezu javne službe<sup>41</sup> kako bi osigurale sigurnost, urednost, kvalitetu i cijenu opskrbe električnom energijom. Obveza javne službe morala je biti jasno definirana, transparentna i nediskriminirajuća<sup>42</sup>.

Najrasprostranjeniji instrumenti s kojima je otvoren prostor tržišnom natjecanju u javnom sektoru su: privatizacija, suradnja privatnog i javnog sektora, javno-privatno partnerstvo,

---

<sup>38</sup> Energy Act, 1983., <https://vlex.co.uk/vid/energy-act-1983-808300689> (05.11.2022.)

<sup>39</sup> Parker, D. Op.cit., str. 6-8.

<sup>40</sup> čl. 1., Direktiva 96/92 EC 1996.,

[https://www.legislation.gov.uk/eudr/1996/92/pdfs/eudr\\_19960092\\_adopted\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/eudr/1996/92/pdfs/eudr_19960092_adopted_en.pdf) (05.11.2022.)

<sup>41</sup> Sarvan, D. (2008). Obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne usluge, Hrvatska javna prava, Vol. 8, No. 4, str. 1056-1057. „Za komunalne usluge (opskrbu vodom, odvoz komunalnog otpada, održavanje javnih cesta i dr.), opskrbu električnom energijom, održavanje prometne povezanosti, dimnjačarske usluge, usluge održavanja groblja i druge usluge važne za nesmetano funkcioniranje lokalne zajednice (lokalna ili regionalna samouprava i država) mogu pružatelju usluga na tržištu ili za dijelove njegove usluge nametnuti obvezu javne službe, jer je njihovo pružanje na tržištu od javnog interesa“.

<sup>42</sup> Odluka o proglašenju Zakona o potvrđivanju Ugovor o energetskej povelji, NN 15/97.

davanje vaučera u javnom sektoru kao oblika za pružanje vanjskih usluga i vanjsko ugovaranje javnih poslova (outsourcing)<sup>43</sup>.

Privatizacija je proces promjene vlasničke strukture pružatelja javne usluge koji je prije privatizacije bio u javnom vlasništvu, a njegovom komercijalizacijom u potpunosti ili djelomično dolazi do prebacivanja troškova djelatnosti na korisnike kroz plaćanje participacije kao u zdravstvu ili obrazovanju. Javno-privatno partnerstvo je stvaranje ugovornog odnosa javnog i privatnog poduzeća kojim se realizira određeni projekt od javnog interesa. Navedeni oblik ugovornog odnosa najčešće se koristi kod izgradnje raznih vrsta infrastrukture i dugoročnog upravljanja s infrastrukturom. Vaučer je instrument liberalizacije tržišta kojim se korisniku javnih usluga daje mogućnost izbora između više pružatelja. Primjena vaučera najraširenija je u obrazovanju koja korisniku pruža mogućnost izbora između obrazovnih institucija koje se financiraju javnim sredstvima, ovisno o broju korisnika koji imaju pravo na potporu javnim sredstvima. Vanjsko ugovaranje javnih poslova ili outsourcing je instrument liberalizacije tržišta koji omogućuje pružatelju javne usluge da pomoćne poslove u javnom sektoru ugovorno prepusti privatnim poduzetnicima<sup>44</sup>.

#### **2.4. Prepreke liberalizaciji tržišta električne energije u EU**

Direktivom 96/92 EC postavljen je široki pravni okvir temeljen na načelu supsidijarnosti koji ništa nije nametao već pružao podlogu svakoj članici da s obzirom na vlastitu situaciju može usvojiti najbolje rješenje za liberalizaciju tržišta električne energije. Slobodan pristup tržištu treće strane, postavljanje računovodstvenog okvira za razdvajanja osnovnih djelatnosti i stvaranje nacionalnog regulatora električne energije neki su od razloga zbog kojih se liberalizacija tržišta električne energije nije odvijala željenom tempom kod većine članica. Kako bi se proces ubrzao uslijedile su izmjene i dopune Direktive 96/92 EC. Iskustvo u provedbi Direktive članicama EU pokazalo je koje koristi mogu proizaći iz unutarnjeg tržišta električne energije, u smislu povećanja učinkovitosti, smanjenja cijena, viših standarda usluga i povećane konkurentnosti.

---

<sup>43</sup> Đulabić, V. (2015). Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi, Forum za javnu upravu: Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga, *Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku*, str. 13.

<sup>44</sup> Ibid

Nakon izmjena i dopuna Direktive 96/92 EC i dalje nisu otklonjene prepreke uspostavi unutarnje tržišta energije. Glavne prepreke u postizanju potpuno operativnog i konkurentnog unutarnjeg tržišta odnosila su se na pitanja pristupa mreži, tarifiranje i otvaranja tržišta između država članica. Na sastanku u Lisabonu u ožujka 2000. godine Europsko vijeće pozvalo je članice da ubrzaju rad na otklanjanju prepreka kako bi se ubrzala liberalizacija tržišta i njegovo operativno funkcioniranje. Europski parlament je u Rezoluciji od 6. srpnja 2000. godine o drugom Izvješću Komisije o stanju liberalizacije energetske tržišta zatražio od Komisije da usvoji detaljan raspored za postizanje točno definiranih ciljeva koji će omogućiti postupnu liberalizaciju energetske tržišta<sup>45</sup>.

U lipnju 2003. godine donesena je Direktiva 2003/54/EC kojom su uvedene promjene vezane uz funkcioniranje tržišta, konkretne odredbe za osiguranje jednakih uvjeta u proizvodnji električne energije, smanjenju rizika od tržišne dominacije i predatorskog ponašanja, zatim odredbe o osiguranju nediskriminirajućih tarifa za prijenos i distribuciju, pristup mreži na temelju tarifa objavljenih prije njihova stupanja na snagu, osiguravanje zaštite prava malih i ranjivih kupaca, objavljivanje informacija o izvorima energenata za proizvodnju električne energije, kao i pozivanje na izvore, te davanje informacija o utjecaju na okoliš. Za osiguranje učinkovitog i nediskriminirajućeg pristup mreži Direktivom 2003/54/EC uvedeno je pravilo da distribucijskim i prijenosnim sustavima trebaju upravljati pravno odvojeni subjekti u članicama kod kojih je tržište opskrbljivalo vertikalno integrirano državno poduzeće, uvedena je obveza razdvajanja operatora sustava i obveza javne usluge<sup>46</sup>.

Unutar drugog paketa mjera donesena je i Uredba 1228/2003/EC kojom su utvrđeni uvjeti pristupa mreži radi prekogranične trgovine električnom energijom, prekogranična trgovina, temeljna načela vezana uz tarifiranje, dodijeljenom kapacitetu, uspostavi neovisnog regulatornog tijela, smjernice koje sadrže načela i metodologiju koja omogućuje brzu prilagodba promijenjenim okolnostima na tržištu, te način prilagodbe specifičnostima nacionalnih i regionalnih tržišta<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Direktiva 2003/54/EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0054> (05.11.2022.)

<sup>46</sup> Ibid

<sup>47</sup> Jakovac, P. (2010). Važnost električne energije i osvrt na reformu elektroenergetskog sektora u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj, *Ekonomika misao i praksa*, Vol. 19, No. 2, str. 267.

U okviru drugog paketa Mjera je i Direktiva 2005/89/EC. Cilj njenog donošenja bio je preciznije definiranje mjera za zaštitu sigurnosti opskrbe električnom energijom i za ulaganja u infrastrukturu koje je trebalo rezultirati stvaranjem proizvodnih kapaciteta koji nadilaze potrebne tržišta za sprječavanje prekida distribucije električne energije krajnjim kupcima odnosno kapaciteta koji će osigurati ravnotežu između ponude i potražnje, te povezati državne članice u razvoju unutarnjeg tržišta. Suradnja između nacionalnih operatora navedena je u Direktivi 2005/89/EC kao važno pitanje za razvoj unutarnjeg tržišta je pruža sigurnost mreže, osigurava prijenosni kapacitet, modeliranje mreže i informiranje koje je nužno za dobro funkcioniranje tržišta<sup>48</sup>.

Pristup i praksa u liberalizaciji tržišta električne energije kod članica EU bili su vrlo različiti, a razlike su bile posljedica različitih čimbenika od organizacijskih, tehnoloških, vlasničkih, zakonodavnih do zemljopisnih. U procesu restrukturiranja i otvaranja tržišta članice su prije svega težile organizirati nacionalno tržište i zaštititi svoje interese čime nije ostvarena temeljna namjera drugog paketa zakona EU o izgradnji unutarnjeg veleprodajnog tržišta električne energije. Direktivom 2003/54/EC jasno je naglašena obveza razdvajanja monopolističkog poduzeća, a ne i obveza uspostave veleprodajnog tržišta. Restrukturiranje nacionalnih tržišta otvorilo je mogućnost za razvoj velikih energetske kompanija koja su težile širenju poslovanja izvan nacionalnih granica čime su stvoreni uvjeti za izgradnju novih međudržavnih monopola.

Nakon provedenih reformi one nisu zadovoljile očekivanja potrošača, jer nisu smanjile cijene električne energije<sup>49</sup>.

Drugi paket zakonodavstva omogućio je značajne promjene na tržištu električne energije: ubrzao je otvaranje tržišta, pristup mreži, definiran je način izdavanja dozvola i izgradnju novih kapaciteta, razdvajanje operatora sustava i uveo je obvezu javne usluge<sup>50</sup>.

Željni učinci liberalizacije tržišta električne energije nisu ostvareni ni drugim paketom zakona EU što je utjecalo na nastavak rada na novim mjerama koje su trebale otkloniti uočene nedostatke prvog i drugog paketa zakona. Direktiva 2009/72/EC donesena je u srpnju 2009.

---

<sup>48</sup> Direktiva 2005/89/EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005L0089> (05.11.2022.)

<sup>49</sup> Jakovac, P. Op.cit., str. 267.

<sup>50</sup> Tominov, I. (2008). Liberalizacija tržišta električne energije – Ispunjava li očekivanja, *Energija*, Vol. 53, No. 3, str. 273.



godine, a ona je trebala dovršiti stvaranje unutarnjeg tržišta i postaviti ravnopravna tržišna pravila za sva elektroenergetska poduzeća koja posluju u EU. Direktivom 2009/72/EC uspostavljena je univerzalnost usluge<sup>51</sup>, definirana su prava potrošača i naglašena je potreba stvaranja učinkovitog regulatornog nadzora tržišta od strane neovisnog nacionalnog regulatora koji bi svojim radom osigurao nediskriminirajući pristup prijenosnoj mreži<sup>52</sup>.

Dio trećeg paketa energetske zakonodavstva EU je i Uredba (EC) 713/2009. Uredbom (EC) 713/2009 pokrenuto je osnivanje Agencije za suradnju energetskih regulatora (ACER) koja je trebala ispuniti regulatornu prazninu na razini Zajednice, doprinijeti učinkovitosti funkcioniranja unutarnjeg tržišta i jačanju suradnje između Zajednice i nacionalnih regulatornih tijela država članica. Osnivanje ACER-a i njegova suradnja s nacionalnim regulatornim tijelima zemalja članicama trebala je olakšati jednoobraznu primjenu zakonodavstva EU o unutarnjem tržištu koje se pokazalo jednom od najvećih prepreka u funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Zadaća ACER-a je izrada smjernica za usklađivanje kodova mreža, davanje preporuka nacionalnim regulatornim tijelima i poduzećima koja sudjeluju na elektroenergetskom tržištu kako bi se osigurala razmjena dobre prakse<sup>53</sup>.

Ugovor o Energetskoj zajednici potpisan je 2005. godine, a njime je uspostavljeno najveće interno tržište električne energije u Europi. Energetska zajednica 2016. godine obuhvaćala je prostor 27 članica EU, a trećim paketom energetske zakonodavstva EU zemljama nečlanicama omogućeno je potpisivanje ugovorne suradnje. Bosna i Hercegovina, Srbija, Kosovo, Sjeverna Makedonija i Albanija su ugovorni partneri Energetske zajednice EU, a Turska i Norveška su u statusu promatrača Energetske zajednice. Republika Hrvatska također je 2005. godine postala ugovorni partner Energetske zajednice<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> „Univerzalna usluga je javna usluga opskrbe električnom energijom propisane kvalitete na cijelom području Republike Hrvatske po realnim, jasno usporedivim i transparentnim cijenama“, HERA, [https://www.hera.hr/hr/docs/odgovori\\_KEEKK.pdf](https://www.hera.hr/hr/docs/odgovori_KEEKK.pdf) (07.11.2022.)

<sup>52</sup> Direktiva 2009/72/EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0072&from=DE> (07.11.2022.)

<sup>53</sup> Uredba (EC) 713/2009, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0713> (07.11.2022.)

<sup>54</sup> Zakon o potvrđivanju Ugovora o energetskoj zajednici, NN 6/06.

## 2.5. Liberalizacija tržišta električne energije u Njemačkoj

U Njemačkoj je poslovanje elektroenergetskog sektora bilo uređeno Zakonom o energetskej industriji (Energiewirtschaftsgesetz, EnWG) koji je donesen 1935. godine, a koji je bio na snazi do 1998. godine. Opskrba i maloprodaja električne energije bila je organizirana kao vertikalno integrirani regionalni monopol. Vertikalno integrirana komunalna poduzeća posjedovala su proizvodne kapacitete (elektrane), prijenosne i distribucijske mreže, te regionalne ili državne monopole za opskrbu kupaca. Lokalna komunalna poduzeća u vlasništvu općina posjedovala su distribucijsku mrežu, monopol u maloprodaji i manja proizvodna energetska postrojenja. Kupci nisu imali pravo birati svog dobavljača i bili su vezani na regulirane tarife, a država je regulirala maloprodajne cijene<sup>55</sup>.

Liberalizacija elektroenergetskog sektora Njemačke počinje 1998. godine implementiranjem Direktive 2003/54/EC u njemačko zakonodavstvo i reformom Zakona o energetskej industriji. Njemačka je bila jedina zemlja u EU koja se odlučila protiv reguliranog pristupa i umjesto njega primijenila dogovoreni pristup mreži. Razdvajanje vertikalno integriranog monopola provedeno je na način da je u vertikalno integriranim komunalnim poduzećima proizvodnja odvojena od prodaje, dok je za mreže primijenjen specifičan način upravljanja koji je bio u interesu svih na elektroenergetskom tržištu Njemačke. Takvom podjelom unakrsno subvencioniranje između državnih monopolističkih poduzeća je eliminirano, a kupci su dobili pravo izabrati svog dobavljača električne energije<sup>56</sup>.

EU je zakonodavnim vlastima država članica dala visok stupanj slobode kada je u pitanju provedba smjernica na nacionalnoj razini da oblikuje svoja rješenja za liberalizaciju tržišta. Cilj liberalizacije tržišta električne energije u Njemačkoj bio je diversificirati opskrbu, sniziti troškove električne energije, poboljšati energetske učinkovitost i povećati ulaganja u proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora<sup>57</sup>.

Drugi paket energetskej zakona EU zahtijevao je regulirani pristup trećih strana mreži i obvezao članice da promjenu uvedu u nacionalnu regulativu, a povod za donošenje navedene

---

<sup>55</sup> Lenz, K. (2019). The Liberalisation of Electricity Markets in Germany, History, Development and Current Status, Study, [https://static.agora-energiawende.de/fileadmin/Projekte/2019/Liberalisation\\_Power\\_Market/Liberalisation\\_Electricity\\_Markets\\_Germany\\_V1-0.pdf](https://static.agora-energiawende.de/fileadmin/Projekte/2019/Liberalisation_Power_Market/Liberalisation_Electricity_Markets_Germany_V1-0.pdf) (09.11.2022.)

<sup>56</sup> Ibid

<sup>57</sup> Ibid

mjere bila je Njemačka. Jedino se Njemačka u odnosu na sve druge članice odlučila za dogovorni pristup mreži. Njemačka udruženja za industriju (BDI), Udruga elektroprivrede (VDEW), Njemačka udruga industrijskih korisnika energije i Samoproizvođači (VIK) postavili su uvjete za pristup mreži, a operatori prijenosne mreže morali su pregovarati o uvjetima pristupa mreži. U tim uvjetima konkurencija na veleprodajnom i maloprodajnom tržištu je bila isključena. Europska komisija procijenila je da će takva odluka Njemačke ometati prekogranične isporuku električne energije i utjecati na konkurentnost unutarnjeg tržišta EU. Rješenje za situaciju pronađeno je kroz više pravila kojim je dogovorni pristup mreži zamijenjen reguliranim pristupom, a koji je uređen amandmanima na njemački Zakon o energetici 2005. godine. Amandmanima je uvedena

cost-plus regulacija mreža, postavljen je zakonski okvir za regulaciju prihoda na temelju poticaja, te standardi za obračun mrežarine. Regulatornim tijelima povjeren je nadzor operatera mreže, a veća komunalna poduzeća s više od 100 000 korisnika mreže morala su odvojiti mrežu od konkurentskih operacija. Od navedenog predviđena su i izuzeća za manje operatere mreže.

Liberaliziran je rad brojila i vlasniku pristupne mrežne bilo je dopušteno slobodno odabrati operatera mjernog uređaja. Navedena usluga kod dogovornog pristupa bila je vezana uz lokalnog operatera distribucijske mreže. Harmonizaciji njemačkog zakonodavstva i zakonodavstva EU pridonijelo je osnivanje Savezne mrežne agencije (Bundesnetzagentur) 2005. godine kao regulatora za njemačko tržište električne energije i ACER-a<sup>58</sup>.

Danas je njemačka prijenosna mreža povezana s prijenosnom mrežama susjednih zemalja i preko graničnih interkonektora njemački proizvođači električne energije mogu izvoziti električnu energiju stranim kupcima, dok opskrbljivači električnom energijom i neki korporativni krajnji korisnici također mogu uvoziti električnu energiju od dobavljača izvan Njemačke. Proizvodnja i opskrba električnom energijom predmet je učinkovite konkurencije, a nasuprot tome, operatori prijenosnog sustava (TSO) i operatori distribucijskog sustava (DSO) su prirodni monopolisti i podložni regulaciji<sup>59</sup>.

U Njemačkoj su usluge od općeg gospodarskog interesa dio usluga od općeg interesa, a opisane nazivom "Daseinsvorsorge" ili "öffentliche Daseinsvorsorge". Koncept

---

<sup>58</sup> Lenz, K. (2019). The Liberalisation of Electricity Markets in Germany, History, Development and Current Status, Study, [https://static.agora-energie.wende.de/fileadmin/Projekte/2019/Liberalisation\\_Power\\_Market/Liberalisation\\_Electricity\\_Markets\\_Germany\\_V1-0.pdf](https://static.agora-energie.wende.de/fileadmin/Projekte/2019/Liberalisation_Power_Market/Liberalisation_Electricity_Markets_Germany_V1-0.pdf) (09.11.2022.)

<sup>59</sup> Ibid

Daseinsvorsorge osim usluga od općeg gospodarskog interesa obuhvaća i negospodarske usluge. Pojmom usluge od općeg interesa u njemačkim zakonima definirane su aktivnosti države kojima se osigurava pristup građanima osnovnim dobrima i uslugama. U razdoblju od 2006. do 2016. cijena električne energije za kupce, kućanstva porasla je za oko 62%, a država na nacionalnoj ili subnacionalnoj razini različitim mjerama intervenirala je kako bi umanjila energetska siromaštvo i socijalnu isključenost građana<sup>60</sup>. Prikaz liberalizacije njemačkog tržišta električne energije pokazalo je da teško provesti reformu monopolističkog tržišta.

## **2.6. Liberalizacija tržišta električne energije u Švedskoj**

Prije pokretanja reforme elektroenergetski sektor u Švedskoj bio je decentraliziran, a potrošače je opskrbljivalo jedno veliko državno poduzeće i mala komunalna poduzeća u lokalnom vlasništvu koja su na području koje su opskrbljiva imala monopol. Deregulacija tržišta počela je 1992. godine kada je vladina agencija Vattenfall koja je držala dvije trećine švedskog elektroenergetskog tržišta podijeljena na Vattenfall AB tvrtku za proizvodnju električne energije i Svenska Kraftnät tvrtku za prijenosa električne energije<sup>61</sup>.

Reforma tržišta počinje 1996. godine kada Svenska Kraftnät kupuje polovicu norveškog tržišta električne energije i formira veleprodajno tržište NordPool, prvo međunarodno tržište električne energije na svijetu koje danas pored Švedske i Norveške uključuje Dansku i Finsku. Potrošačima je bilo dopušteno da promijene dobavljača, u početku samo uz plaćanje naknade kojom je pokriven trošak novog brojila, a naknada za promjenu dobavljača ukinuta je 1999. godine. Kako bi se svim učesnicima na elektroenergetskom tržištu omogućilo ravnopravno tržišno natjecanje svaka mrežna tvrtka morala je objaviti tarifu za svaku drugu tvrtku koja je htjela koristiti njezinu mrežu, a visine tarife je nadzirala Švedska energetska agencija. Nord Pool određuje cijenu električne energije svaki sat, na temelju ponude i potražnje. Cijene za industrijske kupce tek su neznatno niže od veleprodajnih cijena čime se potiče rast industrije. Cijene prema kućanstvima značajno su pale nakon reforme švedskog tržišta, a njihov rast počinje od 2000. godine. Razlike cijena za kućanstva mogu biti značajne, ako su kućanstva

---

<sup>60</sup> Hanesch, W. (2020). ESPN Thematic Report on access to essential services for low-income people, Germany, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, 18.

<sup>61</sup> Damsgaard, N., Green, R. (2005). Regulatory Reform in the Swedish Electricity Industry – Good or Bad?, [https://wwwsnsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2005/09/sos\\_elmarknad\\_2005\\_eng.pdf](https://wwwsnsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2005/09/sos_elmarknad_2005_eng.pdf) (11.11.2022.)

mijenjala opskrbljivača ili ponovno pregovaraju za ugovor, od onih koji nisu mijenjali opskrbljivača<sup>62</sup>.

Švedska ima međunarodnu reputaciju dobro funkcionirajuće i demokratske države u kojoj se građani oslanjaju na javnu upravu u osiguravanju pristup uslugama na koje imaju pravo na temelju zakona. Usluge od općeg interesa u Švedskoj su vezane za ruralna područja koja su rijetko naseljena i komercijalno pružanje određenih usluga pa i opskrbe električnom energijom mora biti u okviru javne usluga koju subvencionira država, jer je za pružatelja neisplativa<sup>63</sup>.

Kao što je viljivo iz prikazanog primjera Švedske i u demokratskim državama s razvijenim tržištem elektroenergetski sektor zahtijevao je reformu. Reforma je bila usmjerena na stvaranje uvjeta za ravnopravno tržišno natjecanje svim učesnicima na elektroenergetskom tržištu i objavom tarifa veću transparentnost, dok je rijetko naseljenim prostorima trebala osigurati redovitu opskrbu kroz javnu uslugu koju subvencionira država kako bi stanovništvo ostalo živjeti na tim prostorima.

## **2.7. Liberalizacija tržišta električne energije u tranzicijskim zemljama na primjeru Češke**

Češka Republika tranzicijska je zemlja koja je put u samostalnost počela mirnim razdruživanjem sa Slovačkom. Nakon osamostaljenja 1993. godine počinje razdoblje dubokih promjena pravne strukture i institucionalnih okvira koje su potrebni za prijelaz s planskog na tržišno gospodarstvo. Češki elektroenergetski sektor prije osamostaljenja bio je vertikalno integriran monopol u vlasništvu države. Proces reforme počeo je 1990. godine kada je Češka još bila u sastavu Čehoslovačke razdvajanjem osam regionalnih distribucijsko-opkrbnih poduzeća od državnog poduzeća CEZ a.s. (Ceske Energeticke Zavody a.s.). Nakon značajne strukturne reorganizacije i djelomične privatizacije najveći dio elektroenergetskog sektora i dalje je ostao u vlasništvu države, a jedan dio manjih regionalna

---

<sup>62</sup> Ibid

<sup>63</sup> Nordregio (2015). Sweden in a European perspective, <https://nordregio.org/sweden-in-a-european-perspective/> (11.11.2022.)

elektrodistribucijskih poduzeća bio je u vlasništvu općina i na prostoru na kojem su djelovala imala su monopol<sup>64</sup>.

U fazi pristupnih pregovora za ulazak u EU 2001. godine donesen je novi Zakon o energetici u koji je implementirana Direktiva 96/92 EC 1996. Novi Zakon dao je svakom kupcu pravo na slobodan izbor opskrbljivača energijom, a postepeno otvaranje tržišta počelo je 2000. godine. Češka Vlada 2002. godine prodala je većinske udjele države u šest regionalnih kompanija za električnu energiju i plin stranim ulagačima, a operator prijenosnog sustava (CEPS a.s.) privatiziran je 2003. godine<sup>65</sup>.

Cijene električne energije nakon privatizacije bile su regulirane, kako na razini na kojoj proizvođači prodaju regionalnim elektroprivredama tako i na razini na kojoj regionalne elektroenergetske tvrtke prodaju krajnjim potrošačima. Uvoz električne energije u Češku bio je relativno mali i samo preko prijenosne tvrtke CEPS a.s. Tržište je u potpunosti liberalizirano dvije godine nakon ulaska Češke u EU tj. 2006. godine. Nakon privatizacije elektroenergetskog sektora čak 63% kućanstava i 27% gospodarskih subjekata promijenilo je dobavljača, a liberalizacija tržišta nije dovela do povećanja cijena električne energije. Konkurencija na tržištu omogućila je kupcima da odaberu onog dobavljača koji je imao najnižu cijenu električne energije ili opskrbljivač koji je potrošačima pružao nove i/ili složenije usluge kao što je pružanje podrške implementaciji novih tehnologija ili zaštite kupaca u slučaju kvara dobavljača<sup>66</sup>.

Nakon provedene liberalizacije tržišta cijena električne energije za kućanstva 2015. godine najniža je bila u zemljama koje su prošle tranziciju. Najniža cijena bile je u Slovačkoj 47 Eur/MWh, zatim u Češkoj 48 Eur/MWh, te Mađarskoj i Poljskoj 51 Eur/MWh. Češka je u Zakonu o energetici električnu energiju definirala kao djelatnost od općeg gospodarskog interesa kojom se štiti sigurnost opskrbe i prihvatljive cijene električne energije za sve građane<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Parker, D. (2015). Czech Republic - Regulatory Reform in Electricity, Gas, Road and Rail Freight, OECD, <https://www.oecd.org/czech/2497422.pdf> (11.11.2022.)

<sup>65</sup> Parker, D. (2015). Czech Republic - Regulatory Reform in Electricity, Gas, Road and Rail Freight, OECD, <https://www.oecd.org/czech/2497422.pdf> (11.11.2022.)

<sup>66</sup> Horak, J. (2016). Market liberalization and prerequisites for market opening in Bulgaria, Comparison with the Romanian and Czech approaches, *Vienna Forum on European Energy Law*, str. 3-4.

<sup>67</sup> Parker, D. (2015). Czech Republic - Regulatory Reform in Electricity, Gas, Road and Rail Freight, OECD, <https://www.oecd.org/czech/2497422.pdf> (11.11.2022.)

Elektroenergetski sustav u tranzicijskim zemljama prolazio je zahtjevniju tranziciju od drugih članica EU, jer je osim tranzicije energetskeg sektora i pravne regulative vezane za taj sektor tranziciju prolazilo cijelo gospodarstvo i društvo. U Češkoj je tranzicija počela prije osamostaljenja od Slovačke, a nastavila se tijekom pristupnih pregovora za ulazak u EU i nakon ulaska u članstvo. Potpuna liberalizacija ostvarena je 2006. godine. Čak dvije trećine potrošača promjenilo je dobavljača što pokazuje da je uspostavljeno tržište električne energije bilo u potpunosti funkcionalno, jer su kupci imali mogućnost izbora cjenovno prihvatljivije ili kvalitetnije usluge.

### **3. TRŽIŠTE ELEKTRIČNOM ENERGIJOM U REPUBLICI HRVATSKOJ KAO DJELATNOST OD OPĆEG INTERESA**

#### **3.1. Razvoj djelatnosti od općeg interesa u RH**

U zakonodavstvu zemljama koje imaju jasno postavljenu razliku između javnog i privatnog, te dugu tradiciju razvoja tržišnog gospodarstva teško je pronaći upotrebu riječi javni ili definiciju općeg interesa jer je taj pojam oblikovan kulturnim, povijesnim i jezičnim utjecajima. Kontekst upotrijebe riječ javni ili opći interes pokazuje da je to nešto što je dobro ili u interesu društva kao cjeline. Kako se društva razvijaju tako se i pojam javni ili opći interes počeo koristiti u novim kontekstima kao što je javno-privatno partnerstvo, ali se njegov temeljni smisao nije promijenio samo se promijenio način na koji će biti ostvareno nešto što je dobro ili u interesu društva kao cjeline.

Tranzicijska društva kao što je hrvatsko nakon izlaska iz planskog gospodarstva u tržišno tek su trebale definirati novi smisao što je to javni ili opći interes. Hrvatska ima dugu vlastitu upravnu i pravnu tradiciju javnih službi koji je kao i u drugim zemljama obilježen jezičnim, kulturnim i povijesnim kontekstom jer nije moguće samo tako izbrisati društveno politički razvoj koji je hrvatsko društvo prošlo u SFRJ u kojoj je za opći interes korišten pojam općedruštveni ili kolektivni interes. Jedan i drugi pojam označavali su nešto važno za cijelo društvo u odnosu na pojedinačno iz tog stanovišta društveno vlasništvo bilo je opriječni pojam privatnom, a ako je nešto u općedruštvenom interesu i važno za cijelo društvo tada je podložno planiranju i regulaciji da bi općedruštveni interes bio zaštićen.

U procesu tranzicije i donošenja novog zakonodavstva u devedesetim godinama napuštaju se pojmovi vezani uz socijalistički poredak, a istovremeno počinje proces približavanja EU. Pregovori su službeno otvoreni 03. listopada 2005. godine kada je počeo postupak analitičkog



pregleda usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU (*screening*)<sup>68</sup>. U tom periodu dolazi do velike terminološke konfuzije, jer novi pojmovi koji su zamijenili socijalističke u hrvatskom pravnom sustavu nisu imali sustavnu i promišljenu pravnu ili društvenu utemeljenost već su preuzeti iz drugih jezika najčešće engleskog (*public service, public services, servise public*) bez doslovnih prijevoda samo da bi se izbrisala povezanost sa socijalizmom i kako ne bi bili podsjetnik na društvo u kojem je Hrvatska živjela 45 godina<sup>69</sup>.

U fazi pristupnih pregovora koristili su se pojmovi „javne službe“ i „javne usluge“ za iste djelatnosti, a dilemu je nastala zbog službenog prijevoda pravne stečevine EU na hrvatski jezik. Službe i usluge u hrvatskom jeziku imaju različito značenje. U hrvatskom rječniku pojam služba označava posebno organiziranu uslužnu djelatnost, a riječ usluga označava neproizvodne djelatnosti koje se obavljaju za plaću. U hrvatskoj upravnoj teoriji i hrvatskom zakonodavstvu za djelatnosti od općeg gospodarskog interesa koristi se pojam „javne službe“ koji podrazumijeva negospodarske djelatnosti koje se zbog društvene važnosti za građane stavljaju u posebni pravni režim kako bi se osiguralo ispunjenje ciljeva javnog interesa<sup>70</sup>.

Pojam javne službe je ustavna kategorija, jer se u hrvatskom Ustavu navodi u tri članka što pokazuje da se pravni sustav opredijelio za korištenje pojma javne službe. U članku 44. Ustava RH navedeno je da „*svaki građanin RH ima pravo pod jednakim uvjetima sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljene u javne službe*“, u članku 61. navedeno je „*da se jamči se pravo na štrajk u oružanim snagama, redarstvu, državnoj upravi i javnim službama*“, a u članku 110. „*da Vlada RH usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi*“<sup>71</sup>.

Zakon o komunalnom gospodarstvu<sup>72</sup> koji je stupio na snagu 2020. godine u potpunosti je razriješio dilemu koje su to djelatnosti od općeg gospodarskog interesa u Hrvatskoj i da li ih se treba nazivati javne službe ili javne usluge. U članku 8. Zakona o komunalnom gospodarstvu navodi se da „*se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba, a usluge koje se pružaju u obavljanju tih djelatnosti od općeg su interesa (načelo javne službe)*“. Članak 11. navedenog Zakona pokazuje hrvatski stav oko sadržaja koncepta službi od općeg

---

<sup>68</sup> IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/10103> (15.11.2022.)

<sup>69</sup> Đulabić, V. (2006). Op.cit., str. 29.

<sup>70</sup> Ibid, str. 30.

<sup>71</sup> Ustav RH, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

<sup>72</sup> Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 68/18, 110/18, 32/20.

interesa tj. da on u Hrvatskoj počiva na vrijednostima koje su izrasle iz koncepta socijalne države i da je „*pristup, dostupnost i korištenje komunalnih usluga osigurano svim korisnicima pod jednakim i nediskriminirajućim uvjetima (načelo univerzalnosti i jednakosti)*”<sup>73</sup>.

Novi Zakon o ustanovama koji je stupio na snagu 2020. godine definirao je i druge djelatnosti od javnog interesa u Republici Hrvatskoj, vrstu pravnih subjekata koji ih mogu pružati, te tko ih može osnovati. Prema Zakonu o ustanovama, ustanove se osnivaju za trajno obavljanje djelatnosti od javnog interesa<sup>74</sup>. Ustanova se osniva kao javna ustanova ako je djelatnost ili dio djelatnosti koju obavlja zakonom određena kao javna služba<sup>75</sup>, a osnivaju se zbog trajnog obavljanja djelatnosti odgoja, obrazovanja, znanosti, kulture, sporta, socijalne skrbi, skrbi o invalidima i za druge djelatnosti koje se ne obavljaju radi stjecanja profita<sup>76</sup>. Javne ustanove može osnovati Republika Hrvatska, jedinice lokalne i područne samouprave, druge pravne i fizičke osobe ako je to posebnim zakonom dopušteno<sup>77</sup>.

Donošenjem Zakona o komunalnoj djelatnosti i Zakon o ustanovama u Republici Hrvatskoj jasno je definiran sadržaj koncepta djelatnosti od općeg gospodarskog interesa i djelatnosti od općeg interesa koji je bio vrlo nejasan nakon osamostaljenja RH od SFRJ i implementacije pravne stečevine EU tijekom pristupnih pregovora.

### **3.2. Utjecaj zakonodavstva EU na razvoj djelatnosti od općeg interesa u RH**

Nakon osamostaljenja Republika Hrvatska kao jedan od glavnih ciljeva razvoja postavila je ulazak u punopravno članstvo Europske unije. Europsko vijeće 1993. godine definiralo je sve ključne procese koje trebaju proći potencijalni kandidati za ulazak u članstvo u EU. Ugovorom o Europskoj uniji u članku 2. opisane su vrijednosti na kojima počiva EU, a člankom 49. utvrđen je način na koji se podnosi zahtjeva za članstvo<sup>78</sup>.

Proces pristupanja može se podijeliti u nekoliko koraka. U prvom koraku potpisuje se sporazum o stabilizaciji i produživanju. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju posebna je

---

<sup>73</sup> Ibid

<sup>74</sup> čl. 1. Zakona o ustanovama, NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19.

<sup>75</sup> čl. 6. Zakona o ustanovama.

<sup>76</sup> čl. 22. Zakona o ustanovama.

<sup>77</sup> čl. 6. Zakona o ustanovama.

<sup>78</sup> Europski parlament (2021). Proširenje Unije, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/167/prosirenje-unije> (15.11.2022.)

vrsta sporazuma kojim zemlja koja ga potpisuje s EU stječe status pridruženog člana i postaje potencijalni kandidat za ulazak u članstvo. Prije potpisivanja sporazuma EU sa zemljom koja želi postati kandidat uspostavlja politički dijalog kojemu je cilj upoznati kandidata sa osnovnim vrijednostima na kojima počiva Europska unija<sup>79</sup> i informirati ga o usklađivanjima zakonodavstva, gospodarskih odnosa, tržišta i drugih područja koje zemlja mora provesti kako bi mogla postati članica EU.

U svibnju 2001. godine Republika Hrvatska je s EU potpisala Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a potpisivanju sporazuma značajno je pridonio Zagrebački summit održan 24. studenog 2000. godine koji je označio početak pregovora. Hrvatski sabor potpisani Sporazum ratificirao je 05. prosinca 2001. godine. Prije potpisivanja sporazuma Hrvatska je u pravni sustav preuzela preko 40% pravne stečevine EU, a nakon potpisivanja još je intenzivnije nastavila usklađivanje zakonodavstva, provođenje gospodarskih reformi, te jačanje institucija zaduženih za primjenu prava i drugih mjera za približavanje EU<sup>80</sup>.

Nakon potpisivanja Sporazuma RH je počela reformu svog energetskeg sektora u srpnju 2001. godine. Hrvatski sabor prihvatio je dokument koncepcije reforme koji je obuhvaćao restrukturiranje nacionalnog energetskeg poduzeća i donošenje novog zakonodavstva. Prema novoj strategiji razvoja Hrvatske, Sabor je donio novo zakonodavstvo:

- Zakon o energiji, NN 68/01,
- Zakon o tržištu električne energije, NN 68/01,
- Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 68/01, 109/01,
- Zakon o privatizaciji Hrvatske elektroprivrede, NN 32/02,
- Strategiju razvitka energetskeg sektora, NN 38/02<sup>81</sup>.

Na temelju navedenih zakona doneseni su i podzakonski akti u nadležnim tijelima vezano uz njihove obveze:

- Pravilnik o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti, NN 6/03,

---

<sup>79</sup> čl. 2. Ugovora o Europskoj uniji, C 202/13, „Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca“.

<sup>80</sup> Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (2022). Pregovori o članstvu paralelno s provedbom obveza, <https://mvpep.gov.hr/print.aspx?id=26575&url=print> (15.11.2022.)

<sup>81</sup> Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (2004). Prijedlog zakona o tržištu električne energije, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//50-03.pdf> (15.11.2022.)

- Uredba Vlade Republike Hrvatske o razdoblju za koje se izdaje dozvola za obavljanje energetske djelatnosti, NN 116/02,
- Tarifni sustav za usluge elektroenergetskih djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge, NN 101/02, 121/02 i 129/02,
- Odluka o imenovanju predsjednika, zamjenika predsjednika i članova Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti, NN 117/01,
- Statut Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti, NN 62/02, i
- Uredba o financiranju rada Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti, NN 62/02<sup>82</sup>.

Doneseni zakoni i propisi slijedili su Direktivu 2003/54/EC Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije<sup>83</sup>.

Drugi korak u procesu pristupanja bio je predaja Zahtjeva za članstvo<sup>84</sup>. Zahtjev zemlja kandidat predaje Vijeću Europske unije, a koje primljeni zahtjev upućuje Europskom vijeću na razmatranje. Zahtjev za članstvo je pismo kojim zemlja koja želi ući u članstvo argumentira svoje razloge za ulazak i navodi da je spremna da prihvati ciljeve i obveze koji iz članstva proizlaze<sup>85</sup>.

Hrvatska je zahtjev za članstvo podnijela u Ateni 21. veljače 2003. godine. Vijeće EU nakon dva mjeseca od podnošenja zahtjeva dalo je mandat Europskoj Komisiji da izradi mišljenje o Zahtjevu Hrvatske. Komisija je 10. srpnja 2003. godine predala Hrvatskoj Upitnik sa 4560 pitanja. Odgovori na pitanja Komisiji su uručeni 09. listopada 2003. godine, a pozitivno mišljenje (avis) o hrvatskom zahtjevu Komisija je donijela 20. travnja 2004. godine<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (2004). Prijedlog zakona o tržištu električne energije, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//50-03.pdf> (15.11.2022.)

<sup>83</sup> Ibid

<sup>84</sup> čl. 49. Ugovora o Europskoj uniji: „Svaka europska država koja poštuje vrijednosti iz članka 2. i koja se obvezuje promicati ih, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. O tom se zahtjevu obavješćuju Europski parlament i nacionalni parlamenti. Država podnositeljica zahtjeva svoj zahtjev upućuje Vijeću, koje odlučuje jednoglasno nakon savjetovanja s Komisijom i nakon dobivene suglasnosti Europskog parlamenta, koji odlučuje većinom svojih članova. Uzimaju se u obzir uvjeti prihvatljivosti koje je dogovorilo Europsko vijeće. Uvjeti primanja u članstvo i prilagodbe Ugovora na kojima se Unija temelji koje to primanje povlači za sobom predmetom su sporazuma između država članica i države podnositeljice zahtjeva. Taj se sporazum podnosi na ratifikaciju svim državama ugovornicama u skladu s njihovim ustavnim odredbama“.

<sup>85</sup> Europski parlament (2021). Proširenje Unije, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/167/prosirenje-unije> (15.11.2022.)

<sup>86</sup> Ibid

Europska komisija odgovore iz Upitnika koristila je za procjenu spremnost Hrvatske da preuzme i ispuni uvjete za članstvo kako bi dobila službeni status kandidata. Komisija u procjeni spremnosti sastavlja dva dokumenta: mišljenje i preporuke. Mišljenje je dokument u kojem Komisija izražava pozitivan ili negativan stav, da li je zemlja kandidat spremna ispuniti uvjete koji se od nje očekuju prije ulaska u članstvo. Preporuka je dokument koji sadrži poglavlja koja će se otvoriti u procesu pregovaranja. Mišljenje i preporuku o potencijalnom kandidatu Komisija šalje Europskom vijeću kako bi ono moglo donijeti konačnu odluku. Nakon dobivenog pozitivnog mišljenja Komisija je RH 18. lipnja 2004. godine dodijelila status države kandidata za ulazak u punopravno članstvo u EU. Pristupni pregovori otvoreni su 03. listopada 2005. godine<sup>87</sup>.

Nakon službenog otvaranja pregovora počeo je postupak analitičkog pregleda usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU (*screening*) u 35 poglavlja, a 15 poglavlje bila je energetika. Komisija je *screening* u poglavlju energetike počela 15.05.2006. godine i završila ga kroz 30 dana. Nakon provedbe *screeninga* ocijenila je da je područje energetike uglavnom usklađeno s pravnom stečevinom EU, a za zatvaranje poglavlja Komisija je ocijenila da je potrebno „uložiti određeni napor“. Pregovori u poglavlje 15 otvoreni su sredinom 2008. godine, a poglavlje je zatvoreno krajem 2009. godine<sup>88</sup>.

Zakonom o tržištu električne energije, u hrvatsko zakonodavstvo prenesena je 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<sup>89</sup>.

Hrvatska je preuzimanje pravne stečevine EU od 2001. godine prilagođavala svoje zakonodavstvo zakonodavstvu EU, a njegovim preuzimanjem preuzela je i vrijednosti na kojima se temelji Unija, ali za razliku od drugih zemlja sa sličnom upravnom i pravnom tradicijom nije imala poseban zakon o javnim službama već su se opće zakonske odredbe kojima su regulirane pravna pitanja vezana uz poslovanje javnih službi nalazile u nekoliko zakona. U 2018. godini Hrvatska je započela postupak donošenja novog zakonodavstva za uređenje pitanja vezanih uz javne službe. Prvi je donesen Zakon o komunalnom gospodarstvu, a zatim je pristupila i izmjeni Zakona o ustanovama.

---

<sup>87</sup>Europski parlament (2021). Proširenje Unije, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/167/prosirenje-unije> (15.11.2022.)

<sup>88</sup> Ibid

<sup>89</sup> Odluka o proglašenju Zakona o tržištu električne energije, NN 22/13.

U Zakon o komunalnom gospodarstvu uneseni su elementi koji određuju posebni status komunalnih djelatnosti kao lokalnih javnih službi koje se obavljaju pod posebnim režimom. Pored koncepta javne službe u navedeni Zakon o komunalnom gospodarstvu uveden je i pojam djelatnosti od općeg interesa kako bi pojam služba/usluga povezala sa pravnom stečevinom (*acquisa*) EU<sup>90</sup>. Zakonom o komunalnom gospodarstvu definirano je načelo javne službe (čl. 8), u članku 34. stavak 3. navedeno je da trgovačko društvo koje pored komunalne djelatnosti koja mu je povjerena kao djelatnost od općeg interesa i obavlja i druge gospodarske djelatnosti za njih je obvezno voditi posebno računovodstvo. Za pravne osobe koje pored djelatnosti od općeg interesa pružaju i gospodarske djelatnosti, a ne vode odvojeno računovodstvo u članku 123., stavak 2. propisana je novčana kazna za taj prekršaj. U članku 65. Zakona o komunalnom gospodarstvu definirano je da je građenje komunalne infrastrukture od interesa za Republiku Hrvatsku, a navedenom zakonskom odredbom i ona komunalna infrastruktura koja će se izgraditi biti će stavljena pod posebni režim i služiti će za zadovoljene javnog interesa.

Osim što je Zakon o komunalnoj djelatnosti proglasio komunalne djelatnosti javnim službama uveo je i novu kategoriju kao što je djelatnosti od općeg interesa i definirao koje su to djelatnosti u RH, te povezoao terminologiju o „djelatnostima od općeg interesa“ koja se koristi u hrvatskom zakonodavstvu sa terminologijom pravne stečevine EU<sup>91</sup>.

Značajnim izmjenama Zakona o ustanovama 2019. godine, a koji donesen još 1993. godine regulirano je da je ustanova primarni oblik obavljanja javnih službi. Ustanove su vrsta neprofitnih organizacija, a izmjenama Zakona, ustanove koje se osnivaju radi obavljanja djelatnosti ili djela djelatnosti koja je određena kao javna služba osnivaju se kao javne ustanove<sup>92</sup>. Može ih osnovati Republika Hrvatska, jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave, te druge pravne i fizičke osobe ako je to izrijekom posebnog zakona dopušteno. U Zakonu o ustanovama nigdje se ne navodi pojam „služba/usluga od općeg interesa“ već se koristi pojam „djelatnost od općeg interesa“ što ponovno unosi nedosljednost u zakonodavnu terminologiju i nastavlja se korištenje različitih pojmova za „djelatnosti od općeg interesa“<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Đulabić, V. (2006). Op.cit., str. 31-32.

<sup>91</sup> Đulabić, V. (2006). Op.cit., str. 31-32.

<sup>92</sup> čl. 6. Zakona o ustanovama, NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, 151/22.

<sup>93</sup> Đulabić, V. (2006). Op.cit., str. 33.

Hrvatski sabor i u novim zakonima koji su stupili na snagu 2020. godine nije konačno izbrisao loš prijevod s engleskog jezika vezan uz korištenje pojmova „javni“ i „opći“, te se oni i dalje koriste i stvaraju terminološke razlike. Zakonom o komunalnom gospodarstvu i Zakonom o ustanovama nastavljen je sektorski pristup djelatnostima javnih službi umjesto općeg, te se svaki upravni resor zbog tog pristupa razvija na svoj način zbog čega je vrlo teško dobiti uvid kako se u Hrvatskoj razvijaju službe od općeg interesa. Kako Hrvatska već 20. godina provodi harmonizaciju zakonodavstva s zakonodavstvom EU ona još uvijek nije ostvarena, a harmonizacija se ne može provesti ako se u hrvatskom zakonodavstvu ne koristi isti pojava za sve javne službe kako bi ih se zatim prema zakonodavstvu EU moglo klasificirati u službe od općeg gospodarskog interesa i službe od općeg interesa, uvesti potkategorije i pratiti njihov razvoj<sup>94</sup>.

### **3.3. Struktura elektroenergetskog sektora Republike Hrvatske**

Republika Hrvatska nakon odvajanja od SFRJ pokrenula je tranziciju gospodarstva iz planskog u tržišno. Provođenje tranzicije gospodarstva zahtijevalo je promjenu formalno-pravnog oblika, organizacijskog i vlasničkog. Društvenog vlasništva prvo je trebalo pretvoriti u državno vlasništvo. Ustavom Republike Hrvatske donesenim 1990. godine<sup>95</sup> ukinuto je društveno vlasništvo, a do donošenja Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima<sup>96</sup> pretvorba društvenog vlasništva provodila se prema nizu posebnih propisa na temelju kojih su se vršile pretvorbe društvenopravnih subjekata u cjelini kao pravnih osoba, pretvorba sredstava pravne osobe ili direktna pretvorba stvari u društvenom vlasništvu<sup>97</sup>.

Sabor Republike Hrvatske 26. srpnja 1990. godine donio je Zakon o elektroprivredi<sup>98</sup>. Na temelju donesenog Zakona osnovano je javno poduzeće pod nazivom tvrtke „Hrvatska elektroprivreda (HEP). HEP je osnovan za poslove proizvodnje, prijenosa, distribucije električne energije i upravljanje elektroenergetskim sustavom<sup>99</sup> radi trajne i sigurne opskrbe

---

<sup>94</sup> Đulabić, V. (2006). Op.cit., str. 33.

<sup>95</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90.

<sup>96</sup> Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 91/96.

<sup>97</sup> Jug, J. (2014). Pretvorba prava vlasništva prema prijelaznim i završnim odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, [https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/JugJ\\_Pretvorba-prava-vlasnistva-prema-prijelaznim-i-završnim-odredbama-ZVDSP.pdf](https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/JugJ_Pretvorba-prava-vlasnistva-prema-prijelaznim-i-završnim-odredbama-ZVDSP.pdf) (16.11.2022.)

<sup>98</sup> Zakon o elektroprivredi, NN 31/90.

<sup>99</sup> čl. 1. i 2. Zakona o elektroprivredi.

hrvatskih potrošača kvalitetnom električnom energijom, te za upravljanje gospodarskim razvojem zemlje i stabilnošću hrvatskog elektroenergetskog sustava u cjelini.<sup>100</sup>

HEP-om je objedinjeno 119 samostalnih elektroprivrednih subjekata koji su poslovali u Hrvatskoj i bili udruženi u Zajednicu elektroprivrednih organizacija Hrvatske (ZEOH). Nakon međunarodnog priznanja Republike Hrvatske HEP je prekinuo sve poslove sa Zajednicom Jugoslovenske elektroprivrede i uključio se u punopravno članstvo međunarodnih strukovnih asocijacija kao što su UCPTE, IAEA i druge<sup>101</sup>.

Elektroenergetski sektor RH bio je kao i u drugim europskim zemljama vertikalno integrirani monopol u vlasništvu države. Nakon donošenja Zakon o privatizaciji Hrvatske elektroprivrede, NN 32/02 i prema Zakonu o trgovačkim društvima HEP d.d. podijeljen je i organiziran kao koncern pod nazivom HEP Grupa. HEP Grupu vodi vladajuće društvo HEP d.d. (uvodi se korporativno upravljanje) koje na novoosnovana niža društva ima prevladavajući utjecaj (i na ostala društva koja su određena energetsom djelatnošću izvan energetske sektora), a to su društva: HEP Proizvodnja d.o.o., HEP-Prijenos d.o.o., HEP-Distribucija d.o.o., HEP-Opskrba d.o.o., HEP-Plin d.o.o., HEP-Toplinarstvo d.o.o., Toplinarstvo Sisak d.o.o.<sup>102</sup>.

Novoosnovana samostalna društva nastavila su djelovati unutar HEP Grupe ne mijenjajući načela i način rada. Takva situacija nije omogućila da se novom organizacijom rada HEP Grupe automatizmom organizira tržište električne energije niti da se hrvatsko tržište električne energije poveže s tržištem električne energije u Europskoj uniji. Glavnu prepreku uspostavi otvorenog tržišta i njegovom povezivanju predstavljao je nedefinirani status novoosnovanih društva kako formalno-pravno tako i tehnički koji je trebao urediti Zakon o energiji i Zakon o tržištu električne energije. Najveću prepreku za uspostavljanje otvorenog tržišta električne energije očitovale se u statusu „povlaštenih kupaca“. Osim nedovoljne definiranosti postupka prihvata povlaštenog kupca, uspostavu otvorenog tržišta kočio je i neodgovarajući model vođenja elektroenergetskog sustava i organizacije tržišta električne energije djelovanjem energetske subjekta tj. nezavisnog operatora sustava i tržišta koji je izdvojen iz vertikalnog ustroja Hrvatske elektroprivrede. Takav model vođenja i organizacije

---

<sup>100</sup> čl. 8. Zakona o elektroprivredi.

<sup>101</sup> HEP (2015). 25 godina HEP-a kao javnog poduzeća u vlasništvu Republike Hrvatske, <https://www.hep.hr/25-godina-hep-a-kao-javnog-poduzeca-u-vlasnistvu-republike-hrvatske/2638> (16.11.2022.)

<sup>102</sup> Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (2004). Prijedlog zakona o tržištu električne energije, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//50-03.pdf> (15.11.2022.)



tržišta električne energije u nekim zemljama Europe napušten je nakon pokušaja implementacije kada se pokazao nefunkcionalnim nakon čega su uslijedile daljnje reforme koje su otklonile nedorečenosti i kočile razvoj otvorenog tržišta električne energije (primjer Grčke i Italije)<sup>103</sup>.

Na temelju Zakona o tržištu električne energije (NN 68/01) formirano je Vijeće za regulaciju energetske djelatnosti (VRED)<sup>104</sup>, a odlukom Vlade RH osnovano je trgovačko društvo Hrvatski nezavisni operator sustava i tržišta d.o.o. (HNOSIT) koji je kasnijim promjenama zakona ugašen. Teškoće u reformi elektroenergetskog sustava RH proizlazile su i iz dvojbene uloge operatora koji je prema donesenom Zakonu o tržištu električne energije trebao obavljati funkciju planiranja proizvodnje i nabavu električne energije za tarifne kupce, a ta funkcija prema navedenom Zakonu dodana je nositelju obveze javne usluge tj. HEP-u. Takvo djelovanje operatora tržišta u suprotnosti je sa Zakonom o trgovačkim društvima, jer je poslovni rezultat HEP Grupe izravno je povezan s aktivnostima proizvodnje i nabave električne energije za potrebe tarifnih kupaca pa je nelogično i neprihvatljivo da planiranje poslova obavljan neko neovisno tijelo izvan HEP Grupe. Problem koji je u reformi imala RH u članicama EU riješen je uspostavom operatora prijenosnog sustava kao jedinstvenog energetske subjekta<sup>105</sup>.

Kako Zakon o električnoj energiji donesen 2001. godine nije osigurao uspostavu nacionalnog tržišta električne energije nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju prema smjernicama EU, HEP Grupa je u poslovima opskrbe električnom energijom trebala izgubiti svoj monopolistički položaj, a to je bio jedan od uvjeta za pridruživanje u EU. Novi Zakon o tržištu električne energije trebao je normativno uskladiti hrvatsko zakonodavstvo sa zahtjevom Direktive 2003/54/EC posebno vezano uz jedinstvenog operatora prijenosnog sustava koji će obavljati poslove vođenje sustava i prijenos električne energije, zatim uvođenje operatora distribucijskog sustava u novi zakon, te izdvajanje operatora tržišta izvan organizacijske strukture HEP Grupe.

Novi Zakon o tržištu električne energije donesen je 2004. godine (NN 177/04), a njime je ugašeno društvo HNOSIT i HEP-u d.d. je dana obveza osnivanja trgovačkog društva za

---

<sup>103</sup> Ibid

<sup>104</sup> Statut Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti, NN 62/02.

<sup>105</sup>Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (2004). Prijedlog zakona o tržištu električne energije, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//50-03.pdf> (15.11.2022.)

obavljanje organizirane djelatnosti regulacije tržišta električne energije kao javne usluge koje će biti u vlasništvu RH. Hrvatski operator tržišta energije d.o.o. (HROTE) osnovan je 2005. godine za organiziranje djelatnosti tržišta električne energije i tržišta plina kao javne usluge pod nadzorom Hrvatske energetske regulatorne agencije (HERA)<sup>106</sup>. Zakon o tržištu električne energije donesen 2004. godine omogućio je novi ustroj HEP Grupe upravljački, računovodstveno i pravno tj. omogućio je razdvajanje društava koja obavljaju regulirane djelatnosti kao što su prijenos i distribucija električne energije od nereguliranih djelatnosti kao što je proizvodnja i opskrba.

Nakon razdvajanja djelatnosti HEP Grupa je javno regulirani koncern kojim upravlja vladajuće društvo HEP d.d. U 100% vlasništvu HEP-a nalazi se 13 ovisnih društva i ima 50% udjela u dva druga društva<sup>107</sup>. HEP d.d. u 100% je vlasništvu Republike Hrvatske, a organizacijska struktura HEP-a zadržana je do danas<sup>108</sup>. U 2007. godini hrvatsko tržište električne energije liberalizirano je u smislu poduzetništva, a iz stanovišta kućanstava 2008. godine. Svi kupci na tržištu stekli su status povlaštenog kupca koji im je dao pravo da sami odaberu svog opskrbljivača i s njime ugovore cijenu električne energije<sup>109</sup>.

Danas tržište Republike Hrvatske opskrbljuje električnom energijom sljedeći energetski subjekti koji su dozvolu za obavljanje djelatnosti dobili od HROTE, a aktivni opskrbljivači 2022. godine su:

- HEP – Opskrba d.o.o.
- HEP – Elektra d.o.o.,
- GEN-I Zagreb d.o.o.,
- E.ON Energija d.o.o.,
- PETROL d.o.o.,
- MET Croatia Energy Trade d.o.o. i
- ENNA Opskrba d.o.o.<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> HROTE, <https://www.hrote.hr/hrote> (15.11.2022.)

<sup>107</sup> U 100% vlasništvu HEP-a: HEP Proizvodnja d.o.o., HEP Operator distribucijskog sustava d.o.o., HEP Elektra d.o.o., HEP Opskrba d.o.o., HEP Toplinarstvo d.o.o., HEP Plin d.o.o., HEP ESCO d.o.o., HEP Trgovina d.o.o., HEP Upravljanje imovinom d.o.o., Plomin Holding d.o.o., HEP Telekomunikacija d.o.o., HOPS d.o.o., Energetski park Kolart d.o.o., a u 50% vlasništvu su društva NE Krško d.o.o., i LNG Hrvatska d.o.o., <https://www.hep.hr/drustva-hep-grupe/29> (15.11.2022.)

<sup>108</sup> HEP Grupa (2022). Društva HEP Grupe, <https://www.hep.hr/drustva-hep-grupe/29> (15.11.2022.)

<sup>109</sup> HROTE (2008). Povlaštenu kupac, <https://www.hrote.hr/povlasteni-kupci-378> (15.11.2022.)

<sup>110</sup> HROTE (2022). Opskrbljivači, <https://www.hrote.hr/opskrbljivaci> (15.11.2022.)

Zakon o tržištu električne energije (NN 111/21) koji je stupio na snagu 2021. godine u članku 9. navodi da „kupci mogu istodobno imati više od jednog ugovora o opskrbi električnom energijom pod uvjetom da imaju posebna obračunska mjesta“.

Hrvatsko tržište kada je kupcima omogućilo da slobodno odaberu opskrbljivača električnom energijom i s njim sklope ugovor o opskrbi u pravom smislu postalo je otvoreno tržište električne energije i povezano s unutarnjim tržištem drugih članica EU. HEP kao pružatelj javne usluge u RH kupcima osigurava zaštitu vrijednosti na kojima se temelji koncept usluga od općeg gospodarskog interesa.

### **3.4. Regulatorna tijela na hrvatskom tržištu električne energije**

Republika Hrvatska donosi regulatorni okvir za pružanje energetske usluge na tržištu, a regulatorna tijela djeluju u regulatornom okviru. Regulatorna tijela imaju veliku važnost za tržište, jer pružaju sigurnost opskrbe, zadovoljenje energetske potreba građana i prihvatljive cijene električne energije na tržištu. Prije ulaska u EU Hrvatska je imala isključivu nadležnost za reguliranje energetske djelatnosti, a liberalizacijom tržišta na jedinstvenom europskom tržištu nadležnost u regulaciji dijeli s EU prema novom modelu službi od općeg gospodarskog interesa u koju spada i elektroenergetska djelatnost<sup>111</sup>.

Nakon reforme elektroenergetskog sektora u EU proizvodnju električne energije i drugih energija u rukama je privatnog sektora, a tržište je regulirano od strane zajedničkog europskog tržišta prema uvjetima koji su definirani za elektroenergetski sektor. Za uspostavljanje balansa između privatnog sektora koji se bavi proizvodnjom električne energije i javnog sektora koji osigurava sigurnost opskrbe električnom energijom po prihvatljivim uvjetima i cijenama EU zajedno s državama članicama za zaštitu javnog interesa izrađuje regulatorni okvir u kojem djeluju regulatorna tijela država članica i krovna tijela koja osiguravaju ujednačavanje prakse i postupanje u EU<sup>112</sup>.

Republika Hrvatska mora osigurati svim korisnicima da mogu sami izabrati dobavljača električne energije i promijeniti ga kada to žele, a promjenu mogu provesti uz pomoć

---

<sup>111</sup> Klarić, M. (2015). Regulatorna tijela na energetskom tržištu plina i električne energije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 52, No. 3, str. 665.

<sup>112</sup> Ibid, str. 668.

operatora distribucijskog sustava u zakonom predviđenom roku. Prema članku 3., st. 71., Zakona o tržištu električne energije operator distribucijskog sustava je pravna ili fizička osoba odgovorna za pogon, vođenje, održavanje, razvoj i izgradnju distribucijske mreže za distribuciju električne energije. Opskrbljivač električnom energijom je elektroenergetski subjekt koji obavlja djelatnost opskrbe i u obavljanju svoje djelatnosti dužan je informirati potrošače o njihovim pravima i pravu na žalbu<sup>113</sup>.

S jedne strane na tržištu električne energije nalaze se operatori (operator distribucijskog sustava, operator prijenosnog sustava, operator sustava, operator tržišta električne energije), a na drugoj strani nalaze se regulatorna tijela koja nadziru rad operatora na tržištu. U prvom stupnju nalaze se nacionalna regulatorna tijela, a Agencija za suradnju energetske regulatornih tijela (dalje: ACER) je drugostupanjsko tijelo.

ACER je uspostavljena trećim paketom energetske zakonodavstva EU tj. Direktivom 2009/713/EC. Glavna svrha njenog uspostavljanja bila je suradnja s nacionalnim regulatorima, pružanje pomoći u izgradnji jedinstvenog unutarnjeg tržišta, usvajanje individualnih odluka na tehničkoj razini i kontrola rada nacionalnih regulatora da svoj posao obavljaju sukladno Direktivi 2009/713/EC.

Pored navedenih zadaća ACER nadzire i regionalnu suradnju između operatora prijenosnog sustava. Operator prijenosnog sustava je pravna ili fizička osoba odgovorna za pogon i vođenje, održavanje, razvoj i izgradnju prijenosne mreže na određenom području, prekograničnih prijenosnih vodova prema drugim prijenosnim mrežama kao i zajedničkih postrojenja prema distribucijskoj mreži kako bi se dugoročno osigurala sposobnost prijenosne mreže za zahtjeve prijenosa električne energije (čl. 3., st. 72. Zakon o tržištu električne energije). Suradnja između operatora prijenosnog sustava posebno je važna, jer oni osiguravaju da je sustav između zemalja članica efikasan i stabilan.

ACER ima i važnu savjetničku ulogu u suradnji s nacionalnim upravnim tijelima, te koordinira i nadopunjuje rad nacionalnih regulatornih tijela, pomaže u oblikovanju pravila europske mreže, savjetuje europske institucije o pitanjima električne energije i plina, prati

---

<sup>113</sup> čl. 3., st. 79. Zakona o tržištu električne energije, NN 111/21.

tržište električne energije kako bi se osigurali jednaki uvjeti svim sudionicima na tržišta<sup>114</sup>. Radom Agencije rukovodi direktor uz pribavljenu suglasnost Upravnog odbora. Direktor je odgovoran za rad, rezultate rada i predstavljanje Agencije. Upravni odbor ima 9 članova, a svaki član ima svog zamjenika. Dva člana upravnog odbora i njihove zamjene u izboru treba poduprijeti Komisija, dva člana i zamjene Parlament, a pet članova i njihove zamjene moraju imati potporu Europskog vijeća. Agencija je neovisna u svom radu i ne može primati instrukcije od nacionalnih vlada, a njen rad financira se iz sredstava općeg proračuna Europske unije<sup>115</sup>.

Nacionalni regulator tržišta električne energije u RH je Hrvatska energetska regulatorna agencija (daje: HERA). HERA je osnovana Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti (NN 177/04) koji je donesenim 2004. godine kojim je uređena uspostava i provođenje sustava energetske djelatnosti, postupak osnivanja tijela za regulaciju energetske djelatnosti i druga pitanja važna za navedenu djelatnost<sup>116</sup>. HERA je osnovana kao samostalna, neovisna i neprofitna javna ustanova koja treba uspostaviti i regulirati energetske djelatnosti u Republici Hrvatskoj. Sjedište HERA-e je u Zagrebu, a njezin rad je javan<sup>117</sup>. Osnivač HERA-e je Republika Hrvatska, osnivačka prava ostvaruje Vlada Republike Hrvatske, a za svoj rad HERA je odgovorna Hrvatskom saboru<sup>118</sup>.

Poslovi HERA-e su od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, a ona ih obavlja na temelju javnih ovlasti<sup>119</sup>. Osim obveza, nadležnosti i odgovornosti koje proizlaze iz Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, HERA ima obveze, nadležnosti i odgovornosti koje proizlaze iz pojedinačnih odredbi Zakona o energiji (NN 120/12, 14/14, 95/15, 102/15, 68/18)) i zakona kojima se uređuje obavljanje pojedinih energetske djelatnosti (članak 13. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti). HERA je samostalna u poduzimanju svih organizacijskih i drugih mjera potrebnih za nesmetano obavljanje funkcija i ispunjavanje obveza u skladu sa navedenim zakonima.

Osnovni poslovi HERA su:

---

<sup>114</sup> Europska unija (2022). ACER, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/agency-cooperation-energy-regulators-acer\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/agency-cooperation-energy-regulators-acer_hr) (15.11.2022.)

<sup>115</sup> <sup>115</sup> Klarić, M. Op.cit., str. 672-673.

<sup>116</sup> čl. 1. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12, 68/18.

<sup>117</sup> čl. 7., st. 3. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti.

<sup>118</sup> čl. 8., st. 2. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti.

<sup>119</sup> čl. 9. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti.

- izdavanje, produženje i prijenos dozvola za obavljanje energetske djelatnosti,
- nadzor energetskih subjekata u obavljanju energetske djelatnosti,
- nadzor provođenja odredbi o razdvajanju u skladu sa zakonom kojim je uređen energetski sektor i energetska djelatnost,
- nadzor odvojenog vođenja poslovnih knjiga, nadzor poštivanja zabrane subvencija između energetskih djelatnosti,
- nadzor poštovanja načela transparentnosti, objektivnosti i nepristranosti u radu operatera tržišta energije,
- izdavanje rješenja o stjecanju statusa povlaštenog proizvođača, te privremeno ili trajno oduzimanje statusa,
- donošenje metodologija tj. tarifnih sustava u skladu sa zakonom,
- donošenje ili odobravanje cijena, iznosa tarifnih stavki i naknada u skladu s metodologijom,
- odobravanje planova investicija, razvoja i izgradnje sustava u skladu sa zakonom,
- nadzor rada operatera prijenosnog, transportnog i distribucijskog sustava, vlasnika sustava ili korisnika sustava u pridržavanju obveza propisanih Zakonom i zakonima EU,
- suradnja s ACER, provođenje pravno obvezujućih odluka ACER-a i Komisije,
- podnošenje izvješća o radu Hrvatskom saboru, izvještavanje drugih mjerodavnih tijela, ACER-a, Komisije i drugih tijela EU o poduzetim aktivnostima i postignutim rezultatima, izdanim, produženim i prenesenim dozvolama, i drugi poslovi vezani za nadzor tržišta električne energije<sup>120</sup>.

S radom HERA upravlja Upravno vijeće. Upravno vijeće ima pet članova od kojih je jedan predsjednik Upravnog vijeća, a jedan njegov zamjenik. Predsjednika i članove Upravnog vijeća imenuje Hrvatski sabor na vrijeme od sedam godina s mogućnošću još jednoga izbora<sup>121</sup>. Članovi Upravnog vijeća HERA-e ne mogu biti osobe koje su vlasnici, dioničari, ili imaju udjele veće od 0,5% temeljnog dioničkog kapitala u energetskim subjektima kako bi se očuvao neovisan rad HERA-e. Članovi Upravnog vijeća HERA-e ne mogu biti aktivni članovi bilo koje političke stranke, ne smiju obavljati poslove za druge energetske subjekte, njihove podružnice odnosno ne smiju sudjelovati u bilo kojem sukobu interesa<sup>122</sup>.

<sup>120</sup> čl. 11. Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti.

<sup>121</sup> čl. 23., st. 4. Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti.

<sup>122</sup> čl. 25. Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti.

HERA posredstvom Savjeta za regulatorne poslove i zaštitu potrošača, potiče zaštitu krajnjih kupaca energije. Sukladno Zakonu o regulaciji energetske djelatnosti u cilju ostvarivanja svoje funkcije zaštite krajnjih kupaca HERA odlučuje o prigovorima koji su joj upućeni o postupanju operatora prijenosnog odnosno transportnog ili distribucijskog sustava, a u vezi s neispunjenjem obveza koje se odnose na obavljanje reguliranih energetske djelatnosti sukladno energetske zakonima<sup>123</sup>.

Prema odredbama Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, HERA aktivno sudjeluje u slijedećim područjima zaštite kupaca energije:

- provodi nadzor nad energetske subjektima, nadzor nad kvalitetom usluga energetske subjekata, putem prikupljanja i obrade podataka u vezi s djelatnostima energetske subjekata u području zaštite kupaca energije i kroz suradnju s ministarstvima i nadležnim inspekcijama,
- putem Savjeta za regulatorne poslove i zaštitu potrošača,
- rješava pojedinačne Žalbe i prigovore kupaca, na temelju javnih ovlasti sukladno Zakonu o regulaciji energetske djelatnosti, i
- u slučaju potrebe podnosi optužne prijedloge nadležnom sudu za pokretanje prekršajnog postupka<sup>124</sup>.

HERA ostvaruje i aktivnu međunarodnu suradnju s energetske regulatornim agencijama u zemljama regije i zemljama članicama Europske unije. Najveći dio suradnje odvija se kroz članstvo u udruženjima regulatornih tijela na europskoj razini i djelovanjem predstavnika HERA-e u stručnim radnim grupama navedenih udruženja. HERA je 2013. godine primljena u članstvo Vijeća europske energetske regulatora (Council of European Energy Regulators) od ulaska u članstvo aktivno sudjeluje u njegovom radu<sup>125</sup>.

### **3.5. Operatori električne energije u Republici Hrvatskoj**

---

<sup>123</sup> Staničić, F. (2019). Bilateralni projekt „Pravna analiza postojećeg energetske zakonodavstva u Republici Sloveniji i Republici Hrvatskoj i preporuke za poboljšanja, [https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Kratak\\_prikaz\\_rjesavanja\\_sporova\\_izmedju\\_potrosaca\\_i\\_ops\\_krblijivaca\\_elektrinom\\_energijom.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Kratak_prikaz_rjesavanja_sporova_izmedju_potrosaca_i_ops_krblijivaca_elektrinom_energijom.pdf) (17.11.2022.)

<sup>124</sup> HERA, <https://www.hera.hr/hr/html/djelokrug.html> (17.11.2022.)

<sup>125</sup> HERA (2013). Priopćenje, [https://www.hera.hr/hr/docs/2013/Priopcenje\\_2013-07-16.pdf](https://www.hera.hr/hr/docs/2013/Priopcenje_2013-07-16.pdf) (17.11.2022.)

HEP d.d. 2005. godine osnovao je Hrvatskog operatora tržišta energije d.o.o. (dalje: HROTE), a 23.10.2007. godine u potpunosti je svoja vlasnička prava prenio na Republiku Hrvatsku koja je danas njegov jedini vlasnik. HROTE je osnovan za obavljanje javne usluge organiziranja tržišta električne energije u skladu s odredbama Zakona o energiji i Zakona o tržištu električne energije. Zakonom o tržištu električne propisane su odgovornosti svih subjekata na tržištu uključujući i HROTE i definiran je zakonodavni okvir na temelju kojeg HROTE obavlja svoju djelatnost<sup>126</sup>. Osnove zadaće HROTE-a na tržištu električne energiju su:

- donošenje tržišnih pravila po kojima postupaju svi sudionici tržišta električne energije,
- vođenje evidencije subjekata koji sudjeluju na tržištu električne energije,
- evidentiranje ugovornih obveza između subjekata na tržištu električne energije,
- izrada tržišnih planova za dan unaprijed,
- obračun energije uravnoteženja i
- analiza tržišta električne energije i predlaganje mjera za unapređenje tržišta<sup>127</sup>.

U Republici Hrvatskoj postoje dva tržišta električne energije: bilateralno tržište i tržište CROPEX. Na početku razvoja otvorenog tržišta u RH je odabran model bilateralnog tržišta koji je Pravilima o organiziranju tržišta električne energije (NN 121/15) nadograđen modelom bilančnih grupa u kojima se električnom energijom trguje bilateralnim ugovorima. CROPEX (eng. *Croatian Power Exchange*) je hrvatska burza električne energije. Burza je osnovana s ciljem osiguranja središnjeg mjesta za organiziranu, sigurnu, razvidnu i anonimnu trgovinu električnom energijom između sudionika na tržištu i članova burze. Zaključne kupoprodajne transakcije između prodavatelja i kupaca odvijaju se na unutardnevnom tržištu i tržištu za dan unaprijed<sup>128</sup>.

Pravilima o organiziranju tržišta definirane su obveze i odgovornosti bilančnih grupa. Bilančne grupe sastoje se od sudionika tržišta električne energije koji su sa voditeljem bilančne grupe sklopili ugovor o članstvu u bilančnoj grupi. Bilančne grupe na tržištu električne energije podijeljene su u dvije skupine:

- tržišnu bilančnu grupu u kojoj se nalaze proizvođači, trgovci i opskrbljivači tržišta električne energije, i

---

<sup>126</sup> HROTE (2017). Godišnji izvještaj o poslovanju u 2016. godini, [https://files.hrote.hr/files/Financije/Godisnji\\_izvjestaj\\_o\\_poslovanju\\_u\\_2016\\_godini.pdf](https://files.hrote.hr/files/Financije/Godisnji_izvjestaj_o_poslovanju_u_2016_godini.pdf) (18.11.2022.)

<sup>127</sup> HROTE, <https://www.hrote.hr/hrote> (18.11.2022.)

<sup>128</sup> CROPEX, <https://www.cropex.hr/hr/o-nama.html> (18.11.2022.)



- posebnu bilančnu grupu koju čini: HROTE EKO bilančna grupa, HOPS bilančna grupa operatora prijenosnog sustava, HEP-ODS bilančna grupa operatora distribucijskog sustava i CROPEX – bilančna grupa burze električne energije<sup>129</sup>.

EKO bilančna grupa je grupa koju čine proizvođači električne energije i druge osobe koje obavljaju djelatnost proizvodnje električne energije i imaju pravo na poticajnu cijenu na temelju sklopljenog ugovora o otkupu proizvedene električne energije s HROTE. Prema Zakonu o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji HROTE je određen za voditelja EKO bilančne grupe. HROTE kao voditelj ima obvezu vođenja grupe, planiranja proizvodnje električne energije za EKO bilančnu grupu i prodaju proizvedene električne energije od strane članova EKO bilančne grupe na razvidan i neposredan način na tržištu električne energije. HROTE na temelju Zakona o OIEiVUK obavezan je snositi i troškove uravnoteženja prema operatoru prijenosnog sustava zbog odstupanja satnih planova proizvodnje električne energije od realiziranih sati isporuka električne energije od EKO bilančne grupe<sup>130</sup>.

HOPS bilančna grupa operatora prijenosnog sustava ima samo jednog člana koji je ujedno i voditelj bilančne grupe, a to je Hrvatski operator prijenosnog sustava. Zadaća HOPS-a je vođenje elektroenergetskog sustava RH, prijenos električne energije, razvoj, održavanje i izgradnja nove prijenosne mreže kako bi se osigurala redovita i pouzdana opskrba svih korisnika na tržištu električne energije RH. Nakon ulaska RH u Europsku uniju HOPS posluje kao neovisni operator koji je izvan matičnog društva Hrvatske elektroprivrede<sup>131</sup>.

HEP-ODS bilančna grupa operatora distribucijskog sustava je bilančna grupa koju vodi HEP-ODS. HEP-ODS nalazi se u sastavu HEP-a i pruža usluge distribucije električne energije na tržištu. Usluga obuhvaća pristup i korištenje mreže, a HEP-ODS odgovoran je i za kvalitetu isporučene električne energije i sigurnost opskrbe svim kupcima. Zadaće HEP-ODS su vođenje, razvoj, izgradnja i održavanje distribucijske mreže, te osiguravanje sposobnosti mreže za njeno daljnje širenje u budućnosti<sup>132</sup>.

Bilateralni ugovori su ugovori koji se na tržištu električne energije sklapaju između opskrbljivača, trgovaca ili proizvođača (prekogranichnoj razmjeni, uvoz-izvoz).

---

<sup>129</sup>čl. 3. Pravila o organiziranju tržišta električne energije, NN 121/15.

<sup>130</sup> HROTE, <https://www.hrrote.hr/eko-bilancna-grupa> (12.04.2023.)

<sup>131</sup> Ibid

<sup>132</sup> HEP-ODS, <https://www.hep.hr/ods/> (12.04.2023.)

Ugovorne strane u bilateralnim ugovorima mogu biti:

- član bilančne grupe – voditelj bilančne grupe (na primjer ugovor proizvođača električne energije iz obnovljivih izvora i HROTE kao voditelje EKO bilančne grupe),
- voditelji bilančne grupe – voditelj bilančne grupe (ugovor voditelja EKO bilančne grupe i voditelja bilančne grupa operatora prijenosnog sustava, HOPS),
- član bilančne grupe – član bilančne grupe (trgovaca i opskrbljivača)<sup>133</sup>.

U opskrbi električnom energijom ugovorne strane u bilančnom ugovoru su krajnji kupci (kućanstva, javan rasvjeta, poduzetnici i industrija) i opskrbljivači. Osim ugovora o kupoprodaji električne energije krajnji kupci i proizvođači mogu sklopiti ugovor o korištenju mreže s Hrvatskim operaterom prijenosnog sustava (HOPS) ili sa HEP-Operaterom distribucijskog sustava (HEP-ODS) ovisno o naponskoj razini na koju su priključeni. Da bi kupci mogli kupiti električnu energiju koja im je potrebna sustav električne energije mora biti uravnotežen. Uravnoteženost sustava električne energije osigurava HOPS. Svi voditelji bilančnih grupa od proizvođača, opskrbljivača do trgovaca odgovorni su za odstupanja od svojih ugovornih rasporeda, a HOPS u slučaju manjka ili viška električne energije u prijenosnom sustavu aktivira energiju uravnoteženja<sup>134</sup>.

Sudionici tržišta električne energije su: proizvođači, opskrbljivači, trgovci i krajnji kupci. Proizvođači, opskrbljivači i trgovci za obavljanje energetske djelatnosti moraju dobiti dozvolu od HERE i biti upisani u Registar dozvola. Obveza vođenja Središnjeg europskog registra sudionika na tržištu električne energija propisana je Uredbom (EU) br. 1227/2011 Europskog parlamenta i Vijeća. Sudionici na tržištu električne energije koji su ishodili dozvolu od HERE i upisali se u registar od HOPS-a trebaju ishoditi EIC oznaku i podnijeti zahtjev za sklapanje ugovora o sudjelovanju na tržištu električne energije putem obrasca koji objavljuje HROTE na svojim web stranicama. Sudionik na tržištu koji je podnio zahtjev i ishodio EIC oznaku potpisuje ugovor s voditeljem bilančne grupe da bi postao njen član, a zatim sa HROTE za sudjelovanju na tržištu električne energije. Voditelji bilančnih grupa potpisuju ugovor s HOPS-om o odstupanju i sa HROTE za sudjelovanje na tržištu električne energije<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> HROTE, <https://www.hrote.hr/model-trzista> (18.11.2022.)

<sup>134</sup> HROTE, <https://www.hrote.hr/energija-uravnotezenja> (18.11.2022.)

<sup>135</sup> HROTE, <https://www.hrote.hr/trzisni-sudionici> (18.11.2022.)

U RH proizvođači električne energije su energetske subjekti koji proizvode električnu energiju za prodaju i za svoje potrebe, a proizvođači mogu biti povlašteni i nezavisni. Status povlaštenog proizvođača stječu proizvođači koji električnu energiju proizvode iz obnovljivih izvora i kogeneracije. Trgovci na tržištu električne energije su pravni subjekti koji kupuju i prodaju električnu energiju, a ugovor o kupoprodaji mogu sklopiti s proizvođačima, opskrbljivačima, drugim trgovcima i burzom električne energije. Opskrbljivači su energetske subjekti koji obavljaju djelatnost opskrbe, a u Hrvatskoj je u 2022. godini bilo sedam aktivnih opskrbljivača koji imaju dozvolu za obavljanje djelatnosti. Krajnji kupci na tržištu električne energije su kućanstva poduzetnici ili industrija, a oni za opskrbu električnom energijom mogu sklopiti ugovor isključivo s opskrbljivačima<sup>136</sup>.

Organiziranje tržišta električne energije, prijenosa i distribucije električne energije regulirane su djelatnosti koje se u RH obavljaju kao javne usluge:

- HROTE organizira tržište električne energije,
- HOPS vodi elektroenergetski sustava RH i pruža usluge prijenosa, održavanja, razvoja i izgradnje prijenosnog sustava električne energije, i
- HEP-ODS obavlja poslove distribucije električne energije i zadužen je za održavanje, razvoj i izgradnju distribucijskog sustava u RH.

### **3.6. Tarifne stavke za kućanstva i industriju u Republici Hrvatskoj**

Tarifnim sustavom za usluge elektroenergetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge u RH utvrđeni se tarifni elementi za obračun cijena električne energije odnosno cjelokupne usluge elektroenergetske djelatnosti koje se obavljaju kao javna usluga za različite kupce na tržištu ovisno o snazi, kvaliteti i drugim elementima energije koja je isporučena kupcu<sup>137</sup>. Tarifne stavke za istu kategoriju kupaca u RH jednake su na cijelom području zemlje<sup>138</sup>. U tarifnom sustavu kupci električne energije su kategorizirani prema vrsti korisnika, naponskoj razini na kojoj preuzimaju električnu energiju, razdoblju i dinamici isporuke. Tarifni kupac je kupac kojem se električna energija dobavlja na reguliran način i po reguliranoj cijeni, a tarifni

---

<sup>136</sup> HROTE, <https://www.hrote.hr/trzisni-sudionici> (18.11.2022.)

<sup>137</sup> čl. 1. Tarifni sustav za usluge elektroenergetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge, NN 101/02.

<sup>138</sup> čl. 3. Tarifni sustav za usluge elektroenergetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge.

model predstavlja kombinaciju tarifnih stavki na kojima se temelji obračun za pojedinog tarifnog kupca<sup>139</sup>.

U tarifnom sustavu prema naponu koji koriste kupci su razvrstani na: kupce na visokom naponu, srednjem naponu i niskom naponu. Kupci na niskom naponu su kućanstva, javna rasvjeta i poduzetnici, a kupci na visokom (od uključivo 110 kV pa naviše) i srednjem naponu (od 1 kV do 110 kV) su industrijska poduzeća. Tarifne stavke za kupce na viskom i srednjem naponu dijele se na: tarifne stavke u višoj sezoni (VS) i nižoj sezoni (NS). Viša sezona obuhvaća mjeseci: siječanj, veljača, ožujak, listopad, studeni i prosinac. Niža sezona obuhvaća ostale mjeseci u godini. Prema tarifnim stavkama više i niže sezone obračunava se električna energija na temelju očitavanja brojila u prostoru korisnika<sup>140</sup>.

Tarifne stavke za obračun električne energije dijele se i prema dobu dana na: više dnevne tarifne stavke (VT) obračunava se električna energija isporučena u vremenu od 08-22 sata i niže dnevne tarifne stavke (NT) obračunava se energija isporučena u vremenu od 22-08 sati ujutro. Kod promjene vremena odnosno zimskog računanja vremena vrijeme obračuna pomiče se za jedan sat pa VT obračun za isporučenu električnu energiju je u vremenu od 7-21 sat, a u NT obračunava se od 21-07 sati<sup>141</sup>.

U Hrvatskoj se koriste jednotarifna i višetarifna brojila, a prema vrsti brojila vrši se i obračun potrošnje električne energije. Kupci koji imaju jednotarifna brojila obračun električne energije je prema istoj tarifi (cijena kilovatsata tijekom cijelog dana je ista). Kod kupaca koji imaju višetarifna brojila električna energija obračunava se ovisno o tarifnom modelu kojeg je kupac odabrao. Ako je kupac odabrao Tarifni model Plavi obračun se vrši prema istoj dnevnoj tarifi ukoliko je odabrao Tarifni model Bijeli obračun se vrši prema višoj ili nižoj dnevnoj tarifi<sup>142</sup>.

Za korisnike mreže s priključnom snagom većom od 20 kW električna energija obračunava se po Tarifnom modelu crvenom. Pored navedenih tarifnih modela kupci iz kategorije kućanstva koji žele upravljati potrošnjom mogu kao dopunski model koristiti Tarifni model Crni. Za korištenje navedenog modela kupac mora imati posebno brojilo i instalacije. Tarifni model

---

<sup>139</sup> čl. 4., st. 5. i 6. Tarifni sustav za usluge elektroenergetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge.

<sup>140</sup> čl. 22. i 23. Tarifni sustav za usluge elektroenergetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge.

<sup>141</sup> HEP ELEKTRA (2022). Tarifni modeli, <https://www.hep.hr/elektra/kucanstvo/tarifni-modeli/1577> (20.11.2022.)

<sup>142</sup> HEP ELEKTRA (2022). Tarifni modeli, <https://www.hep.hr/elektra/kucanstvo/tarifni-modeli/1577> (20.11.2022.)

Crni je model kod kojeg se električna energija isporučuje daljinskim upravljanjem u određenom vremenu. Vrijeme u kojem se energija isporučuje određuje isporučitelj, a kupac energiju može trošiti najmanje osam sati tijekom dana najčešće za vrijeme trajanja niže dnevne tarife. Razlika između tarifnih modela je u načinu obračuna električne energije, a Tarifni model Crveni od ostala dva modela razlikuje se po tarifnom elementu obračunska vršna radna snaga.

Za kupce iz kategorije kućanstva za potrošnju do 2.500 kW za sve četiri tarife naknada za opskrbu električnom energijom je 7,40 kn mjesečno, cijena električne energije za kupce koji su odabrali Tarifni model Plavi je 0,5295 kn/kWh, kupci koji su odabrali Tarifni model Bijeli ili Crveni cijena u višoj dnevnoj tarifni (VT) je 0,5635 kn/kWh, a u nižoj dnevnoj tarifni (NT) je 0,2765 kn/kWh. Kupci koji su odabrali Tarifni model Crni imaju cijenu od 0,2185 kn/kWh.

Poduzetnici također mogu izabrati različite tarifne modele ovisno o naponskoj razini koja im je potrebna za rad. Oni poduzetnici koji koriste niski napon mogu odabrati Tarifni model Bijel, Plavi i Crveni. Dok poduzetnici koji koriste visoki i srednji napon mogu koristiti samo Tarifni model Bijeli. Kupce iz kategorije poduzetništvo električnom energijom opskrbljuje zajamčeni opskrbljivač pod istim uvjetima na cijelom prostoru RH. Kupci iz kategorije poduzetnici su pravne i fizičke osobe koje električnu energiju kupuje za upotrebu koja nije u kućanstvu već za poslovne svrhe i za kupce na veleprodajnom tržištu<sup>143</sup>.

Kupci iz kategorije poduzetnici koji koriste javnu uslugu u okviru zajamčene opskrbe za obračun primjenjuju se tarifne stavke određene Metodologijom za određivanje iznosa tarifnih stavki za zajamčenu opskrbu električnom energijom<sup>144</sup>. Poduzetnici koji koriste javnu uslugu u okviru zajamčene opskrbe imaju različite cijene tarifnih stavki. Krisnici visokog napona (Tarifni model Bijeli) plaćaju naknadu za obračunsko mjesto i naknadu za opskrbu od 103,00 mjesečno. Cijena električne energije u tarifnoj stavci u višoj sezoni (VS) je 5,1079 kn/kWh, u nižoj sezoni (NS) cijena je 3,0011 kn/kWh, plaćaju i radnu snagu od 14,00 kn po kW utrošene električne energije i prekomjernu jalovu energiju po cijeni od 0,16 kn/kvarh<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> HEP ELEKTRA (2022). Tarifni modeli, <https://www.hep.hr/elekra/poduzetništvo/tarifne-stavke-cijene-1578/1578> (20.11.2022.)

<sup>144</sup> HEP ELEKTRA (2022). Tarifni modeli, <https://www.hep.hr/elekra/poduzetništvo/tarifne-stavke-cijene-1578/1578> (20.11.2022.)

<sup>145</sup> Ibid

Poduzetnici koji koriste srednji napon (Tarifni model Bijeli) plaćaju naknadu za obračunsko mjesto i naknadu za opskrbu od 101,00 mjesečno. Cijena električne energije za poduzetnike koji koriste srednji napon u tarifnoj stavci u višoj sezoni (VS) je 4,9317 kn/kWh, u nižoj sezoni (NS) cijena je 2,8886 kn/kWh, plaćaju radnu snagu od 26,00 kn po kW utrošene električne energije i prekomjernu jalovu energiju po cijeni od 0,16 kn/kvarh.

Poduzetnici koji koriste niski napon bez obzira na tarifni model tj. da li koriste Tarifni model Plavi, Bijeli ili Crveni plaćaju isti iznos naknadu za obračunsko mjesto i naknadu za opskrbu od 76,30 kn mjesečno i isti iznos za prekomjernu jalovu energiju od 0,16 kn/kvarh. Svaki tarifni model (Plavi, Bijeli, Crveni) za poduzetnike razlikuje se po cijeni električne energije. Poduzetnici koji su odabrali Tarifni model Plavi plaćaju cijenu električne energije od 4,9772 kn/kWh, s Tarifnim modelom Bijelim u višoj sezoni (VS) plaćaju 5,7633 kn/kWh, u nižoj sezoni (NS) cijena je 3,3308 kn/kWh. Poduzetnici koji su odabrali Tarifni model Crveni u višoj sezoni (VS) plaćaju 4,9011 kn/kWh, u nižoj sezoni (NS) cijena je 2,8536 kn/kWh. Za razliku od Tarifnog modela Plavog i Bijelog, Tarifni model Crveni plaća i radnu snagu od 39 kn/kW.

U 2012. godini Vlada RH donijela je Tarifni sustav za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i kogeneracije (NN 63/12). HEP Elektra pruža javnu uslugu zajamčenog otkupa električne energije bez posebnog zahtjeva tj. kupuje višak od korisnika mreže koji unutar svoje instalacije imaju priključenu elektranu koju koriste za vlastite potrebe i višak prodaju u elektroenergetsku mrežu bez posebnog zahtjeva<sup>146</sup>.

### **3.7. Zakonodavstvo kojim je uređeno tržište električne energije kao djelatnosti od općeg interesa**

U Republici Hrvatskoj temelj za razvoj koncepta djelatnosti od općeg interesa postavljen je u najvišeg pravnom aktu u zemlji Ustavu Republike Hrvatske. Tržište električne energije kao djelatnost od općeg interesa uređena je:

- Aktima EU,
- Zakonima,
- Podzakonskim aktima, i

---

<sup>146</sup> Pravilniku o općim uvjetima za korištenje mreže i opskrbu električnom energijom, NN 100/2022.

- Propisima EU.

Zakonom o energiji uređeno je obavljanje energetske djelatnosti kao javne usluge<sup>147</sup>, a svi dijelovi energetske strukture važni za opskrbu električnom energijom proglašeni su objektima od interesa za Republiku Hrvatsku<sup>148</sup>.

Zakon o tržištu električne energije definirao je koje se energetske djelatnosti obavljaju kao javne usluge i tko pruža javnu uslugu. Prijenos električne energije, distribucija električne energije i organiziranje tržišta električne energije su energetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge<sup>149</sup>. HOPS pruža usluge prijenosa, održavanja, razvoja i izgradnje prijenosnog sustava električne energije kao javne usluge, HEP-ODS obavlja poslove distribucije električne energije i zadužen je za održavanje, razvoj i izgradnju distribucijskog sustava kao javne usluge, a HROTE organizira tržište električne energije kao javnu uslugu. Zakonom o tržištu električne energije definirano je kako Vlada Republike Hrvatske određuje energetske subjekte kojima će biti utvrđena obveza pružanja javne usluge. Vlada RH odlukom na temelju mišljenja koje je dala HERA-e određuje energetske subjekte kojim je sukladno Zakonu na području RH utvrđena obveza pružanja javne usluge opskrbe električnom energijom kao univerzalne usluge kao i opskrbe električnom energijom koja se obavlja kao zajamčena usluga<sup>150</sup>.

Zakon o regulaciji energetske djelatnosti definira razloge uspostave regulacije energetske djelatnosti i načela po kojima uređuje obavljanje javne usluge. Regulacija se uspostavlja radi sustavnog reguliranog djelovanja energetske djelatnosti posebno onih koji energetske usluge obavljaju kao javne usluge i u javnom interesu<sup>151</sup>, a obavljanje javne usluge uređuju se prema načelima objektivnosti, transparentnosti i nepristranosti<sup>152</sup>.

U Uredbi o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava definiran je status ugroženog kupca iz kategorije kućanstva. Prema navedenoj Uredbi to je

---

<sup>147</sup> čl. 1. Zakona o energiji, NN 120/12, 14/14, 95/15, 102/15, 68/18.

<sup>148</sup> čl. 4., st. 3. Zakona o energiji.

<sup>149</sup> čl. 5., st. 2. Zakona o tržištu električne energije, NN 111/21.

<sup>150</sup> čl. 5., st. 5. Zakona o tržištu električne energije.

<sup>151</sup> čl. 4. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12, 68/18.

<sup>152</sup> čl. 6., st. 2. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti.

krajnji kupac na mrežnom sustavu koji se opskrbljuje električnom energijom kroz obveznu javnu uslugu<sup>153</sup>.

Pravilom o promjeni opskrbljivača električnom energijom utvrđeni su uvjeti i postupak promjene opskrbljivača električnom energijom, te tko je dužan primjenjivati pravila i kada se ona primjenjuju. Pravila je dužan primjenjivati opskrbljivač, operator prijenosnog sustava, operator distribucijskog sustava i krajnji kupac. Pravila se primjenjuju u slučaju kada krajnji kupac podnese zahtjev za sklapanje novog ugovora o opskrbi električnom energijom s opskrbljivačem koji nije pod obvezom javne usluge ili s opskrbljivačem koji pruža uslugu opskrbe u okviru univerzalne usluge. Pravila se ne odnose na slučaj u kojem krajnji kupac mijenja opskrbljivača automatizmom odnosno kada krajnji kupac koristi opskrbu električnom energijom u okviru univerzalne usluge i prelazi u zajamčenu opskrbu električnom energijom<sup>154</sup>.

Pravilniku o općim uvjetima za korištenje mreže i opskrbu električnom energijom definirana je javna usluga zajamčenog otkupa viškova električne energije koja se proizvodi iz obnovljivih izvora<sup>155</sup>. U Republici Hrvatskoj javnu uslugu zajamčenog otkupa pruža HEP Elektra.

Propisi EU obuhvaćaju Direktive i Uredbe koje su prenesene u hrvatsko zakonodavstvo:

- Direktiva (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište i izmjeni Direktive 2012/27/EU navodi da tržišnim pravilima za unutarnjem tržištu države članice trebaju omogućiti ulazak i izlazak proizvođača i opskrbljivača električnom energijom na temelju ekonomske i financijske ocjene njihove održivosti i da takvo djelovanje nije nespojivo s mogućnošću da države članice poduzećima iz elektroenergetskog sektora nametnu obvezu pružanja javne usluge u općem gospodarskom interesu i u skladu s Ugovorima, posebno s člankom 106. UFEU-a, te s ovom Direktivom i Uredbom (EU) 2019/943 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> čl. 4. Uredba o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava, NN 95/15.

<sup>154</sup> čl. 2., st. 2. Pravila o promjeni opskrbljivača električnom energijom, NN 56/15.

<sup>155</sup> čl. 42. Pravilniku o općim uvjetima za korištenje mreže i opskrbu električnom energijom, NN 100/2022.

<sup>156</sup> čl. 15. Direktiva (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32019L0944> (22.11.2022.)



## **4. LIBERALIZACIJA TRŽIŠTA ELEKTRIČNE ENERGIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Liberalizacija tržišta podrazumijeva reformu kojoj je cilj uvesti konkurenciju na tržište i smanjiti ukupnu razinu regulacije kojom je ograničavan pristup tržištu i održavan monopol nekog poduzeća ili nekoliko poduzeća koja su svojom politikom rada kontrolirala cijelo tržište ponudom i cijenama.

### **4.1. Pojmovno određenje tržišne liberalizacije**

Pojam liberalizacija vrlo je široki pojam koji se koristiti u različitim područjima rada, a autori su njegovo značenje definirali iz različitih stanovišta. U praksi se često koristi kao sinonim za deregulaciju odnosno za uklanjanje državnih ograničenja na tržištu iako u načelu su to dva različita pojma. Deregulacija označava napuštanje nefunkcionalnih propisa kojima su regulirane određene gospodarske djelatnosti ili aktivnosti na tržištu<sup>157</sup>, a njihovim napuštanjem otvoren je put liberalizaciji tržišta odnosno slobodnom uključivanju novih poslovnih subjekata na tržište, novoj organizaciji tržišta i novom načinu poslovanja. Liberalizirana tržišta i dalje su regulirana tržišta odnosno podliježu regulaciji državnim propisima, na primjer zaštite potrošača, ali se na liberaliziranim tržištima propisima ne ograničava pristup drugim poduzećima na tržište. U praksi se pojam deregulacija i liberalizacija općenito koriste za označavanje oslobađanja tržišta od državne intervencije.

U drugoj polovici 20. stoljeća došlo je do značajnog pomaka prema liberalizaciji i deregulaciji, jer su razvoj međunarodne trgovine nakon Drugog svjetskog rata počela ograničavati nacionalna zakonodavstva koja su carinama, porezima, subvencijama, tehničkim barijerama i

---

<sup>157</sup> Tominov, I. Op.cit., str. 264.

drugim davanjima kontrolirala uvoz roba i pružanje usluga kako bi štitila nacionalnu ekonomiju. Liberalizacija trgovine napredovala je kroz potpisivanje niza sporazuma o slobodnoj trgovini kao što su Opći sporazum o carinama i trgovini (GATT) usvojen 1947. godine<sup>158</sup>. Prema podacima Konferencije Ujedinjenih naroda za trgovinu i razvoj (UNCTAD), između 1991. i 1996. godine, čak 95% od 599 nacionalnih propisa o izravnim stranim ulaganjima (FDI) diljem svijeta je uklonjeno što je dovelo do liberalizacije stranih ulaganja u svijetu i omogućilo slobodan protok kapitala<sup>159</sup>. Deregulacijom zakona i propisa koji su ograničavali protok kapitala u svijetu omogućena je liberalizacija uvjeta za njegovo ulaganje izvan nacionalnih okvira što je potaknulo i ubrzalo razvoj svjetskog gospodarstva

Pojam liberalizacija u pravu koristi se za ublažavanjem različitih zakona na primjer vezano uz socijalna prava, ugovore o radu, liberalizaciju tržišta rada, tržišta energenata i drugih, te propisa kojima se utječe na gospodarske aktivnosti i život građana. Najučestalije se koristi u ekonomiji za smanjenje ograničenja trgovinskih barijera u nekoj gospodarskoj grani, nacionalnom tržištu, međunarodnoj trgovini, financijskim tržištima i kretanju robe, usluga, ljudi i kapitala.

## 4.2. Osnovne tržišne strukture

Tržište je mjesto na kojem se susreće ponuda i potražnja, a to može biti fizičko mjesto, burza ili internetsko mjesto na koje se nalazi ponuda. Svako uređeno tržište funkcionira na jasnim vlasničkim pravilima, a najsnažniji pokretač poduzetničke aktivnost je ostvarivanje profita. Na ostvareni profit utječe konkurencija. Konkurencija je tržišno natjecanje između poduzeća koja proizvode i prodaju iste ili slične proizvode (ili usluge) za istu namjenu odnosno za zadovoljenje iste potrebe potrošača. Na odluku potrošača koji će proizvod kupiti utječu različiti čimbenici: cijena, kvaliteta, pakiranje proizvoda, dostupnost, mogućnost dostave i druge karakteristike proizvoda ili usluge važne kupcima. Konkurencija na tržištu povećava izbor potrošača, utječe na cijenu i kvalitetu proizvoda, te način na koji će proizvod ili usluga biti ponuđeni na tržištu i dalje unapređivani kako bi na najbolji način zadovoljili potrebe potrošača. Na tržištu na kojem je konkurencija jaka ona ograničava moć sudionika i da jedno poduzeće dominira tržištem odnosno da diktira uvjete. U uvjetima jake konkurencije položaj

---

<sup>158</sup> Matić, B., Lazibat, T. (2001). Od GATT do WTO, *Ekonomski pregled*, Vol. 52, No. 5-6, str. 695-696.

<sup>159</sup> United Nations Conference on Trade and Development (1997). World Investment Report 1997, [https://unctad.org/system/files/official-document/wir1997\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir1997_en.pdf) (22.11.2022.)

poduzeća na tržištu određuje njegov proizvod ili usluga, a drugi konkurenti ako žele preuzeti njegovu lidersku poziciju moraju ponuditi bolji proizvod ili uslugu kupcima<sup>160</sup>.

Struktura tržišta na kojem se odvija trgovina može se opisati ili analizirati kroz karakteristike tržišta, a to su: struktura kupca u nekoj industriji, promet kupaca, broj poduzeća koja sa ponudom istih ili sličnih proizvoda ili usluga sudjeluju na tržištu, opsegu vertikalne integracije u istoj industriji, tržišnom udjelu najvećih poduzeća u istoj industriji i drugim karakteristikama. Navedene karakteristike služe za određivanje strukture tržišta, a prema utvrđenim karakteristikama tržište može biti: monopolsko, oligopolsko i tržište savršene konkurencije<sup>161</sup>.

#### **4.2.1. Monopol**

Monopol je situacija na tržištu u kojoj jedna tvrtka za neki proizvod ili uslugu nema konkurenciju i može kontrolirati cijenu i ponudu. Podizanjem cijene monopolističko poduzeće samo odlučuje o svom profitu, a potrošači nemaju zamjenu i prisiljeni su plaćati cijenu robe ili usluge koju diktira monopolističko poduzeće. Na monopolističkim tržištima često postoje velike zakonske prepreke ulasku drugih poduzeća na tržište<sup>162</sup>. Povijesno gledano, monopolistička tržišta nastala kada su pojedina poduzeća dobila isključive zakonske povlastice od državnih vlada za monopolistički položaj na tržištu ili su dobile jeftine resurse (nisku cijenu sirovina) koji su im omogućili da izgrade monopol na tržištu. U europskim zemljama monopolistički položaj na tržištu imala su energetska poduzeća, prometna, komunalna, telekomunikacijska i pošta. Državna poduzeća koja drže monopol na tržištu nazivaju se i prirodni monopoli, jer im je cilj osigurati sigurnu opskrbu tržišta po prihvatljivim cijenama za sve kupce. Osnivanje državnih monopola u dvadesetom stoljeću bio je zbog vanjske i unutarnje sigurnosti opskrbe, te zbog socijalnih razloga odnosno cjenovne dostupnosti usluga svim građanima<sup>163</sup>.

Značajno češća situacija u praksi od čistog monopola je parcijalni monopol. Parcijalni monopol je situacija u kojoj prevladavajući utjecaj na tržištu ima jedno poduzeće, a postoji i više manjih koji nemaju dovoljan utjecaj na tržište, pa poduzeće s parcijalnim utjecajem

---

<sup>160</sup> Škrtić, M., Mikić, M. (2011). *Poduzetništvo*, Sinergija d.o.o., Zagreb, str. 12.

<sup>161</sup> Mrnjavac, Ž., Kordić, L., Šimundić, B. (2019). *Osnove ekonomije 2*, Alka Script, Zagreb, str. 19.

<sup>162</sup> Ibid, str. 28.

<sup>163</sup> Škrtić, M., Mikić, M. (2011). *Poduzetništvo*, Sinergija d.o.o., Zagreb, str. 14.

također može diktirati uvjete po pitanju cijena ovisno o proizvodima ili uslugama koje ima u ponudi. Položaj na tržištu parcijalnom monopolistu može se promijeniti ako se konkurencija poveća i udruži. Osim parcijalnog monopola na tržištu se javljaju i bilateralni monopol, a u toj situaciji na tržištu postoji jedan pružatelj usluge i jedan kupac. Ravnoteža u poslovnom odnosu između partnera ovisi o pregovaračkoj snazi<sup>164</sup>.

#### **4.2.2. Oligopol**

Oligopola je struktura tržišta kod koje nekoliko velikih poduzeća prodaju na tržištu slične ili identične proizvode. Kada se oligopolna poduzeća na tržištu nadmeću sa identičnim proizvodima tržište je čisti oligopol, a kod takmičenja sa sličnim proizvodima takvo tržište naziva se diferencirani oligopol. Kako je na tržištu ponuda ograničena ponašanje konkurentskih poduzeća može izazvati lančane reakcije. Na primjer, ako jedan od konkurenata odluči smanjiti cijenu svojih proizvoda, drugi konkurenti moraju nešto poduzeti da ne bi izgubili kupce, te i oni moraju sniziti svoje cijene. U obrnutoj situaciji ako jedan od konkurenata povisi cijenu drugi neće reagirati očekujući da će kupci početi kupovati njihovo proizvode. Kod oligopolnog tržišta strateško planiranje posebno je važno kao i analiziranje ponašanja konkurencije kako bi se predvidjelo što ona priprema za kupce<sup>165</sup>. Primjer oligopola je hrvatsko bankarsko tržište na kojem su 2020. godine dvije banke Privredna banka Zagreb i Zagrebačka banka držale su zajedno 47,2% ukupne imovine bankarskog sektora RH<sup>166</sup>.

#### **4.2.3. Tržište savršene konkurencije**

Tržište savršene konkurencije je kada na tržištu veliki broj malih tvrtki nudi identične ili slične proizvode i nemaju utjecaj na cijenu robe, a na tržište se slobodno uključuju i druge tvrtke koje takve proizvode ili usluge žele ponuditi kupcima na tržištu. Potrošači kod ove vrsti tržišta moraju se dobro informirati o proizvodima i uslugama, jer su oni slične kvalitete. Iako u stvarnom svijetu ova vrsta tržišta rijeko postoji, jer je nerealno očekivati da se na tržištu

---

<sup>164</sup> Ibid

<sup>165</sup> Mrnjavac, Ž., Kordić, L., Šimundić, B. Op.cit., str. 30.

<sup>166</sup> Štriga, T. (2021). Velike banke dominiraju na tržištu i još su povećale udjele: Hoće li doći do pregrupiranja malih banaka?, <https://novac.jutarnji.hr/novac/business-outlook/velike-banke-dominiraju-na-trzistu-i-jos-su-povecale-udjel-hoce-li-doci-do-pregrupiranja-malih-banaka-15137497> (23.11.2022.)

takmiče samo mala poduzeća i da neko od njih nije steklo dominantan udio na tržištu. Inoviranje novih proizvoda stvara ključne razlike i povećava konkurentnost na tržištu osobito ako poduzeća produžuju i produbljuju svoju ponudu kako bi zadovoljila što širi krug svojih kupaca pa i one koji su cjenovno osjetljivi ili imaju specifične potrebe ili kupuju proizvode zbog nekih svojstava<sup>167</sup>. Na primjer tržište savršene konkurencije u RH je tržište žitarica. Potrebe hrvatske pekarske industrije zadovoljava veliki broj malih proizvođača žitarica i nitko od njih ne može imati utjecaj na cijenu već na nju utječe potražnja<sup>168</sup>.

### **4.3. Reforma elektroenergetskog sektora Republike Hrvatske**

Reforma elektroenergetskog sektora počela je 2001. godine kada je Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH prihvatio koncept reforme koja je uključivala i reformu hrvatskog državnog poduzeća HEP-a, stvaranje novog zakonodavstva, razdvajanje energetske djelatnosti na tržišne i javne, te pokretanje procesa privatizacije<sup>169</sup>.

Stvaranje novog zakonodavstva počelo je donošenjem Zakona o energiji (NN 68/01) kao općeg zakona kojim su uređena temeljna pitanja unutar energetske djelatnosti i određena strategija energetske djelatnosti zemlje. Nakon njegovog donošenja uslijedilo je donošenje dva podzakonska akta: Pravilnika o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti (NN 6/03) i donošenje Uredbe Vlade RH o razdoblju za koje se izdaju dozvole za obavljanje energetske djelatnosti (NN 116/02). Nakon Zakona o energiji uslijedilo je donošenje Zakona o regulaciji energetske djelatnosti (NN 68/01, 109/01) njime je uspostavljeno Vijeće za energetske djelatnosti kao neovisna pravna osoba. Zatim je donesen Zakon o tržištu električne energije (NN 68/01) kojim su ustvrđeni uvjeti proizvodnje električne energije i opskrbe tržišta električnom energijom<sup>170</sup>.

Privatizacija je pokrenuta 2002. godine stupanjem na snagu Zakona o privatizaciji Hrvatske elektroprivrede (NN 32/02). HEP d.d. preoblikovan je u sustav povezanih elektroprivrednih društava pod nazivom HEP Grupa. U HEP Grupi HEP d.d. postao je krovno dioničko društvo,

---

<sup>167</sup> Mrnjavac, Ž., Kordić, L., Šimundić, B. Op.cit., str. 20.

<sup>168</sup> Agrokлуб (2022). Cijene žitarica ponovno rastu – manja će biti ponuda i potražnja, <https://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/cijene-zitarica-ponovo-rastu-manja-ce-bit-i-ponuda-i-potrosnja/77042/> (24.11.2022.)

<sup>169</sup> Vlada RH (2016). Energetika, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//02-03-14.pdf> (24.11.2022.)

<sup>170</sup> Ibid

a ostalih sedam<sup>171</sup> novoosnovana društva postala su ovisna društva. Odlukom Vlade RH (NN 1/02) osnovano je trgovačko društvo Hrvatski nezavisni operator sustava i tržišta d.o.o. (HNOSIT) za vođenje energetskeg sustava i organiziranje tržišta energije. Tijekom pristupnih pregovora u hrvatsko zakonodavstvo implementirana je energetske zakonodavstvo EU (prvi, drugi i treći paket energetske zakona)<sup>172</sup>.

#### 4.4. Hrvatski model liberalizacije tržišta električne energije

Liberalizacija tržišta električne energije u svakoj zemlji članici EU prošla je drugačiji put na koji su utjecale prilike u društvu, ustroj i stanje elektroenergetskog sektora, postavljeni ciljevi razvoja i politika zaštite nacionalnih interesa. Upravo te razlike nametnule su zaključak da postoje različiti modeli liberalizacije tržišta električne energije iako je reforma pokrenuta zbog istih razloga. U većini članica EU pa i u Hrvatskoj državna elektroenergetska poduzeća bez obzira na njihov ustroj primala su velike subvencije kojima je održavano netržišno poslovanje. Elektroenergetska poduzeća nisu ulagala u razvoj tehnologije zbog čega su počela ograničavati razvoj drugih grana gospodarstva, jer je cijena električne energije bila visoka i cijelom sektoru bila je potrebna temeljita reforma<sup>173</sup>.

Model po kojem su gotovo sve zemlje počele reforme mogao bi se nazvati europski model reformi, jer se on vrlo malo razlikovao od zemlje do zemlje u koracima kojima se reforma provodila. Republika Hrvatska također je prihvatila europski model liberalizacije, a koji se sastojao od četiri koraka (slika 9).

Tablica 1. Europski model privatizacije elektroenergetskog sektora

1.	<b>RESTRUKTURIRANJE</b>	Vertikalno razdvajanje – proizvodnje, prijenosa, distribucije i opskrbe Horizontalno razdvajanje – razdvajanje proizvodnje od opskrbe
2.	<b>KONKURENCIJA I</b>	Uspostava veleprodaje i konkurencija u

<sup>171</sup> HEP Proizvodnja d.o.o., HEP-Prijenos d.o.o., HEP-Distribucija d.o.o., HEP-Opskrba d.o.o., HEP-Plin d.o.o., HEP-Toplinarstvo d.o.o., Toplinarstvo Sisak d.o.o.

<sup>172</sup> Vlada RH (2016). Energetika, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//02-03-14.pdf> (24.11.2022.)

<sup>173</sup> Vlahinić-Dizdarević, N. (2011). Restrukturiranje i liberalizacija tržišta električne energije: gdje je Hrvatska, [https://bib.irb.hr/datoteka/522647.vlahinic\\_dizdarevic-rif.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/522647.vlahinic_dizdarevic-rif.pdf) (25.11.2022.)

	<b>TRŽIŠTE</b>	maloprodaji Davanje dozvole za ulazak novim proizvođačima i distributerima na tržište
3.	<b>REGULACIJA</b>	Uspostava nezavisnog regulatora Davanje dozvole za ulazak u mrežu trećoj strani Poticaj za regulaciju prijenosne i distribucijske mreže
4.	<b>VLASNIŠTVO</b>	Privatizacija postojećih kompanija u državnom vlasništvu Davanje pristupa tržištu drugim kompanijama u privatnom vlasništvu

Izvor: Vlahinić-Dizdarević, N. (2011). Restrukturiranje i liberalizacija tržišta električne energije: gdje je Hrvatska, [https://bib.irb.hr/datoteka/522647.vlahinic\\_dizdarevic-rif.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/522647.vlahinic_dizdarevic-rif.pdf)  
(25.11.2022.)

Hrvatska je prolazila i tranziciju društvenog vlasništva u državno i ta situacija dodatno je otežala reformu elektroenergetskog sektora koji se odvojio nakon osamostaljenja od Jugoslovenskog i trebalo ga je objediniti u jedno poduzeće. Prvi korak u procesu liberalizacije bio je najopsežniji i bez njegovog provođenja ostali koraci nisu bili mogući. U fazi restrukturiranja Hrvatska je provela vertikalno razdvajanje HEP-a i horizontalno odvajanje proizvodnje od opskrbe. Za provedbu restrukturiranja doneseno je više zakona kojima je usmjeravano vertikalno i horizontalno restrukturiranje, a koje je usmjeravano i paketima energetske zakonodavstva EU.

Hrvatska je provela sva četiri koraka uz brojne probleme koji su otvaranje tržišta usporavali, a najveći problemi proizlazili su iz nedorečenosti zakonodavstva koje je otežavalo razdvajanje elektroenergetskih djelatnosti i smanjenje monopola koji je imao HEP d.d. na ovisna društva u HEP Grupi. Rješavanje vlasničkih odnosa, odabir modela i organizacije tržišta električne energije, te pitanja razvoja javne usluge u djelatnostima prijenosa, distribucije i organizacije

tržišta samo su neka od pitanja koja su zahtijevala usklađivanja u hrvatskom energetsom zakonodavstvu<sup>174</sup>.

Problem u vertikalnom razdvajanju nije bilo samo u računovodstvenom razdvajanju već i funkcionalnom i pravnom. HEP je predstavljao stratešku imovinu države i postojao je veliki problem oko razdvajanja imovine i da ona i dalje ostane funkcionalna u novoj vlasničkoj strukturi. Prije pokretanja liberalizacije hrvatski elektroenergetski sektor bio je opterećen raznim financijskim problemima, jer je kao i u drugim zemljama EU bio financiran iz državnog proračuna i njegovo poslovanje nije bilo konkurentno, a u infrastrukturu se godinama nije dovoljno ulagalo. Razdvajanje elektroenergetskog sektora nije bilo ujednačeno ni u drugim europskim zemljama, a neke su se u potpunosti protivile vlasničkom odvajanju kao što je Francuska. U Njemačkoj su procijenili da su mreže najvažnija imovina i vrlo teško je provedena promjena pristupa mreži od strane privatne inicijative. Teškoće u otvaranju tržišta u Hrvatskoj proizlazile su i iz administrativnog načina utvrđivanja cijena zbog kojeg djelatnosti proizvodnje i opskrbe nisu bile interesantne privatnim poduzećima. Za dovršetak restrukturiranja tržišta bilo je nužno osnivanje regulatora na tržištu i nezavisnog operatera bez kojih se nije moglo završiti restrukturiranje i otvoriti tržište. Od otvaranja tržišta najveće koristi trebali su imati krajnji kupci kućanstva i poduzetnici, jer je konkurencija trebala utjecati na cijene električne energije, a više opskrbljivača omogućilo bi kupcima izbor i potpisivanje ugovora s onim koji nudi najbolje uvjete na tržištu prvenstveno po pitanju cijene<sup>175</sup>.

Hrvatski kupci električne energije od 2008. godine mogli su slobodno odabrati dobavljača i s njim potpisati ugovor o opskrbi. Danas mogu istovremeno imati i dva dobavljača ako imaju odvojenu infrastrukturu, a u 2022. godini na tržištu je aktivno sedam dobavljača. Kupcima je omogućeno da biraju između različitih tarifnih modela unutar kojih postoje dodatne pogodnosti koje utječu na obračun potrošnje električne energije. Iako je proces liberalizacije bio težak Hrvatska je provela liberalizaciju i uspostavila dva tržišta električne energije: bilateralno tržište i tržište CROPEX. Odabran je model bilateralnog tržišta koje je nadograđen modelom bilančnih grupa u kojima se električnom energijom trguje bilateralnim ugovorima. Na CROPEX-u ili hrvatskoj burzi električne energije prodavatelji i kupci trguju na

---

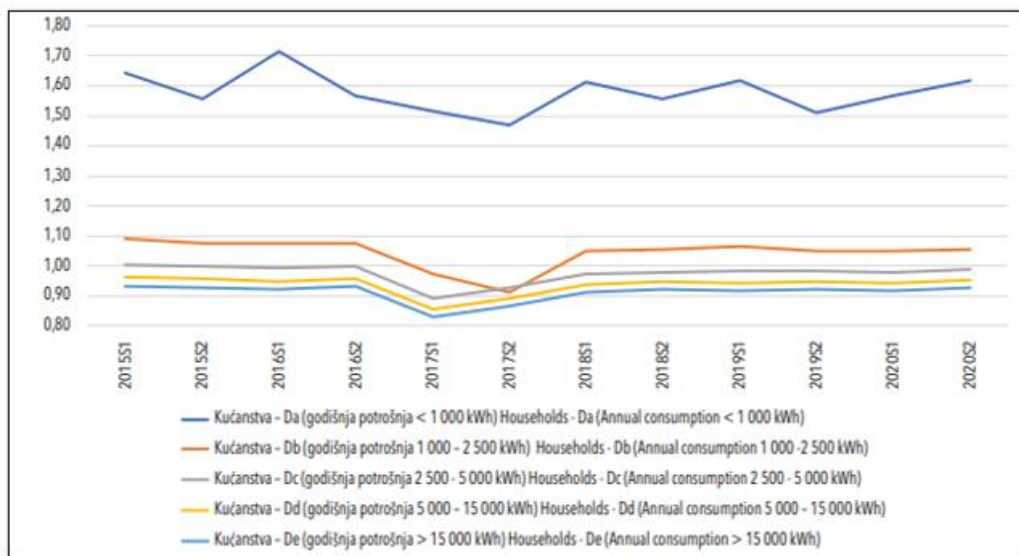
<sup>174</sup> Vlahinić-Dizdarević, N. (2011). Restrukturiranje i liberalizacija tržišta električne energije: gdje je Hrvatska, [https://bib.irb.hr/datoteka/522647.vlahinic\\_dizdarevic-rif.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/522647.vlahinic_dizdarevic-rif.pdf) (25.11.2022.)

<sup>175</sup> Vlahinić-Dizdarević, N. (2011). Restrukturiranje i liberalizacija tržišta električne energije: gdje je Hrvatska, [https://bib.irb.hr/datoteka/522647.vlahinic\\_dizdarevic-rif.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/522647.vlahinic_dizdarevic-rif.pdf) (25.11.2022.)



unutar dnevnog tržišta i tržištu za dan unaprijed. Slika 1. prikazuje prosječne cijene električne energije za kućanstva u RH od 2012.-2020. godine s uključenim porezima.

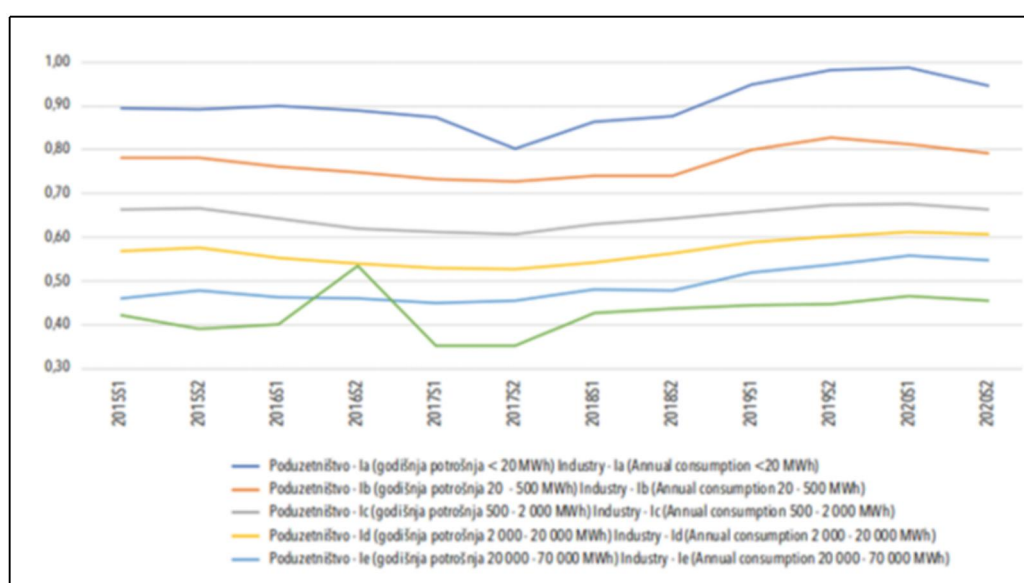
Slika 1. Prosječne cijene električne energije za kućanstva u RH od 2012.-2020. godine s uključenim porezima



Izvor: Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (2020). Energija u Hrvatskoj 2020, [https://www.eihp.hr/wp-content/uploads/2022/01/Velika\\_EIHP\\_Energija\\_2020.pdf](https://www.eihp.hr/wp-content/uploads/2022/01/Velika_EIHP_Energija_2020.pdf) (25.11.2022.)

Prosječna cijena električne energije za najveću skupinu kupca, kućanstva s potrošnjom do 1.000 kWh prosječna cijena 2012. godine bila je 1,6811 kn, a 2020. godine 1,6197 kn. Cijena električne energije 2020. godine bila je niža za 3,8% u odnosu na 2012. godinu, a cijena je bila niža 2020. godine u odnosu na 2012. godinu i za ostale kategorije potrošača iz skupine kućanstva. Iz pada cijene vidljivo je da otvoreno tržište funkcionira i da su od njega imali koristi potrošači iz kategorije kućanstva, jer su plaćali niže cijene električne energije. Slika 2. prikazuje prosječne cijene električne energije za poduzetnike u RH od 2012.-2020. godine s uključenim porezima.

Slika 2. Prosječne cijene za poduzetnike u RH od 2012.-2020. godine s uključenim porezima

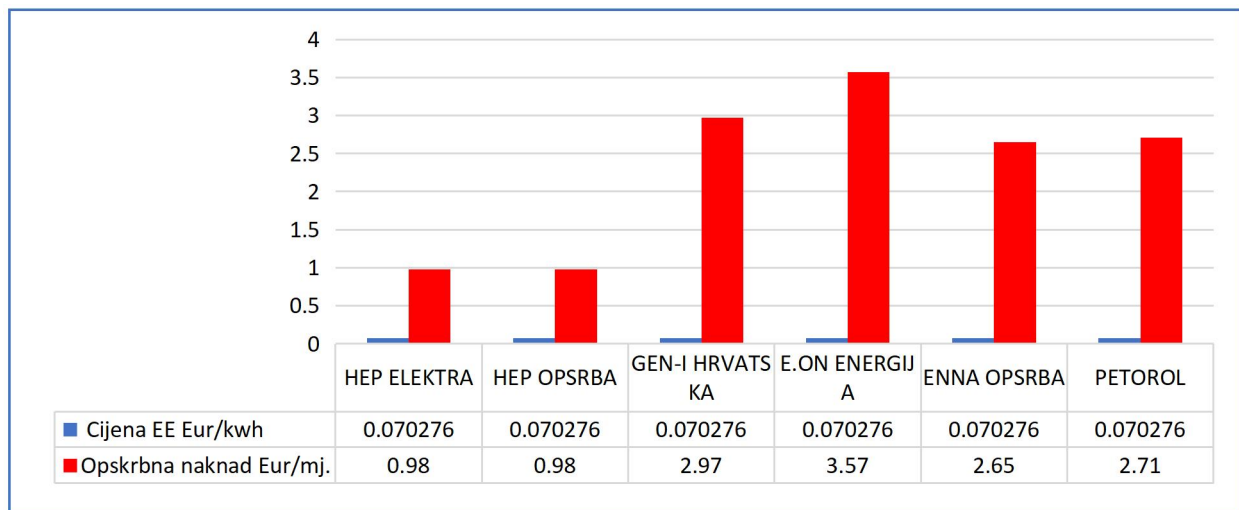


Izvor: Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (2020). Energija u Hrvatskoj 2020, [https://www.eihp.hr/wp-content/uploads/2022/01/Velika\\_EIHP\\_Energija\\_2020.pdf](https://www.eihp.hr/wp-content/uploads/2022/01/Velika_EIHP_Energija_2020.pdf) (25.11.2022.)

Najveća skupina kupca u skupini poduzetnika s potrošnjom do < 20 MWh imali su 2012. godine cijenu električne energije 0,8779 kn, a 2020. godine 0,9474 kn. Električna energija za navedenu kategoriju kupaca 2020. godine u odnosu na 2012. godinu bila je viša za 7,9%. Najniža cijena električne energije bila je 2017. godine kada je iznosila 0,8017 kn. Za ostale kategorije poduzetnika cijene električne energije neznatno su rasle u periodu od osam godina što pokazuje da je uspostavljeno otvoreno tržište i konkurencija na njemu utjecala na stabilnost cijena koja je poduzetnicima važna. Grafikon 1. daje prikaz cijene električne

energije i opskrbne naknade aktivnih opskrbljivača hrvatskog tržišta električne energije za period 1.4.2023.-30.9.2023. godine za tarifni model plavi za kućanstva.

Grafikon 1. Cijene električne energije i opskrbne naknade aktivnih opskrbljivača hrvatskog tržišta električne energije za period 1.4.2023.-30.9.2023. godine za tarifni model plavi za kućanstva



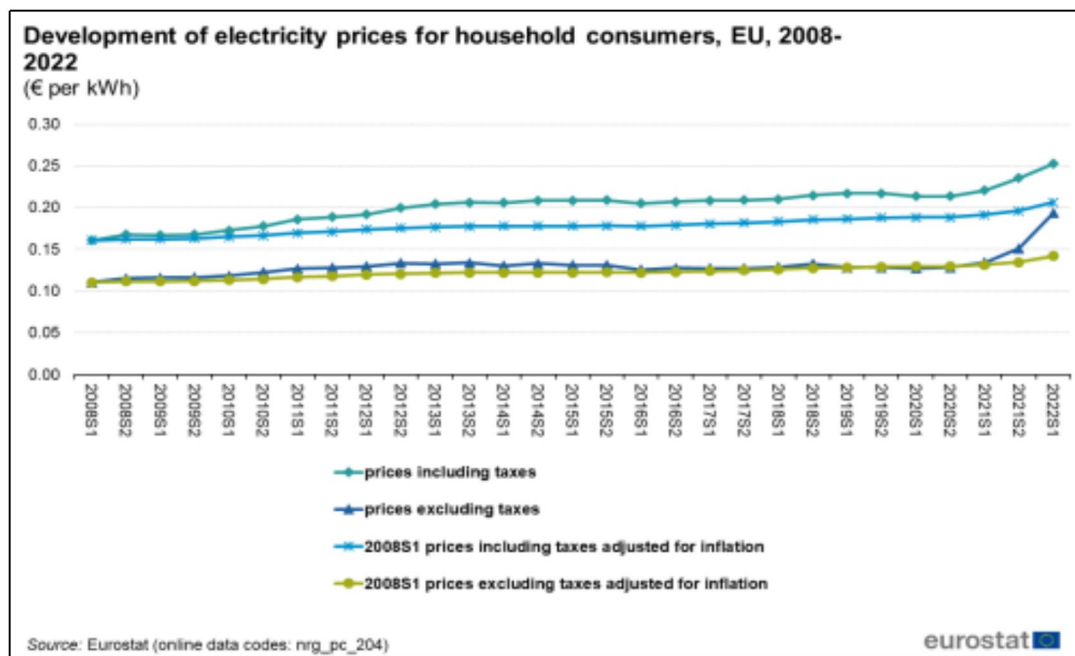
Izvor: rad autora prema, <https://www.hrote.hr/alat-za-usporedbu> (12.04.2023.)

U Republici Hrvatskoj svi aktivni opskrbljivači kupaca iz kategorije kućanstva imaju istu cijenu električne energije za tarifni model plavi, ali postoje velike razlike u opskrbenj naknadi koja se obračunava mjesečno. Najnižu opskrbenj naknadu ima HEP ELEKTRA 0,98 eura/mj., a najvišu E.ON ENERGIJA 3,57 eura/mj. Cijena električne energije za kategoriju kućanstva kod tarifnog modela bijelog i crvenog također je ista kod svih opskrbljivača kod VT iznosi 0,074789 eura/kWh, a NT 0,036697 eura/kWh. Iznos opskrbenj naknade kod svakog opskrbljivača bez obzira na tarifni model za kućanstva ostao je nepromijenjen. Kod malog poduzetništva cijena električne energije je cijena prema tarifnom modelu crvenom (VT iznosi 0,074789 eura/kWh, a NT 0,036697 eura/kWh) samo se razlikuje opskrbenj naknada koja iznosi 4,65 eura/mj. Malo poduzetništvo u RH električnom energijom opskrbljuje HEP ELEKTRA I HEP OPSKRBA.

#### 4.5. Učinak liberalizacije tržišta na cijene električne energije za kućanstva i industriju

Nakon liberalizacije tržišta električne energije u EU vidljiv je rast cijena električne energije za kategoriju kupca kućanstva. Slika 3. prikazuje kretanje cijene električne energije za kućanstva u periodu od 2008.-2022. godine (prvih 6 mjeseci) u EU.

Slika 3. Cijene električne energije za kućanstva u periodu 2008.-2022. (6.mj.) u EU

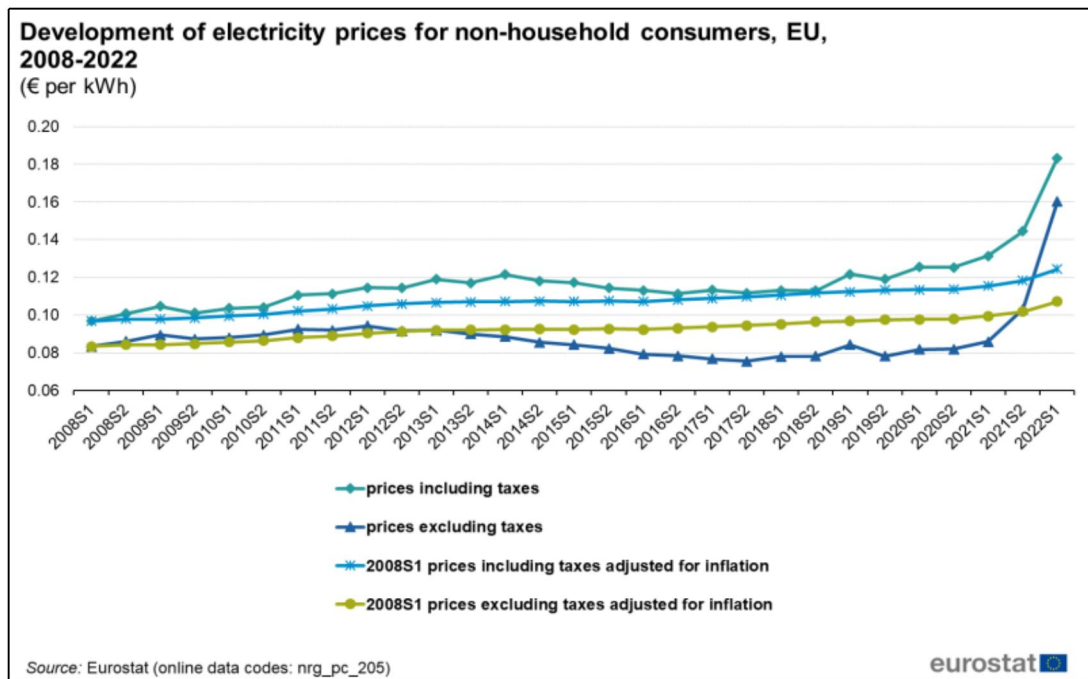


Izvor: Eurostat (2022). Development of electricity prices for household consumers, EU, 2008-2022 (EUR per kWh), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity\\_price\\_statistics#Electricity\\_prices\\_for\\_household\\_consumers](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics#Electricity_prices_for_household_consumers) (24.11.2022.)

U 2008. godini cijena električne energije za kućanstva bila je 0,16 Eur/kWh, a u prvih 6 mjeseci 2022. godine bila je 0,25 Eur/kWh. U prikazanom periodu cijena za kućanstva u EU porasla je za 56,25%. Na rast cijene utjecala je pandemija COVID-19 i rat u Ukrajini, jer je cijena počela rasti u drugoj polovici 2020. godine. Cijena u drugoj polovici 2020. godine bila 0,20 Eur/kWh, a 2022. godine u prvih šest mjeseci 0,25 Eur/kWh, povećala se za 25% u 18 mjeseci. Od 2008.-2020. godine cijena električne energije za kućanstva porasla je 31,25%. Veliki rast cijene električne energije bez poreza dogodio se od početka 2021. do početka 2022.

godine kada je iz 0,12 Eur/kWh cijena porasla na 0,20 Eur/kWh tj. porasla je za 66,7%. Slika 4. prikazuje kretanje cijene električne energije za poduzetnike u periodu od 2008.-2022. godine (prvih 6 mjeseci) u EU.

Slika 4. Cijene električne energije za poduzetnike u periodu 2008.-2022. (6.mj.) u EU



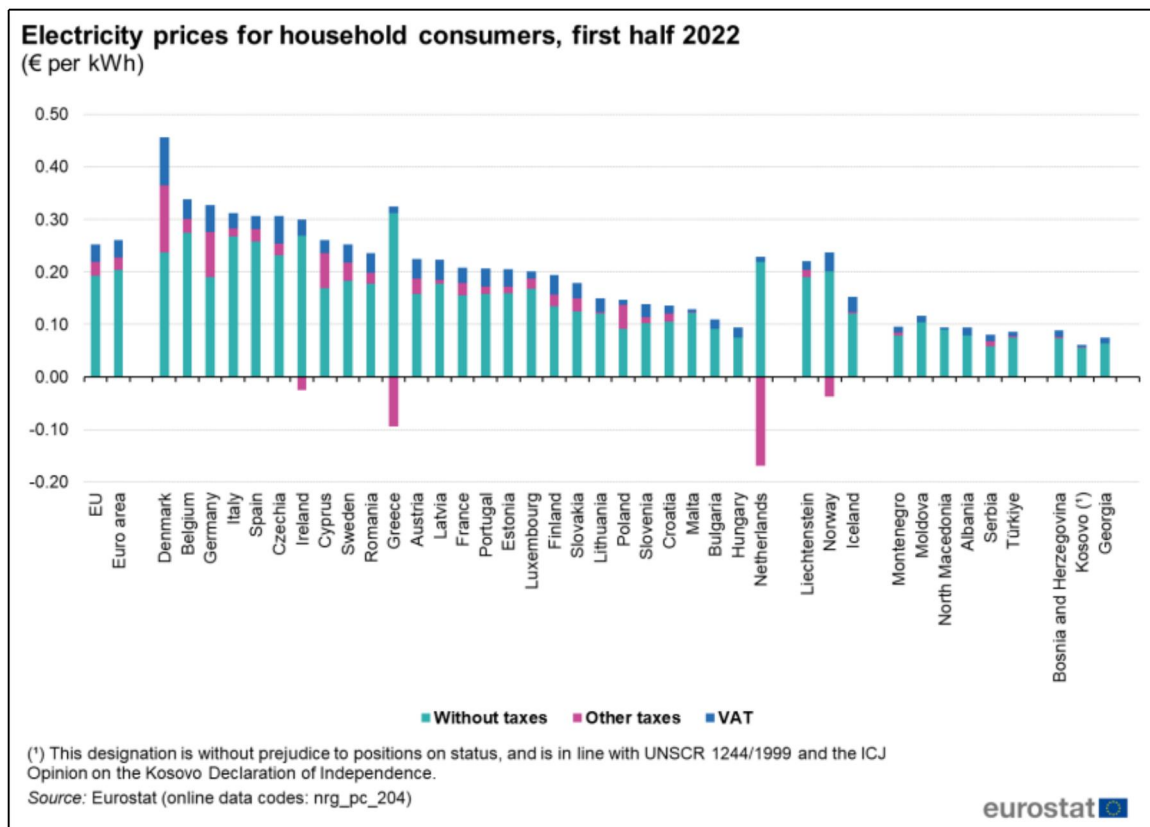
Izvor: Eurostat (2022). Development of electricity prices for household consumers, EU, 2008-2022 (EUR per kWh).png, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Electricity\\_prices\\_for\\_non-household\\_consumers\\_first\\_half\\_2022.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Electricity_prices_for_non-household_consumers_first_half_2022.png) (24.11.2022.)

Cijena električne energije za poduzetnike 2008. godine iznosila je s porezima 0,10 Eur/kWh, a 2022. (prvih 6 mj.) 0,185 Eur/kWh, povećala se za 85% u prikazanom periodu. Intenzivan rast cijene električne energije potaknula je pandemija COVID-19. U prvih šest mjeseci 2020. godine cijena električne energije s 0,13 Eur/kWh povećala se 2022. (prvih 6 mj.) na 0,185 Eur/kWh tj. porasla je 42,3%. Od početka 2021. godine do početka 2022. godine cijena

električne energije bez poreza porasla je s 0,085 Eur/kWh 2021. godine na 0,16 Eur/kWh 2022. godine odnosno porasla je u jednoj godinu za 88,2%.

Liberalizacija tržišta električne energije utjecala je na rast cijena za kategoriju kućanstva i kategoriju poduzetnika. Značajno više rasla je za poduzetništvo (85%) u odnosu na cijene za kućanstva (56,25%) u periodu od 2008.-2022. godine (prvih 6.mj.). Slika 5. prikazuje cijenu električne energije za kućanstva u članicama EU u prvih 6 mjeseci 2022. godine.

Slika 5. Cijena električne energije za kućanstva u članicama EU u prvih 6 mjeseci 2022. godine

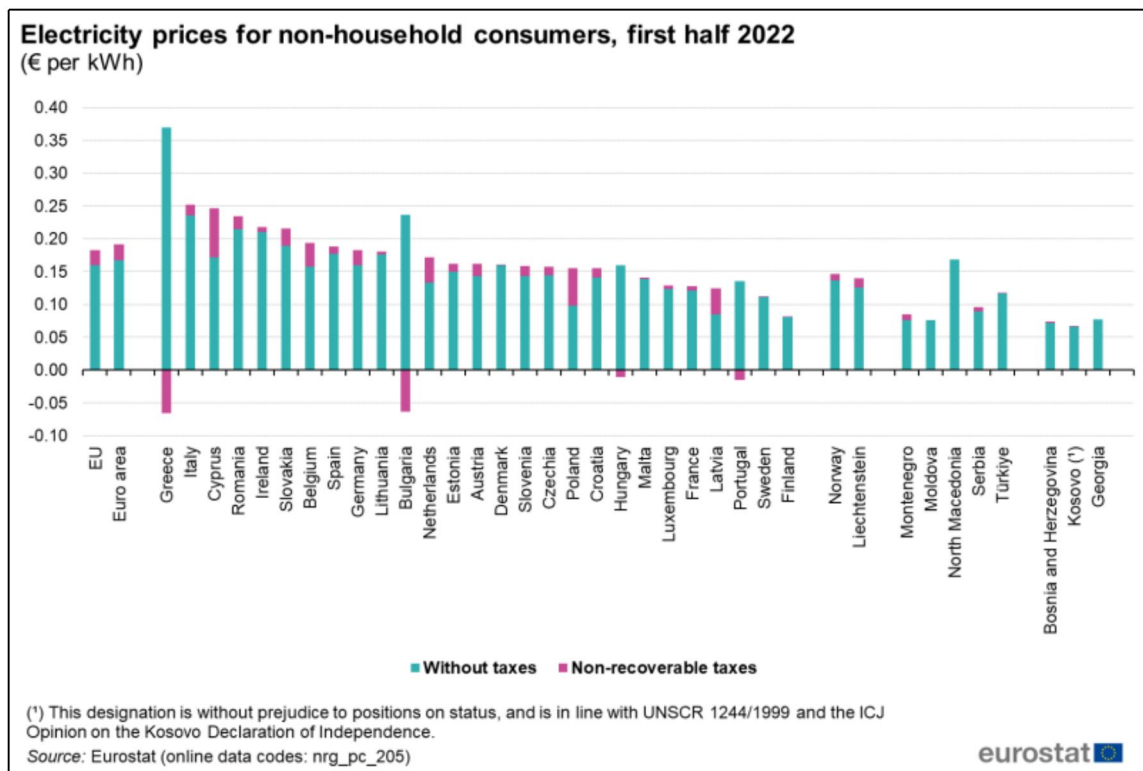


Izvor: Eurostat (2022). Development of electricity prices for household consumers, EU, 2008-2022 (EUR per kWh).png, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Electricity\\_prices\\_for\\_non-household\\_consumers\\_first\\_half\\_2022.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Electricity_prices_for_non-household_consumers_first_half_2022.png) (24.11.2022.)

Najvišu cijenu električne energije u kategoriji kućanstva u EU ima Danska 0,45 Eur/kWh, zatim slijedi Belgija 0,32 Eur/kWh i Njemačka s 0,31 Eur/kWh. Republika Hrvatska po visini

cijene električne energije nalazi na 24 mjestu s cijenom od 0,14 Eur/kWh. Nižu cijenu od Hrvatske imaju Malta, Bugarska i Mađarska. Od tranzicijskih zemalja istočne Europe najvišu cijenu električne energije ima Slovačka 0,18 Eur/kWh. Slika 6. prikazuje cijenu električne energije za poduzetništvo u članicama EU u prvih 6 mjeseci 2022. godine.

Slika 6. Cijena električne energije za poduzetništvo u članicama EU u prvih 6 mjeseci 2022. godine

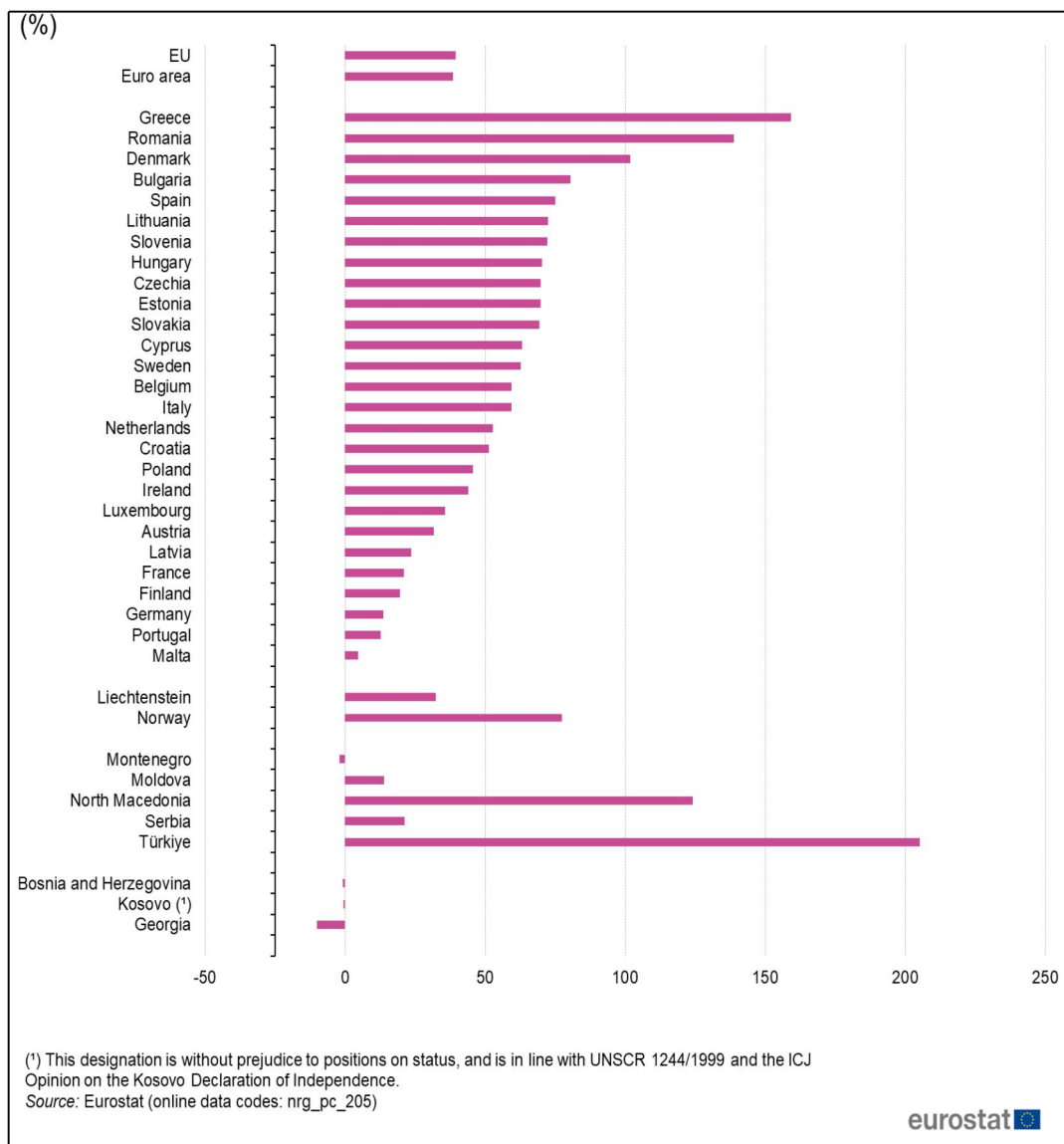


Izvor: Eurostat (2022). Development of electricity prices for household consumers, EU, 2008-2022 (EUR per kWh).png, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Electricity\\_prices\\_for\\_non-household\\_consumers,\\_first\\_half\\_2022\\_.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Electricity_prices_for_non-household_consumers,_first_half_2022_.png) (24.11.2022.)

Najvišu cijenu električne energije za potrošače iz kategorije poduzetnici ima Grčka 0,3042 Eur/kWh i Italija 0,2525 Eur/kWh, a najniže ima Finska 0,0808 Eur/kWh i Švedska 0,117 Eur/kWh. Republika Hrvatska nalazi se po visini cijene električne energije za poduzetnike na

19 mjestu od 27 zemalja s cijenom 0,1665 Eur/kWh što pokazuje da je otvoreno tržište osiguralo niske cijene električne energije za poduzetnike na hrvatskom tržištu. Slika 7. prikazuje promjene cijene (%) električne energije u članicama EU u prvih 6 mjeseci 2022. godine.

Slika 7. Promjene cijene električne energije (u %) u članicama EU u prvih 6 mjeseci 2022. godine





Izvor: Eurostat (2022). Development of electricity prices for household consumers, EU, 2008-2022 (EUR per kWh).png, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Electricity\\_prices\\_for\\_non-household\\_consumers,\\_first\\_half\\_2022\\_.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Electricity_prices_for_non-household_consumers,_first_half_2022_.png) (24.11.2022.)

Najveći rast cijena električne energije u članicama EU imala je u prvih 6 mjeseci Grčka za gotovo 160%, Rumunjska za oko 140%, te Danska za oko 105%. U Republici Hrvatskoj cijena električne energije rasla je za 50%, a najmanje su rasle cijene električne energije u Malti za oko 10%, te Portugalu i Njemačkoj za oko 20%. Najveći rast cijena električne energije izvan EU imala je Turska preko 200%.

Na rast cijena električne energije na liberaliziranom tržištu EU utjecao je rast cijena energenata na globalnom tržištu. U Republici Hrvatskoj petina električne energije proizvodi se iz plina<sup>176</sup>. Vrlo slična situacija je i drugim članicama EU u kojima je kao i u Hrvatsko proizvodnja električne energije iz hidroelektrana bila smanjena zbog suše, a na rast cijena energenata utjecalo je i rat u Ukrajini kada je Rusija kao najveći dobavljač donijela odluku o suspenziji isporuke plina nekim članicama EU zbog čega su zemlje bile prisiljene na uvoz plin od drugih dobavljača po značajno višim cijenama<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> Vlada Republike Hrvatske (2022). Paket mjera za ublažavanje rasta cijena zbog poskupljenja energenata, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2022/02%20velja%C4%8Da/16%20velja%C4%8De/Paket%20mjera%20za%20ubla%C5%BEavanje%20rasta%20cijena%2016-02-2022.pdf> (03.02.2023.)

<sup>177</sup>Europsko vijeće (2022). Infografika – rast cijena energenata od 2021. godine, <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/energy-prices-2021/> (03.02.2023.)

## 5. ZAKLJUČAK

Djelatnosti od općeg interesa kompleksno su područje prava u kojem se susreće javni i privatni interes, a usluge od općeg gospodarskog interesa u EU pružaju poduzeća s javnim, privatnim i mješovitim pravnim statusom. Koncept službi od općeg interesa prisutan je u pravu i politici EU više od četrdeset godina, a tijekom tog razdoblja razlike u tradiciji zemalja članica utjecale su na usporenu harmonizaciju sadržaja koncepta službi od općeg interesa i njihovu klasifikaciju. Harmonizaciju koncepta otežavao je potpuno različiti doživljaj službi od općeg interesa. U dijelu zemalja EU javni interes počiva na vrijednostima koje su izrasle iz koncepta socijalne države koji građanima jamče određeni standard života, a druge zemlje ne zanimaju socijalna prava veća samo pravo na slobodu tržišnog natjecanja. U osnivačkim ugovorima (Ugovor iz Amsterdama) kao primarnom pravu EU prisutan je pojam usluge od općeg interesa, koji ih dijeli na usluge od općeg gospodarskog interesa i usluge od općeg interesa, odnosno na gospodarske i negospodarske usluge. Legalno izabrana vlast svake članice ima široko diskrecijsko pravo da odluči koje su to djelatnosti koje želi izdvojiti iz tržišnog natjecanja i staviti u posebni režim javnog interesa. Djelatnosti od općeg gospodarskog interesa su djelatnosti čije je pružanje važno za cijelo društvo i od interesa su za zemlju u cjelini. Djelatnosti od općeg gospodarskog interesa u većini zemalja članica su energetske djelatnosti, promet, obrazovanje, a bez njih se društvo ne bi razvijalo i funkcioniralo.

Republika Hrvatska ima drugu tradiciju razvoja javnih službi, a na njihov upravni i pravni razvoj utjecao je kulturni i povijesni kontekst razvoja zemlje. Nakon osamostaljenja Republike Hrvatske na pojam javne službe utjecao je jezični kontekst. U SFRJ javni interes nazivan je općedruštvenim i označavao je nešto važno za cijelo društvo i bio je podložan planiranju i regulaciji da bi općedruštveni interes bio zaštićen. Nakon osamostaljenja u novo

zakonodavstvo uvode se pojmovi koji nisu točno prevedeni najčešće iz engleskog jezika zbog kojeg se za javne službe koristi i pojam javne usluge što je utjecalo na harmonizaciju sa zakonodavstvom EU koja ni danas nije završila, jer ni novim zakonima kao što je Zakon o ustanovama ta dilema nije otklonjena.

Koliko su službe od općeg gospodarskog interesa važne za EU vidljivo je iz tri paketa energetske zakonodavstva koje je doneseno u periodu dužem od deset godina kako bi se uredio odnos između javnog i privatnog interesa u elektroenergetskim djelatnostima. Elektroenergetske djelatnosti od strateškog su interesa za članice EU i Hrvatsku, a reforma koja je pokrenuta krajem devedesetih godina trebala je omogućiti novi razvoj, izgradnju otvorenog unutarnjeg tržišta električne energije i zaštititi javni interes. Restrukturiranje državnog monopola u kojem se nalazio elektroenergetski sektor neujednačeno se odvijala u članicama EU, a teškoće je stvarao različiti sadržaj koncepta službi od općeg gospodarskog interesa i zakonodavstvo kojim je uređeno poslovanje elektroenergetskog sektora. Najveći doprinos razvoju otvorenog tržišta električne energije i u oblikovanju novog zakonodavstva o službama od općeg gospodarskog interesa dale su europske institucije i praksa Suda EU. Kroz sudsku praksu utvrđeni su neki od ključnih elemenata važnih za razlikovanje različitih kategorija djelatnosti od općeg interesa i zaštita njihovog položaja na tržištu.

Veliki trud u izgradnju otvorenog jedinstvenog tržišta električne energije dala je Europska komisija koja je predlaganjem izmjena i dopuna energetske zakonodavstva i donošenjem novog radila na otklanjanju prepreka njegovom razvoju, ali i razvoju zajedničkog sadržaja koncepta službi od općeg gospodarskog interesa koji je trebao pružiti sigurnost opskrbe i dostupnost električne energije svim građanima, te osigurati zaštitu javnog interesa na otvorenom tržištu.

Iz prikazane analize cijena električne energije na otvorenom jedinstvenom tržištu EU vidljivo je da ono zaštitilo sve kategorije potrošača od velikog rasta cijena električne energije koje su se u periodu od 2008.-2020. godine održavale na jednoj razini. Pandemija COVID-19 i rat u Ukrajini utjecali su na veliki rast cijena električne energije od 2020.-2022. godine koji i dalje ublažava otvoreno tržište što je vidljivo iz primjera Turske kojoj je cijena električne energije porasla u prvih šest mjeseci za više od 200%. U Republici Hrvatskoj otvoreno tržište utjecalo je na smanjenje cijene električne energije za kategoriju kućanstva u periodu od 2012.-2020. godine, a cijena je bila niža za 3,8% 2020. godine u odnosu na 2012. godinu. Za poduzetnike

u navedenom periodu bila je viša za 7,9% 2020. godine u odnosu na 2012. godinu. Pod utjecajem krize 2022. godine cijena električne energije u RH poslala je za 50%. Hrvatska se nalazi na 17 od 27 zemalja članica prema rastu cijena električne energije. Svi aktivni opskrbljivači hrvatskog tržišta električne energije 2023. godine imali su istu cijenu za kategoriju kućnastva u tarifnom modelu plavom, bijelom i crvenom, ali se značajno razlikovala opskrbna naknada. Najnižu opkrbnu naknadu imala je HEP ELEKTRA 0,98 eura mjesečno, a najvišu E.ON ENERGIJA 3,57 eura mjesečno.

Iz cijena električne energije u posljednjih deset godina vidljiva je važnost opskrbe električnom energijom kao djelatnosti od općeg interesa, jer su razvojem koncepta djelatnosti od općeg interesa u novom zakonodavstvu zaštićene temeljene vrijednosti suvremenog europskog društva u vrlo turbulentnom periodu njegovog razvoja.

## LITERATURA

### Knjige i članci

1. Đulabić, V. (2006). Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa, *Revija za socijalnu politiku*, Vo. 14, No. 2, str. 137-162.
2. Đulabić, V. (2020). Razvoj službi od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku, Okrugli stol, Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti Zagreb.
3. Đulabić, V. (2015). Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi, Forum za javnu upravu: Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga, *Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku*, str. 7-27.
4. Hanesch, W. (2020). ESPN Thematic Report on access to essential services for low-income people, Germany, *European Social Policy Network (ESPN)*, Brussels: European Commission, str. 1-36.
5. Horak, J. (2016). Market liberalization and prerequisites for market opening in Bulgaria, Comparison with the Romanian and Czech approaches, *Vienna Forum on European Energy Law*, str. 1-20.
6. Jakovac, P. (2010). Važnost električne energije i osvrt na reformu elektroenergetskog sektora u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj, *Ekonomska misao i praksa*, Vol. 19, No. 2, str. 251-276.
7. Jamasb, T., Pollitt, M. (2005). Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalization & Integration, *The Energy Journal: Specijal Issue: European Electricity Liberalisation*, Vol. 26, str. 11-41.
8. Klarić, M. (2015). Regulatorna tijela na energetskom tržištu plina i električne energije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 52, No. 3, str. 665-681.

9. Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2008). Europski standardi regulacije službi od općeg interesa, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 8, No. 3, str. 653-654.
10. Lozina, D., Klarić, M. (2012). „Dobra uprava“ kao doktrina u Europskoj uniji, *Pravni Vjesnik*, Vol. 28, No. 2, str. 23-37.
11. Matić, B., Lazibat, T. (2001). Od GATT do WTO, *Ekonomski pregled*, Vol. 52, No. 5-6, str. 692-707.
12. Mrnjavac, Ž., Kordić, L., Šimundić, B. (2019). *Osnove ekonomije 2*, Alka Script, Zagreb.
13. Parker, D. (2004). The UK Privatisation Experiment: The Passage of time permits a sober assessment, *CESifo Working Paper* No. 1126, str. 1-46.
14. Pusić, E. (1996). *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb.
15. Stanković, D. (2018). Uloga postupka javne nabave u financiranju usluga od općeg gospodarskog interesa, *ZPR*, Vol. 7, No. 1, str. 53-69.
16. Sarvan, D. (2008). Obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne usluge, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 8, No. 4, str. 1055-1084.
17. Škrtić, M., Mikić, M. (2011). *Poduzetništvo*, Sinergija d.o.o., Zagreb.
18. Tominov, I. (2008). Liberalizacija tržišta električne energije – Ispunjava li očekivanja, *Energija*, Vol. 53, No. 3, str. 256-299.

## Internet izvori

1. Agroklub (2022). Cijene žitarica ponovno rastu – manja će biti ponuda i potražnja, <https://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/cijene-zitarica-ponovo-rastu-manja-ce-bit-i-ponuda-i-potrosnja/77042/> (24.11.2022.)
2. Čuveljak, J. (2019). Državne potpore, [https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2019-10/DrzavnePotpore-JCuveljak%20%281%29\\_0.pdf](https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2019-10/DrzavnePotpore-JCuveljak%20%281%29_0.pdf) (03.11.2022.)
3. Direktiva 2009/72/EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0072&from=DE> (07.11.2022.)
4. Direktiva 2005/89/EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005L0089> (05.11.2022.)
5. Direktiva 2003/54/EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0054> (05.11.2022.)

6. Direktiva 96/92 EC 1996.,  
[https://www.legislation.gov.uk/eudr/1996/92/pdfs/eudr\\_19960092\\_adopted\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/eudr/1996/92/pdfs/eudr_19960092_adopted_en.pdf)  
(05.11.2022.)
7. Direktiva (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32019L0944> (22.11.2022.)
8. Damsgaard, N., Green, R. (2005). Regulatory Reform in the Swedish Electricity Industry – Good or Bad?,  
[https://www.sns.se/cdn.triggerfish.cloud/uploads/2005/09/sos\\_elmarknad\\_2005\\_eng.pdf](https://www.sns.se/cdn.triggerfish.cloud/uploads/2005/09/sos_elmarknad_2005_eng.pdf)  
(11.11.2022.)
9. Energy Act, 1983., <https://vlex.co.uk/vid/energy-act-1983-808300689> (05.11.2022.)
10. Europski parlament (2021). Proširenje Unije,  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/167/prosirenje-unije> (15.11.2022.)
11. Eurostat (2022). Development of electricity prices for household consumers, EU, 2008-2022 (EUR per kWh).png, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Development\\_of\\_electricity\\_prices\\_for\\_household\\_consumers,\\_EU,\\_2008-2022\\_\(EUR\\_per\\_kWh\).p](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Development_of_electricity_prices_for_household_consumers,_EU,_2008-2022_(EUR_per_kWh).p) (24.11.2022.)
12. Europsko vijeće (2022). Infografika – rast cijena energenata od 2021. godine,  
<https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/energy-prices-2021/> (03.02.2023.)
13. HEP Grupa (2022). Društva HEP Grupe, <https://www.hep.hr/drustva-hep-grupe/29>  
(15.11.2022.)
14. HEP ELEKTRA (2022). Tarifni modeli, <https://www.hep.hr/elektra/kucanstvo/tarifni-modeli/1577> (20.11.2022.)
15. Europska unija (2022). ACER, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/agency-cooperation-energy-regulators-acer\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/agency-cooperation-energy-regulators-acer_hr) (15.11.2022.)
16. HROTE, <https://www.hrote.hr/hrote> (15.11.2022.)
17. HROTE (2008). Povlašteni kupac, <https://www.hrote.hr/povlasteni-kupci-378>  
(15.11.2022.)
18. HROTE (2017). Godišnji izvještaj o poslovanju u 2016. godini,  
[https://files.hrote.hr/files/Financije/Godisnji\\_izvjestaj\\_o\\_poslovanju\\_u\\_2016\\_godini.pdf](https://files.hrote.hr/files/Financije/Godisnji_izvjestaj_o_poslovanju_u_2016_godini.pdf)  
(18.11.2022.)
19. Institute of Government (2020). Outsourcing and privatisation,  
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/outsourcing-and-privatisation>  
(01.11.2022.)

20. IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/10103> (15.11.2022.)
21. Jug, J. (2014). Pretvorba prava vlasništva prema prijelaznim i završnim odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, [https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/JugJ\\_Pretvorba-prava-vlasnistva-prema-prijelaznim-i-završnim-odredbama-ZVDSP.pdf](https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/JugJ_Pretvorba-prava-vlasnistva-prema-prijelaznim-i-završnim-odredbama-ZVDSP.pdf) (16.11.2022.)
22. Lenz, K. (2019). The Liberalisation of Electricity Markets in Germany, History, Development and Current Status, Study, [https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2019/Liberalisation\\_Power\\_Market/Liberalisation\\_Electricity\\_Markets\\_Germany\\_V1-0.pdf](https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2019/Liberalisation_Power_Market/Liberalisation_Electricity_Markets_Germany_V1-0.pdf) (09.11.2022.)
23. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (2022). Pregovori o članstvu paralelno s provedbom obveza, <https://mvep.gov.hr/print.aspx?id=26575&url=print> (15.11.2022.)
24. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (2004). Prijedlog zakona o tržištu električne energije, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//50-03.pdf> (15.11.2022.)
25. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (2020). Energija u Hrvatskoj2020, [https://www.eihp.hr/wp-content/uploads/2022/01/Velika\\_EIHP\\_Energija\\_2020.pdf](https://www.eihp.hr/wp-content/uploads/2022/01/Velika_EIHP_Energija_2020.pdf) (25.11.2022.)
26. Nordregio (2015). Sweden in a European perspective, <https://nordregio.org/sweden-in-a-european-perspective/> (11.11.2022.)
27. Parker, D. (2015). Czech Republic - Regulatory Reform in Electricity, Gas, Road and Rail Freight, OECD, <https://www.oecd.org/czech/2497422.pdf> (11.11.2022.)
28. Staničić, F. (2019). Bilateralni projekt „Pravna analiza postojećeg energetskeg zakonodavstva u Republici Sloveniji i Republici Hrvatskoj i preporuke za poboljšanja, [https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Kratak\\_prikaz\\_rjesavanja\\_sporova\\_izmedju\\_potrosaca\\_i\\_opskrbljivaca\\_elektricnom\\_energijom.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Kratak_prikaz_rjesavanja_sporova_izmedju_potrosaca_i_opskrbljivaca_elektricnom_energijom.pdf) (17.11.2022.)
29. Štriga, T. (2021). Velike banke dominiraju na tržištu i još su povećale udjele: Hoće li doći do pregrupiranja malih banaka?, <https://novac.jutarnji.hr/novac/business-outlook/velike-banke-dominiraju-na-trzistu-i-jos-su-povecale-udjel-hoce-li-doci-do-pregrupiranja-malih-banaka-15137497> (23.11.2022.)
30. Vlada RH (2016). Energetika, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//02-03-14.pdf> (24.11.2022.)



31. Vlahinić-Dizdarević, N. (2011). Restrukturiranje i liberalizacija tržišta električne energije: gdje je Hrvatska, [https://bib.irb.hr/datoteka/522647.vlahinic\\_dizdarevic-rif.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/522647.vlahinic_dizdarevic-rif.pdf) (25.11.2022.)
32. Vlada Republike Hrvatske (2022). Paket mjera za ublažavanje rasta cijena zbog poskupljenja energenata, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2022/02%20velja%C4%8Da/16%20velja%C4%8De/Paket%20mjera%20za%20ubla%C5%BEavanje%20rasta%20cijena%2016-02-2022.pdf> (03.02.2023.)
33. Uredba (EC) 713/2009, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0713> (07.11.2022.)
34. United Nations Conference on Trade and Development (1997). World Investment Report 1997, [https://unctad.org/system/files/official-document/wir1997\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir1997_en.pdf) (22.11.2022.)

## **Zakoni i propisi**

1. Ustava RH, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
2. Pravila o organiziranju tržišta električne energije, NN 121/15.
3. Pravila o promjeni opskrbljivača električnom energijom, NN 56/15.
4. Tarifni sustav za usluge elektroenergetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge, NN 101/02.
5. Uredba o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava, NN 95/15.
6. Zakon o potvrđivanju Ugovora o energetske zajednici, NN 6/06.
7. Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 68/18, 110/18, 32/20.
8. Zakon o ustanovama, NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19.
9. Zakon o elektroprivredi, NN 31/90.
10. Zakonom o energiji, NN 120/12, 14/14, 95/15, 102/15, 68/18.
11. Zakon o tržištu električne energije, NN 177/04.
12. Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12, 68/18.

## POPIS SLIKA

Slika 1. Prosječne cijene električne energije za kućanstvo u RH od 2012.-2020. godine s uključenim porezima .....	60
Slika 2. Prosječne cijene za poduzetnike u RH od 2012.-2020. godine s uključenim porezima .....	61
Slika 3. Cijene električne energije za kućanstva u periodu 2008.-2022. (6.mj.) u EU .....	63
Slika 4. Cijene električne energije za poduzetnike u periodu 2008.-2022. (6.mj.) u EU .....	64
Slika 5. Cijena električne energije za kućanstva u članicama EU u prvih 6 mjeseci 2022. godine .....	65
Slika 6. Cijena električne energije za poduzetništvo u članicama EU u prvih 6 mjeseci 2022. godine .....	66
Slika 7. Promjene cijene električne energije (u %) u članicama EU u prvih 6 mjeseci 2022. godine .....	67

## POPIS TABLICA

Tablica 1. Europski model privatizacije elektroenergetskog sektora .....	57-58
--	-------

## POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1. Cijene električne energije i opskrbe naknade aktivnih opskrbljivača hrvatskog tržišta električne energije za period 1.4.2023.-30.9.2023. godine za tarifni model plavi za kućanstva .....	62
---	----