

Dr.sc. Eraldo Banovac, dipl.ing.  
Darko Pavlović, dipl.ing.  
Hrvatska energetska regulatorna agencija  
Zagreb, Hrvatska

## **ANALIZA REZULTATA LICENCIRANJA PROVEDENOG U HRVATSKOM ENERGETSKOM SEKTORU**

### **Sažetak**

U radu je analizirana provedba procesa licenciranja energetske djelatnosti u hrvatskom energetske sektoru. Prikazani su postignuti rezultati uz distribuciju energetske djelatnosti po kriteriju frekvencije zaprimljenih predmeta i izdanih dozvola za obavljanje energetske djelatnosti određenih člankom 15. Zakona o energiji. Opisani su određeni problemi koji su se pojavili u procesu licenciranja, kao što su na primjer: nemogućnost obavljanja energetske djelatnosti transporta naftnih derivata u cestovnom prijevozu te trgovanja, posredovanja i zastupanja na tržištu energije od strane fizičkih osoba. Osim toga, transport nafte, naftnih derivata i biogoriva cestovnim vozilom, proizvodnja biogoriva i skladištenje prirodnog plina nisu bili zakonski utvrđeni kao energetske djelatnosti. Stoga, nakon što su krajem 2004. godine usvojeni novi energetske zakoni, pokrenute su aktivnosti za nadogradnju postojećeg podzakonskog okvira kojim je regulirano područje izdavanja dozvola.

## **ANALYSIS OF THE RESULTS OF LICENSING PROCEDURE CARRIED OUT IN THE CROATIAN ENERGY SECTOR**

### **Abstract**

This paper analyses the performance of the licensing procedure carried out in the Croatian energy sector. The paper presents the results of the above mentioned procedure, with distribution of frequency of applications per energy activities, as well as distribution of licenses which are issued for different energy activities determined under Article 15 of the Energy Law. It also describe certain problems that appeared during the licensing procedure, such as impossibility for natural persons to obtain a license for carrying out transport of oil derivatives (through product pipelines and other means of transport) and trading, mediation and representation in the energy market. Moreover, transport of oil, oil derivatives and biofuel by road vehicles, biofuel production and natural gas storage were not recognized as energy activities by the Energy Law in the past. Hence, the upgrading of regulatory framework in the field of licensing started after the new energy laws had been passed at the end of 2004.

## 1. UVOD

U Republici Hrvatskoj vrlo je uspješno provedeno licenciranje energetske djelatnosti u razdoblju od 2003.-2005. godine. Licenciranje, tj. proces izdavanja dozvola stvarno kvalificiranim energetskim subjektima za obavljanje energetske djelatnosti, obavilo je nacionalno regulatorno tijelo po pravilima upravnog postupka. Ostvarena je uspješna suradnja Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti i njegovog pravnog slijednika Hrvatske energetske regulatorne agencije sa stručnjacima iz energetske djelatnosti i Energetskog instituta Hrvoje Požar. To je rezultiralo višom razinom pravne uređenosti obavljanja energetske djelatnosti, usporedivom sa stanjem u razvijenim državama, s implikacijama na višu pouzdanost energetske strukture kod energetske djelatnosti te bolju sigurnost opskrbe u RH.

Energetski subjekt mora biti registriran za obavljanje energetske djelatnosti za koju traži dozvolu. Slijedom odredbe članka 17. stavka 1. Zakona o energiji [1] istovrsna djelatnost energetskog subjekta mora biti upisana u Sudski registar Trgovačkog suda. Dakle, zakonska obveza svakog energetskog subjekta je ishoditi dozvolu za obavljanje energetske djelatnosti koju izdaje regulatorno tijelo na temelju Pravilnika o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti [2] i Uredbe o razdoblju za koje se izdaje dozvola za obavljanje energetske djelatnosti koju je donijela Vlada Republike Hrvatske [3]. Nakon usvajanja pet energetske zakona i niza pripadajućih podzakonskih propisa, regulativa potrebna za licenciranje kompletirana je 10. siječnja 2003. godine (datum objave Pravilnika o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti u Narodnim novinama). Od tog trenutka počele su intenzivne pripremne aktivnosti za licenciranje, prikupljanje dokumentacije i educiranje stručnih i rukovodećih kadrova energetske djelatnosti za podnošenje aplikacija, tj. zahtjeva za izdavanje dozvola. Taj proces vodilo je regulatorno tijelo te je zabilježeno više stotina održanih sastanaka, kontakata i konzultacija. Članovi regulatornog tijela su kroz više stručnih članaka te prezentiranih referata i diskusija na znanstvenim i stručnim skupovima (npr. [4], [5] i [6]) dali dodatna stručna pojašnjenja koja su tada bila potrebna.

Pravilnikom o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti određeno je da svi energetski subjekti u Republici Hrvatskoj moraju podnijeti zahtjeve za izdavanje dozvola za obavljanje energetske djelatnosti, iz članka 15. Zakona o energiji, najkasnije do 18. srpnja 2003. godine, poslije čega regulatorno tijelo izdaje dozvolu za obavljanje energetske djelatnosti (temeljem članka 16. Zakona o energiji). U postupku izdavanja dozvole za sva pitanja koja nisu uređena prethodno spomenutom regulativom primjenjuje se Zakon o općem upravnom postupku [7]. Taj postupak pokreće se na zahtjev subjekta koji je dužan priložiti dokumentaciju koja dokazuje tehničku i financijsku kvalificiranost te stručnu sposobnost za obavljanje određene energetske djelatnosti. Uz analizu zaprimljenih dokaza, kao i onih dostavljenih naknadno radi potpunosti dokumentacije, regulatorno tijelo obavlja neposredan uvid u stanje energetske strukture (objekte, postrojenja, uređaje, mrežu, vozila i opremu) energetskog subjekta i time provjerava da li zaista energetski subjekt zadovoljava propisane uvjete. Po završetku ispitnog postupka donosi se rješenje kojim se dozvoljava obavljanje energetske djelatnosti (dozvola za obavljanje energetske djelatnosti).

## **2. PREGLED DOZVOLA ZA OBAVLJANJE ENERGETSKIH DJELATNOSTI**

U ovom poglavlju razmotrit će se distribucije zaprimljenih zahtjeva i pravomoćnih dozvola za obavljanje energetske djelatnosti, za dosadašnje razdoblje licenciranja koje je započelo 18. siječnja 2003. godine s datumom stupanja na snagu Pravilnika o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti.

### **2.1. Pregled zaprimljenih zahtjeva za obavljanje energetske djelatnosti**

Do kraja 2003. godine ukupno 110 subjekata podnijelo je 161 zahtjev za izdavanje dozvola za obavljanje različitih energetske djelatnosti. Uz zaprimljene zahtjeve dostavljen je veliki broj raznih dokumenata, tj. dokaza za tehničku i financijsku kvalificiranost, stručnu osposobljenost te drugih dokaza sukladno članku 10. Pravilnika o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti. Ti zahtjevi su podneseni za različite energetske djelatnosti<sup>1</sup>. U propisanom roku do 18. srpnja 2003. godine zaprimljeno je 145 zahtjeva, odnosno po vremenskoj distribuciji:

- zaprimljeno do uključivo 9. srpnja 2003. – 20 zahtjeva,
- zaprimljeno od 11. do 18. srpnja 2003. – 112 zahtjeva,
- zaprimljeno poštom 21. srpnja 2003. (što se može smatrati prijemom zahtjeva u roku) – 13 zahtjeva.

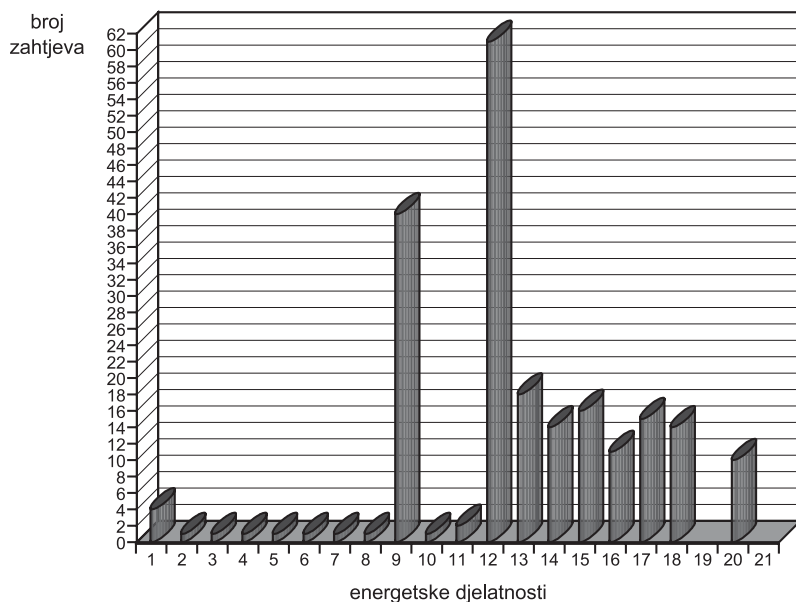
Iz prethodnih podataka jasno je vidljivo da je i u zakonskom roku veliki broj subjekata podnosio zahtjeve pred sam kraj otvorenog roka, iako je rok obuhvatio razdoblje od šest mjeseci od stupanja na snagu Pravilnika o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti.

Do kraja 2004. godine bilo je zaprimljeno ukupno 208 zahtjeva za izdavanje dozvola za obavljanje energetske djelatnosti. Do rujna 2005. godine zaprimljeno je ukupno 214 zahtjeva, od strane 145 subjekata – pravnih osoba, što znači da je do tog vremena ukupno 69 zahtjeva zaprimljeno iza propisanog roka. Od navedenih 214 zahtjeva svega desetak se odnosi na nove energetske subjekte koji nisu ranije bili u obvezi ishođenja dozvola, dok sve ostalo predstavlja formalno kašnjenje u odnosu na propisani rok. Distribucija zaprimljenih zahtjeva po energetske djelatnostima prikazana je na slici 1.

Na 15. sjednici Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti, održanoj 30. svibnja 2003. godine, izdana su prva rješenja/dozvole za obavljanje energetske djelatnosti u Republici Hrvatskoj. Taj datum je značajan za regulaciju hrvatskog energetske sektora jer je upravo s izdavanjem prvih dozvola započelo licenciranje energetske sektora i njegovo istinsko prilagođavanje pravilima koja vrijede u EU. Do kraja 2003. godine bilo je izdano 74 dozvola za obavljanje energetske djelatnosti, s time da su u tom razdoblju izdane dozvole najvećim energetske subjektima u RH.

---

<sup>1</sup> Člankom 15. Zakona o energiji iz 2001. godine bilo je određeno ukupno 22 energetske djelatnosti, dok ih je nakon izmjena i dopuna Zakona o energiji (prosinac 2004. godine) ukupno 25.



## LEGENDA - BROJNE OZNAKE ZA ENERGETSKE DJELATNOSTI:

1. proizvodnja električne energije - 4 zahtjeva
2. prijenos električne energije - 1 zahtjev
3. distribucija električne energije - 1 zahtjev
4. opskrba električnom energijom - 1 zahtjev
5. vođenje elektroenergetskog sustava - 1 zahtjev
6. organiziranje tržišta električnom energijom - 1 zahtjev
7. dobava plina - 1 zahtjev
8. transport plina - 1 zahtjev
9. distribucija plina - 40 zahtjeva
10. proizvodnja naftnih derivata - 1 zahtjev
11. transport nafte naftovodima i drugim oblicima transporta - 2 zahtjeva
12. transport naftnih derivata produktovodima i drugim oblicima transporta - 61 zahtjev
13. trgovina na veliko naftnim derivatima - 18 zahtjeva
14. skladištenje nafte i naftnih derivata - 14 zahtjeva
15. proizvodnja toplinske energije - 16 zahtjeva
16. distribucija toplinske energije - 11 zahtjeva
17. opskrba toplinskom energijom - 15 zahtjeva
18. trgovanje, posredovanje i zastupanje na tržištu energije - 14 zahtjeva
19. transport i skladištenje ukapljenoga prirodnog plina (UPP) - 0
20. trgovina na veliko i malo ukapljenim naftnim plinom (UNP) - 10 zahtjeva
21. trgovina na veliko ukapljenim prirodnim plinom (UPP) - 0

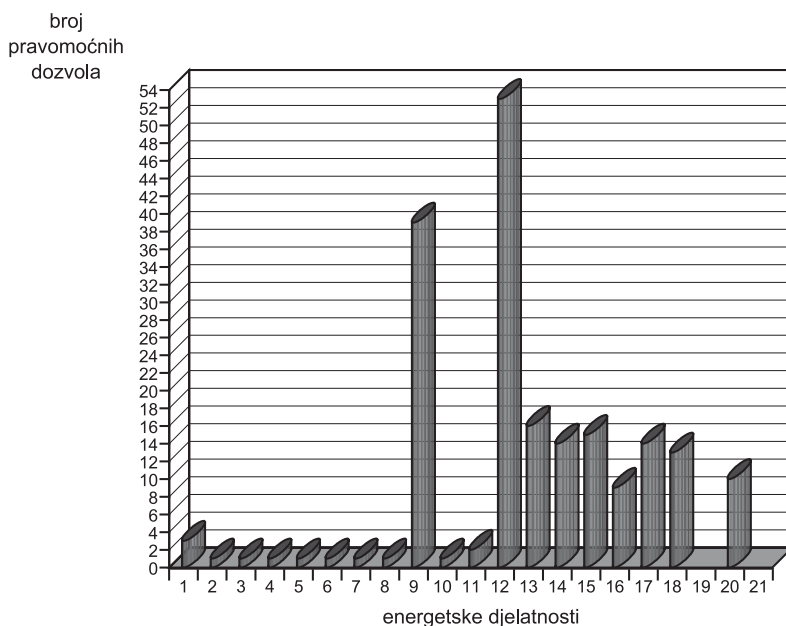
Slika 1. Prikaz distribucije zaprimljenih zahtjeva po energetskim djelatnostima

Do kraja 2004. godine bilo je riješeno ukupno 190 zahtjeva i to rješenjem o izdavanju dozvole ili pak zaključkom o obustavi postupka prema Zakonu o općem upravnom postupku.

Iz slike 1. vidljivo je da su dvije najučestalije energetske djelatnosti u hrvatskom energetskom sektoru transport naftnih derivata produktovodima i drugim oblicima transporta (28,5%) i distribucija plina (18,7%). Ovi podaci, naročito kod energetske djelatnosti distribucije plina ukazuju na veliku segmentiranost obavljanja energetske djelatnosti u hrvatskom energetskom sektoru, sa svim implikacijama te činjenice.

## 2.2. Pregled pravomoćnih dozvola po energetskim djelatnostima

Na slici 2. istom metodologijom kao i u točki 1.1. prikazana je raspodjela frekvencija pravomoćnih dozvola za obavljanje energetskih djelatnosti. Pravilo je da se sve dozvole upisuju, nakon što postanu pravomoćne, u Zbirni pregled Registra dozvola koji je prikazan na web stranicama regulatornog tijela, čime je taj pregled široko dostupan javnosti. Praksa je pokazala korisnost takvog pristupa jer je veliki broj uvida od strane posjetitelja web stranica u stanje Zbirnog pregleda najbolji pokazatelj transparentnosti procesa licenciranja obavljeno u hrvatskom energetskom sektoru.



NAPOMENA: Brojevi oznaka energetskih djelatnosti isti su kao na slici 1.

Slika 2. Prikaz distribucije pravomoćnih dozvola po energetskim djelatnostima

Na slici 2. prikazano je ukupno 196 pravomoćnih dozvola (stanje u rujnu 2005. godine) izdanih pravnim osobama. Razlika iskazanih frekvencija<sup>2</sup> kod određenih energetske djelatnosti na slici 1. i slici 2. nastala je zbog sljedećih razloga:

- regulatorno tijelo izdalo je deset zaključaka o obustavi postupaka,
- nije nastupila pravomoćnost za pet izdanih rješenja/dozvola,
- tri zaprimljena zahtjeva nalazila su se u proceduri uredovanja po pravilima upravnog postupka.

### **3. PROBLEMI ISKAZANI TIJEKOM PROVEDBE LICENCIRANJA**

Kao značajniji problemi koji su iskazani tijekom procesa licenciranja mogu se navesti:

1. Nedorečenost kriterija tehničke kvalificiranosti
2. Problematika stručne osposobljenosti
3. Nedostatak obuhvata definicije energetskog subjekta
4. Reperkusije neusklađenosti pravnih propisa za toplinarske djelatnosti
5. Problematika određivanja energetske djelatnosti distribucija plina
6. Skladištenje nafte i naftnih derivata
7. Nemogućnost ukidanja pravomoćne dozvole

#### **3.1. Nedorečenost kriterija tehničke kvalificiranosti**

Kao bitna nedorečenost postojećeg regulatornog okvira pokazao se kriterij tehničke kvalificiranosti. Naime, Pravilnik o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti određuje da je tehnički kvalificirana za obavljanje energetske djelatnosti ona pravna osoba koja ima objekte, postrojenja, uređaje i opremu za obavljanje energetske djelatnosti i provođenje tehničkih i sigurnosnih propisa. Nadalje, iznimno je tehnički kvalificirana i pravna osoba koja nema izgrađene objekte, uređaje i mrežu i opremu za obavljanje energetske djelatnosti, ako posjeduje tehničko-investicijsku dokumentaciju potrebnu za realizaciju izgradnje objekata, uređaja ili mreže<sup>3</sup>. Međutim, osim za energetske djelatnosti distribucije plina<sup>4</sup> nije donesen niti jedan podzakonski akt koji bi precizno odredio uvjete koje mora ispuniti energetski subjekt da bi nedvosmisleno bio tehnički kvalificiran za obavljanje određene energetske djelatnosti. Takva situacija zahtijevala je poznavanje cijelog niza propisa od strane djelatnika koji su radili na licenciranju, kao i dosljednost i transparentnost u postupanju i procjeni.

---

<sup>2</sup> Vidljivo je na kordinatama dijagrama prikazanih na slikama 1. i 2.

<sup>3</sup> Tehničko-investicijska dokumentacija mora biti usklađena s važećim zakonima, propisima, standardima i uzancama.

<sup>4</sup> Pravilnikom o distribuciji plina [8] detaljno su uređeni uvjeti koje mora ispuniti distributer plina da bi mogao ishoditi dozvolu za obavljanje energetske djelatnosti distribucije plina.

### 3.2. *Problematika stručne osposobljenosti*

Pravilnik o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti određuje da je stručno osposobljena za obavljanje djelatnosti ona pravna osoba koja ima zaposlene radnike koji ispunjavaju uvjete određene propisima o tehničkoj i radnoj sigurnosti. Bitno je ovdje napomenuti da se u zaposlene radnike ubrajaju osobe koje s pravnom osobom imaju sklopljen "odgovarajući ugovor o radu". Ova odredba je u stvari usklađena s europskim radnim pravom i omogućuje da pravna osoba ima radnike zaposlene na određeno i/ili na neodređeno radno vrijeme. Međutim, upravo zbog mogućnosti zapošljavanja radnika na određeno vrijeme trebalo je u svakom pojedinom postupku pravilno procijeniti da se u toj kategoriji ne nalaze oni stručni djelatnici koji su od vitalne važnosti za sigurnost i pouzdanost obavljanja određene energetske djelatnosti. Sljedeći problem koji se pokazao teško rješivim odnosio se na propisanu stručnu osposobljenost kod distribucije plina. Pravilnikom o distribuciji plina [8] određeno da je stručno osposobljen distributer plina onaj koji zapošljava najmanje po jednog radnika:

- strojarske struke, visoke školske spreme i najmanje tri godine radnog iskustva,
- građevinske struke, visoke ili više školske spreme i najmanje tri godine radnog iskustva,
- elektrotehničke struke, visoke ili više školske spreme i najmanje tri godine radnog iskustva,
- geodezijske struke, visoke školske spreme i tri godine radnog iskustva,
- kemijske struke, visoke školske spreme i najmanje jedna godina radnog iskustva,
- srednje stručne spreme - plinoinstalater i najmanje jedna godina radnog iskustva u struci.

Pravilnikom o distribuciji plina traži se zaposlenost tih radnika na neodređeno vrijeme, što je stroži uvjet nego što je propisano Pravilnikom o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti. Pored stvarne nemogućnosti zapošljavanja nekih od tih stručnih profila u malim sredinama, postavilo se i pitanje ekonomske opravdanosti zapošljavanja svih prethodno navedenih kategorija radnika na puno radno vrijeme. Naime, kod malih distribucija gdje je logično zaposlen mali broj djelatnika postavilo se pitanje realnosti vremenske iskoristivosti pojedinih struka (npr. koliko sati/mjesec bi ustvari imao posla VSS kemičar tamo gdje postoji jedan MRS, tj. jedan uređaj za odorizaciju plina?). Taj je problem riješen tek izmjenom Pravilnika o distribuciji plina, tako da je smanjen zahtjev glede određenih struka i omogućeno je distributerima da se u nedostatku radnika kemijske i geodezijske struke stručna osposobljenost može steći sklapanjem ugovora o djelu s fizičkom osobom ili ugovora o pružanju usluga s drugom pravnom osobom.

### **3.3. Nedostatak obuhvata definicije energetske subjekta**

Već u ranoj fazi licenciranja pojavilo se pitanje mogućnosti izdavanja dozvola i fizičkim osobama, tj. obrtnicima, za obavljanje djelatnosti transporta naftnih derivata u cestovnim prijevozu (cisternama). Isto pitanje postavilo se više na načelnoj razini za energetske djelatnosti trgovanja, posredovanja i zastupanja na tržištu energije. Prema Zakonu o energiji, sve do izmjena i dopuna istog izvršenih krajem 2004. godine, nije uopće bila predviđena mogućnost izdavanja dozvola fizičkim osobama. Stoga fizičke osobe nisu ni bile u obvezi podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole za obavljanje djelatnosti transporta naftnih derivata u cestovnim prijevozu, odnosno obavljale su tu djelatnost po komercijalnim načelima, a sukladno Zakonu o prijevozu opasnih tvari [9] i Pravilniku o prijevozu opasnih tvari u cestovnom prometu [10].

Člankom 17. stavak 1. točka 1. Zakona o energiji određeno je da se dozvola može izdati pravnoj osobi ako je ista registrirana za obavljanje energetske djelatnosti. U istom smislu je napisan i članak 1. stavak 1. Pravilnika o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti koji propisuje uvjete tehničke i financijske kvalificiranosti i stručne osposobljenosti koje mora ispunjavati pravna osoba da bi od regulatornog tijela mogla ishoditi dozvolu. S obzirom da je u članku 3. Zakona o energiji bilo određeno da je "energetski subjekt - pravna osoba koja obavlja jednu ili više energetske djelatnosti", to je regulatorno tijelo moglo u propisanom upravnom postupku izdati dozvolu za obavljanje energetske djelatnosti samo pravnoj osobi - energetske subjekta. Iz prethodno navedenog očito je da regulatorno tijelo nije ni bilo ovlašteno izdavati dozvole fizičkim osobama - prijevoznicima naftnih derivata u cestovnom prometu. Međutim, to nije predstavljalo stvarnu prepreku da tvrtke u državnom vlasništvu posluju s fizičkim osobama - prijevoznicima radi obavljanja transporta naftnih derivata, rukovodeći se pri tome kriterijima javne nabave (cijena, pouzdanost) i udovoljavanja uvjetima drugih pozitivnih propisa (ADR, itd.). Ovaj značajan problem pravno je riješen na način da je u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o energiji [11] određeno da je energetski subjekt - pravna ili fizička osoba koja obavlja jednu ili više energetske djelatnosti. Dodatno, uvedena je nova energetska djelatnost - transport nafte, naftnih derivata i biogoriva cestovnim vozilom i određeno da se dozvola može izdati i fizičkoj osobi za obavljanje te djelatnosti, kao i za proizvodnju biogoriva te trgovanje, posredovanje i zastupanje na tržištu energije.

### **3.4. Reperkusije neusklađenosti pravnih propisa za toplinarske djelatnosti**

Harmonizacija različitih propisa vrlo je važna za uspješnost vođenja složenih upravnih postupaka kao što je to slučaj kod licenciranja, jer kad su propisi u međusobnoj koliziji tijekom uređivanja i postupanja nadležnih tijela često dolazi do problema. To tim više, jer je za područje licenciranja karakteristično da se dotiče s cijelim nizom različitih zakona i specifičnih propisa. Ranije spomenuta temeljna legislativa licenciranja bitna je za vođenje samog postupka, dok se kod stručne provjere dokumentacije zaprimljene uz zahtjev za izdavanje dozvole podrazumijeva dobro poznavanje niza propisa od strane djelatnika regulatornog tijela. Tu spadaju propisi koji određuju imovinsko-pravne odnose, pravno sljedništvo, nadzor, inspekcijско postupanje nadležnih tijela, materijalno, knjigovodstveno



i financijsko poslovanje pravnih osoba, radno pravo, pitanja tehničke i radne sigurnosti, ADR propisi, itd. Dakle, postoji velik broj propisa kojih se treba pridržavati u postupcima izdavanja dozvola, što implicira da u praksi treba nalaziti ispravna rješenja za pojedine nejasnoće ili moguće suprotnosti u propisima.

Osnovni dokaz da se uopće može pristupiti licenciranju energetske djelatnosti je taj da pravna osoba može izvatkom iz registra odgovarajućeg Trgovačkog suda (teritorijalni princip pripadanja) dokazati da je registrirana za obavljanje te djelatnosti. U praksi se pojavila potreba pravilnog tumačenja registracije pravnih osoba, odnosno njihove usklađenosti s energetske djelatnostima utvrđenim Zakonom o energiji. Ovdje treba naglasiti da je većina pravnih osoba registrirala djelatnosti prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti NKD – 1997 [12] koja po pitanju energetske djelatnosti nije sukladna Zakonu o energiji. Niti nova Nacionalna klasifikacija djelatnosti – NKD 2002 [13] nije odredila energetske djelatnosti prema njihovim nazivima iz članka 15. Zakona o energiji. Najveći problem te vrste bio je uočen kod djelatnosti toplinarstva, tj. proizvodnje toplinske energije, distribucije toplinske energije i opskrbe toplinskom energijom, jer je u nacrtu Zakona o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom (svibanj 2003. godine) predložena definicija “opskrba toplinskom energijom - prodaja toplinske energije kupcu”. Ta definicija opskrbe toplinskom energijom razmotrena je u odnosu s određenjem iz Nacionalne klasifikacije djelatnosti – NKD 2002 koja je usklađena s NACE<sup>5</sup> – Statistical Classification of Economic Activities in the European Community [14]. Razlog tom razmatranju nalazio se u činjenici što bi tako određen termin opskrbe toplinskom energijom otežao izdavanje dozvola za obavljanje toplinarskih djelatnosti. Naime, već u pripremnim aktivnostima licenciranja uočeno je da mnogi energetske subjekti iz sektora toplinarstva imaju kao poslovnu djelatnost u sudskom registru upisanu opskrbu parom i toplom vodom. To je svakako sukladno Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti NKD – 1997 (donesenoj 1997. godine), prema kojoj je većina pravnih osoba iz energetske sektora bila registrirana. U toj klasifikaciji proizvodnja toplinske energije i distribucija toplinske energije ne postoje kao poseban razred. Isti je problem ostao i nakon usvajanja nove Nacionalne klasifikacije djelatnosti - NKD 2002, u kojoj podrazred 40.30.0 obuhvaća Opskrbu parom i toplom vodom, a djelatnosti proizvodnje toplinske energije i distribucije toplinske energije opet ne postoje kao zasebni podrazredi. Dakle, moglo se izvesti i tumačenje da ti energetske subjekti nisu ni bili registrirani za obavljanje proizvodnje toplinske energije i distribucije toplinske energije, već samo za opskrbu toplinskom energijom, tj. opskrbu parom i toplom vodom. Kako je više subjekata bilo iskazalo namjeru da ishodi dozvole za sve tri toplinarske djelatnosti, dakle zasebno za proizvodnju, distribuciju i opskrbu, trebalo je pronaći praktično rješenje. Regulatorno tijelo se zauzelo za šire tumačenje registrirane djelatnosti opskrbe toplinskom energijom, tako da ona pojmovno uključuje i proizvodnju i distribuciju toplinske energije. Time su energetske subjekti registrirani za opskrbu toplinskom energijom mogli ishoditi dozvole za obavljanje svih triju toplinarskih djelatnosti, naravno uz uvjet da ispunjavaju ostale propisane uvjete. Ovo tumačenje nalazi svoj temelj u Metodološkim uputama o NKD 15<sup>6</sup>, jer je na strani 169 pod razredom 40.30 - Opskrba parom i toplom vodom objašnjeno da taj razred uključuje i proizvodnju, skupljanje i distribuciju pare i tople vode za grijanje, pogonske i ostale svrhe.

---

<sup>5</sup> NACE je statistički standard EU. Standard je usklađen s ISIC – klasifikacijom djelatnosti Ujedinjenih naroda.

<sup>6</sup> Metodološke upute o NKD 15 izdao je Državni zavod za statistiku RH, 1997. godine

### **3.5. Problematika određivanja energetske djelatnosti distribucija plina**

Do stupanja na snagu Zakona o energiji i Zakona o tržištu plina djelatnost distribucije plina<sup>7</sup> nije bila jednoznačno uređena. Od 1. siječnja 2002. godine počeli su se primjenjivati energetske zakoni [15] te je među energetske djelatnosti uvrštena i distribucija plina. Dakle, prema odredbama Zakona o tržištu plina iz 2001. godine distribucija plina je "opskrba plinom krajnjih kupaca distribucijskim sustavom plinovoda", a distributer plina je "pravna ili fizička osoba koja kupuje plin isključivo za daljnju prodaju i obavlja distribuciju plina za krajnje kupce". Određenje energetske djelatnosti distribucije plina u biti je bilo sukladno definiciji komunalne djelatnosti "opskrba plinom" iz Zakona o komunalnom gospodarstvu [16], gdje je opskrba plinom "opskrba potrošača plinom iz sustava mreže plinovoda". Iz prethodnog je vidljivo da nisu postojale dvije različite djelatnosti distribucije plina, odnosno jedna komunalna opskrba plinom i jedna energetska distribucija plina kao što se to ponekad tumačilo. Ta zabuna je proizlazila iz činjenice da Zakon o tržištu plina nije stavio van snage odredbe starog Zakona o komunalnom gospodarstvu u svezi s plinom. Opisano stanje uzrokovalo je određene teškoće u poslovanju komunalnih tvrtki koje su uz ostale djelatnosti obavljale i djelatnost distribucije plina, a isto tako i jedinicama područne (regionalne) samouprave. Zato se javila inicijativa za izmjenu Zakona o komunalnom gospodarstvu, tj. onih odredbi tog Zakona koje se primjenjuju na obavljanje djelatnosti opskrbe plinom, što je konačno i učinjeno<sup>8</sup>. Sve opisano imalo je implikacije i na proces licenciranja, počevši od razumijevanja potrebe svrstavanja djelatnosti distribucije plina kao energetske djelatnosti, za koju postoji obveza da se obavlja samo na temelju dozvole izdane od strane regulatornog tijela. Naime, upravo s ishođenjem dozvole distributer plina ostvaruje status energetske subjekta prema Zakonu o energiji, čime automatski dolazi pod nadležnost regulatornog tijela glede obavljanja te djelatnosti, pa cijene distribucije plina treba odrediti primjenom tarifnog sustava, a ne više odlukama tijela lokalne samouprave. To je zaista velika promjena, jer iako jedinice lokalne samouprave za tu djelatnost ostaju u vlasničkoj funkciji, može se postaviti pitanje potrebe postizanja mješovitog vlasništva, zbog ulaska u vlasničku strukturu drugih specijaliziranih plinsko-distribucijskih tvrtki i koncesionara. Naime, daljnji razvoj distribucijskih sustava bio bi osiguran ulaskom jakih distributera, čime bi jedinice lokalne samouprave došle do sredstava potrebnih za lokalni razvoj i razvoj komunalnih djelatnosti.

### **3.6. Skladištenje nafte i naftnih derivata**

Krajem 2003. godine pojavio se slučaj da je energetske subjekt koji je već duže razdoblje obavljao djelatnost skladištenja nafte i naftnih derivata, kao nužnu djelatnost povezanu s obavljanjem energetske djelatnosti trgovine na veliko naftnim derivatima, smatrao da skladištenje obavlja jedino radi obavljanja trgovine na veliko te stoga ne može biti obveznik ishođenja dozvole i za djelatnost skladištenja. Naime, energetska djelatnost skladištenja nafte i naftnih derivata za vlastite potrebe nije podlijezala obvezi ishođenja dozvole, prema članku 16. Zakona o energiji.

<sup>7</sup> Opskrba plinom krajnjih kupaca distribucijskim sustavom plinovoda.

<sup>8</sup> Hrvatski sabor donio je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine broj 82/04) koji je stupio na snagu 12.6.2004. godine.

Međutim, regulatorno tijelo zauzelo je stajalište da se ta djelatnost ne može smatrati skladištenjem za vlastite potrebe, s obzirom da energetske subjekt posjeduje vlastite skladišne kapacitete (što je bilo vidljivo iz dostavljene dokumentacije) te da obavlja djelatnost skladištenja za potrebe trgovine na veliko naftnih derivata. Naprotiv, skladištenjem za vlastite potrebe treba smatrati skladištenje naftnih derivata za potrebe proizvodnog procesa, grijanja pogona, pogon vlastitih transportnih sredstava. Slijedom prethodno izloženog, kod obavljanja energetske djelatnosti trgovine na veliko naftnim derivatima postoji i potreba za skladištenjem tih derivata sve do trenutka prodaje, tj. preuzimanja ugovornih količina od strane kupca. Zato su svi energetske subjekti koji posluju prema prethodno opisanom primjeru bili obvezni podnijeti zahtjeve za izdavanje dozvola za obje energetske djelatnosti. Na kraju, iznijeto stajalište dosljedno je primijenjeno prilikom licenciranja tih energetske djelatnosti te nije bilo daljnjih razilaženja glede tumačenja propisa.

### **3.7. Nemogućnost ukidanja pravomoćne dozvole**

Tijekom licenciranja zabilježen je specifičan slučaj kada je energetske subjekt zatražio od regulatornog tijela da ukine pravomoćno rješenje/dozvolu za obavljanje energetske djelatnosti. Taj slučaj je bio u svezi s obavljanjem energetske djelatnosti proizvodnje toplinske energije, a zbog namjere energetske subjekta da mu ukidanjem dozvole automatski prestane i obveza plaćanja naknade za financiranje rada regulatornog tijela. U stvari, stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o energiji (23. prosinca 2004. godine), člankom 16. stavkom 3. određeno je da ukoliko se toplina proizvodi isključivo za vlastite potrebe ne postoji obveza ishodovanja dozvole za obavljanje energetske djelatnosti. Kasnije je i odredbom članka 7. stavkom 2. Zakona o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom [17] koji je stupio na snagu 9. travnja 2005. godine propisano isto. Regulatorno tijelo je procjenjujući bit zakonskih promjena te sadržaj i vrijeme donošenja rješenja o izdavanju dozvole za obavljanje energetske djelatnosti proizvodnje toplinske energije, za predmetni slučaj ocijenilo da je dozvola izdana u vrijeme kada ju je energetske subjekt bio u obvezi ishoditi. Nadalje, naknadna promjena prethodno navedenih zakona nikako ne dovodi u pitanje zakonitost i pravovaljanost već dulje vrijeme pravomoćne dozvole, a mogućnost ukidanja pravomoćne dozvole na zahtjev energetske subjekta nije propisana energetske zakonima niti Pravilnikom o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku prethodno opisani razlozi ne predstavljaju valjanu pravnu osnova za ukidanje, poništenje ili izmjenu konačnog i pravomoćnog rješenja, odnosno dozvole za obavljanje djelatnosti. Zato izdano rješenje treba smatrati i dalje važećim. Vodeći se načelom pravičnosti jedino bi bilo moguće da regulatorno tijelo razmotri mogućnost oslobađanja energetske subjekta od obveze plaćanja propisane naknade u svezi s obavljanjem djelatnosti proizvodnje toplinske energije. To bi bilo moguće samo u slučaju da regulatorno tijelo nedvosmisleno utvrdi da energetske subjekt toplinsku energiju proizvodi isključivo za vlastite potrebe, tj. za potrebe tehnološkog procesa.

#### **4. ZAKLJUČAK**

Sredinom 2005. godine bio je pri kraju I. ciklus licenciranja koji je u hrvatskom energetsom sektoru provelo regulatorno tijelo i koji je trajao dvije godine. Nesumnjivo je, da su vrlo dobri rezultati ostvareni na tom području rezultirali činjenicom da je obavljanje energetskih djelatnosti u energetsom sektoru uređeno na osnovi jedinstvenog "certificirajućeg" sustava koji je pred sve energetske subjekte postavio obvezu ispunjavanja, a potom i održavanja uvjeta propisane tehničke i financijske kvalificiranosti te stručne osposobljenosti. Sve to pozitivno utječe na pouzdanost energetske strukture u vlasništvu energetskih subjekata i sigurnost opskrbe energijom u Hrvatskoj u budućem razdoblju.

Bitne zakonske promjene na tom području donio je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o energiji iz prosinca 2004. godine, uvođenjem prava i obveze fizičkih osoba da obavljaju energetske djelatnosti transporta nafte, naftnih derivata i biogoriva cestovnim vozilima, proizvodnje biogoriva te trgovanja, posredovanja i zastupanja na tržištu energije. U drugom dijelu 2005. godine započeo je II. ciklus licenciranja koji će se većim dijelom odnositi upravo na prethodno navedene energetske djelatnosti, odnosno u licenciranje će se uključiti i fizičke osobe koje iste obavljaju. Nesumnjivo je da će stečena iskustva bitno odrediti pristup i uspješnost tog ciklusa, s čijim završetkom će započeti intenzivniji monitoring djelovanje regulatornog tijela u svezi s izdanim dozvolama za obavljanje energetskih djelatnosti.

#### **5. LITERATURA**

- [1] Zakon o energiji, Narodne novine 68/2001
- [2] Pravilnik o uvjetima za obavljanje energetske djelatnosti, Narodne novine 06/2003
- [3] Uredba o razdoblju za koje se izdaje dozvola za obavljanje energetskih djelatnosti, Narodne novine 116/2002
- [4] Banovac, E.: Regulacija energetskih djelatnosti u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova 11. Forum Dan energije u Hrvatskoj: Problem regulacije na tržištu energetskih usluga, Zagreb, 2002., str. 163 - 174
- [5] Banovac, E.: Prikaz postupka izdavanja dozvole za obavljanje energetske djelatnosti kao temelja regulacije energetskog sektora, Energija, br. 1/2003
- [6] Banovac, E., D. Pavlović: Regulacija postupkom izdavanja dozvola za obavljanje energetskih djelatnosti, 18. Međunarodni znanstveno - stručni susret stručnjaka za plin, Opatija, 2003.
- [7] Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine 53/1991 i 103/1996

- [8] Pravilnik o distribuciji plina, Narodne novine 104/2002 i 97/2003
- [9] Zakon o prijevozu opasnih tvari, Narodne novine 97/1993, 34/1995 i 151/2003
- [10] Pravilnik o prijevozu opasnih tvari u cestovnom prometu, Narodne novine 54/1995
- [11] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o energiji, Narodne novine 177/2004
- [12] Nacionalna klasifikacija djelatnosti – NKD, Narodne novine 3/1997 i 7/1997
- [13] Odluka o nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti – NKD 2002, Narodne novine 13/2003
- [14] NACE - Statistical Classification of Economic Activities in the European Community, Rev.1.1,1997
- [15] Zakon o energiji, Zakon o tržištu električne energije, Zakon o tržištu plina, Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata, Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, Narodne novine 68/2001
- [16] Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine 26/2003
- [17] Zakon o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom, Narodne novine 42/2005