

Energetska tranzicija – bez participacije građana?

Obnovljivi izvori energije ključni su za postizanje klimatske neutralnosti i energetske neovisnosti. Europski zeleni plan i Program oporavka i otpornosti Europske unije postavljaju okvir politika za sve države članice EU-a. Provedba energetske tranzicije nije upitna, no pitanje je kako će se odvijati i tko će od nje imati najviše koristi; tko će se i kako koristiti milijunima eura usmjerenim iz Bruxellesa: Vlada, velika poduzeća koja već dominiraju tržištem, mala poduzeća, novi poduzetnici, inovatori ili svi zainteresirani građani?

Zakoni koje je krajem 2021. godine usvojio Hrvatski sabor otvaraju pitanja kvalitete transponiranja direktiva EU-a i uloge građana u energetske tranziciji¹. Analiza zakona i diskusije s dionicima (nevladinim organizacijama, lokalnim vlastima, predstavnicima ministarstava, akademske zajednice i industrije) dovode do sljedećih zaključaka: novi zakoni ograničavaju mogućnosti građanima da sudjeluju u energetske tranziciji, samostalno i udruživanjem u energetske zajednice građana². Administrativni i pravni propisi stvaraju prepreke djelovanju energetske zajednice. Neke odredbe direktiva doslovno su preuzete, bez prilagodbe lokalnim uvjetima i bez uspostave provedbenih mehanizama. Neujednačene definicije i suprotstavljeni zahtjevi različitih propisa mogli bi dovesti do različitog tumačenja, što smanjuje pravnu sigurnost i otvara mogućnosti za pogodovanje/korupciju.

Takvi zakoni u snažnom su kontrastu s ciljevima direktiva RED II i IEMD. Glavne prepreke koje se odnose na energetske zajednice građana odnose se na (1) pravni oblik energetske zajednice građana, (2) geografsko područje na kojima mogu djelovati, (3) ograničenja članstva i (4) komplicirane i skupe procedure, neprikladne za male organizacije:

1. Energetske zajednice građana moraju biti nevladine organizacije. Direktiva (EU) 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije (IEMD) ne ograničava oblike neprofitnih organizacija koje se mogu uspostaviti pa to mogu biti, primjerice, društveni poduzetnici.
2. a) Energetske zajednice građana uspostavljaju se na području samo jedne jedinice lokalne samouprave (JLS), općine ili grada, a njih je u Hrvatskoj više od 500.
b) Dijeljenje električne energije moguće je samo na području iste niskonaponske trafostanice (kojih je u Hrvatskoj više od 26.000), a mogućnost dijeljenja energije iz obnovljivih izvora za aktivne kupce ograničena je na zgradu ili stambeni kompleks, što radikalno smanjuje potencijal dijeljenja, čak i na području malih naselja.

¹ Riječ je o Zakonu o tržištu električne energije (NN 111/21), kojim se u hrvatsko zakonodavstvo preuzima Direktiva (EU) 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije ([IEMD, 2019/944](#)), i o Zakonu o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji (NN 138/2021) kojim se preuzima Direktiva 2018/2001 o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (Renewable Energy Directive, [RED II, 2018/2001](#)).

² Energetske zajednice građana (ovdje ponekad rabimo i kraći naziv, energetske zajednice) dobrovoljne su neprofitne pravne osobe uspostavljene na lokalnoj razini sa svrhom proizvodnje, distribucije, opskrbe, agregacije, skladištenja i korištenja energije. Energetska zajednica građana ne treba se zamijeniti s istoimenom međunarodnom organizacijom – Energetskom zajednicom. Više o Energetskoj zajednici vidjeti na <https://www.energy-community.org/>

3. Postoje znatna ograničenja za sudjelovanje u energetskej zajednici građana: samo jedna jedinica lokalne samouprave može biti članom energetske zajednice; mogućnost članstva građana ovisi o vlasništvu priključka i o mjestu stanovanja. Nije jasno je li riječ o prebivalištu ili boravištu. Pravila vezana uz sudjelovanje malih i srednjih poduzeća u energetskim zajednicama nejasna su, a definicije u Zakonu o tržištu električne energije drukčije od onih u Zakonu o računovodstvu.
4. Potrebni pravni i administrativni postupci komplicirani su i skupi, a moraju ih provesti male neprofitne organizacije: energetske zajednice moraju se upisati u Registar neprofitnih organizacija (zbog načina na koji vode knjige), ishoditi dozvolu za obavljanje energetske djelatnosti (od Hrvatske energetske regulatorne agencije, HERA-e) i upisati se u registar energetskih zajednica građana koji vodi HERA.

Nešto detaljnije, ranije identificirana ograničenja odnose se na sljedeće:

1. Energetske zajednice građana moraju biti pravne osobe i imaju obvezu vođenja računovodstva po pravilima koja određuju financijsko poslovanje i računovodstvo neprofitnih organizacija³. Isključeni su društveni poduzetnici i zadruge, čime se pravni oblik ograničava na udruge.
2. a) U Hrvatskoj je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave – 428 općina (64 % s manje od 3000 stanovnika, a 37 općina s manje od 1000 stanovnika) i 127 gradova (od kojih 70 % s manje od 15.000 stanovnika⁴). Malen broj stanovnika u kombinaciji s nedostatkom kapaciteta jedinica lokalne samouprave da provode decentralizirane funkcije znatno ograničava mogućnost i opravdanost uspostave energetskih zajednica građana. Primjerice, na otoku Krku, koji ima ambiciozne ciljeve vezane uz klimatsku neutralnost, sedam je jedinica lokalne samouprave.
b) Dijeljenje energije dopušteno je samo među članovima energetske zajednice građana povezanih na istu niskonaponsku trafostanicu. U Hrvatskoj je 26.293 transformatorske stanice 10(20)/0,4 kV⁵ pa je mogućnost razmjene energije jako ograničena. Razmjena obnovljive energije dopuštena je aktivnim kupcima u istoj zgradi ili stambenom kompleksu, pod uvjetom da se priključuju na niskonaponski vod zajedničke srednjonaponske distribucijske trafostanice. To ograničenje onemogućava dijeljenje energije u ruralnim područjima.
3. Postoje znatna ograničenja za sudjelovanje u energetskim zajednicama građana i zajednicama obnovljive energije za jedinice lokalne samouprave, mala i srednja poduzeća i fizičke osobe. Jedinica lokalne samouprave može biti član samo jedne energetske zajednice, i to one koja ima sjedište u toj jedinici. Primjerice, dvije male susjedne općine ne mogu biti u istoj energetskej zajednici. Mala poduzeća načelno mogu sudjelovati u energetskim zajednicama građana i zajednicama obnovljive energije, no definicije koje se odnose na mikro i srednja poduzeća dvosmislene su. Postoje znatna vlasnička i ograničenja djelatnosti, a za zajednice obnovljive energije i ograničenja privatnog vlasništva. Općenito, bez obzira na to je li riječ o privatnom ili javnom vlasništvu, vlasnik udjela ili član energetske zajednice građana ne smije imati više od 40 % udjela u vlasništvu pravne osobe drugog vlasnika udjela ili člana iste energetske zajednice građana. Za fizičke osobe, ograničenja sudjelovanja u energetskim zajednicama temelje se na vlasništvu i mjestu stanovanja. Ljudi koji žive drugdje (vlasnici kuća za odmor, radnici u inozemstvu) ne mogu

³ Prema Zakonu kojim se uređuje financijsko poslovanje i računovodstvo neprofitnih organizacija (NN 121/14).

⁴ Podaci se odnose na popis iz 2011.

⁵ Prema podacima HEP ODS-a (2020.) u Hrvatskoj ima 26.293 trafostanice 10(20)/0,4 kV

https://www.hep.hr/ods/UserDocsImages//publikacije/godisnje_izvjesce//godisnje2020.pdf, na str. 37

biti članovi energetske zajednice. Nejasno je mogu li ljudi koji žive u unajmljenim stanovima biti članovi energetskih zajednica.

4. Administrativni zahtjevi uključuju upisivanje u registar neprofitnih organizacija koji vodi Ministarstvo financija te ishođenje dozvole za obavljanje energetske djelatnosti od Hrvatske energetske regulatorne agencije (HERA) i upisivanje u registar energetskih zajednica koji vodi HERA. Neprofitne organizacije upisuju se u registar neprofitnih organizacija zbog načina na koji vode knjige. Ishođenje dozvole za obavljanje energetske djelatnosti neuobičajen je zahtjev za neprofitne organizacije, s obzirom na to da Zakon o energiji propisuje da se energetske djelatnosti obavljaju kao tržišne aktivnosti ili javne usluge. Primarna svrha energetske zajednice nije nijedno od toga, nego pružanje okolišne, gospodarske ili socijalne koristi svojim članovima ili vlasnicima udjela ili lokalnim područjima na kojima djeluje, a ne stvaranje financijske dobiti. Ishođenje dozvole zahtijeva ispunjavanje stručnih, tehničkih i financijskih kriterija, što može biti nemoguće za male neprofitne organizacije. Konačno, nakon ishođenja dozvole od HERA-e, obveza da se energetska zajednica upiše u registar koji vodi HERA zvuči kao nepotreban administrativni zahtjev – HERA može voditi registar na temelju dozvola, bez dodatnih aktivnosti energetskih zajednica.

Zaključno, za ubrzanje energetske tranzicije u Hrvatskoj te uključivanje građana, poduzetnika i jedinica lokalne samouprave potrebno je revidirati Zakon o tržištu električne energije i Zakon o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji, kako bi se:

1. **povećalo geografsko područje na kojem energetske i zajednice obnovljivih izvora energije mogu djelovati**
2. **revidiralo kriterije sudjelovanja u energetskim zajednicama, osobito u vezi s malim i srednjim poduzećima i njihovom vlasničkom strukturom**
3. **pojednostavnili pravni i administrativni postupci (pitanja vezana uz vođenje knjiga, upis u registre i ishođenje dozvole).**