



Mr.sc. Krešimir Cerovac
Ministarstvo gospodarstva
Uprava za energetiku i rudarstvo
Zagreb, Hrvatska

TRŽIŠTE ELEKTRIČNE ENERGIJE I MEĐUNARODNO ZAKONODAVSTVO*

Sažetak

Otvoreno tržište električne energije dobiva danas sve veću važnost. Ta je problematika regulirana i u nekim međunarodnim višestrukim trgovinskim ugovorima. Za Republiku Hrvatsku su u tom pogledu važni Ugovor o energetskej povelji, te paket mjera koje donosi članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji. U tekstu su obrađene glavne značajke tih ugovora u svezi s trgovinom električnom energijom, a na kraju se navode i određene smjernice glede samog procesa restrukturiranja i privatizacije elektroprivrednih subjekata.

ELECTRICITY MARKET AND INTERNATIONAL LEGISLATION

Abstract

Open electricity market of today gains great significance. This issue is regulated in several international multilateral trade agreements. For the Republic of Croatia, Energy Charter Treaty and the package of measures related to the membership in the World Trade Organisation bear special relevance. In the paper basic features of these international agreements regarding electricity market are presented. Some basic points regarding restructuring and privatisation of the electric power system are also presented at the close of the paper.

1. UVODNO RAZMATRANJE

Danas se elektroprivredna djelatnost diljem svijeta preoblikuje od nacionalnog ili lokalnog monopola u visoko konkurentnu industriju. Privatizacija, liberalizacija¹, deregulacija, te druge u tržišnom smislu otvorene mjere - donijele su industrijskim i pojedinačnim potrošačima mogućnost izbora isporučitelja električne energije i dovele do rušenja međunarodnih zapreka za slobodno kretanje električne energije kao robe.

Tri su bitna čimbenika utjecala na pojavu novog stanja u trgovini električnom energijom:

* Autor u tekstu iznosi vlastite stavove!

¹ Liberalizacija je otvaranje tržišta smanjivanjem ili uklanjanjem različitih trgovinskih zapreka (primjerice, ukidanjem zaštitnih uvoznih carina ili ukidanjem subvencija za vlastite proizvode).

- Rastuća tendencija deregulacije i demonopolizacije nacionalnih tržišta, čime monopolistički subjekti postupno gube isključiva prava (privilegije) glede proizvodnje, te uvoza i izvoza.
- Uklanjanje tehničkih zapreka koje su u prošlosti onemogućavale povezivanje i međusobni sinkroni rad pojedinih elektroenergetskih sustava.
- Pojava regionalnih gospodarskih udruživanja koja je dovela do snažnijeg povezivanja elektroenergetskih sustava unutar određene udruge.

Može se kazati da je došlo do pomaka od režima izmjene energije, između okomito povezanih nacionalnih ili regionalnih elektroprivrednih monopola, prema režimu otvorenijih tržišnih uvjeta čime (povlašteni) kupci i prodavači mogu sada međusobno trgovati izravno ili posredstvom tržišnih agenata. Znači, riječ je o sustavnoj trgovini električnom energijom na konkurentnoj osnovici preko državnih granica. Riječju: gospodarske snage dovode do novog razdoblja u kojem će cijene sve više biti određivane tržištem, a ne kao dosad regulacijom. Iskustvo Europske unije pokazuje da je došlo do smanjenja cijene električne energije.

Liberalizacija tržišta električnom energijom i odgovarajuće mjere restrukturiranja, razlikuju se od države do države. Kretanje prema otvorenijem i liberalnijem energetsom tržištu najviše je izraženo u SAD-u, u nordijskim zemljama i u Velikoj Britaniji. Razlike u pristupu i brzini procesa uočavaju se čak i unutar pojedinih regionalnih zajednica gospodarskog udruživanja, primjerice u Europskoj uniji.

Europski ministarski savjet i Europski parlament prihvatili su krajem 1996. godine Direktivu o zajedničkim pravilima za unutrašnje elektroenergetsko tržište, koja od članica EU zahtijeva primjenu brojnih zajedničkih mjera glede uređenja proizvodnje, prijenosa i distribucije električne energije, a posebice kako slijedi.

1. Uvođenje potpune konkurencije na području izgradnje proizvodnih objekata električne energije. Članice EU mogu pritom izabrati postupak odobravanja (licenca bez natječaja) ili natječajni postupak. Oba slučaja moraju biti provedena na razvidan i nepristran način.
2. Otvaranje prijenosne mreže s tri moguća slučaja: regulirani pristup trećim stranama (s objavljenim tarifama), pregovarajući pristup trećim stranama (s tarifama na temelju pogodbe između povlaštenog potrošača i proizvođača), te sustav jedinog kupca (tzv. *single buyer*) gdje elektroprivreda ostaje kupčev partner i mora ispuniti ugovor sklopljen između kupca i trećeg isporučitelja. U ovom posljednjem slučaju, izvorno predloženom od Francuske, jedan subjekt znači kupuje i prodaje električnu energiju. Svi proizvođači prodaju energiju tom jedinom kupcu na konkurentnoj osnovici, a potrošači od njega kupuju energiju prema optimiranim cijenama.
3. Organizacijsko i računovodstveno razgraničavanje (razdvajanje) proizvodnje, prijenosa, distribucije i marketinga električne energije, pri čemu se na ovo posljednje daje poseban naglasak.

Treba naglasiti da Direktiva čini tzv. "acquis communautaire" (zajedničku stečevinu) i stoga je moraju već sad prihvatiti i primijeniti i sve države koje su pred ulaskom u EU. Direktiva propisuje okvir glede potrebnih mjera i sa značajnim stupnjem slobode prepušta

pojedininim vladama kako će ostvariti postavljene ciljeve. Sve članice EU bile su obvezne u roku od dvije godine donijeti odgovarajuće zakone temeljene na Direktivi, osim Belgije i Irske koje su imale rok od tri godine, te Grčke kojoj je dan rok od pet godina. Neke su članice liberalizirale svoje tržište i više od minimalnih zahtjeva koji proizlaze iz Direktive, a neke su odabrale oprezniji pristup. U svakom slučaju, do kraja 2003. godine u EU će biti otvoreno slobodnoj trgovini najmanje 32 posto tržišta električnom energijom.

Liberalizacija će najvjerojatnije, u većini slučajeva, izazvati povećanje energetske potrošnje, što će izazvati i brojne probleme vezane uz zaštitu okoliša. Stoga je potrebno istodobno uvoditi i komplementarne mjere za zaštitu okoliša, koje katkad mogu biti i suprotne tržišnom usmjerenju.

Proces privatizacije, deregulacije i liberalizacije energetskih tržišta izaziva i određenu zabrinutost zbog mogućnosti pojave koncentracije gospodarske moći u uskom krugu energetskih subjekata, a kao posljedice različitih povezivanja (fuzija) i strategijskih saveza. Tu se, na neki način, nazire paradoks: s jedne strane, da bi se uvela konkurencija, provodi se deregulacija i liberalizacija tržišta, a s druge, u nekim slučajevima tržište dolazi pod diktat koncentracije kapitala u okviru velikih tvrtki. Za sada se to posebice uočava u naftnoj industriji, gdje se događa okrupnjavanje kapitala (oligopolna konkurencija), ali određeni vrlo jasni nagovještaji u tom smislu postoje i u području tržišta električne energije. Stoga je, glede tih procesa, nužna određena pozornost, a posebice u tzv. tranzicijskim gospodarstvima, pa tako i u Hrvatskoj.

2. MEĐUNARODNO-ZAKONODAVSTVO

U pogledu tržišta električnom energijom, te energijom općenito, za Republiku Hrvatsku posebno su važna dva međunarodna višestrana (multilateralna) sporazuma: Ugovor o energetskej povelji, koji je stupio na snagu 16. travnja 1998. godine i paket sporazuma u okviru Svjetske trgovinske organizacije (STO)².

Kao što je već poznato, Ugovor o energetskej povelji regulira pitanja trgovine energetskim materijalima i proizvodima³, te pitanja investicija⁴ na području gospodarskih djelatnosti u

² Sporazum o osnivanju STO stupio je na snagu 1. siječnja 1995. godine nakon završetka pregovora u okviru tzv. Urugvajске runde koji su vođeni na temelju Općeg sporazuma o carinama i trgovini iz 1947. (General agreement on tariffs and trade of 1947 - GATT 1947). Tim sporazumom prihvaćen je novi Opći sporazum o carinama i trgovini iz 1994. (GATT 1994), koji samo dopunjuje i iscrpnije razjašnjava GATT 1947. Uz Opći sporazum o carinama i trgovini iz 1994. temeljni dokumenti STO su još Opći sporazum o trgovini uslugama (General agreement on trade in services - tzv. GATS) i Sporazum o intelektualnom vlasništvu vezano uz trgovinu (Agreement on trade related aspects of intellectual property rights - tzv. TRIPs). Osim navedena tri temeljna sporazuma paket u STO sadrži još i dodatnih 25 zakonskih instrumenata koji dopunjuju glavne dokumente.

³ Energetski materijali navedeni su u Aneksu EM i podrazumijevaju, između ostalog, i električnu energiju.

⁴ Ugovor je jedan od rijetkih međunarodnih multilateralnih ugovora, koji uvažava povezanost između međunarodne trgovine i investicija. Stoga sadrži opsežne i iscrpne odredbe za zaštitu već postojećih inozemnih investicija, dok za predinvesticijsko razdoblje, kad inozemni investitor tek pokušava ući na tržište, ne donosi stroge obvezujuće odredbe već ih oblikuje u blažem zakonskom

energetskom sektoru što, između ostalog, uključuje proizvodnju, prijenos, distribuciju, marketing ili prodaju električne energije. Ugovor ne propisuje nacionalnu politiku u pogledu restrukturiranja, tržišne liberalizacije ili privatizacije elektroenergetskog sustava. Svrha mu je uspostavljanje zakonskog okvira za unaprjeđenje dugoročne suradnje na području energetike, a u skladu s ciljevima izrečenim još 1991. godine u Europskoj energetskej povelji.

Ugovor, općenito uzevši, sadrži, između ostalog, odredbe o **trgovini** (članci 4. i 29.), o **tranzitu** (članak 7.), te o **investicijama** (članak 10.). Riječ je o odredbama koje su bitne i za tržište električnom energijom, ali i za širi sklop tržišnog restrukturiranja u elektroenergetskom sektoru. Premda se trgovina električnom energijom može načelno promatrati s dva motrišta, odnosno kao trgovina robom i kao trgovina uslugom, s motrišta Ugovora - električna energija je shvaćena samo kao roba⁵. Takav je pristup sadržan, primjerice, i u zakonodavstvu Europske zajednice.

Trgovinski je režim u Ugovoru naknadno nadopunjen i zaokružen novim dokumentom: Dopunom trgovinskim odredbama Ugovora o energetskej povelji⁶ i **temelji se** na svim bitnijim pravilima Svjetske trgovinske organizacije (STO), koja vrijede za sve članice Ugovora, bez obzira jesu li ili nisu članice STO. Budući da su u međuvremenu završeni pregovori u okviru Urugvajске runde, u Dopuni su ranije prihvaćene odredbe Općeg sporazuma o carinama i trgovini iz 1947. (GATT 1947), prilagođene novom režimu STO⁷. Premda će Dopuna stupiti u potpunosti na snagu tek za nekoliko godina, dok je ne potvrdi dovoljan broj nacionalnih parlamenata, ipak je važan čimbenik zbog svoje privremene primjene koju je prihvatio velik broj država, uključujući i članice EU. Stoga se može kazati da je Ugovor o energetskej povelji za područje energetike STO u malom.

Režim trgovine u Ugovoru proširen je sada i na energetske opremu, koja je određena tzv. Aneksom EQ1. Vezano uz trgovinu energije općenito, pa tako i uz električnu energiju, Ugovor predviđa i konkretnije reguliranje različitih pitanja tranzita energije, s posebnim naglaskom na načela nepovrjedivosti ugovora i slobodu tranzita. S tim u svezi djeluje Radna skupina za tranzit koja treba izraditi odgovarajući protokol i predložiti ga na prihvaćanje Konferenciji energetske povelje, nakon čega će taj dokument također podlijegati potvrđivanju u parlamentima potpisnica Ugovora.

obliku (tzv. soft law izričaj). Glede jače zaštite inozemnih investitora i za taj slučaj (postupak činjenja investicija), u tijeku su pregovori u okviru Radne skupine za investicije.

⁵ Usluge u energetici bile su pretežito isključene iz pregovora Urugvajске runde, jer je energetski sektor bio u to vrijeme pretežito državni monopol. Stoga su odredbe glede usluga u energetici u okviru GATS vrlo nepotpune i fragmentarne. Sve što je podvrgnuto carinama uključeno je u GATT 1994. godine i smatra se robom. Klasifikacijski popis vezan uz usluge ne sadrži jasno definirane stavke glede energetske usluge.

⁶ Donesen u travnju 1998. (Agreement to the trade-related provisions of the Energy charter treaty)

⁷ U okviru Amandmana primjenjiva je većina bitnih odredbi Multilateralnog ugovora o trgovini roba (Aneks 1A STO sporazumu). Primjenjuju se sva pravila Sporazuma, osim onih koja su navedena u Aneksu W Ugovora. Iz Ugovora su međutim isključeni svi STO sporazumi koji nemaju veze s energetikom poput onih za tekstil, poljoprivredu i slično, ali su također isključeni Opći sporazum o trgovini uslugama i Sporazum o trgovinskim pogledima glede intelektualnih prava. Amandman uključuje rezultate tzv. Urugvajске runde.

Da bi se osigurala primjena trgovinskih odredbi Ugovora i pripadajuće Dopune, koje su bitne i za trgovinu električnom energijom, predviđen je i određeni postupak za rješavanje prijedpornih slučajeva i to također prema modelu kakav već postoji u STO. Problematika je iscrpno razrađena u Aneksu D. Kao prvi korak u rješavanju prijedpornih slučajeva predviđaju se konzultacije između strana u sukobu, a kao sljedeći korak osnivanje tzv. panela za raspravu na kojem mogu sudjelovati i sve zainteresirane ugovorne strane. Zaključke panela, koji Tajništvo energetske povelje saziva na načelima STO, tročtvrtnom većinom na kraju prihvaća Konferencija energetske povelje.

3. TRGOVINSKE ODREDBE UGOVORA O ENERGETSKOJ POVELJI

Preuzimajući većinu **bitnih** odredbi iz paketa STO, Ugovor naglašava ponajprije tri temeljna načela tipična za multilateralni sustav trgovine:

- nepristranost,
- razvidnost odredbi, i
- proces postupne liberalizacije tržišta.

Posebno treba naglasiti sljedeća, izravno iz STO, prihvaćena pravila.

- a) **Načelo nepristranosti**, kojim se svim ugovornim stranama jamči status najpovoljnije nacije (GATT⁸, članak I.) i nacionalni tretman (članak III.),
- b) **Sloboda tranzita** (članak V. vezano uz članak 7. Ugovora o energetskej povelji),
- c) **Opće uklanjanje količinskih ograničenja za uvoz i izvoz** (članak XI.),
- d) **Antidampinške mjere** (članak VI. i Sporazum o primjeni članka VI. - GATT 1994),
- e) **Subvencije** (članak XVI. i Sporazum o subvencijama i protumjerama - GATT 1994),
- f) **Sigurnosne mjere glede uvoza** (članak XIX. i Sporazum o sigurnosnim mjerama - GATT 1994)
- g) **Postupci licenciranja** (Sporazum o postupcima za uvozne licence - GATT 1994)
- h) **Pravila o podrijetlu roba** (Sporazum o pravilima podrijetla - GATT 1994)

Ugovor obuhvaća također i članak XX., koji govori o dopuštenim slučajevima odstupanja od odredbi GATT-a, te članak XXI., koji govori o dopuštenim iznimkama vezanim uz pitanja opće sigurnosti.

No, u Ugovor nije uključeno čvrsto obvezivanje sukladno načelima STO glede izričitog ograničavanja gornjih razina uvoznih carina. Dopunom je predviđeno godišnje razmatranje mogućnosti dobrovoljnog prihvaćanja neke ugovorne strane da se čvrsto obveže glede svog "plafona" za carine. Za sada se primjenjuje pristup koji kaže da će sve Ugovorne strane nastojati ne povećavati uvozne carine i to iznad onih vrijednosti koje su nečlanice STO prijavile 1998. godine Tajništvu energetske povelje, a u slučaju članica STO iznad onih vrijednosti koje su sukladno članku II. GATT-a 1994. prijavljene u STO.

Ugovor o energetskej povelji je, zapravo, u pogledu trgovine energetskim materijalima i proizvodima, koji uključuju i električnu energiju, preslik Općeg sporazuma o carinama i

⁸ Svi se članci odnose na GATT 1947, ako nije drukčije naglašeno.

trgovini (GATT) i jedino bitnije odstupanje Ugovora od GATT-a je znači način "zamrzavanja" carina (tzv standstill).

Treba posebice naglasiti da će Ugovor svoju važnost zadržati i onda kad sve njegove članice uđu u STO. Tada će režim trgovine preuzeti sustav STO, ali će Ugovor i dalje biti aktualan glede reguliranja i zaštite inozemnih investicija, po čemu inače predstavlja poseban slučaj među međunarodnim trgovinskim ugovorima, a važnost će zadržati i zbog pitanja tranzita energije. Važan čimbenik Ugovora će ostati i pripadajući Protokol energetske povelje o energetskej učinkovitosti i pripadajućim problemima okoliša.

4. STRUKTURALNE PROMJENE

Da bi se učinkovito provelo restrukturiranje i stvorilo konkurentno tržište električnom energijom, potrebno je primijeniti brojne strukturalne i regulatorne reforme u elektroenergetskom lancu. Ipak, može se kazati da postoji osam temeljnih načela u toj reformi.

1. Razvezivanje i razdvajanje okomito organiziranih elektroprivrednih monopola u proizvodnju, prijenos i distribuciju, gdje svaka djelatnost za sebe treba djelovati na gospodarskim temeljima s odvojenim financijskim poslovanjem. Za mnoge tradicionalne energetske planere, vjerojatno je još uvijek nezamislivo da bi elektroprivredna djelatnost mogla biti nešto drugo osim sustav čvrsto okomito povezanih djelatnosti. Prvi korak u ovom nužnom razdvajanju može biti, primjerice, razdvajanje proizvodnje od prijenosa i distribucije.
2. Stvaranje tržišta za veliku prodaju, koje se ne može samo od sebe razviti i mora se stvarati restrukturiranjem proizvodnje, razdvajanjem vlasništva nad elektranama i uspostavljanjem nezavisnog operatora sustava, a sve to praćeno uvođenjem pravila koja razvidno reguliraju konkurenciju. Nezavisni operator treba biti odgovoran za tehnički rad sustava i, između ostalog, uravnotežiti potražnju i ponudu za električnom energijom uz održavanje stabilnosti frekvencije i napona.
3. Zajamčen pristup na prijenosnu mrežu svim proizvođačima na nepristran način.
4. Uspostavljanje stvarno nezavisnog regulatora tako da vlade i politički čimbenici više ne interveniraju u području regulatornih pitanja. Regulatora, stoga, treba učiniti zakonski i organizacijski neovisnim od političkih i različitih elektroprivrednih čimbenika.
5. Stvaranje razvidnog i čvrstog zakonskog okvira, koji investitorima i svim poduzetnicima jamči sigurnost i stabilnost, te štiti potrošače.
6. Opreznost glede načina uključivanja u proces, tamo gdje postoje, tzv. nezavisni proizvođači (IPP)⁹, jer mogu biti velika zapreka u daljnjim energetske reformama. Reforme mogu dovesti do toga da nezavisni proizvođači nisu više ekonomski

⁹ IPP - Independent Power Producer

konkurentni, jer se ugovori koje su elektroprivrede sklopile ranije s takvim proizvođačima najvjerojatnije neće moći uklopiti u novo gospodarsko stanje. U svakom slučaju, puno je lakše provoditi restrukturiranje na području javnih (državnih) poduzeća, jer tada u proces nisu uključeni interesi privatnih investitora.

7. Pošten i razvidan postupak privatizacije državnih, odnosno javnih elektroprivrednih poduzeća, a čemu bi trebalo prethoditi njihovo financijsko restrukturiranje i rješavanje eventualnih prijemnih financijskih pitanja (dugovi, zajmovi i slično)
8. Pravodobno upoznavanje javnosti o planiranim mjerama i dobivanje njene potpore za te mjere.

No, učinkovita reforma elektroenergetskog sustava zahtijeva ponajprije da već postoje opće tržišne reforme u drugim sektorima, odnosno da državna ekonomija već ima učinkovite tržišne mehanizme i zdrave financijske institucije, te da se ugovorne obveze stvarno poštuju (postojanje pravne države).

5. ZAKLJUČAK

Pri promjenama koje će uskoro nastupiti na području elektroprivredne djelatnosti i u Republici Hrvatsko, ne smije se izgubiti iz razmatranja i činjenica da se na električnu energiju - kao i na ostalu robu - odnose i neki međunarodni višestrani trgovinski ugovori. Oni električnu energiju tretiraju na jednak način kao i svaku drugu robu i stoga će se deregulacijom i demonopolizacijom pojaviti novi momenti i na tom području.

Cijelo ovo razmatranje treba shvatiti kao poticaj za daljnja razmišljanja i analize.