



[www.amcham.hr](http://www.amcham.hr)

Američka gospodarska komora u Hrvatskoj | American Chamber of Commerce in Croatia

Zagreb, lipanj 2026.

# Izmjene Zakona o tržištu električne energiji



## Sadržaj

Uvod	2
AmCham-ovi komentari	2
Razvoj konkurentnog tržišta električne energije	2
Univerzalna usluga	2
Zajamčena opskrba	3
Intervencije u slučaju poremećaja	3
Visoka koncentracija tržišta	4
Status ugroženih kupaca	4
Fleksibilni ugovori o priključenju	5
Definiranje jasnih rokova i mehanizama odgovornosti	5

## Uvod

Ministarstvo gospodarstva je na portalu e-Savjetovanja otvorilo javno savjetovanje „Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o tržištu električne energije s Konačnim prijedlogom zakona“ koje je otvoreno za komentare do 12. lipnja 2026. godine.

Američka gospodarska komora u Hrvatskoj (AmCham) pozdravlja donošenje Zakona te načelni smjer predloženih izmjena usmjerenih na jačanje zaštite krajnjih kupaca, razvoj tržišta električne energije te daljnju integraciju obnovljivih izvora energije i novih energetske usluga. Istodobno, članovi AmCham-ovog Odbora za energetiku i zaštitu okoliša identificirali su određena područja u kojima postoji prostor za dodatno unapređenje regulatornog okvira kako bi se osigurali transparentni, tržišno utemeljeni i predvidivi uvjeti poslovanja za sve sudionike tržišta.

## AmCham-ovi komentari

### Razvoj konkurentnog tržišta električne energije

Unatoč formalnoj liberalizaciji tržišta električne energije, velik udio kupaca i dalje koristi univerzalnu uslugu. Takva tržišna struktura može ograničiti daljnji razvoj tržišnog natjecanja, inovativnih usluga te aktivnije sudjelovanje kupaca na tržištu. Kako je Europska komisija istaknula u najnovijem proljetnom paketu Europskog semestra, Hrvatska i dalje ima jedno od najkoncentriranijih maloprodajnih tržišta energije u EU-u te ima drugi najmanji broj aktivnih opskrbljivača električnom energijom u EU-u. Dodatno, dostupni podaci pokazuju da je Hrvatska sa stopom promjene opskrbljivača manjom od 2% znatno ispod prosjeka razvijenijih EU tržišta energije. Prema istraživanju Eurobarometra iz 2025. godine<sup>1</sup>, oko 38% potrošača u EU promijenilo je opskrbljivača električne energije u posljednje tri godine. U praksi to znači da se u mnogim državama članicama godišnji *switching rate* kreće otprilike između 5% i 15%, dok su u najkonkurentnijim tržištima još i viši. Hrvatskih manje od 2% zato se smatra vrlo niskom razinom angažmana potrošača i tržišnog natjecanja te je ovom pitanju potrebno pristupiti značajnije u izmjenama Zakona.

AmCham smatra kako je potrebno dodatno unaprijediti regulatorni okvir kako bi se osigurali jednaki i predvidivi tržišni uvjeti za sve opskrbljivače te omogućio daljnji razvoj konkurentnog i otpornog tržišta električne energije. U tom kontekstu, preporučuje se postupni prijelaz prema većem oslanjanju na tržišno formiranje cijena, uključujući uspostavu jasne i predvidive metodologije određivanja reguliranih komponenti, uz istodobno očuvanje učinkovitih i ciljanih mehanizama zaštite ugroženih kupaca.

Jasna i stabilna pravila potiču ulaganja, inovacije i razvoj novih energetske rješenja te omogućuju poduzećima dugoročno planiranje poslovanja. Također, potrebno je dodatno poticati razvoj novih usluga i inovativnih tržišnih modela, uključujući agregaciju, upravljanje potrošnjom, dinamičke modele određivanja cijena, dijeljenje energije i digitalne energetske usluge. Pri tome je za sve sudionike tržišta potrebno osigurati jednak pristup podacima o potrošnji i tržišnoj infrastrukturi.

Mjere zaštite krajnjih kupaca, osobito energetske ugroženih kupaca, trebaju biti ciljane, transparentne i neutralne, pri čemu ne bi smjele neopravdano narušavati tržišno natjecanje niti stvarati asimetrične uvjete među opskrbljivačima. Radi jačanja tržišnog natjecanja i osnaživanja krajnjih kupaca potrebno je dodatno pojednostavniti i ubrzati postupak promjene opskrbljivača električnom energijom. Cilj bi trebao biti potpuno digitaliziran i transparentan postupak koji omogućuje promjenu opskrbljivača u roku od 24 sata nakon ispunjenja svih potrebnih uvjeta.

### Univerzalna usluga

AmCham smatra da univerzalna usluga treba prvenstveno služiti zaštiti kupaca kojima je takva zaštita potrebna, a ne dugoročno zamjenjivati tržišno natjecanje. Stoga je potrebno jasno definirati

<sup>1</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3354>

metodologiju određivanja cijene univerzalne usluge te osigurati učinkovit regulatorni nadzor nad njezinom primjenom i dosljednom provedbom.

U većini razvijenih tržišnih modela EU, uloga opskrbe u obvezi javne usluge ima isključivo privremeni i sigurnosni karakter, dok se opskrba električnom energijom dugoročno temelji na tržišnom natjecanju. Cijena univerzalne usluge formirana od strane regulatora predstavlja važan referentni element za funkcioniranje tržišta opskrbe električnom energijom te izravno utječe na mogućnosti tržišnog natjecanja među opskrbljivačima. Stoga jasna i predvidiva metodologija smanjuje regulatorni rizik za opskrbljivače i potiče konkurenciju između univerzalne usluge i tržišnih opskrbljivača. U usporednim praksama država članica EU mogu se identificirati različiti modeli organizacije tržišta i zaštite krajnjih kupaca. Određene države, uključujući Slovačku, Poljsku i Češku, razvile su modele koji uključuju različite oblike pristupa domaćim proizvodnim kapacitetima i tržišnim mehanizmima opskrbe, s ciljem jačanja konkurentnosti i sigurnosti opskrbe.

Tržišta koja su dugoročno najkonkurentnija karakterizira jasno odvojena socijalna funkcija zaštite kupaca od tržišnog mehanizma opskrbe te ograničena i vremenski definirana primjena reguliranih cijena. Dostupnost domaće proizvodnje kroz tržišne mehanizme predstavlja važan preduvjet stabilnosti cijena i konkurentnosti opskrbljivača te bi svim tržišnim sudionicima trebala biti dostupna pod jednakim i transparentnim uvjetima. Regulirane cijene trebaju imati jasno definiran tranzicijski karakter, uz postupni prijelaz prema tržišnom formiranju cijena kao dugoročnom cilju razvoja tržišta, što je u skladu i s regulatornim smjerom razvoja tržišta električne energije u Europskoj uniji.

## Zajamčena opskrba

AmCham smatra da cijene zajamčene opskrbe trebaju odražavati stvarne tržišne uvjete te da je potrebno jasno definirati uvjete korištenja, trajanje i postupak prestanka zajamčene opskrbe, uključujući kriterije za ulazak i izlazak krajnjih kupaca iz tog režima. Takav pristup osigurava da ne dolazi do zlouporabe ili neprimjerenog prebacivanja između tržišne i zajamčene opskrbe, niti do stvaranja poticaja za dugotrajno korištenje zajamčene opskrbe umjesto tržišnih ponuda. Time se štiti stabilnost tržišta, jamči predvidivost poslovanja te se istovremeno štite prava krajnjih kupaca u skladu s regulatornim standardima i potiče kupce na aktivno sudjelovanje u odabiru opskrbljivača.

## Intervencije u slučaju poremećaja

AmCham podržava mogućnost privremenih intervencija u izvanrednim okolnostima, ali smatra da bi uvjeti njihove primjene trebali biti unaprijed definirani i predvidivi. Sve intervencije, uključujući ograničenja cijena, trebale bi imati unaprijed jasno definirane kriterije primjene, trajanje primjene i uvjete prestanka. Također, potrebno je osigurati transparentan, obvezujući i pravovremen mehanizam naknade eventualnih troškova opskrbljivačima, pri čemu naknada mora u cijelosti reflektirati stvarno nastale i regulatorno priznate troškove bez odgode. Izostanak pune i pravovremene kompenzacije narušava tržišnu neutralnost intervencija i stvara regulatorni rizik za opskrbljivače. Predlažemo minimalni rok od tri mjeseca između donošenja mjere i njezine primjene jer pravovremena priprema odluka, u mjeri u kojoj okolnosti dopuštaju, omogućuje opskrbljivačima adekvatnu prilagodbu i planiranje aktivnosti, čime se osigurava stabilnost tržišta.

Članak 5. prijedloga Zakona, koji je ključan za pravni položaj opskrbljivača, propisuje da se opskrbljivačima isplaćuje naknada za opskrbu ispod troška „na transparentan i nediskriminirajući način“, bez ijednog dodatnog elementa koji bi tu obvezu učinio izvršivom. Odredba ne odgovara na sljedeća pitanja koja su ključna za planiranje i pravnu sigurnost opskrbljivača:

- U kojemu roku se naknada isplaćuje od dana podnošenja zahtjeva, i koji je pravni lijek opskrbljivača u slučaju kašnjenja ili odbijanja naknade?
- Obuhvaća li naknada samo razliku između regulirane i tržišne cijene električne energije, ili i administrativne i operativne troškove provedbe mjere?
- Pred kojim tijelom se vodi spor o visini ili pravu na naknadu, i je li predviđen ubrzani postupak?

## Visoka koncentracija tržišta

S obzirom na visoku koncentraciju krajnjih kupaca kod dominantnog opskrbljivača, potrebno je osigurati ravnopravne uvjete poslovanja za sve sudionike tržišta te poticati razvoj dinamičnog i konkurentnog tržišta električne energije. Potrebno je regulirati jasne rokove i odgovornosti za Hrvatsku energetska regulatornu agenciju (HERA) koja u suradnji s tijelom nadležnim za zaštitu tržišnog natjecanja, najmanje svake treće godine ima obvezu provesti istraživanje funkcioniranja tržišta električne energije s ciljem identifikacije i uklanjanja prepreka daljnjem razvoju tržišta te jačanja tržišne konkurencije. Ključne prepreke razvoju tržišta uključuju, među ostalim, metodologiju formiranja cijena te nedovoljno razvijene poticaje za sklapanje tržišnih ugovora i postupni izlazak kupaca iz režima zajamčene i univerzalne opskrbe prema tržišnim ponudama, čime bi se dugoročno smanjila ovisnost o reguliranim oblicima opskrbe i ojačala tržišna konkurencija.

## Status ugroženih kupaca

AmCham podržava zaštitu ugroženih i energetski siromašnih kupaca te odgovarajuće mehanizme socijalne zaštite u okviru energetskog tržišta. Kako bi sustav bio učinkovit i održiv, kriteriji za ostvarivanje prava na pomoć trebaju biti jasni, objektivni i usmjereni prema onima kojima je pomoć zaista potrebna. Istodobno, regulatorni zahtjevi povezani s provedbom tih mjera trebaju biti razmjerni veličini, tržišnom udjelu i portfelju pojedinog opskrbljivača. Na taj se način izbjegava nerazmjerno administrativno i financijsko opterećenje manjih i srednjih opskrbljivača te osiguravaju ravnopravni uvjeti poslovanja i očuvanje tržišnog natjecanja.

Također, iako se razumije načelo zaštite ugroženih kupaca kroz ograničenja isključenja, potrebno je istovremeno osigurati učinkovit, pravovremen i unaprijed definiran mehanizam pune naknade troškova opskrbljivačima, uključujući administrativne i operativne troškove provedbe takvih mjera. Nadalje, sustav treba biti zaštićen od mogućih zlouporaba te osigurati pravnu sigurnost opskrbljivača, uključujući naknadu troškova sudskih i upravnih postupaka koji mogu trajati dulje vrijeme, tijekom kojega opskrbljivač nema mogućnost standardnih tržišnih mjera naplate ili isključenja, pri čemu se ne smije narušiti načelo da trošak socijalnih mjera ne tereti opskrbljivače bez odgovarajuće kompenzacije iz unaprijed definiranih izvora.

Dodatno, vezano uz Zabranu isključenja kupaca iz čl. 14. prijedloga zakona, novi članak zabranjuje isključenje „u potpunosti“, bez vremenskog ograničenja. Istovremeno, prijedlog zakona ne sadrži nikakav kompenzacijski mehanizam za opskrbljivača koji je dužan kontinuirano isporučivati energiju kupcu koji ne plaća, a kojeg ne može isključiti.

Predlažemo da se zakonom ili provedbenim propisom propišu: (i) maksimalni rok trajanja zabrane isključenja po kupcu uz obvezu eskalacijski mehanizam prema tijelima socijalne skrbi; (ii) obveza nadležnog socijalnog tijela da u propisanom roku odluči o preuzimanju duga ili odobri isključenje; (iii) pravna fikcija prema kojoj šutnja tijela u roku znači dozvolu za isključenje; te (iv) kompenzacijski mehanizam s identificiranim izvorom financiranja i obveznim rokom isplate.

Kao komparativni primjer navodimo njemački model prema kojemu: opskrbljivač je dužan pisano obavijestiti kupca i nadležno socijalno tijelo o namjeravanom isključenju; socijalno tijelo može u propisanom roku preuzeti dug i time blokirati isključenje; troškovi koji nastaju u tom procesu padaju na socijalni sustav, a ne na opskrbljivača. Ovaj model jasno razgraničava socijalnu funkciju od tržišnog mehanizma i omogućuje opskrbljivaču pravnu sigurnost.

Novi prijedlog zabranjuje isključenje kupaca „iz razloga zbog kojih su kupci podnijeli pritužbu“ prema čl. 20. st. 13. ili su u postupku izvansudskog rješavanja spora. Prijedlog zakona jedino kaže da „nadležna tijela moraju postupati žurno“ i da su „dužna onemogućiti svaku zlouporabu prava“ ali bez propisanog roka, bez sankcije za zlouporabu i bez definicije što se smatra zlouporabom.

Predlažemo da se: (i) propisom odredi maksimalni rok trajanja zaštite od isključenja za vrijeme pritužbenog postupka (npr. 90 dana); (ii) propišu precizni kriteriji koji čine podnošenje pritužbe zlouporabom; (iii) predvidi pravo opskrbljivača na naknadu troškova u slučaju utvrđene zlouporabe.

U prijedlogu se propisuje niz mjera koje su „dužni poduzimati“ HERA, opskrbljivači i operatori sustava radi prevencije isključenja. Prijedlog zakona ne razlikuje razinu obveza prema veličini i tržišnom udjelu opskrbljivača, što stvara asimetrično regulatorno opterećenje. Predlažemo uvođenje

proporcionalnih obveza sukladno tržišnom udjelu, što je standardna praksa u regulatornom dizajnu EU.

## Fleksibilni ugovori o priključenju

U članku 7. se propisuje da se prijelaz s fleksibilnog na nepromjenjivo priključenje osigurava „na temelju utvrđenih kriterija“.

Predlažemo da se zakonom ili pravilima HERA-e iz st. 3. propisuju: (i) objektivni kriteriji i rokovi za prijelaz na nepromjenjivo priključenje (npr. vezano uz provedbu plana razvoja mreže); (ii) pravna posljedica za operatora sustava u slučaju neispunjenja očekivanog datuma iz ugovora, uključujući pravo korisnika na naknadu ili raskid ugovora bez penala.

Članak 7. također dopušta fleksibilno priključenje kao trajno rješenje za područja gdje „razvoj mreže nije najučinkovitije rješenje“, no ne definira tko ocjenjuje neučinkovitost niti prema kojim kriterijima. Predlažemo da ovu ocjenu izrijekom donosi HERA u posebnom postupku, uz javno savjetovanje i naknadnu provjeru svake četiri godine, kako se ne bi stvorile trajno blokirane zone bez obveze mrežnog razvoja.

## Definiranje jasnih rokova i mehanizama odgovornosti

AmCham preporučuje uvođenje jasnih rokova i mehanizama odgovornosti u vezi s donošenjem sljedećih odluka:

- odluke o iznosu jedinične naknade za priključenje na mrežu,
- odluke o iznosu tarifnih stavki za prijenos električne energije koje omogućuju potrebne investicije u mrežu kojima se osigurava održivost mreže,
- odluke o iznosu tarifnih stavki za distribuciju električne energije koje omogućuju potrebne investicije u mrežu kojima se osigurava održivost mreže,
- odluke o iznosu tarifnih stavki za zajamčenu opskrbu električnom energijom,
- odluku o naknadi za organiziranje tržišta električne energije,
- i druge relevantne odluke.

Rokovi za donošenje navedenih odluka trebaju biti jasno propisani, unaprijed poznati i obvezujući, uz definirane posljedice u slučaju njihovog kašnjenja, kako bi se izbjegla regulatorna neizvjesnost i osiguralo pravovremeno planiranje poslovnih i investicijskih aktivnosti sudionika na tržištu.

Pravodobno donošenje navedenih odluka povećava regulatornu predvidivost, smanjuje investicijski rizik, štiti interese krajnjih kupaca te doprinosi stabilnosti i dugoročnoj održivosti sustava, pri čemu dosljednost i pravovremenost regulatornih odluka predstavljaju ključan preduvjet funkcionalnog i investicijski poticajnog tržišnog okvira.

Također, pozitivno ocjenjujemo uvođenje obveznih rokova za donošenje ključnih regulatornih odluka HERA-e. Međutim, sankcija propisana u čl. 26. „teža povreda dužnosti“ predsjednika ili članova Upravnog vijeća nije dovoljna jer: (i) ne daje nositelju projekta niti opskrbljivaču nikakav izravni pravni lijek; (ii) ne propisuje što se događa s pravnim položajem tražitelja dok odluka nije donesena; (iii) ne predviđa odštetnu odgovornost prema tražitelju za štetu nastalu kašnjenjem.

Predlažemo da se propisom utvrdi: (i) pravo tražitelja na podnošenje tužbe radi utvrđivanja šutnje uprave i nalaganja donošenja odluke, u ubrzanom postupku pred Upravnim sudom; (ii) pravo na naknadu štete nastale kašnjenjem odluke; te (iii) privremena mjera HERA-e u slučaju procesnih smetnji koje sprječavaju donošenje odluke u propisanom roku.



Za dodatne informacije molimo kontaktirajte: Američka gospodarska komora u Hrvatskoj

**Andrea Doko Jelušić** | Izvršna direktorica

T: 01 4836 777 | E: [andrea.doko@amcham.hr](mailto:andrea.doko@amcham.hr)