



Hrvatska energetska regulatorna agencija

MODEL JAVNE USLUGE OPSKRBE PLINOM i DEREGULACIJA CIJENE PLINA

- Popratni dokument -

rujan 2026.

U skladu sa zakonski propisanim obvezama, a s ciljem daljnjeg unaprjeđenja kvalitete stručne komunikacije s dionicima energetskeg sektora Republike Hrvatske, Hrvatska energetska regulatorna agencija provodi Savjetovanje o prijelaznom modelu javne usluge opskrbe plinom u Republici Hrvatskoj i deregulaciji cijene plina u Republici Hrvatskoj.

Cilj Savjetovanja je predstaviti prijelazni model javne usluge, odnosno promjene u odnosu na postojeći model, te prikupiti ideje i prijedloge dionika energetskeg sektora u procesu formiranja i strukturiranja modela javne usluge opskrbe plinom za razdoblje od 1. listopada 2027.

Savjetovanje se provodi u formi upitnika, u kojem mogu sudjelovati kupci plina, udruge za zaštitu potrošača, opskrbljivači plinom, drugi energetske subjekti i ostala zainteresirana javnost, i to u pogledu:

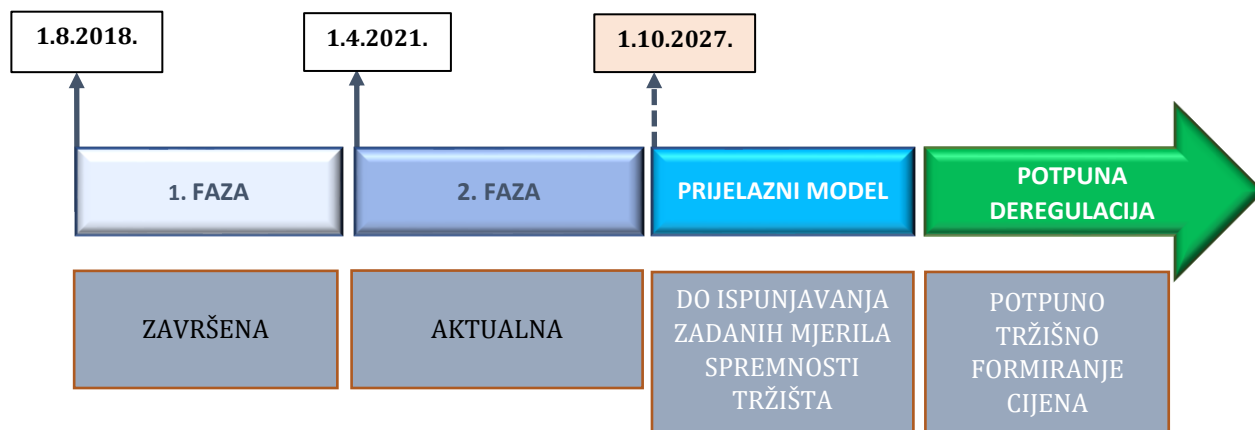
- ❖ elementa prijelaznog modela javne usluge opskrbe plinom - treće faze deregulacije
- ❖ elementa buduće potpune deregulacije cijene plina.

Osnovne karakteristike važećeg modela javne usluge opskrbe plinom propisane su odredbama Zakona o tržištu plina (NN 18/18 i 23/20) (Zakon). Važeći model temeljen je na određivanju opskrbljivača u obvezi javne usluge za svako distribucijsko područje u RH odlukom HERA-e, na temelju provedenog javnog natječaja. HERA je provela javni natječaj te odlukom odredila opskrbljivače u obvezi javne usluge za sva distribucijska područja u RH za razdoblje od 1. listopada 2024. do 30. rujna 2027. Opskrbljivač u obvezi javne usluge dužan je opskrbljivati plinom kupce iz kategorije kućanstvo po reguliranim uvjetima te im obračunavati i naplaćivati isporučeni plin primjenom iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom određenih na temelju Metodologije utvrđivanja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom i zajamčenu opskrbu (NN 30/54 i 56/24).

Zakonodavstvo Europske unije u području plina temelji se na tržišnom formiranju cijena plina, pri čemu opskrbljivači slobodno s kupcem dogovaraju cijenu po kojoj ga opskrbljuju plinom, a države članice poduzimaju odgovarajuće mjere radi osiguravanja učinkovitog tržišnog natjecanja među opskrbljivačima i razumnih cijena za krajnje kupce, posebice kupaca pogođenih energetske siromaštvom i ugroženih kupaca iz kategorije kućanstvo. Navedeno je posebno naglašeno u odredbama *Direktive (EU) 2024/1788 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište plina iz obnovljivih izvora, prirodnog plina i vodika, izmjeni Direktive (EU) 2023/1791 i stavljanju izvan snage Direktive 2009/73/EZ (Direktiva)*, čije je transponiranje u hrvatsko nacionalno zakonodavstvo u tijeku. Potpuno tržišno formiranje cijena plina predstavljat će konačnu fazu deregulacije cijena plina.

Istovremeno, odredbe Direktive omogućuju određene javne intervencije u određivanju cijena opskrbe prirodnim plinom kupaca iz kategorije kućanstvo, a s ciljem uspostavljanja djelotvornog tržišnog natjecanja među opskrbljivačima i radi postizanja potpuno djelotvornih tržišno utemeljenih i pristupačnih maloprodajnih cijena. Stoga, do postizanja uvjeta za potpuno tržišno formiranje cijena plina kao konačne faze deregulacije tržišta plina u RH, za razdoblje od 1. listopada 2027. predlaže se primjena prijelaznog modela javne usluge opskrbe plinom u RH, koji predstavlja treću fazu deregulacije cijene plina. Navedeno bi se provelo u skladu s implementacijom odredbi Direktive u nacionalno zakonodavstvo, odnosno donošenjem novog zakona i podzakonskih akata u području plina.

Proces pripreme za deregulaciju cijene plina u Republici Hrvatskoj razvijao se kroz višegodišnje razdoblje te regulatorne i tržišne pripreme. Faze deregulacije cijena plina u RH shematski su prikazane na Slici 1.



Slika 1. Shematski prikaz deregulacije cijena plina u RH

Kako bi se približili preduvjetima za tranziciju na potpuno deregulirano tržište plina za kućanstva, HERA je provela dvije ključne pripremne faze modela javne usluge opskrbe plinom.

Prva faza, koja je trajala do 31. ožujka 2021., uvela je referentnu cijenu plina temeljenu na cijenama terminskih ugovora na nizozemskom TTF tržištu. Time je regulatorni sustav u značajnoj mjeri uveo tržišne elemente u formiranje nabavne cijene plina za kućanstva, uz zadržavanje zaštitnog mehanizma ograničenja godišnje promjene cijene. Druga faza, i dalje je temeljena na formiranju troška nabave plina prema ostvarenim cijenama terminskih ugovora na TTF tržištu, pri čemu je u provedbi javnih natječaja za opskrbljivače u obvezi javne usluge, u skladu sa Zakonom, primijenjen najniži trošak opskrbe plinom kao osnovni kriterij za odabir opskrbljivača.

Treća faza, koja bi predstavljala prijelazni model javne usluge opskrbe plinom, odnosno period do uvođenja potpune deregulacije cijene plina za kućanstva, započela bi 1. listopada 2027. U ovom razdoblju, krajnji kupci bi i dalje imali opciju korištenja javne usluge opskrbe plinom, kao zaštitnog mehanizma, dok bi cijena javne usluge opskrbe plinom i dalje bila regulirana metodologijom. Međutim, za istu se razmatraju određena unaprjeđenja s ciljem dodatnog približavanja tržišnim kretanjima cijena plina.

U pogledu obveze osiguranja javne usluge opskrbe plinom također se predlažu značajne promjene, i to na način da opskrbljivači u obvezi javne usluge više ne bi bili određeni temeljem javnog natječaja, već bi svaki opskrbljivač plinom koji na pojedinom distribucijskom području nudi ili obavlja tržišnu opskrbu plinom krajnjim kupcima iz kategorije kućanstvo, ujedno bio obavezan na istom području nuditi i opciju javne usluge opskrbe plinom. Cilj navedenog modela je povećati tržišno natjecanje među opskrbljivačima kako bi se tržište postepeno pripremalo za potpunu deregulaciju, no uz istodobno zadržavanje mogućnosti korištenja javne usluge kao zaštitnog mehanizma.

HERA će tijekom treće faze deregulacije ponovno provesti analizu tržišta plina, koju je obvezna, temeljem članka 54. Zakona, provoditi najmanje svake tri godine, a koja u samom procesu deregulacije ima ključnu funkciju - procijeniti spremnost tržišta, konkurentnost i razinu sigurnosti opskrbe te prepoznati eventualne prepreke slobodnom formiranju cijena.

Utemeljena procjena spremnosti tržišta je od bitnog značaja za provođenje potpune deregulacije cijena plina. Naime, s obzirom da se ova faza temelji na potpuno tržišnom formiranju cijena plina, bez opcije javne usluge s reguliranom cijenom za sve kupce kategorije kućanstvo, isto zahtjeva visoku razinu

svjesnosti i upućenosti krajnjih kupaca u „uvjete na tržištu“, a kako bi mogli aktivno sudjelovati na tržištu i svojom aktivnošću poticati jačanje konkurencije među opskrbljivačima plinom.

Taj iskorak prema potpunoj deregulaciji moguć je tek nakon što su prethodno zadovoljeni ključni preduvjeti koji osiguravaju stabilnost i zrelost tržišta.

HERA je posljednju analizu tržišta provela tijekom 2023., služeći se mjerilima za procjenu funkcioniranja veleprodajnog i maloprodajnog tržišta, koja čine kvalitativni i kvantitativni pokazatelji, a koji trebaju biti usklađeni s definiranim standardima i zadovoljavajućih vrijednosti. Time se postižu preduvjeti neophodni prije provođenja same deregulacije. Provedenom analizom kroz određena mjerila uočeno je u kojem segmentu tržište nije dovoljno razvijeno te su predložene mjere čijim provođenjem bi se maloprodajno i veleprodajno tržište plina u RH približilo ciljanim vrijednostima, što u konačnici znači bolje funkcioniranje te spremnost za provođenje potpune deregulacije cijene plina. Posebna pozornost kroz postavljene mjere bila je posvećena jednostavnosti i brzini provedbi promjene opskrbljivača, kao i potrebi unapređenja informiranosti kupaca i transparentnosti ponuda koje tržište nudi, a kako bi se tržište aktiviralo.

U skladu sa uočenim, HERA je u proteklom razdoblju kontinuirano provodila niz mjera i aktivnosti u vidu informiranja sudionika tržišta plina o njihovim pravima i obvezama, posebice u dijelu ugovaranja opskrbe plinom za krajnje kupce, pri čemu je i na svojim mrežnim stranicama objavila informacije za krajnje kupce o načinu ugovaranja opskrbe plinom, postupku promjene opskrbljivača, kao i ispunjavanju propisanih obveza opskrbljivača plinom u dijelu promjene opskrbljivača.

Isto tako, HERA je u srpnju 2024., objavila „*Alat za usporedbu cijena plina*“, aplikaciju informativnog karaktera koja je razvijena s ciljem poticanja učinkovitog tržišnog natjecanja i osnaživanja pozicije krajnjih kupaca. Uspostavom aplikacije, krajnjim kupcima se olakšava usporedba raspoloživih ponuda za opskrbu plinom (tržišne ponude i javna usluga), uključujući cijenu plina i uvjete opskrbe plinom, a time i donošenje odluke o izboru opskrbljivača plinom, kao i pristup kontaktima opskrbljivača plinom. Trenutačno, osim ponuda po reguliranim uvjetima, nekoliko opskrbljivača plinom aktivno kroz aplikaciju daje i ponude za krajnje kupce - kućanstvo i poduzetništvo po tržišnim uvjetima.

HERA na godišnjoj razini prati kretanja na tržištu plina te analizira relevantne pokazatelje, a podatke kao i zaključke iznosi u godišnjem izvješću - Izvješće o radu Hrvatske energetske regulatorne agencije. Od provedbe posljednje detaljne analize tržišta plina iz 2023., koristeći mjerila za ocjenu veleprodajnog i maloprodajnog tržišta, uočeni su pozitivni pomaci u funkcioniranju maloprodajnog i veleprodajnog tržišta. Maloprodajno tržište plina u RH se počelo postepeno otvarati, krajnji kupci kućanstvo su postali svjesniji mogućnosti koje tržište nudi, a ponajviše potaknuti promjenom na tržištu tijekom 2024. kada je proveden javni natječaj za odabir opskrbljivača u obvezi javne usluge.

Navedeno je dodatno aktiviralo opskrbljivače plinom da na nekim distribucijskim područjima nude i tržišne ponude, a što je vidljivo u boljoj disperziji udjela kroz HHI pokazatelj¹ i značajnije nižem udjelu krajnjih kupaca kućanstvo koji kupuju plin po reguliranim uvjetima, u odnosu na ranije razdoblje.

No ipak, maloprodajno tržište plina još nije u potpunosti spremno za okretanje potpunoj deregulaciji cijena plina, a što se najbolje može prepoznati kroz nisku stopu promjene opskrbljivača plinom, koja ukazuje na nesklonost tržišta češćim promjenama.

Isto tako, a s obzirom na svjetsku energetske krizu koja je obilježila energetske tržište tijekom 2022. i 2023. godine, kada su krajnji kupci kućanstvo bili zaštićeni od fluktuacije cijena i jako visokih cijena

¹ Najčešće korištena mjera za utvrđivanje koncentracije tržišne moći

plina na veleprodajnom tržištu kroz zaštitni mehanizam javne usluge, još je prisutna određena razina „opreza“ kod krajnjih kupaca, zbog koje su neskloni češćim promjenama i odabiru tržišne opskrbe plinom.

Dodatno, Alat za usporedbu cijena plina koji je dostupan od srpnja 2024., sa svrhom prikaza svih tržišnih ponuda na jednom mjestu, a što je od obostrane koristi i za krajnje kupce i za opskrbljivače, ipak još nije u potpunosti „zaživio“ među opskrbljivačima, kako bi se konkurentnost na tržištu i odražavala kroz isti.

Trenutno se provodi nova analiza tržišta plina od strane HERA-e, kojom će se na temelju mjerila za procjenu funkcioniranja veleprodajnog i maloprodajnog tržišta u RH te uzimajući u obzir već ranije postavljene mjere za bolje funkcioniranje tržišta, procijeniti koje je mjere potrebno još dodatno provesti, a kako bi tržište bilo spremno za potpunu deregulaciju, odnosno potpuno formiranje cijene plina prema tržišnim principima.

Budući je prepoznata potreba za definiranje prijelaznog modela javne usluge, do provođenja potpune deregulacije tržišta plina u RH, s tim ciljem se provodi i ovo predmetno Savjetovanje.