With the support by the EACEA, The EU Commission, Grant Decision 2013 - 2877 / 001 - 001

The University of Maribor Jean Monnet Centre of Excellence

Working Paper No. 12/2015

Pravnopolitični vidiki določanja prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov energije

Doc. dr. Aleš Ferčič, Jean Monnet Center of Excellence, Univerza v Mariboru Pravna fakulteta

April 2015

Pravnopolitični vidiki določanja prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov energije[1]

dr. Aleš Ferčič
Pravna fakulteta univerze v Mariboru

Najbrž lahko v kratkem pričakujemo novo uredbo o načinu določanja in obračunavanja prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov energije, ki bo (na novo) porazdelila breme javnega (so)financiranja proizvodnje t. i. zelene energije, kar med drugim odpira vprašanja na področju državnih pomoči, energetike in varstva okolja. Zavezanci za plačilo prej omenjenega prispevka bodo končni odjemalci (električne) energije in zato bi med odraslimi težko našli tiste, ki se jih uredba ne bo dotaknila tako ali drugače.

---

1. Uvod

Vlada Republike Slovenije je na 59. redni seji, 22. maja 2014, sprejela Uredbo o načinu določanja in obračunavanja prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije v soproizvodnji z visokim izkoristkom in iz obnovljivih virov energije,[2] hkrati pa je na tej isti seji v pričakovanju, da bo Evropska komisija v kratkem objavila Smernice o

---

[1] Ta prispevek je bil predhodno objavljen v reviji Pravna praksa, ISSN 0352-0730, 19. marec 2015, leto 34, št. 11/12, priloga, str. I-V.

[2] Ur. l. RS, št. 36/14.

državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020 (odslej: Smernice),[3] sprejela sklep, v katerem je ministrstvu, pristojnem energijo[4] naložila, da naj takoj po uveljavitvi prej omenjenih Smernic pripravi predlog nove uredbe o načinu določanja in obračunavanja prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije v soproizvodnji z visokim izkoristkom in iz obnovljivih virov energije, ki bo podlaga za uvedbo slovenske sheme državne pomoči v obliki znižanja prispevkov za podpiranje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov za energetsko intenzivna podjetja, in nadalje, da naj to shemo notificira Evropski komisiji.

Evropska komisija je sredi lanskega leta dejansko objavila Smernice, ki veljajo od 1. julija 2014. Z njimi je zainteresirani javnosti sporočila, kako bo v naslednjih letih razlagala oziroma uporabljala alinejo (c) tretjega odstavka 107. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (odslej: PDEU)[5] za državne pomoči na (presečnem) področju varstva okolja in energije.

V tem prispevku se omejujemo na državne pomoči v obliki znižanja prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov energije, glede katerih lahko rečemo, da je Evropska komisija državam članicam tukaj pustila nenavadno obsežen manevrski prostor, zato je aktualno vprašanje, ali oziroma kako naj bi ga Slovenija zapolnila, tj. vidik *de lege ferenda*. V ta namen je najprej treba pojasniti veljavni pravni okvir in glavne pravnopolitične dileme.

2. Temeljno o pravilih Evropske unije o državnih pomočeh

Evropska unija ima izključno pristojnost na področju določanja pravil o državnih pomočeh oziroma nasploh določanja vseh pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega

---

[3] Ur. l. EU, št. C 200, 28. 06. 2014, str. 1-55.

[4] Pravzaprav je to Ministrstvo za infrastrukturo, v katerega delovno področje danes poleg področja infrastrukture sodita še področji prometa in energije.

[5] Ur. l. EU, št. C 326, 26. 10. 2012, str. 47–390.

trga,[6] poleg tega pa velja, da ima pravo Evropske unije prednost pred vsem ostalim pravom držav članic, torej tudi pred ostalim slovenskim pravom, če slednje pride v kolizijo s pravom Evropske unije.[7]

Na področju državnih pomoči je Evropska unija na široko izkoristila svojo (normativno) pristojnost in lahko ugotovimo, da pravzaprav sploh nimamo svojih (sistemskih) predpisov; še tisti svoji predpisi, ki jih imamo, so bolj ali manj formalnega značaja in služijo izpolnjevanju obveznosti do Evropske unije.[8] Sedaj veljavno pravo državnih pomoči je torej skoraj v celoti urejeno na nadnacionalni ravni[9] in najbrž je to eden od razlogov, da večji del javnosti obravnava pravila o državnih pomočeh kot tujek, kot nekaj eksotičnega, kar se jih ne tiče, in posledično se seveda v ta pravila ne poglabljajo (dovolj). To je vsekakor realen problem, saj so posledice zaradi kršitev teh pravil lahko zelo boleče.

Vsi slovenski predpisi,[10] ki neposredno ali vsaj posredno posegajo na področje državnih pomoči, vključno z veljavno Uredbo o načinu določanja in obračunavanja prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije v soproizvodnji z visokim izkoristkom in iz obnovljivih virov energije oziroma z novo uredbo, ki naj bi bila sprejeta po prej omenjenem sklepu Vlade, morajo biti skladni s pravili Evropske unije o državnih pomočeh.

Pravila Evropske unije o državnih pomočeh določajo, da je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala

---

[6] Alineja (b) prvega odstavka 3. člena PDEU.

[7] Gl. npr. zadevo C-119/05, Lucchini, ZOdl. 2007, I-6228; gl. tudi tretji odstavek 3a. člena Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13).

[8] Gl. Zakon o spremljanju državnih pomoči (ZSDrP; Ur. l. RS, št. 37/04); in Uredbo o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu "de minimis" (Ur. l. RS, št. 61/04, 22/07 in 50/14).

[9] Pravil Evropske unije o državnih pomočeh je v resnici zelo veliko, sploh če zraven iz praktičnih razlogov štejemo še t. i. mehko pravo, v okvir katerega ravno sodijo tudi prej omenjene Smernice.

[10] Ali bolje rečeno predpisi, sprejeti neposredno s strani slovenskih oblastnih teles v širšem smislu. Namreč, tudi pravo, ki se sprejme s strani institucij Evropske unije, je treba načeloma obravnavati kot slovensko pravo.

konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgom, kolikor prizadene trgovino med dvema ali več državami članicami, razen če Pogodbi, tj. PEU in PDEU, izjemoma določata drugače.[11]

Državna pomoč v tem smislu je torej vsak ukrep, ki izpolnjuje kumulativno določene pogoje, in sicer, da ukrep:

— vključuje javna sredstva in ga lahko pripišemo državi oziroma javni oblasti,
— povzroči gospodarsko prednost oziroma korist za vsaj eno podjetje,
— povzroči neenako obravnavo oziroma selektivno favoriziranje nekaterih podjetij ali panog,
— (lahko) izkrivlja tržno konkurenco, in
— (lahko) prizadene trgovino med vsaj dvema državama članicama.[12]

V obravnavanem primeru, ko govorimo o znižanih prispevkih za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov energije,[13] je nesporno, da gre pri tem za državno pomoč, zato je pravzaprav vprašanje le, kako naj se nastavi shema za dodeljevanje takšnih državnih pomoči, da se bo štela združljiva z notranjim trgom, o čemer mora odločiti izključno Evropska komisija. Če namreč ni določeno drugače s posebnimi pravili o skupinskih izjemah,[14] morajo države članice državne pomoči priglasiti Evropski komisiji in

---

[11] Prvi odstavek 107. člena PDEU.

[12] Več o teh pogojih gl. npr. Hancher L., Ottervanger T., Slot V. P, EU State Aids, 4. izdaja, Sweet&Maxwell, 2012; Heidenhain M., European State Aid Law Handbook, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2010; Quigley C., European State Aid Law and Policy, Hart Publishing, 2009; Mederer W., Pesaresi, Hoof V. M., EU Competition Law - State Aid, prva knjiga, Claeys & Casteels, 2008; Biondi A., Eeckhout P., Flynn J., The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Press, 2003; Lübbig T., Ehlers A. M., Beihilfenrecht der EU, C.H. Beck, 2009; Schröter H, Jakob T., Mederer W., Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht, Nomos, 2003; Ferčič A., Državne pomoči podjetjem, Uradni list RS, 2011.

[13] Znižanje tukaj pomeni, da gre v korist ožjega kroga zavezancev za posebno tarifo, ki je različna od splošno veljavne.

[14] Koncept skupinske izjeme je treba razlikovati od koncepta »de minimis«; v prvem gre za to, da državne pomoči izjemoma ni treba priglasiti in se šteje kot združljiva z notranjim trgom, v drugem

z dodelitvijo počakati, da ta izda ustrezen sklep, sicer se te obravnavajo kot nezakonite, glede takšnih pomoči pa se pred nacionalnim sodiščem lahko zahteva njihovo zadržanje oziroma izterjava z obrestmi vred ter odškodnina (in začasni ukrepi), medtem ko je odločanje o vsebinski združljivosti konkretne državne pomoči z notranjim trgom v izključni pristojnosti Evropske komisije.[15]

Izjeme od načelne nezdružljivosti državnih pomoči z notranjim trgom najdemo v več določbah, med drugim tudi v alineji (c) tretjega odstavka 107. člena PDEU, ki je merodajna za ta prispevek, saj se Smernice navezujejo ravno na to izjemo oziroma določbo.

V nadaljevanju so na kratko predstavljene Smernice in njihove rešitve glede državnih pomoči v obliki znižanj prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov energije, da bi lahko na tej podlagi ocenili sedaj veljavno slovensko ureditev na tem področju in oblikovali ključna izhodišča in teze za novo ureditev.

3. Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020

Smernice skladno s prvim odstavkom 107. člena PDEU izhajajo iz načelne nezdružljivosti državnih pomoči z notranjim trgom, razen če je v PDEU za posamezen primer izrecno določeno drugače, in z njimi Evropska komisija ravno v kontekstu možnih izjem sporoča zainteresirani javnosti, kako bo v naslednjih letih na področju varstva okolja in energije razlagala oziroma uporabljala izjemo, določeno v alineji (c) tretjega odstavka 107. člena PDEU. Ker gre za del t. i. *acquis*-a oziroma del javnopolitičnega (in pravnega) okvirja Evropske unije, Smernic ni primerno razlagati v izolaciji, temveč nujno v interakciji ostalimi politikami in pravnimi viri Evropske unije. V tej zvezi je torej nujno ustrezno usklajevanje politike državnih pomoči z ostalimi politikami, še posebej pa s politiko energetike in varstva

---

primeru pa gre za to, da se ukrep, ker nima zadostnega učinka na tržno konkurenco in/ali čezmejno trgovanje, sploh ne šteje kot državna pomoč.

[15] Naj pa opozorimo, da nezakonita državna pomoč ni avtomatično nezdružljiva z notranjim trgom.

okolja, kar lahko med drugim razberemo iz sklicevanja na Strategijo Evropa 2020,[16] na Okvir podnebne in energetske politike za obdobje od 2020 do 2030[17] ter na Časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri,[18] opozoriti pa je treba tudi na veljavno okoljevarstveno zakonodajo.[19]

Smernice se v obdobju med 1. julijem 2014 in 31. decembrom 2020 uporabljajo za državno pomoč,[20] dodeljeno za cilje varstva okolja ali energetske cilje in v vseh sektorjih, ki jih urejata PEU in PDEU, in sicer za pomoč:

— ki presega standarde Evropske to unije ali zvišuje raven varstva okolja v primeru neobstoja standardov Evropske unije (vključno s pomočjo za nakup novih transportnih vozil);
— za predčasno prilagajanje na prihodnje standarde Evropske unije;
— za okoljske študije;

---

[16] COM(2010) 2020 final z dne 3. marca 2010.

[17] COM(2014) 15 final z dne 22. januarja 2014.

[18] COM(2011) 571 final z dne 20. septembra 2011.

[19] Direktiva 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES, za Slovenijo določa obvezen delež energije iz obnovljivih virov v končni bruto porabi energije za leto 2020. Pri čemer pa to ni končni, temveč vmesni cilj (prav tako pa je treba upoštevati še druge okoljske cilje, npr. glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov in energetske učinkovitosti).

[20] Ne uporabljajo pa se za:

— zasnovo in proizvodnjo okolju prijaznih izdelkov, strojev ali prevoznih sredstev, katerih cilj je obratovanje z manjšo količino naravnih virov, ter ukrepe, ki so bili sprejeti v obratih ali drugih proizvodnih enotah s ciljem izboljšati varnost ali higieno;
— financiranje okoljevarstvenih ukrepov, povezanih z infrastrukturo v zračnem, cestnem in železniškem prevozu ter prevozu po celinskih plovnih poteh in pomorskem prevozu;
— nasedle stroške, kakor so opredeljeni v Sporočilu Komisije o metodologiji za analizo državne pomoči v zvezi z nasedlimi stroški;
— državno pomoč za raziskave, razvoj in inovacije, za katero veljajo pravila iz Okvira skupnosti za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije;
— državno pomoč za ukrepe na področju biotske raznovrstnosti.

— za sanacijo onesnaženih območij;
— za energijo iz obnovljivih virov;
— za ukrepe za energetsko učinkovitost, vključno s soproizvodnjo ter daljinsko ogrevanje in hlajenje;
— za učinkovito rabo virov, zlasti za ravnanje z odpadki;
— za zajem, prevoz in shranjevanje CO2 vključno s posameznimi elementi verige zajemanja in shranjevanja ogljika („CCS“);
— v obliki znižanj ali oprostitev okoljskih davkov;
— v obliki znižanj finančne podpore za električno energijo iz obnovljivih virov;
— za energetsko infrastrukturo;
— za ukrepe za zadostnost proizvodnje;
— obliki trgovanja z dovoljenji;
— pomoč za preselitev podjetij.

Smernice vsebujejo načela in merila, po katerih bo Evropska komisija presojala združljivost shem državnih pomoči in samih individualnih državnih pomoči za varstvo okolja in energetske cilje, za katere sicer velja splošna obveznost njihove priglasitve Evropski komisiji po čl. 108 (3) PDEU, pri čemer se tukaj ocena združljivosti z notranjim trgom vrši na podlagi čl. 107 (3) (c) PDEU.[21] V tej zvezi Smernice določajo, da se državna pomoč za okoljevarstvene in energetske cilje šteje za združljivo z notranjim trgom po čl. 107 (3) (c) PDEU, če na podlagi skupnih načel ocenjevanja, ki jih določajo Smernice, zagotavlja večji prispevek k okoljskim ali energetskim ciljem Evropske unije (kot v primeru, če državne pomoči ne bi bilo), ne da bi spreminjala trgovinske pogoje v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi.[22]

Smernice za potrebe ocene združljivosti priglašenih (shem) državnih pomoči določajo skupna načela ocenjevanja oziroma splošne pogoje združljivosti, ki veljajo za vse ukrepe državnih pomoči, ki sodijo na področje uporabe Smernic, razen če za posamezen ukrep

---

[21] Nanaša se na državno pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali […], če takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi.
[22] Pri tem se upoštevajo posebne omejitve za ogrožena območja oziroma območja, ki prejemajo pomoč.

določajo posebna pravila, kot je to med drugim primer pri državnih pomočeh v obliki znižanja prispevkov za podpiranje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov. Ker omogočajo lažje razumevanje posebnih meril iz poglavja 3.7.2. Smernic, so ta skupna načela ocenjevanja tukaj elementarno predstavljena, kot sledi:

— Pri oceni, ali se priglašen ukrep državne pomoči lahko šteje za združljivega z notranjim trgom, Evropska komisija na splošno analizira, ali zasnova opazovanega ukrepa državne pomoči zagotavlja, da pozitiven učinek pomoči pri doseganju cilja skupnega interesa presega morebitne negativne učinke na trgovino in konkurenco.

— Evropska komisija redno šteje opazovani ukrep za združljiv z notranjim trgom samo v primeru, če izpolnjuje vsa naslednja merila:

  (a) prispevek k natančno opredeljenemu cilju skupnega interesa: ukrep državne pomoči je namenjen cilju skupnega interesa v skladu s čl. 107 (3) PDEU (splošni cilj okoljske pomoči je višja raven varstva okolja, kot če te pomoči ne bi bilo);

  (b) potreba po posredovanju države članice: ukrep državne pomoči je jasno usmerjen v razmere, v katerih lahko državna pomoč vodi do velikega izboljšanja, ki ga trg ne more doseči sam, na primer z odpravo dobro opredeljene tržne nepopolnosti;

  (c) ustreznost ukrepa državne pomoči: predlagani ukrep državne pomoči je ustrezen instrument politike za uresničevanje cilja skupnega interesa;

  (d) spodbujevalni učinek: državna pomoč spremeni ravnanje zadevnega podjetja tako, da se začne ukvarjati z dodatno dejavnostjo, ki je ne bi izvajalo brez pomoči oziroma bi jo izvajalo na omejen ali drugačen način;

  (e) sorazmernost državne pomoči (državna pomoč, omejena na najnižjo možno raven): državna pomoč je omejena na najmanjši znesek, ki je potreben za spodbuditev dodatnih naložb ali dejavnosti na zadevnem področju;

  (f) izogibanje neupravičenim negativnim učinkom na konkurenco in trgovino med državami članicami: negativni učinki državne pomoči so dovolj omejeni, da je skupno ravnovesje ukrepa pozitivno;

  (g) preglednost državne pomoči: države članice, Evropska komisija, gospodarski subjekti in javnost imajo enostaven dostop do vseh ustreznih aktov in informacij o dodeljeni državni pomoči.

Kot že rečeno, Smernice glede državnih pomoči v obliki znižanja prispevkov za podpiranje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov določajo še posebna pravila, ki jih

najdemo predvsem v poglavju 3.7.2., ki so v bistvenem predstavljena neposredno v nadaljevanju.

Finančno podporo za energijo iz obnovljivih virov posredno ali neposredno plačajo odjemalci. V nadaljevanju se omejujemo na drugo možnost, tj. na neposredno plačilo s strani odjemalcev. Smernice izhajajo iz načela enake obravnave; med odjemalci naj se ne bi razlikovalo, vendar se to ne sme vzeti absolutno oziroma dobesedno. To ne pomeni, da naj se dobesedno vsi primeri obravnavajo enako, temveč pomeni, če nekoliko poenostavimo, da se morajo enako obravnavati bistveno enaki primeri,[23] od njih različni primeri pa primerno (sorazmerno) različno. Ne zadošča kakršenkoli razlikovalni kriterij, temveč mora ta biti legitimen in objektivnega tipa. Če vse prej navedeno ni upoštevano, gre za nedopustno samovoljo in prepovedano zlorabo oblasti. Smernice se tudi same (deloma) dotaknejo primernosti razlikovalnih kriterijev. Izrecno predvidevajo možnost različne obravnave odjemalcev električne energije, in sicer v obliki znižanj prispevkov, če je to nujno, da se zagotovi zadostna finančna podlaga za podporo za energijo iz obnovljivih virov, s čimer se prispeva k doseganju ciljev v zvezi z energijo iz obnovljivih virov, določenih na ravni Evropske unije. Da bi se preprečil bistveno slabši konkurenčni položaj podjetij, na katera še posebej vplivajo stroški financiranja podpore za energijo iz obnovljivih virov, lahko države dodelijo delno nadomestilo za te dodatne stroške. Brez tega nadomestila je lahko financiranje podpore za energijo iz obnovljivih virov netrajnostno, javna podpora za določitev ukrepov za podporo za energijo iz obnovljivih virov pa omejena (negativni stranski učinki pa lahko nastanejo tudi na drugih področjih, ki povratno negativno učinkujejo na javne finance in posledično davkoplačevalce in državljane, torej pridejo čez stranska vrata, kar je treba ustrezno upoštevati). Če podjetje propade ali odide drugam, državi ne prispeva več niti enega eura v t. i. zeleni sklad, nadaljnji problem pa je tudi, da se podjetje običajno preseli tja, kjer nimajo tovrstnih dajatev in seveda tudi ne okoljske politike na ravni držav članic, torej se obremenitev okolja nadaljuje, hkrati pa se ne podpira sistemov obnovljivih virov in je dejansko globalni neto rezultat slabši.[24] Smernice hkrati opozarjajo na previsoko nadomestilo oziroma prevelik krog upravičencev, kar lahko realno ogrozi tudi (splošno)

---

[23] Mišljeni so bistveno enaki primeri glede na legitimen razlikovalni kriterij.

[24] Gre za t. i. carbon leakage; gl. spodaj.

financiranje podpore za energijo iz obnovljivih virov, saj se lahko pomembno zmanjša javna podpora za podporo energiji iz obnovljivih virov, seveda pa v tem primeru obstaja tudi možnost izkrivljanja tržne konkurence in čezmejne trgovine.

Znižanje prispevka je dopustno zgolj v sektorjih, ki so izrecno navedeni v Prilogi 3 Smernic,[25] izjemoma pa tudi izven njih, vendar le, če se dokaže, da gre za podjetje, ki ima vsaj 20 % elektro-intenzivnost[26] in pripada sektorju z vsaj 4 % trgovsko intenzivnostjo na ravni Evropske unije.[27]

Smernice terjajo, da morajo države članice v okviru upravičenega sektorja zagotoviti, da izbira upravičencev temelji na objektivnih, nediskriminatornih in preglednih merilih ter da se jim pomoč, ki v našem primeru pomeni znižanje obravnavanega prispevka, načeloma dodeli na enak način za vse konkurente v istem sektorju, če so v podobnem dejanskem položaju. V tej zvezi Smernice omogočajo, da se upravičenim podjetjem obravnavani prispevek zniža do te ravni, da plačajo vsaj 15 % dodatnih stroškov brez znižanja (tj. 85 % znižanje glede na splošno višino prispevka).

Vendar to še ni vse; namreč, po potrebi (če bi bila glede na porast tega prispevka v zadnjih letih prej navedena (znižana) raven tega prispevka še vedno previsoka in je podjetja, ki so (bila) pod posebej velikih pritiskom zaradi tega prispevka, ne bi bila zmožna plačati brez tveganja znižanja njihove konkurenčnosti, kar bi lahko postavilo pod vprašaj njihov nadaljnji obstoj) se lahko zniža do ravni 4 % ustvarjene bruto dodane vrednosti upravičenega podjetja. V tem smislu je govora o t. i. kapici, ki pa še zdaleč ne predstavlja končne meje, saj

---

[25] Njihov skupni imenovalec, ki ga ni treba dokazovati, pa je nadpovprečna elektro- in tržna intenzivnost.

[26] Koncepta elektro-intenzivnosti se ne sme enačiti s konceptom velikega porabnika (električne) energije. Smernice namreč v prilogi 4 določajo, da se elektro-intenzivnost [EI] izračuna kot količnik stroškov podjetja za porabo električne energije [SEE] in bruto dodane vrednosti podjetja [BDV], torej kot: EI = SEE / BDV.

[27] Za izračun elektro-intenzivnosti opazovanega podjetja je treba uporabljati standardne primerjalne učinkovitosti rabe električne energije v industrijskih sektorjih, če so na razpolago.

Smernice za posebej izpostavljena podjetja omogočajo celo t. i. super kapico, ki znaša 0,5 % ustvarjene bruto dodane vrednosti upravičenega podjetja.

Smernice namreč izhajajo iz (pravilne) predpostavke, da niti vsa podjetja znotraj istega (občutljivega) sektorja niso primerljiva oziroma niso v (dovolj) podobnem dejanskem položaju, kar se vidi v tem, da za (upravičena) podjetja, ki imajo vsaj 20 % elektro-intenzivnost, določajo možnost omejitve obravnavanega prispevka do 0,5 % bruto dodane vrednosti opazovanega podjetja. V kolikor se države članice odločijo za prej navedeni omejitvi, tj. kapici v višini 4 % oziroma super kapici v višini 0,5 % bruto dodane vrednosti opazovanega podjetja, morata ti omejitvi višine prispevka veljati za vsa upravičena podjetja, kar je mogoče razlagati na način, da mora za vsa podjetja, ki sodijo v isto množico, veljati v nacionalnem pravu določena vrednost kapice (seveda znotraj meja Smernic), razen za vsa podjetja, ki imajo vsaj 20 (ali več) % elektro-intenzivnost, za katere enako velja t. i. super kapica. Znotraj množic (upravičenih) podjetij, ki se določijo glede na prej izpostavljeni (dodatni) razlikovalni kriterij, torej ne sme biti razlikovanja.

Iz navedenega lahko med drugim izpeljemo, da Smernice omejujejo možnost znižanja obravnavanega prispevka na točno določene sektorje iz priloge 3 in le izjemoma izven tega, če so izpolnjeni posebni pogoji glede elektro- in trgovinske intenzivnosti; da niso naklonjene (pre)širokemu krogu upravičencev; da dovoljujejo primerno različno obravnavo upravičenih sektorjev, če obstajajo utemeljeni razlogi, saj namreč izrecno določajo, da morajo države članice v okviru upravičenega sektorja zagotoviti, da izbira upravičencev temelji na objektivnih, nediskriminatornih in preglednih merilih [...]; da dovoljujejo, da se za namen t. i. super kapice (0,5 % bruto dodane vrednosti opazovanega podjetja) s strani posamezne države članice dejansko določi višji oziroma strožji prag, kot je 20 % elektro-intenzivnost; menim namreč,[28] da tukaj Smernice določajo (zgolj) minimalen pogoj za upravičenost do t. i. super kapice.

[28] Ta sklep je izpeljan iz narave oziroma funkcije pravil o državnih pomočeh in iz samega besedila Smernic, ki v 189. odstavku določajo: »Za podjetja z vsaj 20 % elektro-intenzivnostjo [...]«.

Za konec naj tukaj opozorimo še na prehodni režim glede smernic za znižanje prispevka in nasploh na prehodni režim Smernic. Prej navedene kriterije oziroma merila, s katerimi se določa upravičenost in sorazmernost pomoči, države uporabljajo vsaj od 1. januarja 2019, po navedenih kriterijih oziroma merilih pa se presoja tudi združljivost tistih državnih pomoči, ki se dodelijo pred tem datumom;[29] razen če za državo članico velja t. i. načrt prilagoditve.[30] V slednjem primeru se do prej navedenega datuma združljivost državnih pomoči z notranjim trgom presoja ravno po načrtu prilagoditve, ki s postopnim, progresivnim prilagajanjem na ciljno stanje preprečuje nenadne motnje za posamezno podjetje.

4. Določanje in obračunavanje prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov energije v slovenskem pravu: *de lege lata* in *de lege ferenda*

Določanje in obračunavanje prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov energije pri nas okvirno ureja 378. člen Energetskega zakona (odslej: EZ-1),[31] podrobneje pa je ta določba razčlenjena oziroma konkretizirana ravno z uvodoma omenjeno Uredbo o načinu določanja in obračunavanja prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije v soproizvodnji z visokim izkoristkom in iz obnovljivih virov energije[32] (in z Aktom o določitvi prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije v soproizvodnji z visokim izkoristkom in iz obnovljivih virov

[29] Torej se bodo takšne državne pomoči v obliki znižanj prispevkov štele združljive z notranjim trgom, če bodo izpolnile kriterije oziroma merila, določena v poglavju 3.7.2. Smernic.

[30] Potrditi ga mora Evropska komisija in v ta namen ji ga države članice predložijo do 1. julija 2015. Upoštevati mora vse ustrezne gospodarske dejavnike, povezane s politiko glede energije iz obnovljivih virov, pa tudi morebitne državne pomoči iz predmetnega naslova, dodeljene od 1. januarja 2011 dalje.

[31] Ki takoj uvodoma naloži Vladi Republike Slovenije podzakonsko konkretizacijo.

[32] Ur. l. RS, št. 36/14.

energije).[33] Pred obravnavo posameznih delov veljavne ureditve ponovno opozorimo na primat prava Evropske unije in na vse, kar prinaša s seboj.

EZ-1 v prvem odstavku 378. člena primerno prožno predvidi podzakonsko konkretizacijo, s katero se sme določiti (selektivno) znižanje prispevka za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov energije oziroma različne kategorije zavezancev za njegovo plačilo, pri čemer že sam zakon določa zunanjo mejo, tj. skladnost s pravili Evropske unije o državnih pomočeh, kar bi veljalo tudi sicer, ima pa takšna zakonska navedba vsaj opozorilno funkcijo. Drugi odstavek istega člena določa, da je višina tega prispevka, ki ga plačujejo končni odjemalci, odvisna od moči in napetostne ravni prevzemno-predajnega mesta, kategorije odjemalca in namena uporabe energije. V tej zvezi se zastavlja vprašanje, ali je ta določba skladna s Smernicami, saj te kot temeljni kriterij za določanje (privilegiranih) skupin zavezancev za plačilo (znižanega) prispevka določajo (zgolj) elektro-intenzivnost, ki je definirana kot količnik stroškov opazovanega podjetja za porabo električne energije in bruto dodane vrednosti tega podjetja. Povsem pričakovano sedaj veljavna uredba iz leta 2014, ki je konkretizirala 378. člen EZ-1, v drugem odstavku 3. člena ravno tako izhaja iz razlikovalnih kriterijev, kakršne določa EZ-1, ne pa iz elektro-intenzivnosti (in trgovske-intenzivnosti), kar pa pomeni, da se po sedanji ureditvi lahko med upravičenci za znižani prispevek znajdejo tudi podjetja, ki takšnega statusa glede na Smernice ne bi smela imeti, zato njim dodeljena državna pomoč najbrž ne bi bila združljiva z notranjim trgom. V samih Smernicah so izrecno izpostavljena tveganja, ki izvirajo iz okoliščine, če je krog upravičencev preširok, zlasti pa vzdržnost sheme ter nesorazmerno izkrivljanje tržne konkurence in trgovanja med državami članicami. To pa še ni vse, preširok krog upravičencev namreč oži možnost za državno pomoč podjetjem, ki izpolnjujejo pogoj za znižani prispevek, ker imajo visoko elektro-intenzivnost, kar še posebej velja za podjetja, ki jo imajo na ravni 20 % ali več in ravno glede katerih obstaja največje tveganje za t. i. carbon leakage, ki je tukaj ključnega pomena. Uporaba razlikovalnih kriterijev, ki niso skladni s Smernicami, tako zelo verjetno ne bi vodila k temeljnemu cilju, ki ga zasledujejo Smernice. V novi uredbi, ki bo uredila to področje, oziroma nasploh v pravni ureditvi tega področja v slovenskem pravu bi bilo treba to vsekakor primerno upoštevati.

---

[33] Ur. l. RS, št. 38/14.

Obstoječa ureditev prav tako ne sledi Smernicam glede vrste in obsega znižanj in tudi v tem pogledu bi bila dobrodošla nova uredba oziroma pravna ureditev tega področja. Kot že rečeno, Smernice omogočajo znižanje prispevka za 85 % glede na splošno raven prispevka – ali povedno drugače, državna pomoč v obliki znižanega prispevka za podporo proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov se šteje za sorazmerno, če upravičenci do te pomoči plačajo vsaj 15 % dodatnih stroškov brez znižanja. Že tako ali tako velik odklon, ki ga je dopustno določiti glede na splošen režim pa, kot že rečeno, še zdaleč ni vse, saj Smernice dodatno ponujajo posebno znižanje prispevka v obliki t. i. kapice, ki plačilo obravnavanega prispevka s strani upravičenega podjetja limitira na 4 % bruto dodane vrednosti tega podjetja, oziroma t. i. super kapice, ki plačilo obravnavanega prispevka s strani upravičenega podjetja limitira na 0,5 % bruto dodane vrednosti tega podjetja.

Glede na to, da Evropska komisija nasploh na področju državnih pomoči goji restriktivno politiko, je očitno morala v obstoječih okoliščinah prepoznati izjemno pomembna sistemska tveganja na drugih področjih delovanja (nobena javna politika naj se ne bi vodila v izolaciji, temveč v interakciji z ostalimi javnimi politikami), predvsem pa na (presečnem) področju varstva okolja in energije,[34] da se je odločila, da bo v Smernicah državam članicam ponudila tako nenavadno obsežen manevrski prostor pri dodeljevanju državnih pomoči v obliki znižanj prispevkov za podporo proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije. Za kakšna sistemska tveganja torej gre v obravnavanem primeru?

Odgovor na to vprašanje je primerno iskati v kontekstu aktualnega dogajanja »na terenu«. Prispevki za podpiranje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov so v zadnjem času bolj ali manj v vseh državah članicah strmo narasli, ponekod pa so pravzaprav eksplodirali navzgor, in zdaj za številna evropska podjetja predstavljajo zelo veliko breme,

---

[34] Smernice štejejo državne pomoči za okoljevarstvene in energetske cilje izjemoma za združljive z notranjim trgom po čl. 107 (3) (c) PDEU, če na podlagi skupnih načel ocenjevanja, ki jih določajo Smernice, zagotavljajo večji prispevek k okoljskim ali energetskim ciljem Unije (kot v primeru, če državne pomoči ne bi bilo), ne da bi spreminjala trgovinske pogoje v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi.

tako da za nekatera, zlasti tista v elektro- in trgovsko-intenzivnih sektorjih, že predstavljajo nevzdržno breme. Da bi se preprečili stečaji takšnih podjetij zaradi dajatev, ki jih ta podjetja objektivno niso sposobna plačati, oziroma s ciljem preprečevanja selitve takšnih podjetij v države, kjer teh dajatev sploh ni ali pa so nižje, kar načeloma pomeni, da so sorazmerno s tem v teh državah nižji tudi standardi varstva okolja, je bilo treba odločno ukrepati, kar Smernice vsekakor jasno kažejo. V prej navedenem kontekstu gre za t. i. carbon leakage, ki mu Evropska unija zadnja leta posveča relativno veliko pozornost.[35] Gre za pojav, ki se v pravu Evropske unije prevladujoče uporablja za opis položaja, ko (lahko) zaradi dajatev, določenih na področju okoljske politike, pride do prenosa oziroma selitve podjetniške dejavnosti v države z nižjimi dajatvami in nižjimi okoljevarstvenimi standardi, ta pojav pa je najbolj problematičen prav v elektro-intenzivnih sektorjih. To lahko vodi v večje onesnaževanje na globalni ravni, poleg tega pa ima pomembne gospodarske in socialne vplive. Naj tukaj le omenimo nekatere, kot so nižja konkurenčnost, upad investicij, manj davčnih prilivov, izguba delovnih mest, večji socialni transferji, *etc*. Naj dodamo, da lahko do podobnega učinka pridemo tudi v primeru stečaja, če se količina produkta, ki ga je prej proizvedlo opazovano podjetje, po stečaju proizvede drugje po drugem podjetju. Skratka, od podjetja, ki gre v stečaj zaradi (zanj) prevelikega prispevka, prav tako pa tudi od podjetja, ki se iz enakega razloga preseli v tujino, država oziroma davkoplačevalci ne dobijo več niti enega evra, kar lahko nekoliko poenostavljeno primerjamo z vrabcem v roki in golobom na strehi. Prav tako je na tej točki vredno opozoriti na razliko med obravnavano državno pomočjo in državno pomočjo v obliki oprostitev oziroma znižanj klasičnih okoljskih davkov, katerih funkcija je drugačna kot v obravnavanem primeru, saj se klasični okoljski davki predpisujejo za to, da bi (potencialne) davčne zavezance odvrnili od ravnanj, ki čezmerno ogrožajo okolje oziroma vsaj k zmanjševanju njihove intenzivnosti. Smernice med obema oblikama državnih pomoči povsem utemeljeno jasno razlikujejo. Drugi razlog za prožno ureditev na obravnavanem področju, ki ga je prav tako treba jemati resno, pa je zagotavljanje čim bolj izenačenega »evropskega« konkurenčnega okolja (t. i. level playing field).

---

[35] To politiko najdemo že pri ureditvi trgovanja z emisijskimi kuponi; gl.: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/leakage/index_en.htm).

V luči pravkar navedenega je Evropska komisija pod točno določenimi, prej omenjenimi pogoji[36] pripravljena tolerirati državne pomoči v obliki znižanj prispevkov za podporo proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov, ker utemeljeno meni, da se na ta način, če se državne pomoči dodeljujejo znotraj postavljenega okvirja, zagotovi boljši neto učinek za t. i. zelene sklade, pa tudi boljši neto učinek za državne proračune in druge javne blagajne, kar verižno vodi v to, da smo v končni fazi kot odjemalci električne energije in hkrati kot davkoplačevalci na boljšem, vzporedno s tem pa na globalni ravni pride manjšega onesnaževanje planeta.[37]

Glede na vse navedeno ne preseneča, da je Evropska komisija kot temeljni razlikovalni kriterij določila prav elektro-intenzivnost (in konkurenčno- oziroma trgovsko-intenzivnost). Ignoriranje oziroma nadomeščanje tega koncepta v nacionalnih shemah za dodeljevanje državnih pomoči v obliki znižanj prispevkov za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov bi bilo povezano z znatnim tveganjem njihove nezdružljivosti z notranjim trgom. Tovrstne sheme bi morale biti zato med drugim oblikovane z mislijo na doseganje okoljskih ciljev, ki vežejo državo, v povezavi z njihovo vzdržnostjo, ki se lahko ocenjuje predvsem v luči elektro-intenzivnosti, zato bi morala biti slednja ustrezno zajeta v simulacijah, slednje pa naj bi prav tako upoštevale, kako bodo k ureditvi obravnavanega izziva pristopile ostale države članice, zlasti pa tiste, kjer imajo naša podjetja največ konkurentov.

Iz vsega prej navedenega izhaja, da gre pri določanju nove sheme oziroma ureditve (znižanja) prispevkov za podporo proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov za zelo zahtevno in kompleksno nalogo in težko si je predstavljati, da bi bilo možno priti do primerne rešitve brez več simulacij, ki bi upoštevale vse prej navedeno, zlasti pa kriterij elektro-intenzivnosti. Opravljene simulacije naj bi se nato primerjale med seboj in šele na

---

[36] Gl. prejšnje poglavje o Smernicah.

[37] Prim. DG-COMP, Improving State Aid for Enegy and the Environment, Competition Policy Brief, 16, oktober 2014; Linklaters, European Commission addopts environmental and energy State aid guidelines for 2014-2020.

tej podlagi naj bi se izbrala dejansko najprimernejša.[38] Ker gre za vprašanje, ki se tiče širokega kroga oseb, bi bilo priporočljivo sodelovanje javnosti, če ne zaradi drugega, že zaradi večje legitimnosti.[39] Gre namreč za porazdelitev bremena med končne odjemalce in če ne prej, tukaj dosežemo tisto neprijetno točko, ki pa je neizogibna, namreč, kdo bo plačal več in kdo manj. Gre za neke vrste »zero sum game«, kjer politik, zlasti če je populist, ne more izbirati med dobro in slabimi rešitvami, temveč le med slabo in slabšimi, saj po naravi stvari ne more zadovoljiti interesov vseh deležnikov. Neprijetna resnica pri tem je, da si je težko predstavljati učinkovito ureditev, ki ne bo povzročila dviga cene električne energije za gospodinjstva.[40] Vendar je pri tem v tolažbo to, da pride nekaj v zameno, predvsem pa ne pride do udarca po žepu na drugih področjih, vsaj ne tolikšnega, kot bi se zgodil, če bi zaradi malenkost nižje cene električne za gospodinjstva prišlo do stečajev ali selitev podjetij, ki bi za seboj potegnile izpad proračunskih prihodkov in hkrati večje izdatke za socialne transferje. Nič od navedenega ni treba razumeti kot absolutno sodbo o tem, kaj je primerno in kaj ne, pač pa zlasti poziv k ustreznemu pristopu in trezni presoji, da se ne bi zaradi političnega populizma kar v naprej odrekli nenavadno širokemu manevrskemu prostoru, ki ga predvidevajo Smernice, vključno s t. i. (super) kapico, saj je vse to predvideno s tehtnim razlogom.

5. Sklepne teze glede nove ureditve

---

[38] Obrazložitev predlaganih rešitev in posledic bi morala zajeti proračunski, gospodarski, okoljski, energetski in socialni vidik.

[39] Čeprav menim, da bi bilo tukaj sodelovanje javnosti celo obvezno, zlasti če upoštevamo prvi odstavek 34a. člena Zakona o varstvu okolja (ZVO-1; Ur. l. RS, št. 39/06 – UPB1, 49/06, 66/06, 33/07, 57/08, 70/08, 108/09, 108/09, 48/12, 57/12 in 92/13) ter okoliščini, da obravnavani predpis glede na navedeno nesporno vpliva na okolje, prav tako pa tudi, da drug merodajen (poseben) zakon ne ureja tega vprašanja.

[40] V razpravo o tem, ali je pri nas cena električne energije za gospodinjstva primerna ali ne, se tukaj ne spuščamo. Ne glede na to pa lahko morda za orientacijo strošek električne energije povprečnega slovenskega gospodinjstva primerjamo s stroškom za t. i. komunikacijske storitve (televizija, internet in (mobilni) telefon).

Nova uredba, s katero se bo uredil način določanja in obračunavanja prispevkov za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov energije, bi morala biti pripravljena na podlagi več simulacij, ki bi kot temeljni kriterij razlikovanja uporabljale koncept elektro-intenzivnosti, kakor ga določajo Smernice, v nasprotnem primeru pride do zelo velikega tveganja nezdružljivosti nacionalne sheme za dodeljevanje državnih pomoči v obliki znižanja prispevkov za podporo proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov z notranjim trgom. Simulacije so potrebne tudi zato, ker gre pri določanju nove ureditve na tem področju za zelo občutljivo politično vprašanje, kjer smo zmeraj le korak oddaljeni od političnega populizma v negativnem smislu. Povedano drugače, brez verodostojnih simulacij, ki bi med drugim upoštevale tudi »stranske učinke«, bi se bilo skrajno neprimerno kar *a priori* odreči nenavadno obsežnemu manevrskemu prostoru, ki ga predvidevajo Smernice, zlasti pa ne t. i. (super) kapici, ker jo Smernice uvajajo z zelo tehtnim razlogom, zato je ne bi smeli demonizirati, temveč jo sprejeti kot del rešitve problema in jo primerno vključiti v novo ureditev.