



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Interesna skupina delodajalcev

Številka: 320-03-3/2025/20 U-I-43/25
Ljubljana, 15. 9. 2025

Gospod
Marko Lotrič
Predsednik
Državnega sveta Republike Slovenije

Interesna skupina delodajalcev je na 32. izredni seji 15. 9. 2025, na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22, 69/23), sprejela sklep, da vlaga:

- **Pobudo za sprejem Odgovora na Izjavo Agencije za energijo o navedbah v zahtevi za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 2., 5., 8. in 15. člena ter Priloge 2 Akta o metodologiji za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterje (Uradni list RS, št. 146/22, 161/22, 50/23, 71/23, 117/23, 5/24, 30/24, 49/24 in 107/24) in 1. člena Akta o določitvi tarifnih postavk za omrežnine elektrooperaterjev (Uradni list RS, št. 97/24).**

Vodja Interesne skupine delodajalcev
Jože Smole, l.r.

Priloga:

- Predlog Odgovora na Izjavo Agencije za energijo s prilogami

Državni svet Republike Slovenije je na xx. seji xx. xx. 2025, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21, 22/25, 57/25-ZF), sprejel

ODGOVOR

na Izjavo Agencije za energijo o zahtevi Državnega sveta za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 2., 5., 8. in 15. člena ter Priloge 2 Akta o metodologiji za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterje (Uradni list RS, št. 146/22, 161/22, 50/23, 71/23, 117/23, 5/24, 30/24, 49/24 in 107/24) in 1. člena Akta o določitvi tarifnih postavk za omrežnine elektrooperaterjev (Uradni list RS, št. 97/24).

Državni svet je 13. 6. 2025 prejel Izjavo Agencije za energijo o navedbah v zahtevi (za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti) s pozivom Ustavnega sodišča, da se o navedbah v odgovoru nasprotnega udeleženca lahko izjavi v roku 30 dni. Državni svet je Ustavno sodišče zaprosil za podaljšanje roka za odgovor. Rok za odgovor je bil podaljšan do 19. 9. 2025.

Agencija za energijo (v nadaljnjem besedilu: Agencija) v svoji izjavi nasprotuje navedbam v zahtevi za oceno ustavnosti in zakonitosti (v nadaljnjem besedilu: zahteva). Ustavnemu sodišču predlaga, da zahtevo zavrže oziroma podrejeno, da odloči, da izpodbijane določbe niso v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava).

Pri tem Agencija najprej trdi, da je zahteva v pogledu navedb izpodbijanih določb in zlasti glede jasnosti in določnosti navedb o neskladju teh določb z Ustavo, zakonom in predpisi EU, tako pomanjkljiva in nepopolna, da jo je treba zavreči po prvem odstavku 25. člena Zakona o Ustavnem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZUstS). Vlagatelj naj ne bi jasno in določno navedel, katere določbe Akta o metodologiji za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterje² (v nadaljnjem besedilu: Akt o metodologiji) in Akta o določitvi tarifnih postavk za omrežnine elektrooperaterjev³ (v nadaljnjem besedilu: Akt o tarifnih postavkah) konkretno izpodbija ter iz katerih razlogov sta navedena akta v neskladju z Ustavo Republike Slovenije⁴ (v nadaljnjem besedilu: Ustava), Uredbo (EU) 2019/943 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5 junija 2019 o notranjem trgu

¹ Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25.

² Uradni list RS, št. 146/22, 161/22, 50/23, 71/23, 117/23, 5/24, 30/24, 49/24, 107/24 in 27/25.

³ Uradni list RS, št. 97/24.

⁴ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

električne energije⁵ (v nadaljnjem besedilu: Uredba 2019/943) in Direktivo (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU⁶ (v nadaljnjem besedilu: Direktiva 2019/944) ter Zakonom o oskrbi z električno energijo⁷ (v nadaljnjem besedilu: ZOEE). Členi Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah naj bi bili namreč zelo obsežni, zato bi po mnenju Agencije moral vlagatelj v zahtevi natančno – po odstavkih oziroma alinejah – opredeliti izpodbijane določbe in istočasno tudi izrecno navesti, katera določba navedenih aktov je v neskladju s katero določbo Ustave oziroma Uredbo 2019/943 in Direktivo 2019/944. Prav tako naj bi bilo nerazumljivo, zakaj vlagatelj izpodbija le Prilogo 2 Akta o metodologiji, ne pa tudi Priloge 1 Akta o metodologiji, ki je neposredno povezana z 8. členom Akta o metodologiji.

Agencija v zvezi s procesnimi vprašanji nadalje izpostavlja še, da je 23. 4. 2025 s sprejetjem Akta o spremembah in dopolnitvi Akta o metodologiji za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterje⁸ (v nadaljnjem besedilu: Akt o spremembah) spremenila Akt o metodologiji v delu, ki se nanaša na ureditev obračunavanja omrežnine za presežno moč. Vlagatelj naj bi moral zato v nadaljevanju postopka ustavnosodne presoje skladno z drugim odstavkom 47. člena ZUstS izkazati, da so še izpolnjeni pogoji za obravnavo zatrjevane neustavnosti in nezakonitosti ureditve obračunavanja presežne moči – oziroma tozadevno relevantnih določb – v Aktu o metodologiji.

Agencija nasprotuje tudi navedbam vlagatelja glede dejanskih učinkov oziroma posledic obračunavanja omrežnine na podlagi novega Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah (v nadaljnjem besedilu tudi: omrežninska reforma) ter predloženim dokazom. V zahtevi navedena dejstva glede učinkov omrežninske reforme naj bi bila napačna, izkrivljena in zavajajoča. V zvezi s tem Agencija podrobno predstavlja, kakšni naj bi bili dejanski učinki omrežninske reforme. Pri tem izpostavlja neskladnost prejšnje metodologije s spremenjenimi razmerami v omrežju in z določbami zakonodajnega svežnja »Čista energija za vse Evropejce«⁹. Prejšnja metodologija naj bi vsebovala tudi določene zgodovinske izjeme, ki so posameznim skupinam odjemalcev prinašale nedopustne privilegije. Omrežninska reforma naj ne bi bistveno vplivala na poslovanje, zlasti elektrointenzivnih, podjetij,¹⁰ saj naj bi omrežnina predstavljala samo majhen delež skupnega stroška oskrbe z električno energijo, pri odjemalcih na visokonapetostnem omrežju samo od 3 % do 4 %. Nova metodologija in tarifne postavke naj od uporabnikov ne bi zahtevale spremembe vedenja (profila odjema), temveč naj bi jim zgolj omogočala optimizacijo stroškov. Pri tem izpostavlja, da cena dobavljene električne energije predstavlja bistveno večji delež v skupnih stroških oskrbe z električno energijo kot pa omrežnina.¹¹

⁵ UL L 158, 14. 6. 2019, str. 54–124.

⁶ UL L 158, 14. 6. 2019, str. 125–199.

⁷ Uradni list RS, št. 172/21 in 47/25.

⁸ Uradni list RS, št. 27/25.

⁹ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en (28. 8. 2025)

¹⁰ Vlagatelj zahteve pojem »podjetje« uporablja v pomenu, kot ga ima ta v pravnem redu Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) in ki ustreza pojmu »gospodarske družbe« v smislu 3. člena Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C, 18/21, 18/23 – ZDU-1O, 75/23 in 102/24).

¹¹ Z drugimi besedami to pomeni, da je višina tarifnih postavk za moč in energijo – vključno s obračunavanjem presežne moči – za ravnanje teh poslovnih odjemalcev pri uporabi elektroenergetskega sistema po oceni Agencije nerelevantna.

Omrežnina za energijo na srednjenapetostnem (SN) in visokonapetostnem (VN) omrežju naj ne bi predstavljala vira sredstev za izgradnjo novega elektroenergetskega sistema, niti naj ne bi bila namenjena financiranju t. i. »zelenega prehoda«. Pri vsaki skupini odjemalcev naj bi omrežnina za energijo dosledno odražala stroške uporabe oziroma vzdrževanja, obratovanja in razvoja omrežja, navzkrižno subvencioniranje med uporabniškimi skupinami pa naj bi bilo metodološko preprečeno. Tudi omrežnina za presežno moč naj bi po navedbah Agencije odražala izključno dejanske stroške elektrooperaterja, saj naj bi prekoračitev dogovorjene moči slednjemu povzročala dodatne stroške, povezane z aktivnim upravljanjem omrežja. Faktor utežitve presežne moči, ki je določen v splošnem pravnem aktu v fiksnem odstotku, naj bi namreč odseval vsakokratne dejanske stroške realizacije operativnih tveganj. Vsi parametri v Aktu o metodologiji naj bi bili določeni analitično in ne arbitrarno. Obračun presežne moči naj tudi ne bi imel kaznovalnega značaja, temveč naj bi šlo za regulativni mehanizem za spodbujanje učinkovite uporabe elektroenergetskega sistema, zagotavljal naj bi kritje povečanih stroškov s strani povzročiteljev ter preprečeval socializacijo stroškov. Z Aktom o metodologiji in Aktom o tarifnih postavkah naj Agencija ne bi presegla polja proste presoje, ki ga v skladu z Uredbo 2019/943 uživa pri določanju omrežnin.

Agencija v izjavi nadalje opozarja na domnevno neustreznost primerjave tarifnih postavk pred in po omrežninski reformi, ki jo je v okviru zahteve pripravil vlagatelj, pri čemer zatrjuje, da tarifne postavke po obeh metodologijah niso primerljive niti vrednostno niti strukturno. Prav tako naj bi bila strokovno neustrezna tudi empirična analiza Gospodarske zbornice Slovenije (v nadaljnjem besedilu: GZS), na katero se v zahtevi sklicuje vlagatelj. Empirična analiza naj ne bi bila neodvisna in nepristranska, naj ne bi temeljila na reprezentativnem vzorcu in naj ne bi upoštevala sezonskih nihanj oziroma drugih bistvenih spremenljivk. Agencija zavrača tudi same rezultate empirične analize GZS, ki kažejo, da se je strošek omrežnin zaradi omrežninske reforme za nekatera podjetja zvišal od 60 % do 1000 % in se sklicuje na lastne analize, ki naj bi nakazovale povprečno povišanje stroškov omrežnine uporabnikov na SN omrežju le za približno 23 %.¹²

Agencija nadalje prereka navedbe vlagatelja o neustavnosti in nezakonnosti 2., 5., 8. in 15. člena ter Priloge 2 Akta o metodologiji in 1. člena Akta o tarifnih postavkah ter njihovi neskladnosti s sekundarnim pravom Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU). Vztraja, da je Agencija pri oblikovanju izpodbijanih aktov v celoti ostala v okviru svojih pooblastil, kot izhajajo iz Uredbe 2019/943 in Direktive 2019/944, in da ni prevzela sprejemanja političnih odločitev. Ob tem opozarja, da niti Akt o metodologiji niti Akt o tarifnih postavkah ne urejata stroškov, ki se vključijo v obračun omrežnine. Te stroške (t. i. upravičene stroške) določa Akt o metodologiji za določitev regulativnega okvira za elektrooperaterje¹³ (v nadaljnjem besedilu: Akt o metodologiji za operaterje), ki naj ne bi bil predmet tega postopka. Posledično naj bi bilo z vidika presoje skladnosti izpodbijanih določb s pravom EU povsem nerelevantno navajanje o tem, da so nekateri stroški vključeni v omrežnino, čeprav naj bi to bilo neskladno z Uredbo 2019/943 in Direktivo 2019/944.

¹² Agencija svojih analiz v postopku pred Ustavnim sodiščem ni predložila, zaradi česar se vlagatelj do njihovega obstoja in njihove ustreznosti ne more opredeliti. Glede na bistveno drugačne rezultate v empirični analizi GZS in analizi ELES sicer vlagatelj dvomi v pravilnost in verodostojnost analiz Agencije.

¹³ Uradni list RS, št. 123/22, 2/23 – popr., 49/24, 53/24, 27/25 in 28/25 – popr.

Ob zavračanju trditev o neskladnosti ureditve omrežnine za presežno moč in višine omrežnine za energijo z načelom zakonitosti na davčnem področju in načelom zakonitosti na splošno se Agencija sklicuje na Akt o spremembah obračuna, ki določa, da se omrežnina za presežno moč obračuna »samo« tistim uporabnikom, ki so se samostojno odločili za zmanjšanje dogovorjene obračunske moči in s tem po stališču Agencije tudi prostovoljno prevzeli odgovornost in tveganje v primeru preseganja nove – spremenjene – dogovorjene obračunske moči. Ureditev omrežnine za presežno moč naj torej ne bi zavezovala vseh uporabnikov sistema, zato naj ne bi imela kaznovalne narave. Poleg tega naj bi po navedbah Agencije omrežnina za presežno moč odražala tudi (stroškovno) ustrezno plačilo za prejeto presežno moč, saj naj bi faktor utežitve – kot je določen v Prilogi 1 Akta o metodologiji – odražal dejanske dodatne stroške elektrooperaterja zaradi povečanega odjema električne energije s strani uporabnika. Prav tako naj omrežnina za presežno moč ne bi imela kaznovalnega namena, saj naj bi bil njen glavni namen spodbujati uporabnike elektroenergetskega sistema k smotni rabi.

Omrežnina za energijo naj po drugi strani ne bi predstavljala niti *de facto* davka. Nobene omrežnine naj namreč po stališču Agencije že *prima facie* ne bi bilo mogoče opredeliti kot davka, temveč naj bi jo bilo mogoče opredeliti samo kot prispevek oziroma pristojbino za financiranje gospodarske javne službe. Po stališču Agencije naj omrežnine za energijo ne bi bilo mogoče opredeliti kot *de facto* davek niti če bi (resnično) vključevala stroške, ki jih posamezni uporabniki elektrooperaterju ne povzročijo, saj naj bi bila še vedno odvisna od obsega uporabe elektroenergetskega omrežja s strani uporabnika in bi kot taka predstavljala plačilo za uporabo omrežja, s tem pa prispevek za financiranje gospodarske javne službe.

Tudi v zvezi z zatrjevano neskladnostjo izpodbijanih določb z načelom zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave se Agencija sklicuje na Akt o spremembah, ki je spremenil ureditev glede omrežnine za presežno moč. Po spremembi naj bi se omrežnina za presežno moč uporabniku obračunala samo, če je sam zmanjšal obračunsko moč pod tisto, ki jo je določil elektrooperater, s čimer naj bi tudi (prostovoljno) prevzel tveganje za plačilo omrežnine za presežno moč. Ureditev naj tudi ne bi predstavljala posega v pravico uporabnika do uporabe celotne priključne moči, določene s soglasjem za priključitev (v nadaljnjem besedilu: soglasje): uporabnik naj bi še vedno lahko uporabil celotno priključno moč iz soglasja, le da naj bi moral plačati dodatno – višjo – omrežnino za presežno moč.

Zatrjevano neskladnost izpodbijanih določb s pravico do enakega obravnavanja iz 14. člena Ustave Agencija zavrača s trditvijo, da je prejšnje razlikovanje na podlagi »obratovnih ur« predstavljalo neupravičeno razlikovanje uporabnikov, ki so v bistveno enakem položaju. Pomanjkljivost prejšnje metodologije naj bi bila odpravljena z uporabo merilnih podatkov na ravni 15-minutnega obračunskega intervala in tako izmerjenega prispevka k obremenitvi omrežja. Posledično naj bi z novo zasnovo bili učinkovito odpravljani vsi vidiki neenake obravnave uporabnikov iz prejšnje metodologije.

Agencija nazadnje zavrača tudi neskladnost izpodbijanih določb z ZOEE, saj naj vlagatelj ne bi navajal, katere določbe ZOEE naj bi Akt o omrežnini in Akt o tarifnih postavkah kršila. Pri tem Agencija zgolj pavšalno prereka navedbe o kaznovalni naravi omrežnine za presežno moč, davčni naravi omrežnine za energijo in odstopanju od

načela stroškovne ustreznosti, ki jih vlagatelj v zahtevi navaja kot razlog za nezakonitost Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah.

Državni svet navedbam Agencije nasprotuje, če se z njimi izrecno ne strinja, in v celoti vztraja pri do zdaj podanih navedbah v postopku pred Ustavnim sodiščem ter se v izogib ponavljanju nanje v celoti sklicuje.

I. Glede predloga Agencije za zavrženje zahteve

Predlog Agencije za zavrženje zahteve je v celoti neutemeljen. Zahteva namreč povsem jasno in nedvoumno opredeljuje posamezne izpodbijane določbe. Prav tako so v zahtevi jasno navedeni in podrobno obrazloženi razlogi za neskladnost navedenih izpodbijanih določb z Ustavo (neustavnost), Uredbo 2019/943 in Direktivo 2019/944 (neskladnost s pravnim redom EU) ter ZOEE (nezakonitost).

Ob upoštevanju obsežnosti izjave Agencije – ta zajema kar 44 strani – in dejstva, da se je Agencija, sicer mestoma izogibajoč se neposrednemu odzivu na trditve vlagatelja, opredelila do (praktično) vseh navedenih razlogov za neskladnost Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah z Ustavo, pravom EU in ZOEE, je povsem nedvomno, da je Agencija v popolnosti razumela, katere določbe izpodbijanih aktov z zahtevo izpodbija vlagatelj (*predmet izpodbijanja*) in iz katerih razlogov jih vlagatelj izpodbija (*zatrjevano kršitve*). Navedbe Agencije o (domnevni) nejasnosti zahteve se zato kažejo predvsem kot poskus izoginitve vsebinskemu nadzoru Ustavnega sodišča nad arbitrarnim postopanjem Agencije v zvezi z omrežninsko reformo in torej niso in ne smejo biti upoštevane.

Neutemeljenost predloga za zavrženje v zvezi s predmetom izpodbijanja izhaja iz sistemske narave zatrjevane neustavnosti izpodbijane ureditve (obračunavanja) omrežnine za presežno moč. Omejitev uporabe celotne priključne moči uporabnika, določitev časovnih blokov in kaznovalni pribitek v obliki faktorja utežitve so namreč neločljiv sestavni del instituta presežne moči, kot je opredeljen oziroma določen z Aktom o metodologiji. Po oceni vlagatelja zato že po naravi stvari – zaradi njihove neločljive povezanosti – (najmanj) v tem delu sploh ni mogoče odpraviti oziroma razveljaviti zgolj posameznih alinej oziroma odstavkov izpodbijanih členov Akta o metodologiji zaradi njihove neskladnosti z načelom zaupanja v pravo iz 2. člena in načelom legalitete iz 120. člena Ustave. Posledično vlagatelj v zahtevi posameznih določb 2., 8. in 15. člena ter Priloge 2 Akta o metodologiji tudi ni mogel opredeliti bolj določno oziroma njihovega izpodbijanja zamejiti samo na posamezne alineje in odstavke teh členov.

Navedeno v polni meri velja tudi za zatrjevano neskladnost ureditve meril oziroma kriterijev za razdelitev stroškov za določitev tarifnih postavk za omrežnino za moč in omrežnino za energijo (v nadaljnjem besedilu: merila oziroma kriteriji) s pravico do enakega obravnavanja iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ureditev meril oziroma kriterijev v 5. členu Akta o metodologiji namreč v tem delu vsebuje neustavno pravno

praznino, ki je tudi predmet tega postopka pred Ustavnim sodiščem. To pomeni, da vlagatelj v zahtevi že pojmovno-logično ni mogel določeneje opredeliti neustavnih določb – 5. člena – Akta o metodologiji, ki se nanašajo na odsotnost meril oziroma kriterijev glede količine obratovalnih ur, saj slednje v Aktu o metodologiji preprosto manjkajo.

V enaki meri so neutemeljene tudi navedbe Agencije o nejasnostih v zvezi z izpodbijanim obsegom 1. člena Akta o določitvi tarifnih postavk zaradi »obsežnosti preglednic«. Iz zahteve namreč povsem jasno izhaja, da vlagatelj izpodbija preglednice v delu, kjer je določena višina tarifnih postavk omrežnine za prenosni sistem (*točka (a) 1. člena*) in tarifnih postavk omrežnine za distribucijski sistem (*točka (c) 1. člena*) za uporabniške skupine 2, 3 in 4.

Vlagatelj nadalje poudarja, da je predlog Agencije za zavrženje zahteve tudi materialnopravno neutemeljen, saj je v očitnem nasprotju z ustaljeno sodno prakso Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče namreč od vlagatelja zahteve ali pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti ne pričakuje oziroma ne zahteva tako natančne opredelitve izpodbijanih določb, kot se v izjavi zavzema Agencija. Nasprotno, Ustavno sodišče v primerih, ko je opredelitev izpodbijanih določb širša – vlagatelj zahteve oziroma pobude na primer izpodbija celoten člen – in ko je mogoče iz obrazložitve razbrati zatrjevano neustavnost izpodbijanih določb, takšne zahteve oziroma pobude ne zavrže, temveč samo (po uradni dolžnosti) zoži obseg ustavnosodne presoje na relevantne določbe.¹⁴

V izogib nejasnostim vlagatelj ponovno navaja, da izpodbija določbe Akta o metodologiji, ki se nanašajo na (i) ureditev in obračunavanje omrežnine za presežno moč, (ii) ureditev časovnih blokov ter (iii) določitev kriterijev oziroma meril, in določbe Akta o tarifnih postavkah, ki se nanašajo na (iv) tarifne postavke za omrežnino za energijo za uporabnike na napetostnem omrežju VN in SN v uporabniških skupinah 2, 3 in 4.

Glede na pomisleke Agencije v izjavi in z namenom zagotovitve popolnosti ustavnosodne presoje pa vlagatelj Ustavnemu sodišču predlaga, da po koneksiteti v skladu s 30. členom ZUstS zadevni postopek presoje ustavnosti in zakonitosti razširi tudi na 12. člen in Prilogo 2 Akta o metodologiji ter Akt o metodologiji za operaterje.

Neutemeljenost predloga v zvezi z zatrjevanimi kršitvami pa nadalje izhaja še iz dejstva, da so v zahtevi jasno opredeljene tako določbe Ustave ter Uredbe 2019/943 in Direktive 2019/944 kot tudi določbe Akta o metodologiji oziroma Akta o tarifnih postavkah, ki so z njimi v nasprotju.

V izogib nejasnostim vlagatelj ponovno navaja, da je:

- ureditev omrežnine za presežno moč – kot je ta urejena v 2., 5., 8. in 15. členu ter Prilogi 2 Akta o metodologiji – v nasprotju z 2., 14., 33., 74. in 120. členom Ustave.
- ureditev omrežnine za energijo – kot je ta urejena v 1. členu Akta o tarifnih postavkah in 5. členu Akta o metodologiji – v nasprotju s 3.a, 14., 33., 74. in

¹⁴ Tako tudi v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-474/22 z dne 20. 3. 2025, 7. točka obrazložitve.

147. členom Ustave in členom 18 (1) in (2) Uredbe 2019/943 ter členoma 58 (1) in 59 (1) Direktive 2019/944.

V enaki meri so neutemeljene tudi trditve Agencije o nejasnostih v zvezi z neskladnostjo izpodbijanih določb z ZOEE. Iz zahteve namreč povsem jasno in nedvomno izhaja, da vlagatelj nezakonitost Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah – v izpodbijanem delu – utemeljuje z odsotnostjo pravne podlage oziroma zakonskega pooblastila Agenciji za določitev kaznovalnega ukrepa v obliki omrežnine za presežno moč, novega davka v obliki visokih tarifnih postavk za energijo in bistvenega odstopa od načela stroškovne ustreznosti v ZOEE (kršitev načela zakonitosti). To pomeni, da vlagatelj v zahtevi že pojmovno tudi ni mogel določneje opredeliti določb ZOEE, s katerimi so izpodbijane določbe v nasprotju, saj teh zaradi njihove odsotnosti ni.

II. Sprememba Akta o metodologiji po vložitvi zahteve

Ne glede na spremembo – oziroma natančneje dopolnitev – ureditve omrežnine za presežno moč v 12. členu Akta o metodologiji z Aktom o spremembah, so po oceni vlagatelja še vedno izpolnjeni vsi zakonski pogoji za presojo ustavnosti in zakonitosti 2., 5., 8. in 15. člena ter Priloge 2 Akta o metodologiji.

Navedena dopolnitev ureditve omrežnine za presežno moč namreč sploh v ničemer ne posega v izpodbijane določbe Akta o metodologiji, ki so vse še vedno veljavne v povsem enaki obliki kot ob vložitvi zahteve, temveč jih le dopolnjuje. Poleg tega z dopolnitvijo 12. člena Akta o metodologiji Agencija, kot bo podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju tega odgovora, tudi v ničemer bistveno ni spremenila ureditve instituta presežne moči kot take oziroma v ničemer ni odpravila v zahtevi zatrjevanih neskladnosti izpodbijanih določb Akta o metodologiji z Ustavo in ZOEE, ki izhajajo iz njene kaznovalne narave, ki ostaja nespremenjena.

III. Opredelitev do navedb Agencije o učinkih omrežninske reforme

Agencija v izjavi – kot »protiutež« navedbam vlagatelja – predstavlja alternativna dejstva v zvezi z dejanskimi učinki omrežninske reforme. Pri tem svoje navedbe utemeljuje z (nerazkritimi) lastnimi izračuni oziroma analizami domnevnih učinkov Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah in precej splošnimi izjavami Agencije EU za sodelovanje energetskih regulatorjev (v nadaljnjem besedilu: ACER), Evropskega računskega sodišča in Evropske komisije o načelni primernosti »metodoloških rešitev«, ki naj bi jim sledila omrežninska reforma.¹⁵

Vlagatelj poudarja, da faktične navedbe Agencije ne odražajo resničnega stanja, poleg tega pa skoraj v celoti zaobidejo bistvo očitkov o neustreznosti omrežninske reforme. V posledici navedenega Agencija v izjavi tudi ustrezno oziroma sploh ne naslovi očitkov vlagatelja o neustreznosti omrežninske reforme in neskladnosti Akta o

¹⁵ Agencija se tozadevno sklicuje tudi na poročilo FTI Consulting z naslovom »*Cost-reflective network charges for excess power usage: a quantitative assessment*«, s katerim pa vlagatelj ni bil seznanjen, zato se do njegove – s strani Agencije zatrjevanе – vsebine ne more opredeliti.

metodologiji in Akta o tarifnih postavkah z Ustavo, Uredbo 2019/943 in Direktivo 2019/944 ter ZOEE.

Vlagatelj ocenjuje, da je za pravilno razumevanje dejanskega vpliva omrežninske reforme na različne uporabnike elektroenergetskega sistema – predvsem pa tiste v uporabniških skupinah 2, 3 in 4 – in posledično tudi za ustavnosodno presojo izpodbijanih določb ključno celovito predstaviti vsa ugotovljena dejstva o učinkih omrežninske reforme v skoraj enoletnem obdobju od njenega sprejetja do danes. S predstavitvijo dejstev vlagatelj v bistvenem tudi demantira vse navedbe Agencije v izjavi o učinkih omrežninske reforme.

III.1 Zasledovanje (deklariranih) ciljev omrežninske reforme

Vlagatelj uvodoma poudarja, da ne nasprotuje legitimnosti ciljev, ki naj bi jih Agencija – vsaj na deklarativni ravni – zasledovala z omrežninsko reformo. Tudi vlagatelj namreč stoji na stališču, da morajo omrežnine (i) odražati stroške uporabe elektroenergetskega sistema, (ii) spodbujati njegovo učinkovito rabo in (iii) omogočati prožnost ter da ne smejo biti (iv) diskriminatorne.

Vendar pa se je v skoraj enem letu od začetka učinkovanja izpodbijanih določb izkazalo, da omrežninska reforma nobenega od navedenih ciljev v praksi zares ne zasleduje. Omrežnine namreč:

- ne odražajo stroškov uporabe elektroenergetskega sistema za uporabniške skupine 2, 3 in 4;
- ne spodbujajo učinkovite uporabe elektroenergetskega sistema (njegove optimizacije oziroma razbremenitve) in prožnosti;
- so v tej posledici diskriminatorne.

Nova metodologija in tarifne postavke ne odpravljajo »zgodovinskih izjem« in »nedopustnih privilegijev« industrijskih odjemalcev,¹⁶ kot želi to v izjavi neresnično prikazati Agencija. Predhodna ureditev (obračunavanja) omrežnine za moč in omrežnine za energijo namreč ni neupravičeno oziroma sploh kakorkoli privilegirala industrijskih odjemalcev. Ravno nasprotno, (vsaj) v določeni meri je upoštevala dejstvo, da stabilni uporabniki električne energije, ki so priključeni neposredno na prenosno (VN) omrežje ali na distribucijsko (SN) omrežje, s svojim predvidljivim in konstantnim odjemom električne energije elektrooperaterjem ne povzročajo enakih stroškov kot množica razpršenih in dinamičnih – manjših – uporabnikov na distribucijskem (NN) omrežju, med katerimi imajo vse pomembnejšo vlogo pri njegovem obremenjevanju tudi gospodinjstva z električnimi vozili (EV), toplotnimi črpalkami in sončnimi celicami.

Vlagatelj tozadevno izpostavlja, da je nenazadnje prav Agencija sama v vlogi neodvisnega regulatorja – torej v skladu z istimi pooblastili, kot jih ima ob odločanju Ustavnega sodišča o zahtevi – določila in nato še dve desetletji v veljavi ohranjala predhodno veljavno metodologijo in tarifne postavke, torej ureditev, ki jo zdaj tako kritizira. Pri tem je Agencija ves čas štel, da (predhodno veljavna) metodologija in tarifne postavke ustrezno odražajo stroške uporabe elektroenergetskega sistema s

¹⁶ Vlagatelj s pojmom industrijski odjemalci označuje poslovne uporabnike elektroenergetskega sistema v uporabniških skupinah 2, 3 in 4.

strani različnih uporabnikov. Sedaj pa naj ta – predhodna – ureditev (obračunavanja) omrežnine naenkrat ne bi bila več ustrezna. Še več, pri nekaterih odjemalcih električne energije na VN in SN omrežju naj bi bila predhodna ureditev, upošteva je spremenjena stališča Agencije, nepravilna za faktor 10 oziroma naj bi jim določala kar za 1.000 % prenizko omrežnino. Tako močno podcenjeno povzročanje stroškov uporabe elektroenergetskega sistema – če bi bilo resnično – Agenciji dve desetletji zagotovo ne bi moglo ostati skrito, ne glede na način odmere porabe, in bi Agencija ureditev metodologije ali pa vsaj tarifnih postavk ustrezno spremenila že davno.

Namesto odprave neobstojećih »zgodovinskih izjem« in »nedopustnih privilegijev« industrijskih odjemalcev – oziroma ravno zaradi tega – je Agencija z Aktom o metodologiji in Aktom o tarifnih postavkah ustvarila nove, bistveno hujše nepravilnosti v škodo teh odjemalcev. Stroške, ki nastajajo (pretežno) na NN omrežju in ki so posledica pospešene elektrifikacije vseh vidikov proizvodnje in življenja ter s tem povezanega priključevanja razpršenih virov, je Agencija z izpodbijanima aktoma namesto uporabnikom, ki jih neposredno povzročajo, naložila uporabnikom, ki so priključeni na SN in VN omrežje. Agencija je torej v nasprotju s »temeljnimi zakonitostmi« delovanja elektroenergetskega sistema in opozorili različnih strokovnjakov, med njimi Elektroinštituta Milan Vidmar in elektrooperaterjev, dodatno in nesorazmerno obremenila ravno tiste uporabnike elektroenergetskega sistema, ki teh dodatnih stroškov sploh ne povzročajo. Potrebe po optimizaciji in investicijah so, kot je že bilo pojasnjeno, največje prav na distribucijskem NN omrežju, medtem ko sta obstoječa prenosno VN omrežje in distribucijsko SN omrežje večinoma robustni in zmogljivi.

Iz poročila Elektroinštituta Milan Vidmar z naslovom »Prenova metodologije obračunavanja omrežnine in tarifnega sistema« namreč med drugim povsem jasno izhaja:

*»Za odjemalce na VN in nekoliko manj za tiste na VN/SN priklopljene na zbiralki, prinaša omrežnina po M1 velike spremembe. Predvsem za tiste z visoko porabo delovne energije, ki imajo faktor obremenitve več kot 2500 ur. Pri njih predstavlja največji skok v omrežnini del za energijo ki znaša kar 25% stroškov omrežja, sistemskih storitev in stroškov izgub električne energije. Ena potencialna možnost omilitve prehoda na tarife po M1 za tovrstne odjemalca bi lahko bila, da zmanjšamo njihov prispevek k kritju stroškov sistemskih storitev. **Porazdelitev stroškov sistemskih storitev na energijo ne sledi kriteriju odražanja stroškov in bi lahko upoštevali druge principe, kot npr. Ramseyevo pravilo optimalnega obdavčenja (angl. Ramsey pricing) za upravičenje večinske prerazporeditve teh stroškov k odjemalcem, ki so manj cenovno elastični, npr. k odjemalcem na NN. V tem primeru bi s tem znižali strošek omrežnine za energijo za odjemalce na VN skoraj za 50 %.**«*

Navedbe vlagatelja o neustreznosti delitve stroškov uporabe elektroenergetskega sistema pa potrjujeta tudi empirična analiza GZS z naslovom »Sprememba omrežninskega akta in ocena vpliva na spremembo stroškov omrežnine za slovensko gospodarstvo« z dne 23. 12. 2024 in analiza ELES z naslovom »Analiza o vplivu obstoječe omrežninske metodologije glede na staro omrežninsko metodologijo na tri skupine porabnikov električne energije (za leti 2023 in 2025)« z dne 14. 1. 2025.

Vlagatelj obe analizi prilaga k temu odgovoru.

III.2 Analizi učinkov omrežninske reforme

Vlagatelj z žalostjo še enkrat več ugotavlja, da poskuša Agencija diskreditirati vse empirične analize, ki prikazujejo resnične – predvsem negativne – posledice omrežninske reforme za odjemalce električne energije na VN in SN omrežju. Vse namreč kaže, da za Agencijo že *a priori* niso ustrezne empirične analize, ki njen »narrativ« o ustreznosti oziroma popolnosti Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah kakorkoli postavljajo pod vprašaj. Takšni poskusi so po oceni vlagatelja izrazito zaskrbljujoči, saj Agencija z njimi – s pozicije moči neodvisnega regulatorja – otežuje kakršnokoli strokovno in vsebinsko razpravo o problematiki omrežninske reforme. S tem se manjša tudi možnost za dialog in iskanje rešitev, ki bi bile v interesu vseh deležnikov, predvsem elektrooperaterjev in uporabnikov elektroenergetskega sistema, ki jih splošni pravni akti Agencije neposredno in (lahko tudi) močno negativno zadevajo. Navedeno je še toliko bolj problematično zaradi dejstva, da so navedbe Agencije o učinkih omrežninske reforme v izjavi povečini neresnične, saj so v očitnem nasprotju z dejanskim stanjem, ki ga izkazujejo tako prejeti računi podjetij za omrežnino kot tudi drugi javno dostopni podatki in empirične analize.

Pred podrobnejšim prikazom rezultatov empirične analize GZS in analize ELES vlagatelj še izpostavlja, da nobena od navedenih analiz – kot tudi ne navedbe o dejanskih učinkih omrežninske reforme v zahtevi – ne temelji samo na »goli mehanični« primerjavi tarifnih postavk pred in po omrežninski reformi, kot želi to zavajajoče prikazati Agencija v svoji izjavi. Tako empirični analizi kot navedbe vlagatelja temeljijo na resničnih in tudi preverljivih podatkih uporabnikov VN in SN omrežja za september, oktober in november 2024 ter na izračunih, ki jih je mogoče v vsakem trenutku replicirati.

Analiza GZS

GZS je že v začetku leta 2024 začel z analizo učinkov pričakovanega dviga omrežnin za poslovne odjemalce po začetku uporabe – takrat sicer že veljavnih – Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah (v nadaljevanju: Predhodna analiza GZS). Predhodna analiza GZS je temeljila na podatkih o pretekli porabi električne energije 60 poslovnih odjemalcev (izkazana z računi) in njihovih 15 minutnih podatkih, dostopnih na portalu »Moj elektro«. Za izračun novih stroškov omrežnine pa je GZS uporabil aplikacijo »Primerjalnik«, ki jo je za omrežninsko reformo razvila in na svoji spletni strani objavila Agencija. To pomeni, da je Predhodna analiza GZS temeljila na obstoječih empiričnih podatkih reprezentativnega vzorca poslovnih odjemalcev in izračunih, ki so bili opravljeni s pomočjo aplikacije, ki jo je razvila Agencija.

Predhodna analiza GZS je že pred začetkom učinkovanja omrežninske reforme pokazala, da se bo zaradi omrežninske reforme strošek omrežnine za nekatera podjetja v uporabniških skupinah 3 in 4 na letni ravni povečal tudi za 200 % do 400 %. Po vednosti vlagatelja so do podobnih rezultatov v tem času za svoje stranke z uporabo »Primerjalnika« prišli tudi nekateri dobavitelji električne energije (med njimi Gen-I, Petrol in Elektro Celje) in Inštitut Milan Vidmar.¹⁷

¹⁷ Vlagatelj s temi izračuni žal ne razpolaga, saj predstavljajo poslovno skrivnost udeleženih podjetij.

GZS je nato po začetku uporabe Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah pripravil še empirično analizo ocene dejanskega letnega povečanja stroškov omrežnine za različne poslovne odjemalce (v nadaljevanju: empirična analiza). GZS je podatke o stroških omrežnin za empirično analizo pridobil od 58 podjetij s 79 odjemnimi mesti, in sicer na podlagi izdanih računov tem podjetjem za tri mesece 2024:

- september: kot reprezentativni mesec pred začetkom uporabe omrežninske reforme;
- oktober: kot reprezentativni mesec v nizki sezoni po začetku uporabe omrežninske reforme; in
- november: kot reprezentativni mesec v višji sezoni po začetku uporabe omrežninske reforme.

Za izračun (spremembe) letnih stroškov omrežnine industrijskih odjemalcev v uporabniških skupinah 2, 3 in 4 je GZS predpostavil, da bo obseg porabe električne energije pri teh podjetjih v posameznih mesecih nizke sezone –*od marca do oktobra* – na ravni oktobrske porabe in v posameznih mesecih visoke sezone –*od novembra do februarja* – na ravni novembrske porabe. Glede na način poslovanja podjetij v uporabniških skupinah 2, 3 in 4, ki povečini nimajo statistično upoštevnih sezonskih nihanj proizvodnje in posledično tudi ne nihanj porabe električne energije, je takšna predpostavka povsem ustrezna in omogoča izračun letnega stroška omrežnine z dovoljšno stopnjo zanesljivosti.

Iz analize GZS izhaja, da se je omrežnina za vse poslovne odjemalce v povprečju glede na predhodno enotno višino omrežnine (kot izhaja iz računa za september) v nizki sezoni (kot izhaja iz računa za oktober) zvišala za 18 %, v visoki sezoni (kot izhaja iz računa za november) pa za kar 148 %.

Do največjega zvišanja stroškov omrežnine je prišlo pri poslovnih odjemalcih, priključenih na VN in SN omrežje oziroma pri uporabniških skupinah 2, 3 in 4, kot izhaja iz spodnje tabele.

Uporabniška skupina	Sprememba sept – okt [%]	Sprememba sept – nov [%]	Letno zvišanje [%]
visoka napetost (US 4)	131	228	163
srednja napetost na zbiralkah (US 3)	31	84	48
srednja napetost < 2500 ur (US 2)	24	143	63
srednja napetost (US 2)	26	308	120

Pri tem največji absolutni znesek povišanja omrežnine beležijo velike gospodarske družbe, in sicer povečanje predstavlja kar 94 % vseh dodatnih stroškov omrežnine za industrijske odjemalce. Po drugi strani pa so na letni ravni relativno največje povišanje stroškov omrežnine beležile majhne družbe, in sicer v povprečju kar 85 % zvišanje, medtem ko je bilo to povišanje za velike gospodarske družbe v povprečju 68 %.

Iz analize GZS nadalje izhaja, da so se omrežnine za poslovne odjemalce – v povprečju za več deset odstotkov – zvišale za praktično vse analizirane oddelke dejavnosti oziroma sektorje slovenskega gospodarstva. Vlagatelj poudarja, da ti sektorji zajemajo pomemben del slovenskega gospodarstva in torej omogočajo

reprezentativno oceno vpliva omrežninske reforme na slovensko gospodarstvo kot celoto.

Oddelek	SKD	Sprememba sept – okt [%]	Sprememba sept – nov [%]	Letno zvišanje [%]
pridobivanje rudnin	08	8	84	34
proizvodnja tekstilij	13	16	87	39
obdelava in predelava lesa	16	25	220	90
proizvodnja papirja in papirnatih izdelkov	17	36	95	56
proizvodnja kemikalij in kemičnih izdelkov	20	-6	70	19
proizvodnja izdelkov iz gume in plastike	22	85	365	178
proizvodnja mineralnih izdelkov	23	75	142	98
proizvodnja kovin	24	65	175	102
proizvodnja kovinskih izdelkov	25	-12	100	25
proizvodnja elektronskih izdelkov	26	0	79	26
proizvodnja električnih naprav	27	-1	77	25
proizvodnja drugih strojev	28	0	109	36
proizvodnja pohištva	31	12	143	56
druge predelovalne dejavnosti	32	-9	85	22
ravnanje z odpadki	37	-29	28	-10
gradnja stavb	41	9	132	50
gradnja inženirskih objektov	42	-36	-4	-25
specializirana gradbena dela	43	23	829	291
posredništvo in trgovina na debelo	46	-18	31	-2
trgovina na drobno	47	-33	455	129
skladiščenje	52	11	112	45
poslovanje z nepremičninami	68	8	115	43
arhitekturno in tehnično projektiranje	71	-26	79	9
socialno varstvo	88	34	202	90
prirejanje iger na srečo	92	-10	29	3
športne dejavnosti in prosti čas	93	94	556	248
skupno	/	18	148	61

Še bistveno večje pa je bilo letno zvišanje omrežnin za nekatere sektorje in sploh posamične poslovne odjemalce. Zaradi omrežninske reforme so se tako stroški omrežnine povečali za 291 % uporabniku v gradbeništvu, za 587 % uporabniku v prostočasnih dejavnostih in za 986 % uporabniku v proizvodnji izdelkov iz gume in plastike, četudi je njihova poraba ostala v bistvenem enaka v primerjavi z obdobjem pred začetkom učinkovanja omrežninske reforme.

Ugotovljeno zvišanje stroškov omrežnine za poslovne odjemalce v uporabniških skupinah 2, 3 in 4 je mogoče po ugotovitvah pripravljavcev empirične analize GZS praktično v celoti pripisati zvišanju tarifnih postavk za omrežnino za energijo s 1. členom Akta o tarifnih postavkah. Te so namreč v primerjavi z obdobjem pred omrežninsko reformo v »dražjih« časovnih blokih višje tudi za 400 % do 600 %, medtem ko se tarifne postavke za moč – v teh in drugih časovnih blokih – za industrijske uporabnike niso bistveno zvišale oziroma so v nekaterih primerih celo nižje.

Empirična analiza GZS tako tudi potrjuje očitno povezavo med zvišanjem tarifnih postavk (za energijo) in višjimi stroški omrežnine za te odjemalce, na katero je vlagatelj opozoril v zahtevi ter istočasno demantira tudi navedbe Agencije o popolni neutemeljenosti vlagateljeve primerjave tarifnih postavk pred in po omrežninski reformi. Posledično je zvišanje tarifnih postavk za energijo s 1. členom Akta o tarifnih postavkah tudi relevantno za presojo ustavnosti in zakonitosti izpodbijanih aktov oziroma določb.

Vlagatelj v zvezi z empirično analizo GZS še izpostavlja, da ta (v bistvenem delu) potrjuje napovedi oziroma je skladna z rezultati predhodne analize GZS. Kot že pojasnjeno, izračuni o zvišanju omrežnine v predhodni analizi GZS temeljijo na aplikaciji Agencije in so torej »preverjeni« s strani Agencije. Glede na navedeno Agencija tudi ne more (utemeljeno) nasprotovati pravilnosti izračunov v empirični analizi GZS oziroma je njeno nasprotovanje tem rezultatom »intelektualno nepošteno«.

Analiza ELES

Rezultatom empirične analize GZS in v njej uporabljeni metodologiji¹⁸ pritrjuje tudi analiza ELES, ki je bila opravljena na podlagi podatkov za 55 največjih odjemalcev električne energije, priključenih na SN omrežje, in podatkov za dva odjemalca električne energije, priključena na VN omrežje.

Rezultati analize ELES so naslednji:

SN omrežje

omrežnina	največje zmanjšanje [%]	največje povečanje [%]	povprečje [%]
moč	-23,4	188	-61
energija	-50	1.100	209

¹⁸ Tudi direktor ELES mag. Aleksander Mervar je letno spremembe višine stroškov omrežnine na letni ravni določil na podlagi porabe električne energije pri teh podjetjih v posameznih mesecih nizke sezone na ravni oktobrske porabe (8 mesecev) in v posameznih mesecih visoke sezone na ravni novembrske porabe (4 mesece).

skupno	-28	68	27
--------	-----	----	----

V analizi ELES je podrobneje prikazano tudi zvišanje letnih stroškov omrežnine za največjega industrijskega odjemalca, priključenega na SN omrežje. Letni stroški omrežnine za moč bodo za tega odjemalca zaradi uveljavitve omrežninske reforme manjši za 60 %, medtem ko se bodo stroški omrežnine za energijo zvišali za 1.084 %. Skupni letni strošek omrežnine za največjega industrijskega odjemalca, priključenega na SN omrežje, se bo tako povečal za 56 % oziroma za 406.604 EUR, kot izhaja iz spodnje tabele.

strošek omrežnine	pred omrežninsko reformo [€]	po omrežninski reformi [€]	razlika [€]
moč	657.686	261.967	-395.719
energija	74.016	876.339	802.323
skupno	731.702	1.138.306	406.604

VN omrežje

omrežnina	sprememba omrežnine za moč [%]	sprememba omrežnine za energijo [%]	skupno [%]
uporabnik I	31,2	390,8	128,3
uporabnik II	40,7	410,3	202,9

V analizi ELES je prikazano tudi zvišanje stroškov omrežnine v celotnih poslovnih prihodkih teh dveh uporabnikov. Tako za uporabnika I kot za uporabnika II se bo ta delež zvišal za več kot 100 %, in sicer iz 0,07 % na 0,16 % (uporabnik I) oziroma iz 0,11 % na 0,34 % (uporabnik II). Glede na obseg poslovnih prihodkov in kazalec EBITDA teh dveh – in drugih odjemalcev, priključenih na VN omrežje – takšno zvišanje za poslovanje nikakor ni zanemarljivo.

Analiza ELES nadalje v celoti pritrjuje tudi zaključkom empirične analize GZS, da so višji stroški omrežnine za industrijske odjemalce posledica bistveno višjih tarifnih postavk za energijo v 1. členu Akta o tarifnih postavkah za uporabniške skupine 2, 3 in 4.

Poleg navedenega iz analize ELES v zvezi z višino tarifnih postavk povsem jasno izhaja, da bi bilo treba za (i) industrijske odjemalce, priključene na VN omrežje, vzpostaviti posebne – nižje – tarifne postavke za moč in energijo, za (ii) druge industrijske odjemalce pa prilagoditi obstoječe tarifne postavke, predvsem v smeri zvišanja tarifne postavke za moč in istočasnega znižanja tarifne postavka za električno energijo.

Vlagatelj v zvezi z analizo ELES še izpostavlja, da jo je pripravil direktor ELES mag. Aleksander Mervar, ki je strokovnjak na tem področju (*strokovnost analize*) in ki je neodvisen tako od vlagatelja kot od »gospodarskih interesnih skupin« (*neodvisnost analize*).

III.3 Neustreznost določitve časovnih blokov in tarifnih postavk znotraj obdobj

Nova metodologija in tarifne postavke tudi ne spodbujajo učinkovite uporabe elektroenergetskega sistema s strani poslovnih odjemalcev v uporabniških skupinah 2, 3 in 4 ter posledično tudi ne prispevajo k njegovi prožnosti, kot želi to v izjavi neresnično prikazati Agencija.

Narava procesov pri večini podjetij, priključenih na VN in SN omrežje, namreč ne omogoča prekinitve proizvodnje brez nesorazmernih stroškov njenega ponovnega zagona nekaj ur kasneje (*časovni bloki*). Prav tako podjetja intenzivnosti svojih proizvodnih procesov zaradi stalnih potreb drugod v dobavni verigi ne morejo prilagajati glede na mesece v letu (*nizka in visoka sezona*). K neracionalnosti prilagajanja odjema električne energije pa še dodatno negativno prispevata (i) razporeditev in trajanje posameznih časovnih blokov v Prilogi 1 Akta o metodologiji, saj »najdražji« časovni blok 1 velja v dnevnom intervalu kar 11 ur z le dvema (vmesnima) urama časovnega bloka 2 na sredini ter ob koncu delovnega dneva, ter (ii) cenovni signali, saj se tarifne postavke za energijo med tema dvema časovnima blokoma razlikujejo zgolj za 2 %.

V ponazoritev absurdnosti razporeditve časovnih blokov v Prilogi 1 Akta o je v nadaljevanju opisano, kako bi morale postopati podjetje, če bi želelo zmanjševati konično obremenitev elektroenergetskega sistema znotraj enega delovnega dne in s tem znižati stroške omrežnine:

Podjetje, v katerem proizvodnja poteka 24 ur dnevno, bi morale svojo proizvodnjo:

- najprej ob začetku delovnega dne ob 7. uri zmanjšati oziroma upočasniti do 14. ure: trajanje zmanjšanja 7 ur;
- nato v sredini delovnega dne med 14. uro in 16. uro povečati na največjo možno mero: trajanje povečanja 2 uri;
- na koncu ob zaključku delovnega dne ob 16. uri ponovno zmanjšati oziroma upočasniti do 20. ure: trajanje zmanjšanja 4 ure.

Kar zadeva stroškovno diferenciacijo med časovnimi bloki, predvsem ko govorimo o tarifah za energijo, pa je razlika zanemarljiva, kar velike odjemalce ne spodbuja k prilagojenemu odjemu.

Opisano prilagajanje odjema električne energije čez dan je za veliko večino industrijskih odjemalcev že na prvi pogled očitno nemogoče brez nesorazmernih stroškov zaradi »urnega« zmanjševanja in povečevanja proizvodnje čez delovni dan. Kot tako pa se izkaže tudi za povsem neustrezen način spodbujanja učinkovite uporabe elektroenergetskega sistema in njegove prožnosti s strani teh odjemalcev. Slednji namreč prilagajanja svoje uporabe omrežja glede na »postavitev« časovnih blokov v delovnem dnevu in s tem povezanih majhnih koristi od zmanjševanja in povečevanja proizvodnje, sploh ob odsotnosti ustreznih cenovnih signalov, enostavno ne morejo ekonomsko upravičiti.

Navedene zaključke potrjuje tudi prej omenjena analiza ELES, iz katere izhaja, da industrijski odjemalci svoje proizvodnje ne morejo prilagajati časovnim blokom v Prilogi 1 Akta o metodologiji:

»saj proizvodnih procesov, ki trajajo 24/7, ni mogoče prilagajati prek mesecev, kaj šele po urah v dnevu (vsaj ne brez nesorazmerno visokih fiksnih stroškov zaradi slabše izkoriščenosti proizvodnih naprav).«

Glede na navedeno analiza ELES zaključuje, da bi bilo treba s spremembo Akta o metodologiji (i) v roku dveletnega prehodnega obdobja ukiniti dve sezoni, (ii) za delovnike uporabiti tri poenostavljene časovne bloke in za dela proste dneve dva časovna bloka,¹⁹ ter (iii) zmanjšati razliko v višini tarif (za moč) za posamezne časovne bloke.

III.4 Predlagane spremembe ZOEE in Akta o metodologiji

Vlagatelj v zvezi z učinki omrežninske reforme izpostavlja še, da je do podobnih zaključkov o neustreznosti obračunavanja omrežnine v skladu z Aktom o metodologiji in Aktom o tarifnih postavkah kot vlagatelj, GZS in ELES prišel tudi Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor), ki je sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o oskrbi z električno energijo²⁰ (v nadaljnjem besedilu: ZOEE-A) ter pred njim Vlada Republike Slovenije (kot predlagatelj zakona) in Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo (kot pripravljavec zakona).

Kljub drugačnim navedbam v izjavi se zdi, da o ustreznosti omrežninske reforme – glede na njeno siceršnje postopanje – dvomi tudi Agencija sama, saj je 30. 6. 2025 na svoji spletni strani objavila predlog Akta o spremembah in dopolnitvah Akta o metodologiji za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterje²¹ (v nadaljnjem besedilu: Predlog akta).

Spremembe ZOEE

Državni zbor je ZOEE-A sprejel zaradi sprejetja Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah s strani Agencije – torej omrežninske reforme – ter njene kasnejše nepripravljenosti na kakršen koli dialog oziroma spremembo izpodbijanih aktov. Z ZOEE-A je Državni zbor zaradi neustreznosti nove metodologije – in tarifnih postavk – že na zakonski ravni podrobneje določil temeljna načela za (obračunavanje) omrežnine. V petem in šestem odstavku 124. člena ZOEE je tako tudi na zakonski ravni izrecno določeno, da mora Agencija s splošnim (omrežninskim) aktom podrobneje predpisati metodologijo na način, da ta zagotavlja (i) energetska učinkovitost ter učinkovitost elektrooperaterjev in uporabe sistema (*peti odstavek*), in ob upoštevanju načel preprostosti, pravičnosti, sorazmernosti in postopnosti (*šesti odstavek*).

Glede na to, da Agencija navedenih načel in usmeritev v Aktu o metodologiji ni upoštevala, je Državni zbor s prehodno določbo v 47. členu ZOEE-A Agenciji naložil

¹⁹ Predlagana razporeditev časovnih blokov v analizi ELES je tudi v večji meri prilagojena naravi industrijskih procesov, saj vmesno obdobje nižje tarife traja od 10. ure do 16. ure, torej šest ur namesto dveh ur.

²⁰ Uradni list RS, št. 47/25.

²¹ Predlog akta je dostopen na povezavi URL: https://www.agen-rs.si/javna-obravnavo-aktov/-/asset_publisher/M2GdU2jRtCxV/content/akt-o-spremembah-in-dopolnitvah-akta-o-metodologiji-za-obracunavanje-omreznine-za-elektrooperater-2?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.agen-rs.si%2Fjavna-obravnavo-aktov%3Fp_id%3D101_INSTANCE_M2GdU2jRtCxV%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1 (dostop 25. 7. 2025).

obveznost uskladitve Akta o metodologiji z novim petim in šestim odstavkom 124. člena ZOEE v treh mesecih od uveljavitve ZOEE-A.

Spremembe Akta o metodologiji

Agencija je Predlog akta pripravila, saj je očitno na podlagi dejanskih učinkov omrežninske reforme ugotovila, da Akt o metodologiji vsaj v delu – na katerega opozarja tudi vlagatelj v zahtevi – ni ustrezen.

S Predlogom akta Agencija tako *de facto* med drugim priznava neustreznost:

- ureditve časovnih blokov v Prilogi 2 Akta o metodologiji: predlagana sprememba se nanaša na razporeditev časovnih blokov tako, da bo ta v večji meri prilagojena naravi industrijskih procesov, torej z daljšimi – in manj razdrobljena – obdobji nižje tarife;
- določitve dogovorjene moči v 12. členu Akta o metodologiji: predlagana sprememba se nanaša na izračun dogovorjene moči tako, da se bo po novem upoštevalo obdobje 12 mesecev in povprečje petih konic v posameznem časovnem bloku;
- obračuna omrežnine za sezonske odjemalce: predlagana sprememba se nanaša na možnost sezonske prilagoditve dogovorjene moči na višino minimalne moči za določene poslovne uporabnike.

IV. Opredelitev do navedb Agencije o ustavnosti in zakonitosti

Trditve Agencije o skladnosti izpodbijanih določb Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah z Ustavo, Uredbo 2019/943 in Direktivo 2019/944 ter ZOEE niso pravno utemeljene.

Neskladnost izpodbijanih 2., 5., 8., – 12. – in 15. člena ter – Priloge 1 in – Priloge 2 Akta o metodologiji²² in 1. člena Akta o tarifnih postavkah z 2., 3.a, 14., 33., 74., 120. in 147. členom Ustave, členom 18 (1) in 18 (2) Uredbe 2019/943 in členoma 58 (1) in 59 (1) Direktive 2019/944 ter ZOEE izhaja že iz v zahtevi in tem odgovoru navedenih dejstev o dejanskih učinkih omrežninske reforme. Omrežnine za moč in energijo pri odjemalcih v uporabniških skupinah 2, 3 in 4 – torej uporabnikih, ki so priključeni na VN in SN omrežje – namreč (i) ne odražajo stroškov, ki jih ti uporabniki povzročajo z uporabo elektroenergetskega sistema, in (ii) ne spodbujajo teh uporabnikov in elektrooperaterjev k učinkoviti uporabi elektroenergetskega sistema (torej njegove optimizacije oziroma razbremenitve) in njegove prožnosti ter so (iii) v tej posledici do teh uporabnikov diskriminatorne.

Poleg navedenega Agencija v postopku sprejemanja in spreminjanja Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah ni sledila nekaterim temeljnim zahtevam pravnega reda EU – ki jih v svojih priporočilih kot dobre regulatorne prakse povzema tudi ACER – v zvezi z:

- obveznostjo priprave ter razgrnitve analiz o učinkih predlaganih sprememb v okviru posvetovanja s strokovno in zainteresirano javnostjo;
- določitvijo ustreznega prehodnega obdobja.

²² Vlagatelj Ustavnemu sodišču, kot že navedeno, predlaga, da – tudi v skladu z navedbami Agencije v izjavi – v skladu s 30. členom ZUstS presojo ustavnosti in zakonitosti razširi tudi na 12. člen in Prilogo 1 Akta o metodologiji.

Vlagatelj se v nadaljevanju tega poglavja podrobneje opredeljuje do posameznih (ustavno)pravno neutemeljenih navedb Agencije, ki presegajo »golo« sklicevanje Agencije na dejanske učinke omrežninske reforme,²³ in do nespoštovanja dobrih regulatornih praks.

IV.1 Neskladnost izpodbijanih določb z Uredbo 2019/943 in Direktivo 2019/944

Navedbe Agencije o nerelevantnosti vključevanja stroškov zelenega prehoda na NN omrežju v omrežnino za energijo uporabnikov, priključenih na VN in SN omrežje, so očitno neutemeljene. Povsem očitno je namreč, da se (ne)upravičeni stroški elektrooperaterjev neposredno odražajo v višini tarifnih postavk, kot so te določene v 1. členu Akta o tarifnih postavkah. Posledično je za presojo skladnosti 1. člena Akta o tarifnih postavkah z Uredbo 2019/943 in Direktivo 2019/944 – ter 3.a in 147. členom Ustave in ZOEE – ključno prav vprašanje o (ne)vključitvi stroškov zelenega prehoda na NN omrežju v omrežnino za energijo odjemalcev v uporabniških skupinah 2, 3 in 4 in posledično njene stroškovne (ne)ustreznosti.

Neodvisno od navedenega vlagatelj Ustavnemu sodišče predlaga, da – upoštevaje navedbe Agencije v izjavi – v skladu s 30. členom ZUstS presojo ustavnosti in zakonitosti razširi tudi na relevantne določbe Akta o metodologiji za operaterje, če ocenjuje, da so te določbe v medsebojni zvezi oziroma če oceni, da je to nujno za rešitev zadeve.

Poleg tega je povsem nerelevantno tudi sklicevanje Agencije na pravno »zamejenost« pooblastil nacionalnih regulatornih organov (v nadaljnjem besedilu: NRO) s pravom EU. Zasledovanje političnih ciljev z omrežninsko reformo je namreč dejstvo, na obstoj katerega že po naravi stvari ne more vplivati pravna ureditev (ne)dopustnosti takšnega ravnanja oziroma omejitev pooblastila NRO v Uredbi 2019/943 in Direktivi 2019/944. Zgolj dejstvo, da pravni red EU takšno postopanje Agencije prepoveduje, torej ne omogoča zaključka, da sta Akt o metodologiji in Akt o tarifnih postavkah skladna z Uredbo 2019/943 in Direktivo 2019/944 oziroma da Agencija ni presegla svojega pooblastila.

²³ Glede na navedeno se vlagatelj podrobneje ne opredeljuje do navedb Agencije o skladnosti Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah s 14. členom Ustave in ZOEE.

IV.2 Neskladnost izpodbijanih določb s 120. in 147. členom Ustave

Očitno neutemeljene so tudi navedbe Agencije o skladnosti ureditve omrežnine za presežno moč (120. člen Ustave) in omrežnine za energijo (147. člen Ustave) z ustavnim načelom legalitete.

Omrežnina za presežno moč

Vlagatelj uvodoma izpostavlja, da sprememba ureditve instituta omrežnine za presežno moč z Aktom o spremembah v ničemer ne vpliva na njegovo (ne)skladnost s 120. členom Ustave. Zgolj dejstvo, da se bo omrežnina za presežno moč po spremembi zaračunavala samo tistim subjektom, ki se v skladu z Aktom o spremembah industrijski odjemalci »prostovoljno« odločijo za zmanjšanje – predhodno s strani elektrooperaterja enostransko določene²⁴ – dogovorjene obračunske moči in s tem vključijo v »sistem presežne moči«, namreč ne spremeni kaznovalne narave tega instituta. Posamezniki se tudi vsakodnevno prostovoljno vključujejo v cestni promet in s tem sprejemajo odgovornost, da ne bodo (malomarnostno) kršili cestnoprometnih predpisov, kar pa še ne pomeni, da cestnoprometni prekrški zaradi tega izgubijo kaznovalno naravo. Prav tako za cestnoprometne prekrške ni mogoče trditi, da ne bi bili določeni s splošnim pravilom zgolj zaradi tega, ker nimajo učinka za tiste posameznike, ki v določenem trenutku oziroma (daljšem) obdobju niso vključeni v cestni promet.

Omrežnina za presežno moč nadalje tudi že po sami logiki stvari ne more odražati dejanskih stroškov uporabe elektroenergetskega sistema, saj jo je Agencija vnaprej določila kot fiksni pribitek s splošnim pravnim aktom – Aktom o metodologiji. Glede na navedeno omrežnina za presežno moč tudi povsem očino ne predstavlja izključno plačila za prejeto (presežno) moč, temveč vsebuje poleg tega tudi kaznovalni pribitek. Pri tem višina slednjega ni enotna, saj je odvisna od vsakokratnih okoliščin, ki vplivajo na dodatne stroške elektrooperaterja zaradi povečanega odjema moči s strani uporabnika (npr. siceršnja obremenjenost elektroenergetskega sistema). Glede na višino pribitka – ta je v Prilogi 2 Akta o metodologiji za leto 2028 določen pri 20 % – pa je mogoče zaključiti, da lahko kaznovalni del pribitka v primerih siceršnje nizke obremenitve omrežja, ko torej zaradi presežne moči odjemalca elektrooperaterju ne nastanejo praktično nobeni dodatni stroški, preseže 15 % oziroma se celo približa 20 %.

Na navedene zaključke ne vpliva niti zavajajoče sklicevanje Agencije na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-85/21 z dne 24. 10. 2024, saj slednja ob podrobnem branju kvečjemu pritrjuje navedbam vlagatelja. V omenjeni odločbi je namreč Ustavno sodišče povsem nesporno zavzelo stališče, da tudi zamudne obresti predstavljajo odmero za neupravičeno uporabo denarja (*torej v času njihovega teka prejeto protikorist*) in da imajo lahko nesorazmerno visoke zamudne obresti poleg spodbujevalnega tudi kaznovalni učinek (*torej na primer zamudne obresti v višini 15 % oziroma 20 %*).

²⁴ Torej so lahko v zmanjšanje dogovorjene obračunske moči prisiljeni, saj jim je elektrooperater določil bistveno previsoko obračunsko moč in morajo plačevati bistveno previsoko omrežnino.

Omrežnina za energijo

Prav tako za opredelitev dejanske pravne narave omrežnine za energijo kot davka ni ključna »najstvena« opredelitev njene pravne narave kot prispevka s strani Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-257/09 z dne 14. 4. 2011. Ustavno sodišče je namreč omrežnino opredelilo kot prispevek na podlagi njene zakonsko določene opredelitve, iz katere je izhajalo, da mora omrežnina predstavljati plačilo za uporabo elektroenergetskega sistema in da mora odražati stroške, ki jih uporabniki elektrooperaterju povzročajo z uporabo elektroenergetskega sistema. Glede na to, da višina omrežnine za energijo očitno ne odraža stroškov, ki jih elektrooperaterju z uporabo elektroenergetskega sistema povzročijo odjemalci v uporabniških skupinah 2, 3 in 4, tudi ni več izpolnjena ena od predpostavk za opredelitev omrežnine za energijo kot prispevka v skladu s sodno prakso Ustavnega sodišča.

Ob tem predlagatelj še dodaja, da so povsem ustavnopravno neutemeljene tudi navedbe Agencije o tem, da nobena omrežnina – ne glede na to, od česa se odmeri oziroma kako visoka je – že *prima facie* ne more biti davek. Razmejitev med opredelitvijo določenega plačila kot prispevka oziroma davka v smislu Ustave je namreč odvisna od njegove vsebine in ne od poimenovanja.

IV.3 Neskladnost izpodbijanih določb z 2. členom Ustave

Prav tako so očitno neutemeljene tudi navedbe Agencije o skladnosti ureditve omrežnine za moč z načelom zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave.

Določanje obračunske moči

Uporabnik namreč ne more povsem svobodno določati svoje obračunske moči, kot želi to zavajajoče prikazati Agencija. O spremembi obračunske moči na podlagi zahteve uporabnika v skladu z osmim odstavkom 12. člena Akta o metodologiji vselej odloča elektrooperater. Slednji pa lahko zvišanje obračunske moči tudi zavrne, če presodi, da niso izpolnjene zahteve iz četrtega in desetega odstavka 12. člena Akta o metodologiji.

Poleg tega ni mogoče sprejeti stališča Agencije, da ureditev omrežnine za moč ni v neskladju z 2. členom Ustave že zato, ker lahko odjemalec v vsakem primeru uporabi celotno priključno moč iz soglasja. V primeru preseganja dogovorjene obračunske moči je namreč odjemalec dolžan – za uporabo celotne priključne moči iz soglasja – plačati kazenski pribitek oziroma je za uporabo elektroenergetskega sistema v obsegu, ki mu je bil dovoljen z upravno odločbo, kaznovan.

Nespoštovanje dobrih regulatornih praks

Agencija v postopku sprejemanja in spreminjanja Akta o metodologiji in Akta o tarifnih postavkah prav tako ni spoštovala dobrih regulatornih praks oziroma obveznosti, ki izhajajo iz prava EU in po novem ZOEE. Agencija namreč pred uveljavitvijo omrežninske reforme ni izvedla celovite in javno dostopne ocene učinkov na gospodarstvo, kar je bistvena pomanjkljivost pri sprejemanju tako daljnosežnih sprememb.

Prav tako je Agencija ignorirala ključno obveznost uvedbe večletnega prehodnega obdobja v Aktu o metodologiji in Aktu o tarifnih postavkah z vzporednim informativnim obračunom. Takšno prehodno obdobje bi omogočilo pravočasno identifikacijo in odpravo anomalij, kot so se po uveljavitvi pokazale pri sezonskih dejavnostih (npr. žičničarji in namakalni sistemi), in bi odjemalcem omogočilo, da se na spremembe ustrezno pripravijo. Agencija pa nenazadnje v postopku priprave omrežninske reforme ni ustrezno – oziroma jih sploh ni – upoštevala niti pripomb strokovne javnosti, vključno s pripombami elektrodistribucijskih podjetij, ki so opozarjala na pretirano zapletenost in nerazumljivost nove metodologije za povprečnega uporabnika. Ta opozorila so se v praksi izkazala za v celoti utemeljena.

Vse navedeno kaže, da Agencija pri sprejemanju izpodbijanih aktov ni ravnala s potrebno skrbnostjo in ni v zadostni meri upoštevala vseh obveznosti, ki v zvezi s sprejemanjem in spreminjanjem ureditve (obračunavanja) omrežnin izhajajo iz prava EU in iz ZOEE.

PREDLOG ZA IZVEDBO JAVNE OBRAVNAVE

Vlagatelj Ustavnemu sodišču sklepno predlaga, da v skladu z drugim odstavkom 35. člena ZUstS izvede javno obravnavo, saj je za presojo ustavnosti in zakonitosti izpodbijanih določb ključno, da se vsestransko prouči in pretrese dejanske učinke omrežninske reforme. Tozadevno vlagatelj Ustavnemu sodišču še predlaga, da na javno obravnavo poleg predstavnikov vlagatelja in Agencije povabi tudi strokovnjake oziroma strokovne organizacije, ki bodo lahko podali strokovno in neodvisno oceno o dejanskih učinkih omrežninske reforme.

Priloge:

- Analiza vpliva obstoječe omrežninske metodologije glede na staro omrežninsko metodologijo na tri skupine porabnikov električne energije (za leti 2023 in 2025)
- Razširjena analiza malih poslovnih uporabnikov z vidika vpliva obstoječe omrežninske metodologije glede na staro – leti 2023 in 2025
- Metodološki okvir analize Gospodarske zbornice Slovenije.