



Številka: 333-22/2012/2

Datum: 19. 7. 2012



Zadeva: Mnenje glede prenosa energetske infrastrukture

Zveza: Vaš dopis 478-276/2012-7 z dne 5. 7. 2012

Dne 9. 7. 2012 smo prejeli vaše zaprosilo za podajo mnenja, ali je prenos elektroenergetske infrastrukture, katere izgradnjo je zagotovila Občina _____, na Elektro Ljubljana d. d. (v nadaljevanju: družba Elektro Ljubljana) v skladu z veljavnimi zakonskimi določili oziroma ali gre v primeru tega prenosa za brezplačen prenos. Navajate, da je družba Elektro Ljubljana že večkrat naslovila na vas pobudo oziroma zahtevo, da se infrastruktura "elektro narave" s tripartitno pogodbo prenese v njeno last, obenem pa naj bi družba Elektro Ljubljana postala tudi služnostni upravičenec, ki se bo vpisal v zemljiško knjigo. Opozarjate tudi na problem financiranja te investicije s sredstvi Kohezijskega sklada, zaradi česar ne bi smeli odtujevati infrastrukture v obdobju petih let.

Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Računsko sodišče) na podlagi 21. člena Zakona o računskem sodišču¹ lahko svetuje uporabnikom javnih sredstev glede javnofinančnih vprašanj, ne more pa se opredeljevati o konkretnih vprašanjih, zlasti pa ni pristojno za obvezno tolmačenje zakonov in drugih predpisov. Mnenje o konkretnem vprašanju lahko Računsko sodišče poda le, če pri uporabniku javnih sredstev opravi revizijo. Glede na to, da se računsko sodišče o navedenem vprašanju v postopku revizij občin še ni neposredno opredelilo², vam v skladu s 46. členom Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³ podajam zgolj osebno strokovno mnenje, ki pa Računskega sodišča ne zavezuje pri izvajanju revizij.

Glede na to, da vaše vprašanje ni enoznačno, je treba odgovor oblikovati tako, da odgovorim na dve predhodni vprašanji, in sicer:

1. za kateri del elektroenergetske infrastrukture gre, saj je od tega odvisna ureditev virov financiranja in lastništva te infrastrukture ter
2. kdo je izvajalec gospodarske javne službe systemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije (v nadaljevanju: GJS SODO), saj občine v skladu s predpisi urejajo razmerja glede elektroenergetske infrastrukture z njim.

Ob odgovoru na ti dve vprašanji je mogoče odgovoriti tudi na vprašanje, ali je uporaba sredstev Kohezijskega sklada za financiranje te infrastrukture sploh ustrezna oziroma ali omejuje izvajanje prenosa infrastrukture.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Računsko sodišče pa je izvedlo nekaj revizij pri drugih revidirancih, kjer se je posredno ukvarjalo tudi z vprašanjem financiranja energetske infrastrukture oziroma izvajanja energetskih dejavnosti, kar bo v tem mnenju tudi predstavljeno.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

1. Vrsta infrastrukture

Energetski zakon⁴ ne določa meje med infrastrukturo za distribucijo oziroma prenos električne energije in objekti ali napravami posameznih odjemalcev, oziroma priključka uporabnika na omrežje, temveč je to prepuščeno sistemskemu operaterjem ali podzakonskim predpisom. V 57. členu Energetski zakon določa, da so energetska infrastruktura objekti, naprave in omrežja za proizvodnjo in prenos zemeljskega plina in električne energije ter distribucijo električne energije, zemeljskega plina, toplote in drugih energetskih plinov, ter da Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) na predlog ministra, pristojnega za energijo podrobneje določi objekte, naprave in omrežja, ki sestavljajo infrastrukturo. Vlada RS je v Uredbi o energetske infrastrukturi⁵, poleg splošne opredelitve objektov, naprav in omrežja, ki so infrastruktura za prenos, distribucijo in proizvodnjo električne energije, določila tudi način vodenja evidence energetske infrastrukture pri izvajalcih energetskih dejavnosti ter pogoje in način dajanja soglasja za vključitev v infrastrukturo ali izločitev iz nje, kakor tudi za odsvojitve ali obremenitve infrastrukture. Sistemski operater distribucijskega omrežja (v nadaljevanju: SODO), tako v skladu z 12. členom Uredbe o energetske infrastrukturi, za pridobitev infrastrukture (npr. delov priključka uporabnika omrežja) oziroma vključitev v evidenco infrastrukture potrebuje soglasje Vlade RS.

Viri financiranja energetske infrastrukture so v primeru priključkov na omrežje urejeni drugače od virov financiranja distribucijskega omrežja samega, zato je potrebno najprej opozoriti na razlikovanje priključka od omrežja.

1.1 Razmejitev elektroenergetskega omrežja in priključka

Vlada RS je v 5. členu Uredbe o energetske infrastrukturi določila, da se meja med infrastrukturo za distribucijo oziroma prenos električne energije in objekti ali napravami posameznih odjemalcev določi v Uredbi o splošnih pogojih za dobavo in odjem električne energije⁶. Navedena uredba je za SODO s 1. 1. 2008 prenehala veljati, saj je 70. člen Energetskega zakona določil, da splošne pogoje za dobavo in odjem električne energije iz prenosnega in distribucijskega omrežja (v nadaljevanju: Splošni pogoji za dobavo in odjem iz distribucijskega omrežja⁷) sprejme po javnem pooblastilu sistemski operater po pridobitvi soglasja vlade. Vlada izda soglasje po predhodni pridobitvi mnenja Agencije za energijo. Tako je postal SODO pristojen tudi za razmejitev distribucijskega omrežja od priključkov oziroma naprav uporabnikov.

Razmejitev distribucijskega omrežja od naprav uporabnikov ureja tudi 8. člen Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe dejavnost sistemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije in gospodarske javne službe dobava električne energije tarifnim odjemalcem⁸ (v nadaljevanju: Uredba o načinu izvajanja GJS SODO), ki določa, da ima vsaka pravna ali fizična oseba, ki se glede na napetostni nivo svoje proizvodnje ali odjema lahko priključi na distribucijsko omrežje, pravico do priključitve na omrežje, če so izpolnjeni tehnični in drugi pogoji iz sistemskih obratovalnih navodil in če pokrije stroške priključka v skladu z 9. členom te uredbe, ki v petem in šestem odstavku določa:

"Uporabnik omrežja nosi neposredne stroške priključka ter povprečne stroške priključevanja na omrežje, ki jih določi agencija in se upoštevajo pri določitvi omrežnine ...

"Če ni v pogodbi o priključku drugače določeno, postane imetnik soglasja lastnik priključka v obsegu, v katerem ga je zgradil na lastne stroške, in ga mora vzdrževati oziroma zagotoviti njegovo vzdrževanje v skladu s sistemskimi obratovalnimi navodili."

Torej mora investitor glede na pogoje iz soglasja za priključitev plačati izgradnjo priključka in s tem postane tudi njegov lastnik v plačanem obsegu. Navedeno izhaja tudi iz Splošnih pogojev za dobavo in odjem iz

⁴ Uradni list RS, št. 27/07 - UPPB2, 70/08, 22/10, 10/12.

⁵ Uradni list RS, št. 62/03, 88/03, 75/10, 53/11.

⁶ Uradni list RS, št. 117/02 (21/03 popr.).

⁷ Uradni list RS, št. 126/07.

⁸ Uradni list RS, št. 117/04, 23/07.

distribucijskega omrežja, v katerih je SODO v 2. členu opredelil pojem priključek kot "sestav električnih vodov in naprav visoke, srednje ali nizke napetosti, ki so potrebne za priključitev uporabnika na omrežje in jih opredeli SODO v soglasju za priključitev.". Poleg tega je v Sistemskih obratovalnih navodilih za distribucijsko omrežje električne energije⁹ določil tehnična pravila za priključitev na omrežje in natančnejše sestavine priključkov na omrežje oziroma tipske priključke končnih odjemalcev (notranji in zunanji priključek) in elektrarn do 10 MW moči. Konkretno je zato šele iz soglasja za priključitev razvidno, katera sestavina priključka je v lasti uporabnika in katera je postala del distribucijskega omrežja.

1.2 Prenos priključka v last izvajalca GJS SODO

Uredba o načinu izvajanja GJS SODO dovoljuje investitorju ohranitev lastništva nad priključkom, razen v primeru, ko priključek uporabljata dva ali več uporabnikov in postane sestavina distribucijskega omrežja. V četrtem, šestem in sedmem odstavku 9. člena te uredbe je namreč določeno:

"Pred priključitvijo skleneta SODO in uporabnik omrežja pogodbo o priključitvi, s katero uredita vsa medsebojna razmerja v zvezi s plačilom priključka, njegovo izvedbo, premoženjskimi uprašanji v zvezi s priključkom, vzdrževanjem priključka in druga medsebojna razmerja, ki zadevajo priključek in priključitev.

Če ni v pogodbi o priključku drugače določeno, postane imetnik soglasja lastnik priključka v obsegu, v katerem ga je zgradil na lastne stroške, in ga mora vzdrževati oziroma zagotoviti njegovo vzdrževanje v skladu s sistemskimi obratovalnimi navodili.

Na enem priključku je lahko priključen le en uporabnik omrežja. Na obstoječi priključek se lahko priključijo novi uporabniki le, če je v skladu s splošnimi pogoji zagotovljeno, da tisti del priključka, ki ga uporabljata dva ali več uporabnikov omrežja postane sestavni del distribucijskega omrežja."

Smiselno enako je določeno v 25. členu Splošnih pogojev za dobavo in odjem iz distribucijskega omrežja:

"Če priključek ne postane del distribucijskega omrežja, mora uporabnik pred sklenitvijo pogodbe o priključitvi z izvajalcem, registriranim za dejavnost, s katero se izvaja vzdrževanje omrežij, skleniti pogodbo, s katero se dogovorita o vzdrževanju priključka.

Uporabnik, ki je lastnik priključka, je dolžan skleniti aneks k pogodbi o priključitvi, s katerim postane priključek del distribucijskega omrežja, kadar je to potrebno zaradi priključitve novih uporabnikov."

Četrty odstavek 23.b člena Energetskega zakona pa določa obveznost SODO oziroma systemskega operaterja, da v primeru, ko ni lastnik omrežja ali njegovega dela, mora z lastnikom skleniti pogodbo, s katero uredi vsa vprašanja uporabe omrežja za opravljanje nalog systemskega operaterja. V tej pogodbi se uredijo obseg in namen uporabe omrežja, višina najemnine oziroma drugega plačila systemskega operaterja, pogoji in način tekočega in investicijskega vzdrževanja omrežja in druga vprašanja, ki systemskemu operaterju omogočajo, da učinkovito opravlja svoje naloge.¹⁰

Na podlagi navedenih določb vam torej izvajalec GJS SODO lahko ponudi možnost (ne pa obveznost, razen v primeru, ko priključek uporablja več uporabnikov in postane del distribucijskega omrežja) sklenitve odplačne pogodbe, s čimer prevzame obveznost vzdrževanja priključka. Lahko pa investitor ostane lastnik priključka in s tem prevzame tudi breme njegovega vzdrževanja. Prenos lastništva priključka na SODO je torej urejen v predpisih in ni nepravilen.

⁹ Uradni list RS, št. 41/11.

¹⁰ V zvezi z razmejevanjem omrežja od naprav uporabnikov in stroški priključevanja je računsko sodišče v okviru revizije smotrnosti reguliranja in izvajanja gospodarske javne službe systemskega operaterja prenosnega omrežja v letih 2004 do konca leta 2008 podalo pobudo za ustavno presojo 23.b člena Energetskega zakona in njegovih podzakonskih predpisov, čemur pa Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-257/09-22 z dne 14. 4. 2011 ni pritrdilo.

Glede na to, da pa je z vašim vprašanjem povezan tudi način financiranja izgradnje priključka s sredstvi Kohezijskega sklada, velja razmisliti, ali boste možnost sklenitve pogodbe o prenosu lastništva priključka v last izvajalca GJS SODO res izkoristili. Tak prenos bi ob omejitvah, ki jih navajate (prepoved odtujitve infrastrukture v roku petih let) pomenil obveznost vračila prejetih sredstev Kohezijskega sklada. Zato predlagam, da v skladu z navedenimi predpisi občina ostane lastnica priključka v delu, kot ga je financirala, če je za njegovo financiranje uporabila sredstva Kohezijskega sklada.

1.3 Financiranje in lastništvo elektroenergetskega omrežja

V kolikor gre za del elektroenergetskega omrežja, se investicija financira iz virov izvajalca GJS SODO in tega dela omrežja ni dolžan financirati uporabnik neposredno. Podzakonski akti¹¹, sprejeti na podlagi Energetskega zakona, so sicer predvidevali delno financiranje širitve elektroenergetskega omrežja iz dajatve imenovane "povprečni strošek priključevanja" in so jo morali plačevati investitorji pred priključitvijo na omrežje. Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o smotrnosti ureditve izvajanja gospodarske javne službe sistemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije v letu 2007¹² opozarjalo na neustrezno ureditev prejemnikov te dajatve. V okviru revizije smotrnosti reguliranja in izvajanja gospodarske javne službe sistemskega operaterja prenosnega omrežja v letih 2004 do konca leta 2008 pa podalo pobudo za ustavno presojo podzakonskih aktov, ki so brez podlage v Energetskem zakonu urejali to plačilo, čemur je Ustavno sodišče tudi pritrnilo¹³ ter s 1. 1. 2012 razveljavilo določbe Splošnih pogojev za dobavo in odjem iz distribucijskega omrežja, ki so urejali to plačilo. Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Energetskega zakona¹⁴ je ponovno uvedeno plačilo t. i. omrežnine za priključno moč¹⁵, s katerim naj bi se financirala širitev elektroenergetskega omrežja. Vendar investitor s plačilom javne dajatve (kot vira financiranja infrastrukture) ne postane lastnik elektroenergetskega omrežja in ga tudi ne more prenašati v last izvajalca GJS SODO. Navedena novela zakona pa ne glede na zahteve iz 59. člena Zakona o gospodarskih javnih službah¹⁶ (celotna dejavnost GJS SODO je namreč gospodarska javna služba) ni opredelila cene GJS SODO za priključitev uporabnika na omrežje (delo, material) oziroma cene priključka v delu, ki ga plačal uporabnik in je v praksi postal sestavina distribucijskega omrežja (npr. merilne naprave, števcji)¹⁷.

1.4 Vloga občine pri širitvi elektroenergetskega omrežja in prenos omrežja v lasti izvajalca GJS SODO

Računsko sodišče je v reviziji pravilnosti in smotrnosti vzpostavitve pravnih podlag in nadzora nad zaračunavanjem dajatev in prispevkov ob priključitvi na javna infrastrukturna omrežja na Ministrstvu za okolje in prostor v letu 2005¹⁸ opozorilo na neustrezno ureditev financiranja širitve elektroenergetskega omrežja z zaračunavanjem komunalnega prispevka.

Ugotovljeno je bilo namreč, da izvajalci GJS SODO¹⁹ nimajo zadostnih sredstev, da bi lahko financirali širitve elektroenergetskih omrežij v skladu z željami občin glede razvoja poselitvenih območij. Ker so bile tako občine postavljene pred dilemo, ali se zaradi omejitev razpoložljivosti virov financiranja pri izvajalcu

¹¹ Primeroma: Splošni pogoji za dobavo in odjem iz distribucijskega omrežja; podrobneje glej v nadaljevanju navedeno odločbo Ustavnega sodišča.

¹² Št. 1206-5/2008-29 z dne 24. 3. 2009.

¹³ Odločba št. U-I-257/09-22 z dne 14. 4. 2011, Uradni list RS, št. 37/2011 z dne 20. 5. 2011

¹⁴ Uradni list RS, št. 10/12.

¹⁵ Omrežnina za priključno moč: je namenski vir sistemskega operaterja za električno energijo za že izvedeni obseg omrežja in za potrebni razvoj omrežja (4. člen Energetskega zakona).

¹⁶ Uradni list RS, št. 32/93.

¹⁷ Glede na določila 59. člena Splošnih pogojev za dobavo in odjem iz distribucijskega omrežja, ki določa: "Stroške nakupa, namestitve števcov in pripadajoče merilne opreme ob prvi namestitvi plača imetnik soglasja za priključitev. Stroške vzdrževanja števcov električne energije in pripadajoče merilne opreme nosi SODO."

¹⁸ Št. 1209-18/2006-22 z dne 27. 6. 2007.

¹⁹ Tedaj še pet elektro podjetij, vključno z družbo Elektro Ljubljana.

državne gospodarske javne službe odpovedati razvoju občine ali pa naj same financirajo razvoj elektroenergetske infrastrukture, so se občine pogosto odločale za slednjo možnost. Za zagotovitev virov financiranja pa so uporabljale možnost zaračunavanja komunalnega prispevka investitorjem v objekte ter tako vzpostavile vzporeden način financiranja državne GJS SODO, ki pa vsebinsko ni ustrezen, niti ni imel ustrezne zakonske podlage. Komunalni prispevek, kot obvezna dajatev, ki pripada občinam, namreč predstavlja vir za financiranje komunalne infrastrukture, potrebne za izvajanje občinskih gospodarskih javnih služb. Prvi odstavek 79. člena Zakona o prostorskem načrtovanju²⁰ (v nadaljevanju: ZPNačrt) namreč določa: "Komunalni prispevek je plačilo dela stroškov gradnje komunalne opreme, ki ga zavezanec plača občini." GJS SODO pa je državna gospodarska javna služba ter se zato ne more financirati iz namenskih dajatev, ki pripadajo občini. Ministrstvo za okolje in prostor je pri sprejemanju ZPNačrt to opozorilo upoštevalo in je v 73. členu ZPNačrt ter Pravilniku o povrnitvi stroškov občinam za investicije v izgradnjo elektroenergetskega omrežja²¹ uredilo vprašanje vračila vloženi sredstev občin v širitev elektroenergetskega omrežja.

V kolikor se vaše vprašanje nanaša na financiranje elektroenergetskega omrežja in ne priključka, potem je prenos lastništva infrastrukture izvajalcu GJS SODO urejen s 73. členom ZPNačrt in ni brezplačen, saj je občina le začasno zagotovila vire financiranja te infrastrukture v primeru neuspešnega dogovora z izvajalcem GJS SODO (ki je večinoma povezan z njegovo (ne)sposobnostjo zagotovitve zadostnih virov financiranja investicij po želji občin) in si bo ta sredstva povrnila na način, kot ga ureja ZPNačrt.

Sprašujete tudi, ali tak prenos lastništva infrastrukture ni v nasprotju s pogoji porabe sredstev Kohezijskega sklada, moramo opozoriti, da v primeru investicije občine v izgradnjo elektroenergetskega omrežja ne gre za izvajanje nalog občine, ampak gre le za začasno uporabo razpoložljivih sredstev občine. Za financiranje razvoja elektroenergetskega omrežja je v Energetskem zakonu in ZPNačrt predviden drug sistemski vir financiranja, in ne sredstva evropskega proračuna na način, da je investitor občina. Poleg tega pa, kot je bilo omenjeno že zgoraj, bi tak prenos ob omejitvah, ki jih navajate (prepoved odtujitve infrastrukture v roku petih let), pomenil obveznost vračila prejetih sredstev Kohezijskega sklada.

2. Izvajalec GJS SODO

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o smotrnosti ureditve izvajanja gospodarske javne službe sistemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije v letu 2007 opozorilo na neustreznost organiziranja in ureditve financiranja GJS SODO, obenem pa tudi pregledno predstavilo prenos pravice izvajanja GJS SODO v letu 2007 iz prejšnjih elektro podjetij (vključno z družbo Elektro Ljubljana) na novo ustanovljeno družbo SODO d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: družba SODO). Družba SODO je v 100-odstotni lasti Republike Slovenije in ji je na podlagi Uredbe o koncesiji gospodarske javne službe dejavnosti sistemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije²² podeljena koncesija za izvajanje GJS SODO na območju celotne Republike Slovenije.

Družba Elektro Ljubljana od leta 2007 naprej nima več statusa izvajalca gospodarske javne službe, temveč v celoti deluje kot običajna gospodarska družba z izvajanjem tržnih dejavnosti. Večino dejavnosti ta družba sicer opravi na podlagi pogodbe za družbo SODO, vendar ji to ne daje pravice do brezplačnih prenosov energetske infrastrukture v njeno last. Zato opozarjam, da se lahko občina v primerih drugačnih dogovorov o lastništvu priključkov v pogodbi o priključitvi objektov na elektroenergetsko omrežje odloči zgolj za prenos priključka v last družbe SODO in ne v last družbe Elektro Ljubljana. Enako velja v primerih financiranja razvoja oziroma širitve elektroenergetskega omrežja in sklenitvi pogodbe po 73. členu ZPNačrt.

Povsem enako velja za vpisovanje pravice služnosti v zemljiško knjigo, saj je izvajalec GJS SODO družba SODO in ne družba Elektro Ljubljana. Zato menim, da lahko občina zgolj družbi SODO odobri vpis

²⁰ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09.

²¹ Uradni list RS, št. 93/08.

²² Uradni list RS, št. 39/07.

pravice služnosti za dostop do infrastrukture za izvajanje GJS SODO v zemljiško knjigo. Naj pa opozorim, da je Računsko sodišče Vladi RS v revizijskem poročilu Ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb²³ naložilo izvedbo popravljajnih ukrepov, ki naj bi zagotovili, da se služnosti vpisujejo v korist države ali občine, saj morata država oziroma občina zagotavljati izvajanje GJS, ter da se vzpostavi možnost vsakokratnega izkoriščanja služnosti v korist izvajalca GJS. Torej bi se tudi v primeru že spremenjene zakonodaje dala možnost izkoriščanja služnosti družbi SODO. Vlada RS je v odzivnem poročilu²⁴ navedla, da bo do konca leta 2012 obravnavala predlog Zakona o omrežjih gospodarske javne infrastrukture, v katerem naj bi uredila problematiko služnosti pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb ter vzpostavila tudi novo stvarno pravico, ki bo omogočala vpis lastnine na tej infrastrukturi.

Naj le opozorim, da bi morebitno (brezplačno) prenašanje lastništva infrastrukture ali omogočanje kakršnihkoli drugih koristi elektro podjetjem, ki so delno v zasebni lasti (kot npr. družba Elektro Ljubljana), lahko pomenilo tudi nedovoljeno državno pomoč, vsekakor pa ravnanje v nasprotju z določili veljavnih predpisov.

Lep pozdrav!

Samir Jereb,
vrhovni državni revizor



V vednost:

1. Ministrstvu za infrastrukturo in prostor,
Langusova ulica 4, 1535 Ljubljana
- priporočeno;
2. Javni agencija Republike Slovenije za energijo,
Strossmayerjeva ulica 30, 2000 Maribor
- priporočen;
3. Elektru Ljubljana d. d.
Hajdrihova 2, 1000 Ljubljana
- priporočeno;
4. SODO, d. o. o.
Minařikova ulica 5, 2000 Maribor
- priporočeno;
5. arhivu, tu.

ODP: 19. 7. 2012 R/J

²³ št. 320-4/2010/54 z dne 17. 8. 2011.

²⁴ Glej povezno poročilo Računskega sodišča št. 320-4/2010/61 z dne 27. 12. 2011.