

Taksa na emisije ogljikovega dioksida v Sloveniji – Uredba iz leta 1998

OBREMENJEVANJE OKOLJA, DAVKI IN TAKSE

Dovoljeno onesnaževanje: po katerem načelu?

Obremenjevanje okolja z dejavnostmi, ki ne prinašajo nobenih koristi, lahko preprosto prepovemo, tako kot je marsikje prepovedano kaditi na javnih krajih. Pri obremenjevanju okolja z gospodarskimi dejavnostmi pa je treba poiskati kompromis med koristnostjo onesnažujoče dejavnosti in škodo, ki jo povzroča. Klasični način omejevanja onesnaževanja je prepoved izpustov, ki koncentracijo škodljive snovi povečajo nad določeno vrednost. To je uporabno, kadar gre za onesnaževanje z omejenimi, krajevnimi posledicami. Poleg še dovoljene koncentracije je predpisana tudi višina dimnika, tako da je koncentracija škodljive snovi tam, kjer se dim dotakne tal, zaradi razpršitve že manjškodljiva. V predpisu o največji dovoljeni koncentraciji je izrecno navedena tudi predpostavka o sorazmernosti med celotnim izpustom škodljivih snovi in koristnostjo dejavnosti. Večja količina izpusta, denimo dimnih plinov, pri isti koncentraciji lahko pomeni večjo celotno količino sproščene škodljive snovi, vendar je to opravičljivo, če je pričakovana korist sorazmerna s količino izpusta.

Omejevanje koncentracije je normativni način varovanja okolja, ki odpove, ko se škodljive snovi v prostoru kopičijo in ko je celotno onesnaževanje že tolikšno, da ogroža vse območje. Ko onesnaževalci niso več dovolj daleč vsaksebi in ko se škodljive snovi iz okolja

¹ Avtor je prepričan, da je trg mehanizem, ki ga je izumilo človeštvo, in da ga marsikdaj koristno uporablja. Uporaba tržnega mehanizma ni vedno zavestna, zato se pojavljajo sintagme kot na primer "podivjana tržna logika", bodisi kot posledica nerazumevanja omejene uporabnosti tržnih mehanizmov ali kot pomanjkanje spoznanja, da trg deluje le v kontekstu civilizacije, ki ga podpira z zavestnimi in drugimi družbenimi instrumenti v okviru delujočega sistema oblasti.

² Tomšič M., Klemenc A.: Globalni trendi v sodobni energetiki, K novemu samorazumevanju energetike, Časopis za kritiko znanosti (ČKZ 1996, no. 180–181), 79–121.

³ Pravočasen in berljiv uvod v tržne mehanizme pri varovanju okolja je priskrbel B. Radej z izdajo knjige "Onesnaževanje naprodaj", 1994, glej reference na koncu.

⁴ Radej, B.: Onesnaženje naprodaj, Zavod RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, 1994.

⁵ Market-Based Instruments in Development Policy in Developing Countries, 402/95 – 12 e PVI, (39 strani), Eschborn 1995.

⁶ Zakon o varstvu okolja (ZVO, Ur. l. 32/93) v Sloveniji predvideva različne dajatve v zvezi z obremenjevanjem okolja, med drugim na splošno "ekološki davek" (10. člen). Podrobneje je v 80. členu predvidena uvedba takse na obremenjevanje vode, tal, zraka in ustvarjanje

ne izločajo dovolj hitro, moramo omejiti celotno količino izpuščanja škodljivih snovi, ne glede na koncentracijo posamičnega izpusta.

Kadar hočemo omejiti celotno količino škodljivih snovi, se znajdemo pred novimi dvomi. Odločiti se moramo, kdo bo še smel onesnaževati in koliko škodljive snovi bo smel izpuščati. Odločitev pogosto temelji na "zgodovini": kdor je onesnaževal prej, lahko onesnažuje tudi v prihodnje. Tako načelo pa ni zadovoljivo, saj je lahko povsem v nasprotju z gospodarsko učinkovitostjo. Onesnaževanje se ohranja kot privilegij starih dejavnosti. V skrajnem primeru bi bilo celo nemogoče nadomestiti stare dejavnosti z novimi, četudi bi prinašale večje blagostanje in bi manj onesnaževale okolje.

Večino dejavnosti v sodobnih družbah urejajo tržni mehanizmi¹ (glej tudi [2]). Te mehanizme je mogoče uporabiti tudi pri onesnaževanju, vendar je treba pri tem razumeti, da ne gre za "trgovanje s smrtjo", kot se je zapisalo senzacionalističnemu novinarju, ampak za mehanizem, s katerim lahko natančneje poiščemo ravnovesje med škodljivostjo in koristnostjo³ [4, 5].

Tržni mehanizmi implicirajo tudi decentralizirano optimizacijo namesto centraliziranega in v praksi pogosto arbitrarnega odločanja.

Takse: koliko zbranega denarja naj se povrne za varovanje okolja?

Takso⁶ na onesnaževanje okolja lahko uporabimo na dva načina: za nabiranje sredstev, potrebnih za odstranjevanje posledic onesnaževanja⁷, ali kot instrument, s katerim decentralizirano, prek odločitev subjektov, ki se ravna po ekonomski logiki, zmanjšamo onesnaževanje na sprejemljiv obseg. Kateri izmed obeh vidikov delovanja takse bo pomembnejši, je odvisno od narave problema. Če so na voljo primerni ukrepi za odstranjevanje ali kompenzacijo posledic onesnaževanja, ki jih je najbolje spodbujati s proračunskimi intervencijami, je primerno, da se sredstva zberejo in namensko uporabijo.

Številni zgledi onesnaževanja so taki, da se za proračunske kompenzacijske ukrepe ne odločimo, ker bi bili preveč razpršeni in administrativno neučinkoviti. Značilno je onesnaževanje zraka z žveplom in drugimi sestavinami dimnih plinov. Škodo, na primer zdravstvene motnje zaradi foto-smoga ali pospešeno korozijo, oškodovancem praviloma ne povrnemo, še manj smiselno pa bi bilo sredstva, zbrana s taksami, vračati onesnaževalcem. Funkcija takse v takem primeru ne more biti zbiranje denarja za nadomestila, saj jih ni. Taksa naj bi neposredno odvrčala onesnaževalce od škodljivega početja. Namensko vračanje zbranega denarja za okoljevarstvene namene je lahko upravičeno, vendar ga logika delovanja takse ne zahteva v vsakem primeru.

Subvencioniranje zmanjšanja onesnaževanja pri onesnaževalcih je v protislovju z okoljsko takso kot ukrepom za uravnavanje obsega

onesnaževanja, oziroma v enakem razmerju kakor sta si “korenček” in “palica”. Pristopa sta nasprotna, saj s takso od onesnaževalcev zbiramo denar, pri drugem pa onesnaževalcem denar dajemo, da bi zmanjšali onesnaževanje. Čeprav sta oba mehanizma skoraj vedno uporabljena hkrati, nas ne sme zavesti, da bi ju nujno povezovali v (namišljeno) dilemo: “Kolikšen del denarja, zbranega s taksami na onesnaževanje, se vrača za ukrepe varovanja okolja?” Dejansko sta to mehanizma z zelo različno logiko delovanja, bolj po naključju kot po pravilu se bosta oba denarna tokova ujemale.

Zahteva, naj se večina denarja, zbranega z obdavčenjem onesnaževanja, iz proračuna vrne za namene varovanja okolja, je tudi v nasprotju s predlogi o “zeleni davčni reformi”. Osnovna zamisel zelene davčne reforme je veliko širša od zbiranja denarja za okoljske namene, pa tudi mehanizmi in učinki, na katerih temelji, so povsem drugačni od proračunske logike razdeljevanja denarja za okoljske namene⁸ [9]. Okoljska taksa kot samostojni mehanizem bo, če naj izdatno deluje na onesnaževalce, davčni instrument, s katerim se bo zbralo veliko denarja. Sodobna država ne pobira več le “desetine”, ampak v evropski tradiciji že kar več kot 40 % nove vrednosti (domačega proizvoda). Okoljske takse bodo v tem pogledu dobrodošel prispevek k različnim načinom zbiranja denarja.

Ena ključnih protislovij okoljske davčne reforme je, kako dovolj obremeniti onesnaževalce in hkrati ne preveč prizadeti konkurenčnost proizvodnje. Struktura uredbe o taksi na emisije CO₂ v Sloveniji iz leta 1998 uresničuje enega izmed možnih pristopov reševanja omenjene težave: oprostivte, predvsem za gospodarske dejavnosti.

Taksa ali trgovanje z dovoljenji za onesnaženje?

Taksa na onesnaževanje je ekonomski instrument, ker računa, da se bodo onesnaževalci odzvali na osnovi ekonomske logike¹⁰. Vendar višino takse določa oblast (vlada), v najboljšem primeru na osnovi analize o potrebni višini takse za določen odziv. Ne moremo pa trditi, da je taksa sama tržni instrument, saj se višina takse ne prilagaja samodejno razmeram na “trgu” onesnaževanja.

V praksi je že bil preskušen tudi tržni način uravnavanja onesnaževanja [4, 5]. Na trgu onesnaževalci nastopajo z dovoljenji za onesnaževanje, ki jim ceno določa ponudba in povpraševanje. Prve take poskuse so opravili v ZDA in Čilu in jih štejejo za uspešne.¹¹ Trgovanje z onesnaženjem se bistveno razlikuje od trgovanja z drugim blagom: povpraševanje po čistem okolju se vedno oblikuje posredno. Največkrat nastopa država v imenu varstva okolja, kot “čistega okolja”.

odpadkov. Sicer je v mednarodni praksi bolj uveljavljena uporaba pojma “davek” (tax).

⁷ *Ali izravnavanje posledic onesnaževanja, na primer estetsko urejanje okolja.*

⁸ *FÖS, Fördergesellschaft Ökologische Steuerreform, Hamburg; <http://www.umwelt.de/foes>*

⁹ *Stimulating Innovations, Competitiveness and Jobs, The New Way to an Ecological Tax Reform in Germany and Europe, 1998, Förderverein Ökologische Steuerreform, Hamburg, DE.*

¹⁰ *Ekonomsko se odzivajo subjekti, ki sicer tekmujejo na enem ali več trgih in ki morajo za svoj obstoj ali uspešnost na teh trgih izkazovati nizke stroške. Taksa ne bo delovala na subjekte, ki se ne odzivajo ekonomsko; predvsem gre za subjekte, ki stroške lahko prenesejo na koga drugega, na primer proračunski porabniki v upravi, šolstvu, vojski itd., in za “politične tovarne”, ki ne delujejo po ekonomski logiki.*

¹¹ *Eden izmed problemov, na katerih so zamisel preizkusili, je bilo zmanjševanje vsebnosti svinca v bencinu. Rafinerije niso bile v enakem položaju: nekatere so bile sposobne hitro preiti na izdelavo visoko oktanskih goriv z zmanjšano vsebnostjo svinca, druge pa ne. S prenosnimi dovoljenji za vsebnost svinca v bencinu se je v medsebojnem pogajanju rafinerijskih podjetij našla “optimalna” pot do zmanjšanja celot-*

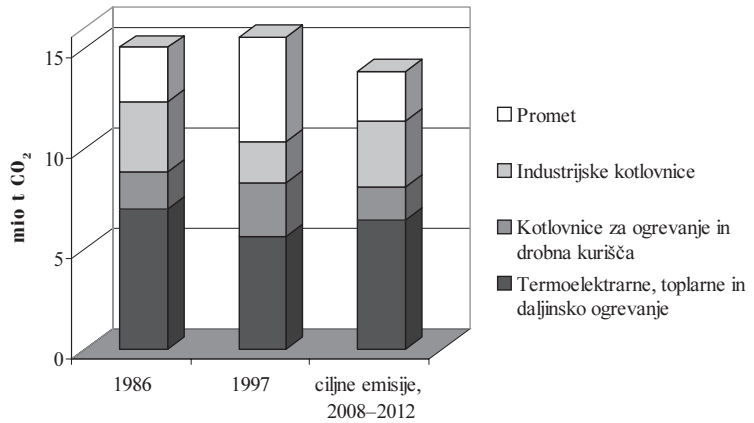
nih emisij. Opazovalce tega zgleđa včasih moti, da je država odigrala pomembno vlogo pri nadzoru "avtonomnega" tržnega procesa, morda zato, ker prezrejo, da je trgovanje mogoče le v navzočnosti avtoritete, civilizacijske (osnovna pravila poštenega trgovanja) ali pa bolj očitne, kot je tržni red, ki ga vzdržuje bodisi splošna državna oblast ali pa dogovorjena avtoriteta, npr. borzna hiša.

¹² Ocenjujejo, da emisije CO₂ glede na toplogredni učinek predstavljajo okoli 70 % TGP.

¹³ Tržna postavitev problema je omenjena kot možni ideal le v tem smislu, da obeta dosega nje cilja z minimalnimi stroški.

¹⁴ Letnica je bila izbrana naknadno, ko je bilo ugotovljeno, da so bile v tem letu emisije največje.

¹⁵ Obdobje pet let okoli leta 2010 je določeno zaradi vremenskih in statističnih vplivov, ki za posamezno leto lahko povzročijo nekajodstotne premike.



Slika 1: Grafčni prikaz dejanskih in ciljnih emisij CO₂

Razdelitev emisij v ciljnem letu: linearno zmanjšanje emisij izhodiščnega leta.

Pri emisijah toplogrednih plinov (TGP) oziroma posebej CO₂, ki je najbolj množični TGP¹², so okoliščine primerne za tržno uravnavanje. Znana je celotna količina CO₂, ki jo smejo emitirati subjekti v Sloveniji glede na obveznosti, sprejete v Kiotu decembra 1997 (glej sliko 1). Idealno tržno postavitev problema¹³ pa onemogoča prav zapletenost razmer, tako zaradi težav prilagajanja subjektov v kratkem času kakor tudi zato, ker se velik del subjektov ne vede po ekonomski logiki; najbolj pa verjetno zaradi pomanjkanja razumevanja pomena tržnega uravnavanja vedenja.

PROBLEM EMISIJ CO₂ V SLOVENIJI

Slovenija je podpisnica protokola iz Kiota. V okviru Aneksa I se je obvezala, da bo v primerjavi z letom 1986¹⁴ v obdobju 2008–2012¹⁵ zmanjšala emisije TGP za 8 %. Kako zahtevna je ta obveza, ponazarjata Tabela 1 in slika 1. Celotne emisije so se od leta 1986 do leta 1997 povečale za 3 %, tako da bi se od leta 1997 do ciljnega obdobja morale zmanjšati za 11 %. Sedaj (1998/1999) še prevladuje povečanje emisij v večini sektorjev.

Tabela 1: Podatki o emisijah CO₂ iz porabe fosilnih goriv za izhodiščno leto 1986, leto 1997 ter ciljne emisije za zadostitev obvez iz Kiotskega protokola

	emisije 1996	emisije 1997	Ciljne emisije v obdobju 2008/2012
		1000 ton	
Termoelektrarne, toplarne in daljinsko ogrevanje	6.987	5.615	6.428
Kotlovnice za ogrevanje in drobna kurišča	1.846	2.676	1.698
Industrijske kotlovnice	3.543	2.081	3.260
Promet	2.678	5.202	2.464
SKUPAJ	15.054	15.475	13.850

Vir: Bilten Okolje&prostor, Ministrstvo za okolje in prostor, št. 44, december 1998,

Tabela 1 in slika 1 podajata tudi približek ciljnih emisij po sektorjih v obdobju 2008–2012. Predvideno je linearno zmanjšanje za 8 % za vsak sektor. Ta izhodiščni predlog ministrstva za okolje in prostor se bo gotovo spremenil med nadaljnjo obdelavo operativnega načrta za izpolnitev obveze iz Kiota.

Malo verjetno je, da bo mogoče in smiselno zmanjšati porabo goriv v prometu kar za polovico, čeprav je del hitrega povečevanja porabe goriv mogoče pripisati nakupom goriva za vozila v tranzitu oziroma "bencinskemu turizmu".

Tabela 2 podaja letno povečanje emisij po sektorjih. Sektorji so v tej tabeli nekoliko drugače razvrščeni v skupine kakor v prejšnji. Celotno obdobje med letoma 1986 in 1997 moramo seveda ločiti na dve podobdobji. Do leta 1991 je splošno zmanjševanje gospodarske dejavnosti povzročilo tudi zmanjševanje emisij, v povprečju za 3,3 % na leto, od tega najbolj v industriji (za 8,2 % na leto), v prometu pa kljub vsemu zaznamo povečevanje emisij CO₂ (2,1 % na leto). Po obratu leta 1991 se emisije v povprečju zopet povečujejo, razen v industriji, kjer se zmanjšuje kurjenje fosilnih goriv in s tem emisij CO₂ tako neposredno za tehnološke namene (– 2 % na leto) kakor tudi v industrijski energetiki (– 1,7 % na leto).

Prav skokovito pa se povečuje poraba goriv v prometu, v celotnem obdobju se je povečala za kar 9,4 % na leto. V tej tabeli so pod "Energetiko*" skupaj prikazane emisije iz osrednjega sistema oskrbe z energijo (elektroenergetika itd.), krajevnih sistemov in posamična raba goriv za ogrevanje in podobno, kar tabela 1 prikazuje ločeno v dveh skupinah. Emisije iz širše opredeljene energetike so se v prvem obdobju zmanjšale za 3,5 % na leto, v drugem obdobju pa so

se povečale za 2 % na leto, vendar so bile v celoti leta 1997 za 6 % manjše kakor leta 1986. Torej je po proporcionalni delitvi ciljev v tej širši skupini treba doseči še znižanje za 2 %.

Tabela 2: Emisije v letih 1986, 1991 in 1997 in povprečno povečevanje emisij CO₂ na leto v obdobjih, po sektorjih

	Emisije CO ₂ na leto tisoči t			Povprečna letna rast (%)	
	1986	1991	1997	1986 -1991	1991 -1997
Energetika*	8833	7376	8291	-3,5	2,0
Promet	2678	2968	5102	2,1	9,4
Industrijska energetika	3543	2310	2081	-8,2	-1,7
Tehnološki procesi	608	600	530	-0,3	-2,0
SKUPAJ	15.662	13.254	16.004	-3,3	3,2

*Termoelektrarne, toplarne, kotlovnice za ogrevanje in drobna kurišča

Vir: podatkov o emisijah: Okvirna strategija izpolnjevanja obveznosti, izhajajočih iz Kiotskega protokola, MOP, Ljubljana, 7. septembra 1998. Vsota emisij CO₂ za leto 1997 se znatno razlikuje od podatka v tabeli 1. Razlika je verjetno v oceni emisij iz industrijske energetike, vendar je kljub poizvedbam ostala nepojasnjena.

Ocena težavnosti doseganja obveze o zmanjšanju emisij CO₂ iz fosilnih goriv je kvalitativno po sektorjih naslednja: emisije iz energetske porabe goriv – za ogrevanje, tehnološke potrebe in proizvodnjo električne energije – se zmanjšujejo. Pri podsektorjih se povečujejo le emisije iz kotlovnice za ogrevanje in z individualnih kurišč ter v storitveni dejavnosti. Te spremembe so zmerne. V energetiki brez prometa je na splošno odzivnost na cenovne vplive precejšnja, zato je tu mogoče računati na izdaten vpliv ekonomskih instrumentov, kot je taksa na emisije.

Poraba goriv v prometu se je v zadnjem obdobju skokovito povečevala, nekoliko se je umirila le na prehodu z leta 1996 na 1997, vendar se je leta 1997 v primerjavi z letom 1986 v celoti povečala kar za dvakrat. Zmanjšanje porabe goriv v prometu in s tem zmanjšanje emisij v okvir zastavljenega cilja bi zahtevalo odločne ukrepe, ki verjetno niso smotrni. Že omejitev rasti in delno zmanjšanje bo zahtevalo zahteven in zapleten program. Obsegal bo dodatno obdajanje goriv, ki bo moralo biti precej večje kakor v ožji energetiki, vendar bo to le eden od dejavnikov; verjetno bo treba korenito spremeniti prometno politiko, zlasti v mestih, in zagotoviti bistveno učinkovitejšo rabo vozil, verjetno na ravni povprečne porabe 4–5 litrov goriva na 100 km (današnje povprečje je okoli 10 litrov na 100 km).

UREDBA O TAKSI NA EMISIJE CO₂ IZ LETA 1996

Slovenska vlada je na osnovi pooblastila, ki ji ga daje zakon o varstvu okolja¹⁶ glede uvedbe taks na onesnaževanje, novembra 1996 sprejela “Uredbo o taksi za obremenitev zraka z emisijo ogljikovega dioksida” (Uredba 1996). Ta je začela veljati 1. januarja 1997¹⁷. Uredba iz leta 1996 je bila dvakrat dopolnjena s popravki¹⁸. To povečanje takse je povzročilo zahteve po korenitih spremembah uredbe, kar bomo opisali v nadaljevanju. Uredba iz leta 1996, hkrati s povišanjem stopnje leta 1998, je v strokovni literaturi opisana in komentirana [¹⁹]²⁰.

Osnovna višina takse v citirani uredbi iz leta 1996 je bila določena na 1 tolar na enoto onesnaženja. Enota onesnaženja je 1 kg/CO₂, torej je bila višina takse okoli 5,5 EUR/t CO₂. V uredbi je priložena tabela, ki opredeljuje onesnaženje glede na količino goriva²¹. Obdavčena je lahko količina porabljenega goriva, torej obdavčenje temelji na običajni predpostavki, da se celotna količina ogljika iz goriva sprosti v ozračje v obliki ogljikovega dioksida.

Uredbo kvalitativno opredeljujejo tudi naslednja določila:

II. Neobdavčeno je kurjenje lesa in vseh drugih oblik biomase.

III. Takso za porabo premoga v elektrarnah naj bi začeli plačevati 1. januarja 2004 (sedem let po uveljavitvi uredbe).

V primerjavi z izhodiščno stopnjo (100 %), ki velja na splošno za goriva in sežiganje vseh drugih organskih snovi, so predvidene naslednje izjeme:

XII. Taksa se je plačevala v višini 30 % od osnove za premoge, ki so se uporabljali za sproizvodnjo toplotne in električne energije, če je bil skupni izkoristek večji od 55 %, oziroma po stopnji 50 % od osnove, če je bil skupni izkoristek večji od 33 %.

XIII. Na sosežig organskih spojin in sežig v sežigalnicah odpadkov se je plačevala taksa v višini 50 % od osnovne višine.

Uvedbe in uporabe takse v javnosti ni pospremila opaznejša propagandna akcija. Tudi obveznosti za zmanjševanje emisij TGP v tistem času še niso bile določene, vendar so bile pričakovane glede na stališča, ki so prevladovala v Evropski uniji.

Pomen uredbe iz leta 1996 je:

– pionirska uvedba takse na emisije CO₂, in

– zagotovitev proračunskega vira, ki je povezan z okoljsko problematiko.

Glede na način zbiranja gre za davčni vir, saj je za zbiranje pristojno ministrstvo za finance, vendar ministrstvo za okolje in prostor opravlja administrativna dela pri pobiranju takse.

Markovičeva in Schlegelmilch [19, str. 326] sta mnenja, da je bila taksa namenjena predvsem zagotovitvi proračunskega vira za nekatere ekološke sanacije, saj višina takse ni mogla pomembneje

¹⁶ Zakon o varstvu okolja, ZVO, Ur. l. št. 32/93 in 1/96, 80. člen.

¹⁷ Uredba o taksi za obremenjevanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida, Ur. l. št. 68/96, str. 5874–5875.

¹⁸ Spremembe uredbe o taksi ... (CO₂), Ur. l. št. 2/97, str. 193, in 5/97, str. 493.

¹⁹ Markovič-Hribernik T. in K. Schlegelmilch: “Green Budget Reform in Slovenia, Case Study”, str. 291–445 v “Green Budget Reform in Europe”, K. Schlegelmilch (ed.), Springer, 1999.

²⁰ V citiranem delu so uredbi o taksi na CO₂ posvečene strani 317–326.

²¹ V tabeli je napaka: usebnost ogljika v zemeljskem plinu je podcenjena za 30 %. V uredbi iz lanskega leta je tabela brez te napake, vendar je plinom (zemeljski in TNP) priznan splošni popust v višini 30 %.

²² *Sprememba uredbe o ... CO₂, Ur. l. 24/98, str. 1571, uveljavljena naslednji dan po objavi v Uradnem listu, 28. 3. 1998.*

²³ *Uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe o taksi za obremenjevanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida, Ur. l. 65/98, str. 4935–4937.*

²⁴ *Državni sekretar na ministrstvu za okolje in prostor, mag. Radovan Tavzes, je v objavljeni izjavi za tisk (Intervju državnega sekretarja mag. Radovan Tavzesa za Gospodarski vestnik (F. Dovč), julij 1998) potrdil, da je pri ukrepu povečanja takse šlo predvsem za fiskalni motiv.*

vplivati na obseg ali strukturo porabe. Prihodki od te takse sicer niso bili namensko izločeni iz celovitega proračuna, vendar je samostojni davčni vir pomemben argument v proračunskih pogajanjih med ministrstvi.

K NOVI UREDBI O EMISIJAH CO₂ LETA 1998

Povečanje takse marca 1998

S kratko uredbo²², ki je le spremenila višino takse za enoto obremenitve nominalno za trikrat v primerjavi z uredbo 1996 (na 3 SIT/kg CO₂, okoli 16,1 EUR/t CO₂) je vlada sprožila proces temeljite prenove uredbe 1996. S spreminjevalnimi določili²³ je dejansko spremenjen celotni mehanizem delovanja takse.

Podrobni vzroki za trikratno povečanje takse niso znani, verjetno pa je šlo za kombinacijo naslednjega:

- želje po večjem prilivu v proračun in
- spoznanja, da je bila dotedanja raven takse nezadostna, da bi dosegla potrebne učinke.

Verjetno sta ministrstvo za finance in ministrstvo za okolje in prostor brez težav dosegla soglasje²⁴. Za ministrstvo za okolje je večji proračunski priliv zaželen, saj je posredni argument za proračunsko porabo za okoljske namene. Poleg tega je bil nekaj mesecev prej, decembra 1997, parafiran protokol v Kiotu. Na konferenci v Kiotu je gotovo prevladovala ocena, kot povprečna ocena številnih študij, da bodo znašali stroški za zmanjševanje emisij CO₂ na zahtevano raven v povprečju okoli 10 do 20 EUR/t CO₂. Čeprav za Slovenijo še ni bila izdelana natančna študija, je verjetno, da je tudi pri nas potrebna spodbuda te velikosti. Predlagana višina 3 SIT/kg CO₂ (16,1 EUR/t CO₂) je v območju pričakovanega razpona.

Tabela 3 podaja stanje cen in davkov ob začetku meseca uveljavitve nove uredbe, z upoštevanjem takso 3 SIT/kg CO₂. Ne dosti drugačne cene so veljale tudi takoj po trikratnem povečanju takse marca istega leta.

Tabela 3: Cene energije z davki v Sloveniji leta 1998, tekoče cene
1. septembra 1998

	Cena brez davka	Prometni davek	CO ₂ taksa	Prodajna cena	Prometni davek v prodajni ceni	CO ₂ taksa v prodajni ceni	CO ₂ taksa
	SIT/GJ	SIT/GJ	SIT/GJ	SIT/GJ	%	%	SIT/kWh
Motorna goriva							
Bencin, neosvinčen (NMB 95)	1138	1985	213	3336	59,5	6,4	0,77
Bencin, osvinčen (MB 98)	1125	2523	213	3861	75,6	5,5	0,77
Dieselsko gorivo (D-2)	855	1699	215	2769	50,9	7,8	0,77
Goriva za gospodinjstvo							
Zemeljski plin, gospodinjstva	1208	60	117	1385	4,3	8,4	0,42
Kurilno olje, EL	824	338	216	1378	24,5	15,7	0,78
Rjavi premog, gospodinjstva	1126	225	293	1644	13,7	17,8	1,05
Lignit, gospodinjstva	942	188	245	1375	13,7	17,8	0,88
Goriva za gospodarstvo							
Zemeljski plin, gospodarstvo	672	34	117	823	4,1	14,2	0,42
Kurilno olje, EL	824	338	216	1378	24,5	15,7	0,78
Težko kurilno olje	498	224	233	955	23,5	24,4	0,84
Utekočinjen naftni plin	717	36	132	885	4,1	14,9	0,48
Rjavi premog, gospodarstvo	806	0	293	1099	0,0	26,7	1,05
Lignit, gospodarstvo	710	0	245	955	0,0	25,7	0,88

Vir: Potenciali zmanjševanja emisij toplogrednih plinov za IPCC sektor energetika – pregled in analiza ukrepov, A. Urbančič in drugi, IJS-DP-7953, december 1998.

Pri motornih gorivih je delež takse v končni ceni le od 6,4 do 7,8%, predvsem pa je CO₂ taksa znatno nižja od prometnega davka (akcize). CO₂ taksa je za bencin znašala okoli 6,6 SIT/l pri prodajni ceni 103 (neosvinčeni) oziroma 119 SIT/l (osvinčeni bencin), pri čemer pa je bil znesek prometnega davka od 46 do 63 SIT/l. Ker ima vlada pooblastilo, da poveča ali zmanjša prometni davek za polovico, je lahko že pred uveljavitvijo (povečane) CO₂ takse ali po njej vlada z vsakokratno odločitvijo o višini prometnega davka mnogo bolj vplivala na končno ceno motornih goriv, kot na to ceno vpliva s CO₂ takso.

Taksa na emisije CO₂ pri motornih gorivih ni bistvena sestavina davčne politike, celo ni zaznavna. Zato v nadaljnjem vpliva takse na CO₂ v prometu ni treba podrobno obravnavati.

Pri gorivih za gospodinjstva in gospodarstvo so razmere drugačne. Taksa je izdatna, do 24,4 % za težko kurilno olje, in tudi precej diferencirana. V gospodinjstvu je opazno izboljšanje konkurenčnosti za zemeljski plin v primerjavi s kurilnim oljem (za 7,3 %). V gospodarstvu je bil že prej zemeljski plin bistveno ugodnejše gorivo od

²⁵ MOP je prvi osnutek večjih sprememb pripravilo junija 1998 in jih neformalno dalo na vpogled zainteresirani javnosti. Podoben mehanizem za preusmeritev sredstev za plačilo takse v sanacijske ukrepe v podjetju je uveljavljen pri onesnaževanju voda z Uredbo o taksi za obre-menjevanje vode (Uradni list RS, št. 41/95, 44/95, 8/96). Ta uredba je dala nekatere pozitivne rezultate. Slabosti navedenega načina so predvsem v tem, da oprostitev takse ni količinsko povezana z učinki ukrepov, ampak le z odstotkom predračunske vsote, ki ga lahko predstavlja oprostitev takse.

²⁶ Center za energetska učinkovitost IJS, vodja mag. Boris Selan, vodja skupine za sistemske študije prof. dr. Mihael-Gabrijel Tomšič, vodilna strokovna sodelavka za strategije CO₂ mag. Andreja Urbančič in drugi.

²⁷ Ukrep deluje enakomerno, če vsak zavezanec občuti enako ceno za spremembo emisij

ekstra lahkega kurilnega olja. Še pomembneje se je spremenilo razmerje med zemeljskim plinom in težkim kurilnim oljem, najpomembnejšima konkurenčnima gorivoma za industrijo.

Alternative ob povišanju takse

S trikratnim povečanjem takse je uredba 1996 dobila povsem nove razsežnosti. Prej je delovala predvsem kot (manjši) dodatni proračunski vir, ki je posredno utemeljeval izdatke za varstvo okolja. S tolikšnim povečanjem pa je prizadela predvsem industrijske porabnike z visokim deležem stroškov goriv v celotni dodani vrednosti (papirništvo, industrija gradbenega materiala, bazna kemija), pa tudi gospodarnost proizvodnje električne energije iz soproizvodnje elektrike in toplote. Za soproizvodnjo se je znatno povečala cena goriv, vrednost proizvedene električne energije pa se ni spremenila. V elektrogospodarstvu zaradi splošne oprostitve (v uredbi 1996 do leta 2004) proizvodnja zaradi emisij CO₂ namreč ni obremenjena s takso, niti se ni ustrezno povečalo obdavčenje električne energije.

Povečanje takse za trikrat je pri odjemalcih povzročilo precejšnje nezadovoljstvo. Posebej kritično je bilo vodstvo podjetja Termo Škofja Loka. To podjetje namreč kot energent uporablja uvoženi antracit, proizvod, mineralna volna za izolacijo, pa ima energetska- varčevalni pomen tudi v Sloveniji, čeprav veliko večino proizvodnje izvozijo.

Na ministrstvu za okolje in prostor so v teh razmerah predvideli spremembe uredbe. V zainteresirani javnosti, predvsem v krogu industrijskih porabnikov, je bilo slišati tudi zahteve, naj se višina takse zniža vsaj na prejšnjo mero (1 SIT/kg CO₂). Z vrnitvijo višine takse na prejšnjo raven bi se izničili pričakovani učinki glede zmanjševanja emisij, ki jih je mogoče doseči predvsem:

- s povečanjem učinkovitosti rabe energije ali
- z zamenjavo goriv s takimi, ki vsebujejo manj ogljika (npr. plinasta in tekoča goriva namesto premoga).

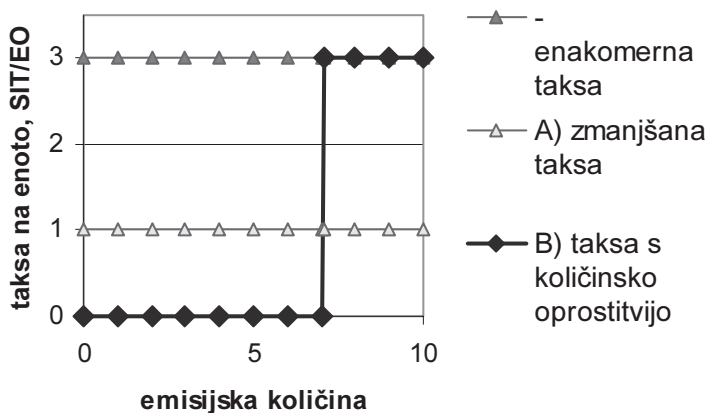
Priprave za spremembo uredbe na ministrstvu za okolje in prostor so predvidevale diferencirana znižanja stopnje takse glede na vrsto dejavnosti in gorivo ter možnosti izrabe bremena takse za sanacijo v proizvodnji²⁵. Strokovna skupina na Inštitutu "Jožef Stefan", ki projektno obdeluje vprašanja strategij za omejevanje emisij CO₂ v Sloveniji²⁶, je pripravila nekaj predlogov za drugačno reševanje razmer. Skupna misel teh predlogov je bila, naj bi se čim bolj ohranil usmerjevalni učinek takse, v negativnem (preprečevalnem) in pozitivnem (spodbujevalnem) delu, pri tem pa naj taksa deluje na vse subjekte čim bolj enakomerno. Le enakomerno delovanje ekonomskega ukrepa na vse subjekte prispeva k iskanju skupnega, nacionalnega optimuma²⁷.

Na nastajanje uredbe 1998 so pomembno vplivala tudi številna posvetovanja, nekaj je bilo tudi širših, med ministrstvom za okolje in

prostor (državni sekretar mag. R. Tavzes) in predstavniki iz gospodarstva neposredno ali v Gospodarski zbornici Slovenije.

Količinska dovoljenja za oprostitve takse ali proporcionalno zmanjševanje takse

Problem, ki naj bi ga rešila sprememba uredbe, je, kako ohraniti usmerjevalni učinek takse, hkrati pa zmanjšati fiskalno obremenitev prizadetih odjemalcev, predvsem podjetij z visokim deležem energije v stroških poslovanja. Rešitev in ena izmed ključnih značilnosti uredbe 1998 so količinska dovoljenja za nakup (porabo) goriva, ki ni obremenjeno s takso²⁸, tako za goriva, ki jih uporabljajo v tehnološke namene v gospodarstvu kot tudi za proizvodnjo električne energije in toplote.



Slika 2: Prikaz učinka dveh različic zmanjšanja fiskalnega bremena takse

Slika 2 prikazuje primerjavo dveh načinov zmanjšanja bremena: A) proporcionalno zmanjšanje takse (s 3 SIT/kg CO₂ na 1 SIT/kg CO₂) in B) nezmanjšano višino takse, toda s količinsko oprostitvijo. Fiskalno oziroma stroškovni učinek obeh sprememb je enak, če je količinska oprostitvev enaka (100 – x), pri čemer je x proporcionalno zmanjšani delež takse. V prikazanem in realno upoštevanem zgledu je stroškovni učinek pri zavezancih za plačilo takse enak, če se zniža takse na 33 % prvotne stopnje (3 SIT/kg CO₂) ali če se uveljavi količinsko oprostitvev za 67 % porabljenega goriva.

Obe različici se razlikujeta po usmerjevalnih učinkih – različno vplivata na odločitve porabnikov energije o izboljšavah. Če uporabimo različico ukrepa z zmanjšanjem plačila za enoto emisij CO₂ (različica A), bo tehnična izboljšava (na primer izboljšanje zgorevanja), ki zmanjša porabo goriva za enoto (1 kg emisije CO₂), prinesla prihranek 1 tolar. Če pride do količinske oprostitve (varianta B), pa bo ista izboljšava prinesla prihranek 3 tolarje. Porabnik je v različici A) z zmanjšanjem stopnje takse manj motiviran za ukrepanje.

²⁸ Izhodiščna zasnova količinskega namesto proporcionalne oprostitve je bila razvita v korespondenci oziroma na delovnih srečanjih med ministrstvom za okolje in prostor (državni sekretar mag. R. Tavzes s sodelavci) in IJS/CEU (M. Tomšič in sodelavci) junija in avgusta lani. V citiranem intervjuju državnega sekretarja so bile konec julija 1998 napovedane naslednje spremembe uredbe o taksi:

- določanje količine goriva, za katerega se ne plačuje taksa;
 - zmanjšanje osnove za plačilo takse za proizvajalce elektrike v elektrogospodarstvu in zunaj elektrogospodarstva;
 - zmanjšanje obveznosti za plačilo takse za izvedbo sanacijskih programov za zmanjšanje emisij.
- Omenjena je bila tudi možnost prenosa dovoljenj za nakup goriva med posameznimi uporabniki.

²⁹ Taka vezava je pri proizvodnji električne energije, pri kateri je določena oprostitvev za 0,4 oziroma 0,44 kg CO₂ na 1 kWh proizvodnje električne energije.

Različica s količinskimi oprostitvami omogoča tudi različne stroškovne obremenitve za posamezne namene ali gospodarske sektorje ob enakem usmerjevalnem učinku. Če bi posamezne skupine porabnikov želeli različno obremeniti s takso, bi pri različici z zmanjšanjem stopnje takse porabniki goriv občutili različne usmerjevalne učinke. Tisti, ki bi jim takso znižali na 50 % izhodiščne višine (na primer na 1,5 SIT/kg CO₂), bi občutil večjo spodbudo za zmanjšanje emisij kakor tisti, ki bi jim takso znižali na 33 % (na 1 SIT/kg CO₂). Načeloma bi se obe skupini porabnikov različno odločali o ukrepih za zmanjšanje emisij: ukrep, ki bi se prvemu uporabniku (z 1,5 SIT/kg CO₂) zdel gospodaren, se bo drugemu uporabniku (z 1 SIT/kg CO₂) zdel negospodaren. Tako bi se uporabniki iz prve skupine odločali tudi za dražje ukrepe, uporabniki iz druge skupine pa le za cenejše ukrepe. Ker se vsi uporabniki ne bodo odzivali enako, bo tudi celotni učinek različen od optimalnega.

Kako določiti količinske oprostitve?

Formulacija takse s količinskimi oprostitvami rešuje problem ohranitve konkurenčnosti proizvodnih podjetij, ki morajo tekMOVATI s proizvajalci v drugih državah, v katerih na primer ni takse na CO₂, saj je lahko celotno stroškovno breme za posameznega porabnika goriv sorazmerno majhno, usmerjevalni učinek pa velik. Spoprijeti pa se moramo s problemom, kako določiti količinske oprostitve.

Trivialna rešitev bi bila, da bi bil od vsake količine nabavljenega goriva neki del goriva neobdavčen. S tem bi se dejansko vrnili na proporcionalno zmanjšanje. Količinska oprostitvev mora biti neka konstanta, ki ni togo vezana na porabljeno količino goriva. Organizirati je treba delitev količinskih dovoljenj za oprostitvev.

Možni so različni načini delitve dovoljenj za oprostitvev. Dovoljenja za oprostitvev takse imajo finančno vrednost, zato mora biti način delitve količinskih pravic transparenten in nearbitraren. Praktični razmisleki takoj napeljejo na določanje pravice do dovoljenj na osnovi zgodovinskega načela. Tako določanje pravic je praktično preprosto in sorazmerno lahko izvedljivo, vendar se postavlja vrsta vprašanj:

– kaj je z novimi dejavnostmi, ki nimajo “zgodovinske pravice do onesnaževanja”, in

– kako vnovič določati količinske oprostitvev in kako pogosto, saj sčasoma prvotna zgodovinska izhodišča ne bodo več ustrezala.

Premislek pokaže, da ima vsaka avtoreferenčna povezava, povezava s stanjem pri istem porabniku, nekatere slabosti proporcionalnega znižanja – da se namreč usmerjevalni učinek zmanjšuje. Če bi na primer vsako leto vnovič delili dovoljenja kot neki odstotek porabe v preteklem letu, bi bilo najustreznejše vezati obseg dovoljenj na zunanje pokazatelje, na primer na neki zunanji normativ²⁹.

Primerjava s “price cap” regulacijo cen monopolnih dejavnosti

Tu se lahko navežemo na razmisleke o administrativnem nadzoru cen v monopolnih dejavnostih, na primer v energetiki. Zelo primerno je uravnavati rast cen monopolnega proizvajalca upošteva zunanjo referenco, na primer dobro vzdrževani blagovni borzni indeks. Dosti manj ustrezna, a velikokrat uporabljena pa je neposredna metoda nadzora cen, pri kateri skuša nadzorni upravni organ z neposrednim vpogledom določiti dopustne stroške monopolnega proizvajalca. Stroškom dodajo še dopustni dobiček, kar izražajo “cost plus”, strošek plus (profit), oziroma “rate-of-return” regulacija, t. j. regulacija stopnje donosnosti. Največkrat je to zelo neenakopravna igra, saj je na strani monopolista daleč več strokovne moči, pa tudi veliko možnosti za vsakoletno napihnjeno prikazovanje stroškov, saj upravni organ večinoma nima možnosti neposredno zajemati podatkov. Stanje je tudi sicer neustvarjalno, saj bo največji trud monopolista veljal dokazovanju visokih proizvodnih stroškov, manj pa se bo posvečal zniževanju stroškov.

Sorazmerna novost v praksi upravnega nadzora cen je “price cap” regulacija (omejitev cene; [30]), ki skuša proizvajalce bolj motivirati za zmanjšanje stroškov, dodatna prednost pa je manjša pogostnost upravnega določanja cen. Za tak sistem uravnavanja je značilno določanje gibanja cen za daljše obdobje, največkrat za pet let ali več. V tem času upravni nadzor pušča monopolistu proste roke, da se posveti izboljšanju poslovanja. Ob začetku takega obdobja določijo ceno in postopek prilagajanja v tem obdobju; v Angliji je znana formula $(RPI - X)$, pri čemer je RPI relativni indeks cen, X pa pričakovano znižanje cene na leto zaradi izboljšanja poslovanja. S formulo je zajeta zunanja negotovost (inflacija) in ocena možnosti racionalizacij pri monopolnem prodajalcu. V obdobju med dvema nadzoroma monopolistu dopustimo, da izboljša poslovanje in tudi poveča dobiček, morda celo nad sicer predvideno stopnjo donosnosti. Računamo na to, da so obdobja med upravnim določanjem cene dovolj dolga, da se bo monopolist raje ozrl po možnostih za znižanje stroškov, ker bo medtem vnovčil prihranke. Šele po koncu obdobja bo upravni nadzornik določil novo ceno in formulo spreminjanja cene za naslednje obdobje. V tem trenutku se postopek ne bo dosti razlikoval od nadzora “cost plus”, le da bo temeljil na daljšem obdobju, v katerem je bil monopolist dohodkovno zainteresiran za izboljšanje poslovanja.

Podoben razmislek velja tudi za določanje količinskih oprostitev. Na novo naj bi se določale po obdobju, ki ne bi bilo krajše od pet let, morda tudi s formulo, po kateri bi se nato vsako leto oprostitev zmanjševala, kar bi ohranjalo pritisk na zmanjševanje emisij. Vsekakor bo porabnik goriv med na primer petletnim obdobjem dohodkovno zainteresiran za zmanjšanje porabe oziroma emisij,

³⁰ *European Electricity System in Transition, A comparative Analysis of Policy and Regulation in Western Europe*, A. Midttun (ed.), Elsevier, 1993.

³¹ V novih akumulacijskih jezerih prihaja do anaerobnega gnitja potopljenih rastlin, pri čemer se sprošča veliko metana, ki je zelo učinkovit toplogredni plin.

³² Predloženo v sprejem državnemu zboru, 13 poslancev iz vseh parlamentarnih strank, julij 1998. ZLNPEE, EPA 555 – II, objavljeno v Poročevalcu 51/98 z dne 4. avgust 1998.

posebej v začetnih letih, saj bo vsak poseg za zmanjšanje emisij nabiral "rento" v preostalem delu obdobja, preden mu upravni nadzornik z novo določitvijo količinske oprostite rento odvzame.

Količinske oprostite za proizvodnjo električne energije

Zgled možnosti za zunanjo referenco količinske oprostite takse je proizvodnja električne energije. Zanj je na voljo dobra referenčna vrednost: najboljše stanje tehnike z ekološko najustreznejšim gorivom. Zemeljski plin je tisto množično in tudi cenovno konkurenčno gorivo, ki povzroča najmanjše emisije CO₂, stanje tehnike pa je tako, da so v elektrarnah dosegljivi že tudi izkoristki, večji od 50 %. Ta dva podatka nam skupaj ponujata referenčno vrednost za proizvedeno električno energijo: dopustna emisija je okoli 0,4 kg CO₂ na 1 kWh proizvedene električne energije. Ta normativ dopušča proizvodnjo električne energije v kakovostnih napravah brez plačila takse. Za proizvodnjo pri nizki napetosti, pri kateri upoštevamo še izgube prenosa in distribucije za primerjalno elektrarno, je z uredbo 1998 določen normativ oprostite 0,44 kg CO₂/kWh.

Drugi načini proizvodnje električne energije se po emisijah CO₂ precej razlikujejo. Vodne in jedrske elektrarne ne izpuščajo v zrak praktično ničesar.³¹ Pri termoelektarnah na premog, ki pri nas dosegajo izkoristek od 30 do 35 %, se sprošča precej več CO₂, do 1,1 kg CO₂/kWh. Ker je mogoče z drugačno proizvodnjo električne energije nadomestiti proizvodnjo elektrike iz premoga, bi bilo upravičeno vsaki drugi proizvodnji električne energije priznati celo vsako izboljšavo v primerjavi z marginalno vrednostjo (emisijami iz najmanj ugodne elektrarne), to je do 1,1 kg CO₂/kWh, če pa upoštevamo izgube v prenosnem in distribucijskem omrežju, pa je marginalni na mestu porabe do 1,2 kg CO₂/kWh.

Pri višini takse 3 SIT/kg CO₂ znaša oprostitev takse na gorivo za male proizvajalce 1,32 SIT/kWh, kar bistveno poveča rentabilnost krajevnih proizvajalcev električne energije, saj je predvidena prodajna cena električne energije okoli 11 do 13 SIT/kWh. Upoštevajmo najmanj ugodno proizvodnjo sistemskih elektrarn (premogovne elektrarne), pa je upravičena še večja stopnja spodbujanja učinkovite proizvodnje. V predlogu zakona o krajevnih neodvisnih proizvajalcih električne energije³², ki bi bil ustrezen spodbujevalni zakon za to področje, so predvidene dodatne spodbude za proizvodnjo električne energije z visokim izkoristkom (kvalificirana proizvodnja).

Prenosljivost dovoljenj

Ena izmed zamisli, ki bi lahko prispevale k ekonomsko učinkovitejšemu zmanjševanju emisij CO₂, je možnost, da posamezni porabnik odda del svojega dovoljenja za nakup goriva brez takse

drugemu porabniku goriv. Tu ne bi šlo za pravi trg, ker je pri taki transakciji cena praktično že določena. Razen provizije za manipulativne stroške bi bila cena takega dovoljenja enaka taksi, ki bi se ji kupec izognil. To, da bi porabnik ne potreboval celotne možne oprostitve, je praktično mogoče, če bi na primer zmanjšal porabo in prešel na gorivo, ki manj obremenjuje ozračje z emisijami CO₂.

V uredbi 1998 je možnost prenosa dovoljenja zelo omejena, na primere, ko se spremeni lastništvo neke kurilne naprave. Zelo verjetno pa bo podjetje, ki ima možnost za nakup goriva brez takse (dovoljenje za to?), tak nakup dejansko opravilo in gorivo porabilo za dodatne energetske storitve (na primer prodajo toplote sosedom, dodatno proizvodnjo električne energije).

ZNAČILNOSTI UREDBE 1998

Z uredbo 1998 je dosežena sprememba, ki je kompromis med okoljevarstvenim učinkovanjem takse, ki ga zagotavlja nespremenjena višina takse (3 SIT/kg CO₂), in problemom nenadoma povečanih stroškov v energetsko intenzivnih dejavnostih, ki bi se zaradi CO₂ takse znašale v konkurenčno slabšem položaju.

Proporcionalne olajšave

Po spremembah uredbe so proporcionalne olajšave določene le za sežig ali sosežig odpadkov in za plinasta goriva, in sicer se taksa plačuje v višini (novi 4. člen):

- 10 %, 25 % oziroma 50 % od osnove za sežig nevarnih organskih odpadkov, za dodatno kurjenje v dogorevalnih napravah dimnih plinov oziroma za sosežig organskih odpadkov v pečeh ali v posebnih sežigalnih napravah;

- 70 % od osnove za utekočinjeni naftni plin ali za zemeljski plin, za vsa druga goriva in namene pa velja polna višina takse.

Za promet in mala kurišča (na primer v gospodinjstvu in v drobnem gospodarstvu) niso predvidene nikakršne olajšave. Kot je omenjeno zgoraj, pri teh namenih dejansko prevladujejo druge davščine, tako da je taksa na CO₂ le manjši del obdavčitve, ki ima predvsem fiskalno logiko.

Manjša osnova za plinasta goriva je opravičljiva le kot del splošnega spodbujanja plinifikacije. Zmanjšanje osnove sicer ne bi bilo upravičeno, saj je glede na kemijsko sestavo plinov določena že manjša osnova, izražena kot število EO (enot obremenitve = kg CO₂) na količino plina (1,9 EO/Sm³ za zemeljski plin).

Količinske oprostitve takse za kurilne naprave

Oprostitve so vezane na posamezne kurilne naprave ali skupine kurilnih naprav oziroma tehnoloških procesov in jih je mogoče z

³³ V tem primeru se ne šteje koledarsko leto, ampak obratovanje v zadnjih 12 mesecih.

³⁴ Določilo rešuje predvsem podjetje Termo Škofja Loka, ki porablja za proizvodnjo izolacijske mineralne volne antracit, ki je skoraj čisti ogljik.

dovoljenjem ministrstva za okolje prenesti tudi na drugo (novo) napravo. Zanimivo pa je, da uredba 1998 predvideva oprostitev samo za gospodarske družbe in samostojne podjetnike. S tem je izključen javni sektor, ki je polno obremenjen s takso.

V uredbi so najprej navedene oprostitev za nove naprave (členi 6a. do 6f.), pozneje pa za obstoječe naprave (členi od 19a. do 19c.).

Za obstoječe naprave (obratujoče na dan uveljavitve, t. j. 1. oktobra 1998) z vsaj 10 t letne emisije CO₂ lastnik izbere referenčno leto, od leta 1986 do vključno 1998³³. Na osnovi predpisane dokumentacije pristojno ministrstvo za okolje in prostor izda trajno dovoljenje, in sicer tako, da je največja količina, ki jo porabnik lahko kupi brez plačila takse, na leto v primerjavi s količino v referenčnem letu:

– 100 % obremenitve za naprave za proizvodnjo toplotno-izolacijskih materialov³⁴,

– 92 % za elektrarne v visokonapetostnem omrežju (sistemske elektrarne) in za porabo goriva v plinovodnem sistemu, na železnicah, pri javnih letalskih prevoznikih,

– 50 % za naprave za javno oskrbovanje naselij s toploto in

– 67 % za druge kurilne naprave.

S tem seznamom oprostitev je, poleg splošne količinske oprostitev, ki velja za vsakogar, razen za proizvodnjo toplote za daljinsko ogrevanje (50 % oprostitev), določena tudi posebej visoka stopnja oprostitev za elektrarne in nekatere druge porabnike. Odstotek (92 %) spominja na obveznost iz Kiota. Taka opredelitev temelji na političnem pragmatizmu, saj gre za močne posamične interese, pa tudi na upravičeni podmeni, da navedeni sektorji ne poslujejo v celoti po ekonomskih načelih, tako da bo zmanjševanje emisij TGP iz teh sektorjev treba omejevati z neekonomskimi instrumenti.

Med kurilnimi napravami so navedene tudi naprave za soproizvodnjo, in sicer tako, da lahko uveljavljajo količinsko oprostitev za tisti del goriva, ki je bil porabljen za proizvodnjo toplote. Ta oprostitev je kumulativna, saj se odobri dodatno poleg oprostitev, ki jo proizvajalec električne energije dobi po normativu 0,4 EO/kWh za oddajo v visokonapetostno omrežje, oziroma 0,44 EO/kWh za oddajo v nizkonapetostno omrežje.

Za nove kurilne naprave je predvidena enotna količinska oprostitev v višini do 67 %. Členi predvidevajo za nove naprave presojo učinkovitosti in tudi možnost manjše količinske oprostitev, verjetno za primer, če bi naprava ne ustrezala merilu "najboljše v praksi preizkušene in na trgu dostopne tehnologije" (čl. 6b.). Referenčno leto je potemtakem lahko prvo leto obratovanja ali kako poznejše leto. Dovoljenje velja tri leta, nato pa se postopek ponovi na osnovi novega referenčnega leta.

Posebnost pri novih kurilnih napravah je, da ni predvidena nikakršna oprostitev za proizvodnjo toplote za daljinsko ogrevanje, prav tako pa je izvzeta tudi poraba goriv za ogrevanja prostorov samega lastnika kurilne naprave. Verjetno to temelji na predpostavki,

da bo vsa nova proizvodnja toplote za ogrevanje temeljila na soproizvodnji električne energije in toplote, pri kateri se uveljavlja oprostitvev na osnovi proizvodnje električne energije.

Proizvodnja električne energije

Za proizvodnjo električne energije so predvidene oprostitve, opisane že pod točko Količinske oprostitve za proizvodnjo električne energije.

Oprostitve za izboljšave

Oprostitvev za izboljšave lahko pridobi gospodarska družba ali samostojni podjetnik (ne pa tudi zavodi), pri izboljšavah stavb pa je dobitnik lastnik stavbe (“oseba” na splošno).

V uredbi 1998 so predvidene spodbude za izboljšave pri rabi energije oziroma izboljšave energetske naprave, ki neposredno zmanjšajo emisije pri enakem energetskem učinku. Tisti, ki izvede izboljšavo, je oproščen plačila takse po opravljeni izboljšavi. Oprostitvev mora izkoristiti v naslednjih treh letih, oziroma za izboljšave na stavbah v petih letih.

Ob logičnem predlogu, da bi med izboljšave, za katere je predvidena spodbuda, uvrstili tudi zmanjšanje toplotnih izgub stavb, se je pojavil dvom: “Kako opredeliti izboljšave? Kako opredeliti izhodišče in kako cilj izboljšave?” Ena izmed predlaganih izbir je bila, da bi se nagrajevali posebni dosežki, na primer na ravni sedaj neobveznih (zahtevnejših) priporočil³⁵. Druga možnost je, da bi nagrajevali vsako izboljšavo stavbe v primerjavi z obstoječim stanjem.

Lastnik stavbe bi dobil dovolilnico, če bi dosegel priporočeni nadstandard oziroma pri starejših stavbah (pred letom 1980) sedaj obvezno raven toplotne izolacije. Formulacija uredbe 1998 sedaj predvideva proporcionalnost, in sicer za vsak dosežek, ki je izboljšava v primerjavi z obveznim tehničnim predpisom (za nove ali novejše stavbe) oziroma pri starejših stavbah za vsak dosežek predpisom, ki je veljal pred letom 1980. Tako ni posebej spodbujeno doseganje “rekordov”, saj morda niso gospodarsko upravičeni, niti ni spodbujeno izboljšanje do obveznega predpisa med gradnjo stavbe.

Pred letom 1970 je bil tehnični predpis še manj zahteven. Po predpisih, veljavnih v letih 1945–1970, ko je bila gradnja najmanj energijsko varčna, so bile toplotne izgube za 50–70 % večje kakor pri stavbah, zgrajenih po sedaj veljavnem predpisu iz leta 1979. Ni predvideno spodbujanje osnovne izboljšave stavbe, če bi bila ta na primer v zelo slabem stanju, ampak šele izboljšave pod ravnijo obveznega tehničnega predpisa. V tej formulaciji je izrecno zapisano, da se izboljšave do predpisane ravni izolacije izplačajo za lastnika brez dodatnih spodbud. Šele nadaljnje izboljšave je smiselno

³⁵ *Pravilnik o dopustnih toplotnih izgubah zgradb, Ur. l. SRS 12–593/1979.*

³⁶ *Strokovne osnove s področja predpisov o toplotnih izgubah stavb je prispeval prof. dr. Peter Novak, konceptualno razporeditev spodbud pa skupina IJS/CEU (prof. dr. M. Tomšič).*

spodbujati zaradi narodno-gospodarskih oziroma okoljskih razlogov, vendar le proporcionalno izboljšavi, ne pa kot lov na rekorde³⁶.

Tabela 4 podaja kratek povzetek predvidenih vrst spodbud in obseg oprostitev.

Tabela 4: Oprostitve takse kot spodbuda za izboljšave

Točka čl. 6h. uredbe 1998 in vrsta ukrepa	Oprostitvev
1. Izboljšava kurilne naprave ali naprav, ki porabljajo energijo.	1 EO za vsak kg CO ₂ v obdobju sedmih let.
2. Izboljšava naprav za izvajanje javne službe oskrbe naselij s toploto ali plinom	Enako kakor zgoraj.
3. Izboljšava industrijske naprave, ki potrebuje tudi elektriko.	0,4 EO za vsako kWh v obdobju deset let.
Zmanjšanje toplotnih izgub stavb:	0,2 EO za vsako kWh med referenčno (po standardu) in dejansko potrebno energijo za ogrevanje v petnajstih letih.
1. Nove stavbe ali izboljšanje stavbe, zgrajene po letu 1980	1. Izboljšave pod tehnični predpis, veljaven po letu 1980.
2. Stavbe, zgrajene pred letom 1980	2. Izboljšave pod tehnični predpis, veljaven do leta 1980.

Opombe: "izboljšava" povsod beri: rekonstrukcija ali nadomestitev, EO je enota obremenitve in je enaka 1 kg CO₂, vrednostno pa je to od aprila 1998: 3 SIT.

Značilno je, da se prvi dve točki sklicujeta na zmanjšanje emisij CO₂, torej ju je mogoče izpolniti tudi s spremembo goriva. Po okvirnih ocenah so spodbude dokaj izdatne, vendar zaenkrat ni podrobnih analiz, koliko lahko vplivajo na odločitve za energetske izboljšave oziroma zmanjšanje emisij. Okvirne ocene, ki so bile opravljene tudi med pripravami uredbe 1998, pa kažejo, da se donosnost izboljšav precej poveča. Pri zmanjšanju toplotnih izgub stavb je na primer učinkovito zmanjšanje naložb, ki so tudi sicer rentabilne, okoli 15–20 %.

Pri zmanjšanju toplotnih izgub stavb je opazna pomanjkljivost uredbe 1998 v tem, da ima pravico do dovoljenja za oprostitev od takse na gorivo le lastnik stavbe. Ker dovoljenje ni prenosno (razen na drugega lastnika stavbe), spodbude niso mogoče, če je stavba ogrevana z daljinsko toploto.

Ugodnejše razmere za zemeljski plin

Ena izmed posebnosti uredbe 1998 je ugodnejša obravnava plinastih goriv (zemeljski plin in tekoči naftni plin), saj je osnova za takso, ki izhaja iz kemične sestave goriva, dodatno zmanjšana za 30 % (glej točko Proporcionalne olajšave).

Količinska oprostitev za proizvodnjo električne energije (0,4 EO/kWh za elektrarne v visokonapetostnem omrežju in 0,44 EO/kWh za druge elektrarne ali toplarne) je tudi določena za zemeljski plin kot gorivo.

Postavlja se vprašanje, ali niso s temi določbami diskriminirani porabniki, ki nimajo možnosti prehoda na zemeljski plin, saj se gospodarska javna služba oskrbe z zemeljskim plinom ne izvaja povsod, niti to ne bi bilo smiselno. Tu bi bilo smiselno spodbujati izrabo biomase, sončne energije in drugih obnovljivih virov, hkrati z možnimi povezavami s tehnologijami, kot je soprodukcija v kombinaciji s toplotno črpalko. Spodbude bi bile lahko enako vezane na možnost nakupa goriva brez takse, saj so v vseh sistemih potrebna tudi goriva, vsaj kot dopolnitev.

Pričakovani fiskalni učinki takse na CO₂

Tabela 5 podaja oceno finančnih učinkov uredbe 1998.

Upoštevana je vrsta podrobnosti v zvezi z razmerami ob njenem uvajanju. V zadnjih treh kolonah je prikazana primerjava učinka sprememb. Ena od predpostavk je, da bodo spremembe uveljavljene s 1. septembrom, dejansko pa so bile uveljavljene šele s 1. oktobrom. Pričakovani lanski proračunski priliv ni bistveno odstopal od tistega, kar so pričakovali na finančnem ministrstvu.

Izdatnost takse na emisije CO₂ v fiskalnem smislu naj bi bila letos okoli 26 milijard tolarjev. Tu se spomnimo razprave [19, str. 306], v kateri skušajo primerjati proračunske prihodke na osnovi posameznih dejavnikov: delo, kapital, okolje in nevtralne. V proračun prištevajo po metodologiji Jarass/Obermair/Schlegelmilch tudi zbiranje sredstev za socialno varnost. Ta je v Sloveniji organizirana v posebni blagajni. V letih 1992 do 1997 se je delež prihodkov iz obdavčenja narave gibal od 9,2 do 11, % (najmanj leta 1997 in največ leta 1996!). Ob pričakovanem letošnjem celotnem prihodku obeh blagajn (državnega proračuna in socialne blagajne) okoli 1500 milijard tolarjev bo predstavljala taksa na CO₂ v višini okoli 26 milijard približno 1,7 %. Tu je mogoče opaziti dvojje: delež okoljskega obdavčenja je bil v Sloveniji že pred uvedbo takse na CO₂ na podobni ravni ali celo višji kakor v zahodnoevropskih deželah – na primer v Nemčiji je bil v letih 1985–1996 od 8 do 9 % [19, str. 309]. Z uvedbo takse na CO₂ se bo delež okoljskih davkov v Sloveniji povečal. Ne moremo pa predpostaviti, da se bo povečal za polnih 1,7 %, saj bo del te takse verjetno izravnal z zmanjšanjem drugih davkov na goriva, ki jih po navedeni metodologiji tudi uvrščajo med okoljske davke.

Tabela 5: Finančni učinki dopolnitev in sprememb uredbe

	emisija CO ₂ na leto* (mrd SIT)	delež letne emisije (%)	letna plačila pri polnem taksiranju (mrd SIT)	plačilo takse leta 1998 brez dopolnit- ev uredbe** (mrd SIT)	plačilo takse leta 1998 z dopolnit- vami uredbe in začetkom veljavnosti septembra (mrd SIT)	plačilo takse leta 1999 z dopolnitvami uredbe *** (mrd SIT)
Proizvodnja elektrike	4984	32,8	14,9	0	0	0
Daljinsko ogrevanje	770	5,1	2,3	1,91	1,1	1,15
Kurilne naprave za ogrevanje prostorov	2745	18	8,2	6,83	6,83	7,9
Industrijske peči in ind. kurilne naprave	1546	10,2	4,63	3,85	2,3	1,5
Javni zračni in železniški promet	100	0,6	0,3	0,25	0,15	0,03
Preostali promet	5061	33,3	15,2	12,67	12,67	15,2
SKUPAJ	15.206	100	45,6	25,51	23,05	25,88

* Podatki o emisijah CO₂ temeljijo na podatkih o rabi goriv za leto 1996 ter napovedi o rabi goriv za leto 1998.

** Pri lanski oceni plačil za takso je upoštevano dejstvo, da se je višina takse ob koncu prvega četrletja z 1 tolarja za EO povečala na 3 tolarje za EO.

*** Pri letošnji oceni plačil za takso so upošteevane tudi oprostitve, ki jo bodo uveljavljali proizvajalci elektrike v napravah za soproizvodnjo toplote in elektrike ter tisti končni porabniki goriv, ki bodo začeli uresničevati ukrepe učinkovite izrabe energije.

Vir: Uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe o taksi za obremenjevanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida z obrazložitvijo (1998), http://www.sigov.si/cgi-bin/wpl/mop/vsebina/zakoni/okolje/varstvo/u_ogliko.

UREDBA 1998 V PRAKSI

Administrativna uveljavitev

Uredba 1998 je bila uveljavljena s 1. oktobrom. Praktično zelo pomembno določilo spreminjevalne uredbe je omogočilo, da so podjetja uveljavila oprostitve za vse koledarsko leto 1998, čeprav bodo oprostitve izkoristile šele letos (dopustno je izrabiti oprostitve

še 10 mesecev po koncu koledarskega leta). To določilo je praktično uveljavilo uredbo s 1. januarjem, vsaj glede oprostitev. S tem pa je bilo precej ustrezno industrijskim porabnikom goriv, ki so se spoprijemali z velikim in nenadnim finančnim bremenom po povečanju takse marca 1998.

Uspešno so stekli tudi upravni postopki v zvezi z oprostitevami. V dobrem poldrugem mesecu (od 1. oktobra do 19. novembra) je republiška uprava za varstvo narave prejela 278 vlog zavezancev za znižanje plačila takse in oprostitev plačevanja takse. Izdali so 236 odločb za znižanje in oprostitev plačila takse, 28 vlog še niso rešili, 2 vlogi so zavrnili, 12 vlog pa do navedenega datuma še ni bilo popolnih. Skupna količina emisij ogljikovega dioksida, ki so jo ti zavezanci proizvedli v letu 1997, znaša dva milijona ton. Skupaj so uveljavili znižanje in oprostitev plačila takse za 1,4 milijona ton emisij ogljikovega dioksida v vrednosti 4,3 milijarde tolarjev³⁷. Verjetno v tej statistiki ni zajeta oprostitev za elektroenergetiko in druge dejavnosti, ki imajo zelo veliko oprostitev (92 %).

³⁷ Vir: bilten *Okolje&Prostor*, št. 44, december 1998, Tanja Dolenc, Uprava RS za varstvo narave, http://www.sigov.si/cgi-bin/wpl/mop/vsebinsa/bilteni/b12_98.html.

Vpliv na obseg emisij CO₂

Učinki ekonomskih instrumentov so opazni po znatnem zamiku. Pri taksi na CO₂ pričakujemo odzive v tekočem vedenju, predvsem pa investicijske odločitve. Prav investicijske odločitve so dolgoročne. Že vključitev razmisleka o taksi na CO₂ v nove ali obstoječe študije izvedljivosti bo trajala vsaj eno leto. Čeprav se vlagatelji največkrat odločajo na osnovi sedanjih ali celo preteklih razmer, je mnenje o stabilnosti cenovne in davčne ureditve v prihodnosti ključnega pomena.

SKLEP

Dosežek

Uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe o taksi za obremenjevanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida iz leta 1998 je instrument, prilagojen slovenskim razmeram in potrebam po omejevanju emisij ogljikovega dioksida kot najpomembnejšega toplogrednega plina. Delovanje te uredbe bo pospešilo opuščanje slabših goriv (premog), predvsem pa bo vzpodbudilo operativne in investicijske ukrepe za učinkovitejšo izrabo energije.

Ekonomski instrumenti za varovanje okolja so v razvitih državah eno ključnih zakonodajnih področij. Slovenija se z uredbo 1998, ki uveljavlja inovativne pristope, pridružuje svetovnim prizadevanjem za razvoj učinkovitih prijemov za varovanje okolja. Pričakujemo, da bo podobno kakor uredba 1996 tudi obnovljena uredba deležna znatne mednarodne pozornosti. V pregledni brošuri [9, str. 33] je zapisano:

“Slovenija je kot prva srednje- in vzhodneevropska država leta 1997 uvedla takso na CO₂. Leta 1998 so stopnjo takse celo potrojili. V državah srednje in vzhodne Evrope imajo kar nekaj izkušenj z ekotaksami, na katerih je mogoče graditi (citirana literatura: [19]).”

Dejansko izkušnje šele sedaj nabiramo. Uspeh lanskih sprememb uredbe je že v tem, da je ministrstvo za okolje in prostor (odgovorna oseba je bil državni sekretar mag. Radovan Tavzes) s številnimi posvetovanji in na osnovi več osnutkov zagotovilo sprejemljivost uredbe v gospodarstvu. Dovolj operativna je tudi zamisel, da je evidenca vezana na kurilne naprave, in ne, kakor bi bilo tudi mogoče, na podjetja.

Pričakujemo, da bo vpliv uredbe 1998 na operativne in investicijske odločitve mogoče oceniti v nekaj letih. Poleg vplivov na rabo energije in na emisije bo eden izmed koristnih stranskih učinkov uredbe tudi to, da bo upravni organ utrdil poznavanje problematike emisij CO₂ in na osnovi emisijskih dovoljenj vzpostavil datoteko emisij. Ta je namreč nujna za nadaljnji razvoj tega in drugih instrumentov za omejevanje obremenjevanja okolja.

Nadaljnji koraki

Po uspešni uveljavitvi uredbe 1998 bo najprej treba vsaj eno leto počakati za osnovno oceno delovanja. Čim prej po prvem poskusnem obdobju bo treba utrditi dolgoročno veljavnost, na primer z jasnimi programsko-političnimi opredelitvami in z rokovnikom dolgoročnega prilagajanja uredbe, na primer z določitvijo rokov za prilagajanje količinskih oprostitev. To bo, poleg vprašanja takse na električno energijo, ki ga odpiramo spodaj, prva potrebna dopolnitev uredbe, ki jo lahko predvidimo. To prilagoditev je treba izvesti v nekako treh letih (glej točko Primerjava s “price cap” regulacijo cen monopolnih dejavnosti). V tem času se bo taksa na emisije CO₂ lahko uveljavila kot dolgoročni instrument in s tem tudi polno zaživela.

CO₂ taksa za električno energijo

V uredbi pogrešamo primerno takso na emisije iz elektroenergetike, saj 92 % oprostitev dejansko pomeni, da emisije iz termoelektrarn ne bodo obremenjene s takso. Poraba elektrike, ki je posredno največji onesnaževalec s CO₂, je iz delovanja uredbe praktično izključena.

Zaradi dragega domačega premoga in posledične nizke konkurenčnosti premogovnih termoelektrarn v Sloveniji bo takso v proizvodnji elektrike težko uveljaviti. Smiselno in izvedljivo je taksiranje porabe električne energije. Glede na povprečne emisije, ki so v Sloveniji okoli 0,5 kg CO₂/kWh, bi bila smiselna višina takse okoli 0,5 EO/kWh. Za industrijo bi bila to prevelika obremenitev, saj bi pri sedanji višini 3 SIT/EO to zneslo 1,5 SIT/kWh oziroma okoli 15 %

pribitka na ceno električne energije. Za industrijo bi lahko določili nižji odstotek takse.

V dopolnilni uredbi o taksi na posredne emisije CO₂ zaradi porabe električne energije bi lahko predvideli tudi oprostitve za izboljšave, ki sedaj niso zajete (sončna energija, pridobivanje toplote iz okolja s toplotnimi črpalkami). Del takse, ki bi jo zbirala elektro-distribucijska podjetja, bi bil lahko namenjen programom ukrepov učinkovite izrabe električne energije, ki bi jih opravljala ta podjetja. Druga namembnost zbrane takse na ravni distribucijskih podjetij, pred vključitvijo v proračun, pa bi bil proračun spodbud, ki so predvidene za krajevne proizvajalce električne energije v predlogu zakona o lokalnih neodvisnih proizvajalcih električne energije (glej opombo³²).

Zaradi precejšnjih sprememb cen električne energije letošnje leto ni posebej primerno za uvedbo takse na posredne emisije zaradi porabe električne energije, vendar bi bilo to mogoče izvesti v prvem dovolilnem letu, leta 2001.