



# Zelena proračunska reforma

Politično in zakonodajno  
ozadje ter primeri iz  
drugih držav

## KAZALO

<b>POLITIKE SO DOLGOROČNO TRAJNOSTNO NARAVNANE</b> .....	3
Podnebno-energetska politika .....	3
Prehod v krožno gospodarstvo.....	5
<b>EKONOMSKI INSTRUMENTI IZVAJANJA JAVNIH POLITIK</b> .....	6
<b>ZELENA PRORAČUNSKA REFORMA</b> .....	6
<b>ZAKAJ POTREBUJEMO ZELENO PRORAČUNSKO REFORMO?</b> .....	7
Okoljski imperativ .....	7
Ekonomska utemeljitev zelene proračunske reforme .....	8
Socialni učinki – vpliv na zaposlovanje in revščino, pravična porazdelitev stroškov .....	9
<b>ZELENA PRORAČUNSKA REFORMA V SLOVENIJI</b> .....	10
Slovenija zaostaja pri implementaciji politik varovanja okolja, ki prinašajo razvoj .....	10
Proces načrtovanja ZPR je počasen.....	12
<b>PRIMERI ZELENIH PRORAČUNSKIH REFORM V DRUGIH DRŽAVAH EU</b> .....	13
Danska zelena davčna reforma .....	13
Švedska – zeleni davki in naložbe .....	15
Podnebni program na Dunaju .....	16
Skupnostni energetske projekti v Veliki Britaniji .....	17
Nemški energetske preobrat.....	18

## POLITIKE SO DOLGOROČNO TRAJNOSTNO NARAVNANE

Države načeloma suvereno odločajo o svojih proračunih. Pri tem pa vendarle niso več tako avtonomne, kot je to veljalo še v prejšnjem stoletju. 21. stoletje je oz. bo obdobje dogovorov na nadnacionalni ravni, ki jih zahtevajo družbene in okoljske razmere ter ukoreninjeni globalni trendi (t. i. megatrendi),<sup>1</sup> ki bodo v prihodnjih desetletjih predvidoma izraženi čedalje močneje ter bodo imeli globok in trajen vpliv na številne, če ne kar na večino človekovih dejavnosti, procesov in dojemaj sveta.

Nobena država ne more sama zaustaviti globalnega segrevanja, upadanja biotske raznovrstnosti in pohajanja planetarnih zalog ključnih surovin. Prav tako pa nobena država ni imuna na posledice teh pojavov. Namen državnega proračuna v 21. stoletju ni samo uravnoteženje prihodkov in odhodkov državne blagajne, ampak mora ta pri postavljanju prioritet – odločanju, kako in za katere namene bodo porabljena javna sredstva – tudi aktivno prispevati k vzpostavljanju vzdržnih modelov delovanja družbe. **Ta dokument govori o možnostih za podporo prehodu v zeleno, z viri gospodarno in nizkoogljično družbo s pomočjo proračunskih mehanizmov.** Učinkovitost slednjih so z ozelenitvijo proračuna v praksi pokazale številne države in lokalne skupnosti – nekaj primerov je predstavljenih v nadaljevanju.

Megatrendi bodo odločilno krojili tudi usodo Slovenije. Naša država je močno podnebno ranljiva, prebivalstvo se stara nadpovprečno hitro, les in slovenskih gozdov je edina domača gospodarsko pomembna surovina, odvisni smo od uvožene hrane in nafte. Poleg tega so za Slovenijo značilne politična vpetost v EU ter odprtost in izvozna usmerjenost gospodarstva.

Trgi držav članic EU so za slovenski izvoz in uvoz najpomembnejši. Slovenija tja izvozi več kot tri četrtine vsega izvoženega blaga in od tam uvozi okrog 80 % vsega uvoženega blaga. Uvoz in izvoz sta približno uravnotežena in se gibljeta okrog 18,5 milijard evrov.

Na ravni EU in v širši mednarodni skupnosti so iz znanstvenih dokazov o škodljivosti emisij onesnaževal na zdravje ljudi in širše okolje, vključno z ekosistemskimi storitvami in podnebnim sistemom, izšli politični cilji za omejevanje teh emisij. Ti so pravno zavezujoči za države podpisnice mednarodnih sporazumov, kot je npr. Kjotski protokol, ali preko skupne zakonodaje, kot je v Evropski uniji npr. Direktiva o odlaganju odpadkov. Na področjih, kot je onesnaženost zraka v mestih, pa je pobuda zaradi lokalnih razmer in vpliva na zdravje ljudi pogosto na strani lokalnih skupnosti.

### Podnebno-energetska politika

Pariški podnebni sporazum je prvi pomemben pravno zavezujoči večstranski dogovor 21. stoletja.

Vlade 195 držav so se decembra 2015 s sprejetjem Pariškega podnebnega sporazuma dogovorile o dolgoročnem cilju, da bodo omejile dvig povprečne svetovne temperature na precej manj kot 2 °C v primerjavi s predindustrijskimi ravni ter si prizadevale za omejitev dviga temperature na 1,5 °C.

**EU je s svojimi (primerjalno) ambicioznimi podnebnimi cilji v svetovnem merilu vodilna regija na področju politik preprečevanja podnebnih sprememb.**

Potem ko je v ratifikacijo Pariškega podnebnega sporazuma privolil Evropski parlament, ga je 5. 10. 2016 uradno ratificiral Svet EU. S tem so bili izpolnjeni pogoji za začetek njegove veljavnosti. Sporazum se bo začel izvajati leta 2020. Slovenski parlament je sporazum ratificiral 17. 11. 2016.

**Podnebne politike EU so namenjene tudi vzpostavitvi bolj konkurenčnega, zanesljivega in vzdržnega energetskega sistema,** ki naj bi zmanjšal tveganja zaradi odvisnosti od uvoženih energentov. Nizkoogljična usmeritev torej ni (samo) stvar podnebne odgovornosti. Ob hitrem padanju cen tehnologij za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov (OVE) in shranjevanje energije je takšna usmeritev tudi gospodarsko smiselna. V svetovnem merilu se zdaj gibljemo blizu točke preloma, ko električna energija iz obnovljivih virov postaja cenejša od kurjenja fosilnih energentov. **OVE so ocenjeni kot največja nova priložnost za gospodarske naložbe v svetovni zgodovini.**

<sup>1</sup> Megatrendi so velike socialne, ekonomske, politične, okoljske in tehnološke spremembe, ki se počasi tvorijo, ko pa se ukoreninijo, imajo trajen vpliv in omogočajo predstavo o dolgoročni prihodnosti vsaj z določeno stopnjo gotovosti. Po OECD se megatrendi v 21. stoletju nanašajo na demografijo, naravne vire in energijo, podnebne spremembe in stanje okolja, globalizacijo, vlogo vlad, gospodarstvo, delovna mesta in produktivnost, družbo, zdravje ter neenakosti. OECD (2016), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, OECD Publishing, Pariz. Dostopno prek: [http://dx.doi.org/10.1787/sti\\_in\\_outlook-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-en).

**Dolgoročna usmeritev v nizkoogljičnost se odraža v strateških ciljeh EU glede emisij toplogrednih plinov (TGP): zmanjšanje za 40 % do 2030 in za 80–95 % do 2050 (glede na leto 1990).** Ti cilji pošiljajo jasen znak vlagateljem, podjetjem in oblikovalcem politik.

EU je svoje cilje do leta 2020<sup>2</sup> že prevedla v **pravno obvezujoče nacionalne cilje** svojih članic in vzpostavila proces stalnega preverjanja njihovega doseganja. Slovenija je na vprašanje »kako« (bo dosegla svoje cilje) odgovorila s sprejetjem *Operativnega programa ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020 (OPTGP)*.<sup>3</sup> V njem so nacionalni cilji prevedeni v sektorske cilje in ukrepe do 2020.

Vizija OPTGP:

Slovenija podpira mednarodno vizijo preprečiti nevarne posledice podnebnih sprememb in zadržati rast globalne temperature pod mejo 2 °C. Aktivno bo prispevala k uresničenju te vizije s preходом na gospodarstvo, katerega rast ne bo temeljila na povečani rabi naravnih virov in energije, ampak bo z učinkovitostjo in inovacijami zmanjševala emisije toplogrednih plinov, izboljševala konkurenčnost ter spodbujala rast in zaposlenost.

Slovenija je v letih od 2008, ko je bil sprejet prvi podnebno-energetski zakonodajni paket EU, z dokaj skromno podporo sistemskih politik na dobri poti, da do leta 2020 doseže z EU dogovorjene nacionalne cilje glede deleža energije iz obnovljivih virov ter zmanjšanja porabe energije. Poleg tega je že **dosežen razklop med izpusti CO<sub>2</sub> in gospodarsko rastjo** – izpusti se povečujejo počasneje od gospodarske rasti.

V Sloveniji je bila poraba energije leta 2014 le malenkost večja kot leta 2000, BDP pa je bil večji za 30 %. Razklop se meri z energetske intenzivnostjo, ki se je v obdobju 2000–2014 zmanjšala za dobrih 20 %.

To je bilo doseženo pretežno s »sadeži na nizkih vejah«: z naravno danostjo velikega hidropotenciala in z zmanjšanjem porabe energije v stavbah. Slednje so kot učinkovit način zmanjševanja stroškov hitro prepoznale lokalne skupnosti in gospodinjstva. V drugih sektorjih (npr. v kmetijstvu in industriji) je napredek počasen, v prometu pa so se izpusti do leta 2013 celo stalno povečevali.<sup>4</sup>

V letu 2013 so izpusti CO<sub>2</sub> na področju prometa predstavljali polovico vseh izpustov virov na ravni države, ki niso vključeni v shemo EU-ETS.<sup>5</sup>

Vendar pa zaznani upadajoči trendi skupnih emisij še ne pomenijo njihovega dolgoročnega obvladovanja. Zaradi velikega deleža in variabilnosti emisij na področju prometa lahko doseganje zavezujočih nacionalnih ciljev resno ogrozi že kratkotrajna močnejša rast porabe goriv v tem sektorju.

**Na ravni EU se že odvija proces sprejemanja evropske podnebno-energetske zakonodaje za obdobje 2020–2030**, ki predstavlja akcijski načrt za doseganje strateškega cilja znižanja emisij toplogrednih plinov za 40 % glede na leto 1990.

Spletna stran za predstavitev Energetske strategije EU 2030: »Cena doseganja podnebnih ciljev se ne razlikuje pomembno od cene, ki bi jo morali v vsakem primeru plačati za posodobitev našega starajočega se energetskega sistema. Poglavitni finančni učinek razogljičenja bo premik izdatkov stran od fosilnih energentov in v prid nizkoogljičnih tehnologij.«

<sup>2</sup> Cilji podnebno-energetskega paketa EU do leta 2020 so zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za vsaj 20 %, zmanjšanje porabe energije za vsaj 20 % glede na 1990 ter povečanje deleža energije iz obnovljivih virov v končni rabi na vsaj 20 %.

<sup>3</sup> Dostopno prek: [www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo\\_okolja/operativni\\_programi/optgp2020.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/optgp2020.pdf).

<sup>4</sup> Institut Jožef Stefan (2015). Strokovne podlage za pripravo prvega letnega poročila o izvajanju OPTGP-2020. Dostopno prek: [www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo\\_okolja/operativni\\_programi/1porocilo\\_opuzetp\\_2020\\_priloga1.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/1porocilo_opuzetp_2020_priloga1.pdf).

<sup>5</sup> Odločba 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o prizadevanju držav članic za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da do leta 2020 izpolnijo zavezo Skupnosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (UL L št. 140 z dne 5. 6. 2009, stran 136).

Slika 1: Prenos podnebno-energetskih ciljev v politike EU in nacionalne politike:



Energija poganja vsak vidik sodobnega načina življenja. Za doseganje podnebnih ciljev so v relativno kratkem času potrebne velike spremembe v njeni proizvodnji in porabi, ki zahtevajo koordinirano akcijo in sodelovanje vseh družbenih akterjev – zasebnega in javnega sektorja ter državljanov oz. potrošnikov.

## Prehod v krožno gospodarstvo

Morda še bolj kot zmanjšanje odvisnosti od fosilnih energentov je s spremembo temeljne družbene paradigme pogojen prehod v krožno gospodarstvo. **Pomeni odklik od linearnega modela proizvodnje in potrošnje po načelu »vzemi, naredi, uporabi in odvrzi« in s tem odgovarja na megatrend upadanja količine in kakovosti naravnih virov.**

Prvi predlog svežnja politik za spodbujanje krožnega gospodarstva je v zakonodajnih telesih EU krožil že leta 2014 in potem ponovno leta 2016, takrat z večjo medsektorsko politično podporo in, kar je še pomembneje, z močno podporo gospodarstva. **Predlagani skupni cilj EU je 70-odstotno recikliranje komunalnih odpadkov in 80-odstotno recikliranje odpadne embalaže do leta 2030. Do istega leta naj bi v EU na odlagališčih končalo največ 5 % vseh odpadkov.** Obvezno bo ločeno zbiranje za glavne odpadkovne tokove, poudarjen je pomen ekonomskih instrumentov, kot so takse na odlaganje in sežig.

Predlogi Evropske komisije zajemajo celoten življenjski cikel proizvodov, od proizvodnje in potrošnje do ravnanja z odpadki in trga za sekundarne surovine. Predlagani ukrepi naj bi omogočili boljši izkoristek surovin, proizvodov in odpadkov, posledično pa prinesli prihranek energije in zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Takšna »sklenitev zanke« naj bi v Evropi ustvarila številna delovna mesta, hkrati pa ohranjala dragocene in vedno redkejša vira, zmanjšala vpliv rabe virov na okolje ter odpadnim proizvodom dala novo vrednost.

Krožno gospodarstvo je logična usmeritev EU, ki izhaja iz skrb vzbujujoče odvisnosti njenega gospodarstva od uvoza surovin in slabšanja stanja okolja zaradi odlaganja odpadkov, pa tudi iz hitrega porasta tehnoloških in družbenih inovacij na področju snovne učinkovitosti.

Prav tako kot s prehodom v nizkoogljično družbo želi »stara celina« tudi s prehodom v krožno gospodarstvo pobrati smetano v obliki odpornega gospodarstva in čim več delovnih mest. **Prehod na okoljsko vzdržnejše gospodarstvo naj bi se zgodil v kratkem času, do sredine 21. stoletja, pri čemer bo preventivno oz. zgodnje ukrepanje veliko cenejše od gašenja požarov ob iztekajočih se rokih.**

## EKONOMSKI INSTRUMENTI IZVAJANJA JAVNIH POLITIK

Javne finance imajo velik vpliv na gospodarstvo. Okoli 50 odstotkov celotnega bruto domačega proizvoda v industrializiranih državah poteka preko javnih proračunov. **Vsaka vlada deluje preko sistema javnih financ – svoj program udejanja z davčno politiko, podeljevanjem subvencij, javnimi naročili in naložbami.** V fiskalni politiki (in ne v besedah) se odraža dejanska vsebinska usmeritev vladajoče politike.

| V Sloveniji je država največji delodajalec, upravljalec premoženja in nosilec dolga.

**Ekonomski instrumenti so najbolj učinkoviti od vseh, kar jih ima na voljo oblast** – delujejo neposredno in hitro, z malo dodatne administracije, nadzora in možnosti zlorab. Jezik denarja je enostavno razumljiv vsem. Ekonomski instrumenti so tudi okvir za usklajevanje ukrepov politik posameznih resorjev, da (v urejenem političnem okolju) podpirajo jasne skupne cilje, da ti niso vsaksebi, kjer bi eden spodkopaval drugega. Skladni in ciljno usmerjeni ekonomski instrumenti so eden od temeljev racionalnosti in varčnosti delovanja javnega sektorja in porabe javnih sredstev.

Z ekonomskimi instrumenti je mogoče podpreti različne vidike: od potrebe po fiskalni konsolidaciji, zmanjšanju brezposelnosti in podpori gospodarstvu do zaskrbljenosti zaradi vplivov na okolje, zdravje ljudi, biotsko raznovrstnost, energijo, rabo virov in varnost preskrbe s hrano. Strokovnjaki in institucije, kot sta Evropska komisija<sup>6</sup> in OECD,<sup>7</sup> se strinjajo, da so ekonomski instrumenti ključni del mešanice politik za podporo prehodu na okoljsko bolj vzdržno gospodarstvo in družbo in da **brez njih ne bo mogoče v potrebnem času doseči ciljev zmanjševanja škodljivih emisij in omejitve porabe naravnih virov.**

Z ekonomskimi instrumenti je mogoče izboljšati cenovne signale v gospodarstvu (z odpravo škodljivih subvencij in uvedbo davkov, ki odražajo zunanje stroške onesnaževanja) ter spodbuditi trajnostno preobrazbo industrijskih sektorjev. Najbolj razviti in najpogosteje uporabljeni so instrumenti za omejevanje emisij toplogrednih plinov (TGP), v luči prehoda na krožno gospodarstvo pa se povečuje tudi njihov pomen na področju omejevanja rabe naravnih virov.

**Proces vzpostavljanja ekonomskih instrumentov za izvajanje politik prehoda v nizkoogljično družbo in krožno gospodarstvo je zelena proračunska reforma.**

## ZELENA PRORAČUNSKA REFORMA

Koncept zelene proračunske reforme (ZPR) je načeloma enostaven. Pomeni **prilagoditev prihodkov in odhodkov proračuna tako, da slednji podpira okoljsko vzdržen razvoj**: spodbuja zmanjšanje rabe energije in surovin ter rabo obnovljivih virov, po drugi strani pa kaznuje onesnaževanje s škodljivimi izpusti in pretirano rabo naravnih virov. Na prihodkovni strani proračuna se v ta namen prilagodi davčni sistem (vzpostavitev okoljskih dajatev za onesnaževanje in porabo virov), na odhodkovni strani pa se vzpostavi sistem podpor za razvoj zelenega gospodarstva in ukinejo okolju škodljive subvencije.

Celovita zelena proračunska reforma tako temelji na štirih strategijah:

Slika 2: Strategije zelene proračunske reforme



Poleg celovite reforme proračuna se pogosto omenjata dve delni reformi: odprava okolju škodljivih subvencij in zelena davčna reforma. Ti dve strategiji sta močno povezani, saj so okolju škodljive subvencije pogosto v obliki oprostitve ali povrnitve davka.

<sup>6</sup> Časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:SL:HTML>.

<sup>7</sup> OECD: *Towards Green Growth*: [www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf](http://www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf).

**EU se je opredelila za postopno opuščanje okolju škodljivih subvencij do leta 2020** v strategiji *Evropa 2020*, v *Sedmem okoljskem akcijskem programu do 2020* (7<sup>th</sup> EAP) ter v *Načrtu za Evropo, gospodarno z viri*. Slednji državam članicam nalaga poročanje o napredku v okviru Nacionalnih reformnih programov in Evropskega semestra.

V Nacionalnem reformnem programu 2012–2013 je Vlada RS napovedala izdelavo pregleda tistih subvencij, katerih ukinitve bi lahko hkratno pripomogla k doseganju okoljskih ciljev in kratkoročno k fiskalni konsolidaciji. V nadaljnjih reformnih programih ukinitve škodljivih subvencij ni več omenjeno.

Namen zelene davčne reforme je izboljšanje kakovosti državnih prihodkov – prenos davčnega bremena s konvencionalnih davkov, npr. davka na delo, prihodek ali dobiček na okoljsko škodljive dejavnosti. Če se pri tem vsesplošno davčno breme ohranja stabilno (**fiskalna nevtralnost**), lahko to pomembno spremeni strukturo in okoljski vpliv gospodarskih dejavnosti.

Navkljub številnim pozitivnim učinkom ostaja implementacija ZPR – tudi v Sloveniji – počasna. Za izvedbo sleherne proračunske reforme sta potrebna politična volja in širok družbeni konsenz.

## ZAKAJ POTREBUJEMO ZELENO PRORAČUNSKO REFORMO?

### Okoljski imperativ

**Argumentacija za izvajanje ZPR se začne s potrebo po varovanju okolja oziroma ohranjanju njegovega dobrega stanja**, ki izhaja iz odgovornosti do prihodnjih generacij. Nameni ZPR so preprečevanje nevarnih podnebnih sprememb, zmanjšanje proizvodnje odpadkov in količine odloženih odpadkov, zmanjšanje onesnaženja zraka, preprečevanje izpustov kemikalij v tla in vode ter omejitev porabe virov na raven, ki je glede na znanstvena spoznanja vzdržna. V preteklih letih so podnebne spremembe postale najpomembnejše od teh vprašanj, vendar so zeleni ekonomski instrumenti z ustvarjanjem cenovnih spodbud uporabni tudi za reševanje drugih okoljskih problemov.

### Preprečevanje podnebnih sprememb

Znižanja emisij TGP, potrebnega za zaustavitev globalnega segrevanja pod 2 oziroma 1,5 °C, ne bo mogoče pravočasno doseči, ne da bi vlade vzpostavile pravo ceno energentov in emisij CO<sub>2</sub>.

Planet Zemlja vsako uro prejme toliko sončne energije, da bi z njo lahko pokrili celoletne svetovne potrebe po energiji. A kljub temu, da so tehnologije za izkoriščanje sončne energije in drugih obnovljivih virov že razpoložljive, na svetovni ravni 87 % energije pridobimo iz fosilnih goriv. Čeprav vemo, da povzroča podnebne spremembe in onesnažuje okolje, je raba fosilne energije še vedno štirikrat bolj subvencionirana od obnovljivih virov energije.

Z naraščajočo dajatvijo na emisije CO<sub>2</sub> se stroški onesnaževanja prenesejo z družbe na onesnaževalce in slednje tako motivirajo k zmanjšanju rabe fosilnih goriv. Z internalizacijo stroškov, ki jih kurjenje fosilnih goriv povzroča družbi, se vzpostavljajo njihove pravičnejše cene.

**Ukinitve subvencij ter povečanje cen ogljika in energije je najučinkovitejša in (makroekonomsko) najcenejša rešitev za hkratno doseganje podnebno-energetskih ciljev EU**. To je potrdil pregled učinkov preteklih okoljskih davčnih reform v članicah EU, ki ga je opravila komisija za zeleno davčno reformo v Veliki Britaniji.<sup>8</sup> Vzpostavitev prave cene ogljika je edina politika, ki lahko omogoči skoraj popolno razogljichenje, ki ga morajo industrializirane države doseči do leta 2050.

Zakaj državna davčna politika temu ne sledi?

Zasledovanje okoljskih ciljev ni prioriteta državne fiskalne politike. Ta večinoma sledi proračunskim ciljem, ob upoštevanju gospodarskih ciljev. V EU davki ostajajo v pristojnosti posameznih držav in so predmet »konkurenčnosti« držav. Nekatere države pri tem bojujejo »bitko proti dnu« (tekmujejo, katera bo za investitorje bolj privlačna davčna oaza) in na dnu tudi pristanejo. Tiste, ki želijo biti na dolgi rok uspešne, pa stavijo na »bitko proti vrhu« in konkurenčnost gradijo na energetski neodvisnosti, snovni in energetski učinkovitosti, bogatih ekosistemskih storitvah ipd. Slednje imajo na daljši rok tako gospodarske kot okoljske koristi.

<sup>8</sup> *The Case for Green Fiscal Reform - Final Report of the UK Green Fiscal Commission*, stran 23. Dostopno prek: [www.greenfiscalcommission.org.uk/images/uploads/GFC\\_FinalReport.pdf](http://www.greenfiscalcommission.org.uk/images/uploads/GFC_FinalReport.pdf).

Ciljev v zvezi z absolutnim znižanjem rabe energije ne bo mogoče doseči zgolj z izboljšanjem energetske učinkovitosti. Prihranki energije zaradi večje energetske učinkovitosti izdelkov in storitev se skoraj praviloma pretvorijo v njihovo intenzivnejšo rabo, kar imenujemo učinek odboja (angl. *rebound effect*)<sup>9</sup> in vodi v manjše prihranke energije od pričakovanih. Poleg tega se na trgu pojavljajo vedno novi izdelki in storitve, ki ustvarjajo vedno nove načine za rabo energije in vodijo v dodatne potrebe po energiji. Glavni dejavnik, ki vodi v nižjo porabo energije, je dvig cene energentov. Ko ta naraste, poraba energije pade. To velja tako za gospodinjstva kot za industrijo.

## Ekonomska utemeljitev zelene proračunske reforme

ZPR lahko pripomore k **uravnoteženju javnih financ in vladi omogoči, da proračun usmeri na druga področja ali zmanjša zadolženost**. Z okoljskimi davki in zmanjšanjem okolju škodljivih subvencij se ustvarjajo proračunski prihodki in prihranki, ki se glede na fiskalno stanje države lahko porabijo za:

- zmanjšanje drugih davkov,
- zmanjšanje proračunskega primanjkljaja,
- specifične namene investiranja v okoljsko infrastrukturo ali
- spodbujanje inovativnosti na področjih čistih tehnologij in prehoda v zeleno gospodarstvo.

ZPR s celovitejšim upoštevanjem celotnih družbenih stroškov proizvodnje in potrošnje **prispeva k pošiljanju korektnih tržnih signalov gospodarstvu** in zmanjšuje (kolateralne) negativne fiskalne učinke nevdržne rabe virov in onesnaževanja, npr. zaradi ogroženega zdravja ljudi in kakovosti ekosistemskih storitev. V državi krepi dobro upravljanje, skladnost politik in delovanje v javnem interesu.

## Povečanje inovativnosti gospodarstva

Edina verodostojna možnost za uspešnost evropskega gospodarstva v prihodnosti je njegova ozelenitev (razogljičenje, gospodarnost z viri) in odličnost v eko-inovacijah.

Ekonomski instrumenti v primerjavi s klasično zakonodajo in tehnološkimi standardi niso samo učinkovitejši za ozelenitev gospodarstva, ampak so pogosto tudi cenejši za podjetja. S spodbujanjem učinkovitejše rabe virov **ustvarjajo prihranke ter izboljšujejo ekonomsko učinkovitost podjetij**. Okoljske dajatve **spodbujajo stalne izboljšave**. Podjetje, ki izpolni tehnološke standarde, ne bo več motivirano za nadaljnje iskanje načinov za zniževanje emisij ali rabe virov. V primeru okoljskih dajatev pa bo motiv trajen, saj lahko podjetje z nadaljnjimi izboljšavami ustvari dodatne finančne prihranke. Hkrati takšne izboljšave podjetju prepuščajo možnost izbire in odločitev, s kakšnimi tehnološkimi rešitvami bo zmanjšalo onesnaževanje na stroškovno najučinkovitejši način, ter tako spodbujajo inovacije. Pozitivne učinke okoljskih dajatev na inovacije sta ob uporabi različnih ekonometričnih modelov ugotovili študiji Evropske agencije za okolje<sup>10</sup> ter OECD. Po mnenju Evropske komisije okoljski davki spodbujajo gospodarsko rast (angl. *growth-friendly*).<sup>11</sup>

## Vzpostavljanje nizkoogljične konkurenčnosti

Izpusti toplogrednih plinov postajajo vse dražji in predstavljajo čedalje večje tveganje. Naprednost v nizkoogljičnih tehnologijah je čedalje pomembnejši vir konkurenčnosti za podjetja in države.

Ni dokazov, da bi okoljske politike na splošno ali instrumenti ZPR negativno vplivali na konkurenčnost katerega od gospodarskih sektorjev. Samo redki sektorji – tisti z najvišjo energetske intenzivnostjo – so občutljivi na davke na energijo in CO<sub>2</sub>, pri čemer so tudi ti sektorji pokazali, da imajo veliko priložnosti za izboljšanje učinkovitosti rabe energije, s čimer lahko izravnajo višje davčne obremenitve.

<sup>9</sup> Vozila danes na primer porabijo manj goriva, a se hkrati zaradi tega več vozimo. Ljudje so tudi zelo inovativni pri odkrivanju novih načinov porabe energije (npr. za ogrevanje dovozov v garaže, proizvodnjo umetnega snega).

<sup>10</sup> European Environment Agency, 2011. Environmental tax reform in Europe: opportunities for eco-innovation.

<sup>11</sup> European Commission (2014). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Annual Growth Survey 2015.



## Socialni učinki – vpliv na zaposlovanje in revščino, pravična porazdelitev stroškov

Zelena proračunska reforma je še posebej zanimiva zaradi t. i. **dvojne dividende, ki pomeni izboljšanje stanja okolja ob dodatnem pozitivnem učinku – rasti zaposlovanja**. Prihodke, ki jih država ustvari z okoljskimi davki, in prihranke, ki jih ustvari z ukinitvijo okolju škodljivih subvencij, lahko preusmeri v zmanjšanje davčne obremenitve dela in ustvari pozitivne učinke na rast zaposlovanja. Kot primer velja omeniti nemško zeleno davčno reformo, ki je po ocenah ustvarila od 200.000 do 250.000 delovnih mest.

### Pravičnejša porazdelitev stroškov

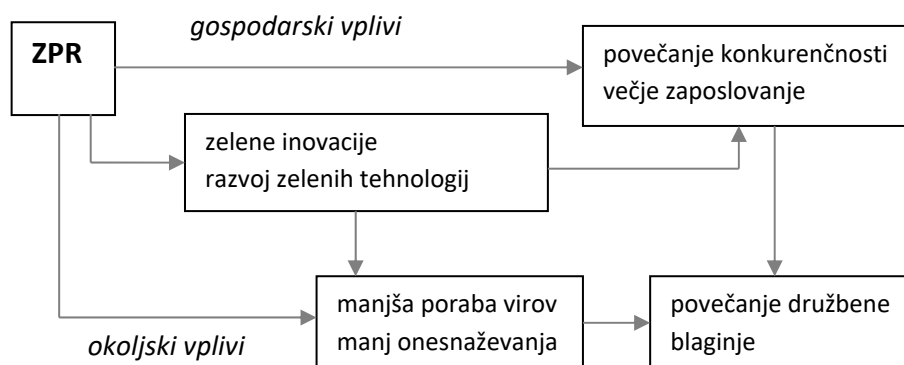
Neučinkovita raba virov in onesnaževanje okolja negativno vplivata na zdravje ljudi in kakovost naravnih virov ter s tem družbi povzročata stroške. Ti stroški v cenah energentov, surovin, produktov in storitev pogosto niso upoštevani, zato jih namesto onesnaževalca plačuje celotna družba. Z ekonomskimi instrumenti je te stroške možno internalizirati ter uveljaviti načelo, po katerem **za onesnaževanje plača onesnaževalec**.

### Vpliv na revščino

Čeprav niso vsa revna gospodinjstva enako prizadeta z zelenimi davki, ostaja dejstvo, da se bo že tako slab finančni položaj nekaterih še dodatno poslabšal z dodatnimi dvigi davkov. Rešitev je (v teoriji) preprosta: **del denarja, pobranega z zelenimi davki, je potrebno v obliki socialnih transferjev vrniti energetske revnim gospodinjstvom**. Raziskave pravijo, da za ta namen zadostuje 6–7 % sredstev, pridobljenih z novimi zelenimi davki.<sup>12</sup>

Medtem ko je primarni cilj zelene proračunske reforme doseganje okoljskih ciljev, je izziv njenih načrtovalcev oblikovanje takšne kombinacije instrumentov, ki ne bo prispevala samo k okoljskim, ampak tudi k socialnim in gospodarskim ciljem.

Slika 3: Okoljski, gospodarski in socialni učinki ZPR:<sup>13</sup>



<sup>12</sup> Vivid Economics, 2012. *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits*. London: European Climate Foundation and Green Budget Europe.

<sup>13</sup> Slika povzeta po: [http://ec.europa.eu/environment/integration/green\\_semester/pdf/29\\_01\\_2015/side%20event.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/29_01_2015/side%20event.pdf).

## ZELENA PRORAČUNSKA REFORMA V SLOVENIJI

Svetovna kriza je močno prizadela slovensko gospodarstvo. V obdobju med letoma 2009 in 2014 je Slovenija doživela negativno gospodarsko rast. Kljub spodbudnejšim trendom v zadnjih dveh letih se še vedno soočamo z visoko brezposelnostjo in visokim javnim dolgom. Nekateri strukturni problemi slovenskega gospodarstva – visoka energetska intenzivnost ter nizka raven snovne učinkovitosti, visoka davčna obremenitev dela ter primanjkljaj v inovacijah in naložbah v nove tehnologije in nove trge – se le počasi razrešujejo.

Energetska intenzivnost v Sloveniji je za 60 % višja kot v EU-28, odmik od EU povprečja pa se v obdobju 2000–2014 ni zmanjšal.

Snovna produktivnost v Sloveniji je nizka – potrošimo dvakrat več materiala na BDP od povprečja EU.

**Javnofinančni konsolidacijski ukrepi, ki so bili do zdaj sprejeti v Sloveniji, so pretežno varčevalne narave in niso del premišljene strategije vzpostavljanja k rezultatom usmerjenega programskega proračuna.** Tako tudi ne vključujejo vizije za prihodnji trajnostni razvoj.

Slovenija je zelo občutljiva na posledice podnebnih sprememb. Obsežna suša je poleti 2012 povzročila za več kot 56 milijonov EUR škode. Novembra istega leta so sledile obsežne poplave, ki so povzročile še za nadaljnjih 373 milijonov EUR škode. Takšni ekstremni vremenski dogodki so se pojavljali tudi v preteklosti, a zaradi podnebnih sprememb postajajo pogostejši in hujši.

V Sloveniji planetarno ravnotežno vrednost izpustov CO<sub>2</sub> presegamo za štirikrat.

**Slovenija** kljub nekaterim aktivnostim, ki so potekale v preteklih letih, **še nima pripravljenega načrta celovite zelene proračunske reforme.** Dosedanji delni fiskalni ukrepi v Sloveniji se nanašajo na uvedbo davka na CO<sub>2</sub> in davka na motorna vozila na osnovi emisij CO<sub>2</sub>, vendar so stopnje davkov prenizke, da bi imele učinek na ravnanje podjetij ali gospodinjstev. Dobrodošel ukrep za manj zavržene hrane je oprostitev plačila DDV za donatorje, ki je bila sprejeta v noveli zakona o kmetijstvu (2017).

Več kot 90 % okoljskih davkov v Sloveniji predstavljajo trošarine na energetske produkte (2,8 % BDP), katerih glavni del – 90 odstotkov – predstavljajo trošarine na goriva (bencin in dizel).

V Sloveniji so v veljavi okoljske dajatve za naslednje vrste onesnaževanja:

- zraka z emisijo ogljikovega dioksida;
- okolja zaradi uporabe mazalnih olj in tekočin;
- okolja zaradi nastajanja izrabljenih motornih vozil;
- okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže;
- okolja zaradi nastajanja odpadne električne in elektronske opreme;
- okolja zaradi nastajanja izrabljenih gum;
- okolja zaradi uporabe hlapnih organskih spojin;
- okolja zaradi odvajanja odpadnih voda;
- okolja zaradi odlaganja odpadkov.

**Po višini zbranih okoljskih davkov v razmerju do BDP je Slovenija v evropskem vrhu. Vendar pa to ni posledica visokih stopenj okoljskih davkov, temveč nadpovprečno velike porabe goriv** (predvsem v prometu), ki vodi v sorazmerno veliko proračunskih prihodkov. Stopnja davka na energente je v Sloveniji sicer na ravni povprečja EU.

Okoljski davki v Sloveniji niso visoki. Večino okoljskih davkov v Sloveniji plačajo gospodinjstva.

### Slovenija zaostaja pri implementaciji politik varovanja okolja, ki prinašajo razvoj

Okoljska vprašanja so zaradi posledic gospodarske krize na stranskem tiru, čeprav so v veliki meri povezana s strukturnimi problemi slovenskega gospodarstva. Še več: vzpostavlja se škodljiv trend podrejanja okoljske politike gospodarstvu. Z obravnavanjem varstva okolja kot administrativne ovire se vsiljuje lažna dilema o nujnosti izbire med ohranjenim okoljem in gospodarskim razvojem. Pri tem pa **se zaradi danosti sonaravnega in nizkoogljičnega kapitala Sloveniji kot najbolj naraven ponuja vzdržni razvoj, ki za svojo bistveno dimenzijo vzame prav ohranjanje okolja.** To je tudi usmeritev politike EU.

Prav tako skrb vzbujajoče so naraščajoče zahteve velikih onesnaževalcev po nepravilnem podružbljanju stroškov saniranja okoljskih in finančnih posledic njihove dejavnosti (npr. TEŠ 6). Država s fiskalno politiko še ni uvedla spodbud za njihovo trajnostno prestrukturiranje.

Slovenske družine za osnovne življenjske potrebe – hrano, energijo in prevoz – namenijo čedalje večji delež družinskega proračuna. Narašča število gospodinjstev, ki jih zaznamuje energetska revščina.

V Sloveniji je hitrost naraščanja revščine izrazito nadpovprečna, po tem kazalniku smo v samem evropskem vrhu.

Ta je povezana tudi z nepravilno porazdelitvijo davčnih bremen. Gospodinjstva plačujejo polne davke na energetske porabe, medtem ko industrija in kmetijstvo dobivata davčne olajšave (npr. znižan DDV na pesticide) in vračila plačanih davščin. **Neenaka porazdelitev davčnih bremen ne obstaja samo med gospodinjstvi in industrijo, ampak tudi znotraj industrije.** Velika podjetja z visokimi izpusti CO<sub>2</sub> so del evropske sheme za trgovanje z emisijami (EU ETS) in dobijo pravico do izpuščanja CO<sub>2</sub> praktično brezplačno, manjša podjetja pa morajo davek na CO<sub>2</sub> plačevati v celoti.

Politično nedotaknjen problem v Sloveniji še naprej ostajajo okolju škodljive subvencije.

Avtorji poročila Zelena proračunska reforma za Slovenijo<sup>14</sup> navajajo, da je bilo v Sloveniji v letu 2011 v sektorjih energije, transporta in kmetijstva skupaj za pol milijarde evrov okolju škodljivih subvencij.

**Ukinitve škodljivih subvencij je konstruktiven varčevalni ukrep**, s pomočjo katerega bi bilo mogoče ustvariti več stot milijonske prihranke v državnem proračunu, hkrati pa spodbuditi trajnostno prestrukturiranje onesnaževalcev.

## Subvencije v energetiki

V Sloveniji se subvencije na področju energetike povečujejo. To velja tako za okolju škodljive kot tudi za okolju prijazne subvencije.

**Država je v letu 2014 za škodljive subvencije v energetiki porabila 120 milijonov EUR.**

Od leta 2011 naprej se več podpor nameni ukrepom URE in OVE, pri tem pa se v obdobju 2013–2017 ni vlagalo v proizvodnjo elektrike iz obnovljivih virov (postavljena ni bila niti ena nova vetrnica, sončnih elektrarn pa je bilo postavljenih zanemarljivo malo). Subvencije za proizvodnjo energije iz fosilnih goriv, ki je okolju najbolj škodljiva, ter rabo fosilnih goriv so v letu 2014 predstavljale 45 % vseh pomoči v energetiki.

Najpomembnejši nameni subvencij v energetiki v letu 2014<sup>15</sup>:

1. URE in OVE – 203 milijonov EUR;
2. tekoča goriva – 87 milijonov EUR (od tega 41 milijonov EUR vračil trošarine na dizelsko gorivo pri tovornih vozilih, 20 milijonov EUR delnih vračil trošarine za kmetijsko mehanizacijo, 12 milijonov EUR delnih vračil trošarine za uporabo delovnih strojev, 11 milijonov EUR pa oprostitev plačil trošarine zaradi proizvodnje električne energije);
3. premog – 31 milijonov EUR (od tega 22 milijonov EUR oprostitve plačil trošarine zaradi proizvodnje električne energije).

Agencija za energijo za leto 2014 poroča o podpori za proizvajalce energije iz OVE/SPT v višini 131 milijonov EUR, od česar je bilo slabih 28 milijonov namenjenih podporam za SPT iz fosilnih goriv<sup>16</sup>. Če slednjim prištejemo podpore za tekoča goriva in premog, so skupne subvencije za fosilno energijo tega leta znašale 146 milijonov, kar je dobrih 40 % več od izplačanih podpor za OVE (103 milijone EUR).

Tudi subvencije za tekoča fosilna goriva zaradi naraščajočega prometa stalno naraščajo in so po ocenah Ministrstva za finance v letu 2015 znašale več kot 70 milijonov EUR.

## Emisije zaradi prometa

**Emisije zaradi motoriziranega prometa so najbolj problematičen del ogljičnega odtisa Slovenije.** To je edini sektor, kjer so izpusti v preteklih letih stalno naraščali in kjer je naraščanje njihovega deleža predvideno vse do leta 2030, brez zajetnih finančnih investicij pa še naprej.

Trenutni sistem olajšav na področjih plačevanja in vračil trošarin ter nizke davčne stopnje na CO<sub>2</sub> ne ustvarjajo spodbud za izboljševanje učinkovitosti in zmanjševanje obsega prometa. Pri tem državna fiskalna politika ne omogoča zaračunavanja prave cene izpustov v ceni goriva – še več: porabnikom dizelskega goriva za poslovno rabo (avtoprevoznikom) podeljuje še subvencijo v obliki vrnjene trošarine. Argumenta proti ukinitvi te škodljive subvencije sta »bencinski turizem« in majhnost države, ki jo tovornjaki lahko prevozijo z gorivom, kupljenim v državah z nižjo ceno goriva.

**Brez zmanjšanja emisij v sektorju prometa bo Slovenija zelo težko dosegla zavezujoče nacionalne cilje zmanjšanja emisij do leta 2030 (in 2050).** Dejansko samo odprava subvencije za avtoprevoznike ne bi dosegla cilja znižanja emisij, verjeten pa je tudi izpad priliva v državno blagajno iz naslova trošarin.

<sup>14</sup> Zelena proračunska reforma za Slovenijo: odzivanje na krizo s trajnostno vizijo, 2013. Dostopno prek: [www.planbzasslovenija.si/upload/stories/zpr/umanotera%20-%20zelena%20proracunska%20reforma%202013.pdf](http://www.planbzasslovenija.si/upload/stories/zpr/umanotera%20-%20zelena%20proracunska%20reforma%202013.pdf).

<sup>15</sup> ARSO, Kazalci okolja v Sloveniji, Subvencije v energetiki. Dostopno prek: [http://kazalci.ars.gov.si/?data=indicator&ind\\_id=720](http://kazalci.ars.gov.si/?data=indicator&ind_id=720).

<sup>16</sup> [www.agen-rs.si/documents/10926/38909/Pomembnej%C5%A1i-kazalniki-na-podro%C4%8Dju-oskrbe-z-elektri%C4%8Dno-energijo-in-zemeljskim-plinom-v-letu-2015/afeebc2c-927d-40d5-bc30-ee56cd96230c](http://www.agen-rs.si/documents/10926/38909/Pomembnej%C5%A1i-kazalniki-na-podro%C4%8Dju-oskrbe-z-elektri%C4%8Dno-energijo-in-zemeljskim-plinom-v-letu-2015/afeebc2c-927d-40d5-bc30-ee56cd96230c)

| Razmerje med izpusti iz prometa zaradi osebnih avtomobilskih prevozov in tovornega prometa je 3 proti 2.

Ukrepi za zmanjšanje emisij iz prometa morajo vključevati tudi dobro načrtovano odhodkovno stran proračuna (investicije v javni promet, železnico, kolesarsko infrastrukturo) ter preprečevanje škodljivih subvencij poljubnih oblik, katerih posledica je povečanje cestnega prometa (npr. izgradnja novih avtocestnih povezav). Predvsem pa je potrebno ukiniti olajšave in vračila trošarin, dvigniti stopnje davkov na CO<sub>2</sub> ter ustvariti spodbude za zmanjšanje prevoženih kilometrov (npr. z reformo plačilne sheme za prevoz na delovno mesto in ponovno uvedbo cestninjenja glede na prevoženo razdaljo tudi za osebna vozila).

## Slaba kakovost zraka ogroža zdravje ljudi

Zime v Sloveniji zaznamujejo poročila o slabi kakovosti zraka v slovenskih mestih. Pozimi se cestnemu prometu, ki k povišanim koncentracijam onesnaževal prispeva največ, ob neugodnih vremenskih razmerah pridružijo še izpusti iz kurilnih naprav. Epidemiološke študije kažejo na povezavo med izpostavljenostjo delcem PM10 in povečano stopnjo umrljivosti za boleznimi srca in ožilja ter dihal. Najbolj izpostavljeni so prebivalci urbanih središč, kjer je promet postal resna grožnja za okolje in kakovost življenja. Številne tuje in domače lokalne skupnosti so s fiskalnimi ukrepi, kot so zaračunavanje dajatve za vožnjo v mestu (angl. *congestion charges*) in ukinjanjem škodljivih subvencij v obliki brezplačnega parkiranja na tem področju dosegle pomembna izboljšanja.

## Proces načrtovanja ZPR je počasen

V septembru 2014 je bil sklenjen koalicijski sporazum treh strank, ki sestavljajo trenutno Vlado RS. Koalicija si je zadala prioriteto izvedbo 10 strateških projektov, med katerimi je tudi Zelena proračunska (davčna) reforma.

Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018: »Zelena proračunska (davčna) reforma bo postala ena izmed dolgoročnih usmeritev in temeljnih spodbud za hitrejšo strukturno preobrazbo gospodarstva ter njegov trajnostni razvoj. Skozi postopno ukinitvev okolju škodljivih subvencij bomo ustvarili razmere za postopno znižanje obremenitve dela in večjo stroškovno konkurenčnost slovenskega gospodarstva.«

Zagonski elaborat projekta je vlada potrdila šele v začetku leta 2017 in do izteka svojega mandata predvidela pregled in analizo ukrepov ekonomske politike države z negativnim in pozitivnim učinkom na okolje, opredelitev nabora možnih zelenih fiskalnih ukrepov in oblikovanje priporočil za njihovo uveljavitev ter predstavitev primerov dobre prakse s pozitivnim komplementarnim učinkom na okolje, javne finance in druge resorne politike.

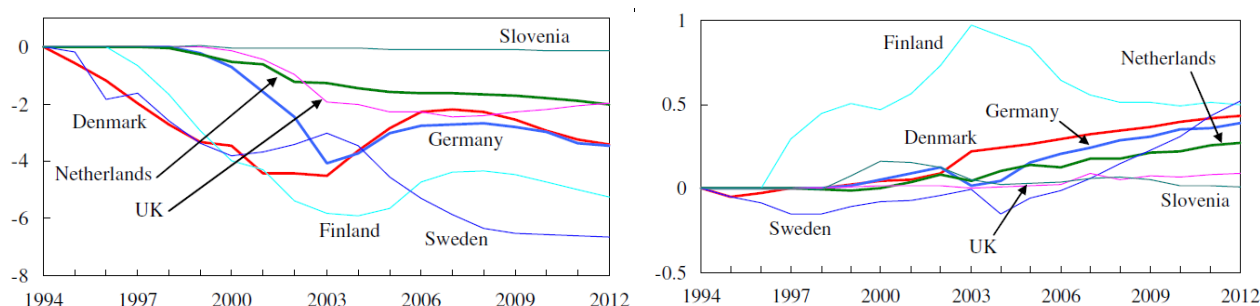
Načrtovanje zelene proračunske reforme se le počasi premika iz štartne pozicije, medtem pa se dogajajo koraki v nasprotno smer: v letu 2016 je npr. država znižala (skoraj prepolovila) trošarino za električno energijo za največje porabnike. To je v vseh pogledih, tudi fiskalnem, nelogičen in družbeno nepravilni ukrep.

## PRIMERI ZELENIH PRORAČUNSKIH REFORM V DRUGIH DRŽAVAH EU

Kljub obetom večplastnih in sinergijskih koristi je zelena proračunska reforma trd politični in strokovni oreh. V politiki je strukturne reforme s trajnim vplivom težko implementirati. Subvencije je veliko bolj popularno podeljevati kot jih odvzeti. Prerazporejanje davčnih bremen brez izjeme naleti na neodobranje v katerem izmed sektorjev. Reforma javnofinančnega sistema je zaradi obsežnosti ter prepletenosti in večplastnosti učinkov posameznih postavk tudi strokovno zahtevna. Zato so na naslednjih straneh predstavljeni primeri držav in mest, kjer so ukrepe za ozelenjevanje svojih proračunov že izvedli in izmerili njihove učinke. **Izbrani primeri so zanimivi zaradi njihove okoljske in stroškovne učinkovitosti ali pa zaradi samega pristopa v izvedbi ukrepov.** Vsak od njih je prilagojen specifičnemu državnemu ali lokalnemu okolju in je del procesa zelene reforme proračuna.

Med prvimi na svetu so v 1990-ih uvedle davek na CO<sub>2</sub> in izvedle zelene davčne reforme skandinavske države (Švedska, Danska, Finska). Ob prelomu tisočletja so jim z izvedbo okoljskih davčnih reform sledile tri članice Evropske unije (Nemčija, Velika Britanija, Nizozemska). Rezultati zelenih davčnih reform v teh državah so pokazali večplastne pozitivne učinke na okolje in gospodarstvo. **Izpusti emisij toplogrednih plinov so upadli, raba energije je postala učinkovitejša, reforme so hkrati vodile v pozitivne učinke na rast zaposlovanja in BDP, konkurenčnost gospodarstva se ni zmanjšala.**

Slika 4: Učinki zelene davčne reforme na emisije TGP (leva slika) in na BDP (desna slika) v državah, ki so med prvimi v EU izvedle zeleno davčno reformo (razlika v odstotkih)<sup>17</sup>



### Danska zelena davčna reforma

Podnebne spremembe in emisije toplogrednih plinov so v 90-ih letih prejšnjega stoletja na Danskem postale pomembna tema razprav. **Leta 1992 je ta država izvedla prvo zeleno davčno reformo. V okviru reforme je uvedla davek na CO<sub>2</sub>**, ki je sprva veljal le za gospodinjstva, leta 1993 pa je v manjši meri stopil v veljavo tudi za podjetja. Stopnja davka za podjetja je bila diferencirana<sup>18</sup> in odvisna od razmerja med zneskom davka na CO<sub>2</sub> in dodano vrednostjo, ki jo je podjetje ustvarilo. Podjetja, ki so plačevala več kot 3 % dodane vrednosti za okoljske dajatve, so bila upravičena do najnižje stopnje davka na CO<sub>2</sub>. Tak pristop je omilil davčno obremenitev energetske intenzivnih podjetij, a je hkrati pod vprašaj postavil okoljsko učinkovitost davčne reforme. Zato so za takšne primere oblikovali poseben ukrep. Podjetja, ki so se s sklenitvijo prostovoljnega dogovora zavezala k neodvisnim energetskim pregledom in izvedbi naložb v energetske učinkovitost, ki bi se povrnilo v štirih letih, so bila oproščena plačila celotne dajatve na CO<sub>2</sub>.

**Med letoma 1994 in 1998 je sledil drugi, obsežnejši paket zelene davčne reforme. V njenem okviru so bili uvedeni novi okoljski davki, med njimi davek na SO<sub>2</sub>, hkrati pa se je povišal tudi davek na CO<sub>2</sub>.** Dvig davka na CO<sub>2</sub> je bil postopen, za podjetja pa so še naprej veljale diferencirane stopnje davka glede na rabo energije. Najvišja stopnja davka je veljala za potrebe ogrevanja prostorov (100 DKK/t CO<sub>2</sub>), za lahke procese je bila stopnja davka nekoliko nižja (90 DKK/t CO<sub>2</sub>), za energetske intenzivne industrije pa znatno nižja (25 DKK/t CO<sub>2</sub>). Za energetske intenzivne podjetja, ki so imela sklenjen dogovor o naložbah v energetske učinkovitost, je stopnja davka znašala 3 DKK na tono CO<sub>2</sub>. Vsi prihodi iz naslova zelene davčne reforme so bili povrnjeni gospodinjstvom preko znižanja ostalih prispevkov oz. podjetjem preko spodbud za naložbe v energetske učinkovitost. Davčna reforma je bila fiskalno nevtralna.

Z uvedbo diferenciranih in nižjih stopenj za energetske intenzivne industrije ter z reciklažo zbranih sredstev so preprečili možne negativne vplive na konkurenčnost podjetij in t. i. odtokanje ogljika (angl. *carbon leakage*). Medresorska skupina pod vodstvom ministrstva za finance je leta 1999 opravila analizo učinkov davčne reforme na konkurenčnost

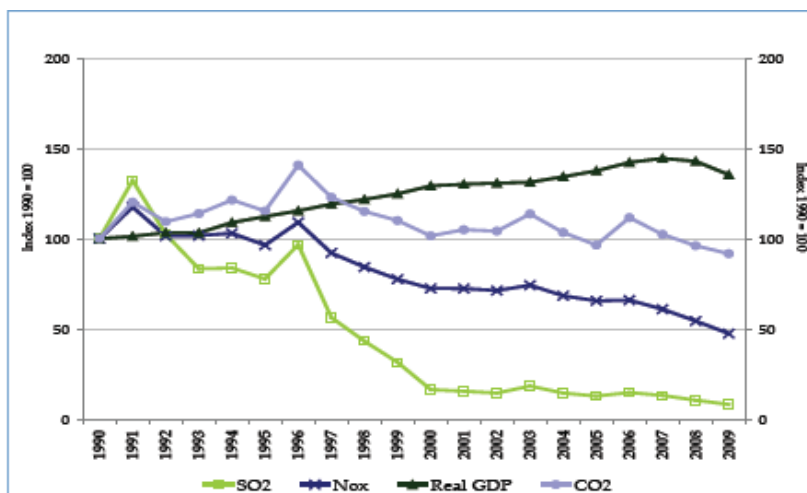
<sup>17</sup> COMETR report [http://www2.dmu.dk/cometr/COMETR\\_Summary\\_Report.pdf](http://www2.dmu.dk/cometr/COMETR_Summary_Report.pdf)

<sup>18</sup> 5–50 DKK na tono CO<sub>2</sub>

gospodarstva in ugotovila, da so bili učinki reforme na izpuste CO<sub>2</sub> skladni z napovedmi. Stroški podjetij za energijo so narasli za 0,2 % BDP, a se celotni stroški za gospodarstvo zaradi reciklaže sredstev niso bistveno spremenili. Poročilo COMETR, ki je preučevalo učinke zelene davčne reforme na konkurenčnost, je v primeru Danske ugotovilo, da se je od leta 1996 poraba energije znižala, proizvodnja pa povečala. **Danski davek na CO<sub>2</sub> kratkoročno ni bistveno vplival na konkurenčnost podjetij, na dolgi rok pa so podjetja postala konkurenčnejša.** Občutljivost danske predelovalne industrije na dvig cen energentov je med najnižjimi med primerjalnimi državami,<sup>19</sup> Danska pa sodi med energetske najučinkovitejše države.

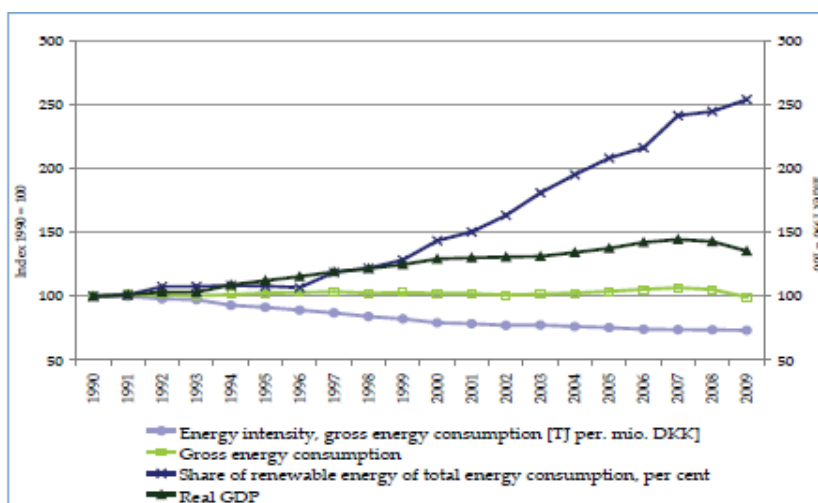
**Drugi paket zelene davčne reforme je na ekonomsko učinkovit način vodil v znatne okoljske rezultate.** Projekcije so predvidevale, da bo davčna reforma v letu 2005 vodila v znižanje emisij za 3,8 % glede na leto 1988, in opravljene analize so pokazale, da se je davčna reforma približala predvidenemu rezultatu.<sup>20</sup> Davek na CO<sub>2</sub> je k znižanju emisij prispeval 2 % oz. 1,2 milijona ton CO<sub>2</sub> letno, prostovoljni dogovori in spodbude za naložbe pa dodatnih 1,8 % oz. 1,1 milijona ton CO<sub>2</sub> letno. Dvig davka na CO<sub>2</sub> in uvedba novega davka na SO<sub>2</sub> sta povzročila znatno znižanje emisij, ki od leta 1996, ko je bila reforma izpeljana, postopoma upadajo navkljub rasti BDP (glej sliko 5).

Slika 5: Emisije v zrak na Danskem med letoma 1990 in 2009



Poraba energije je v obdobju 1990–2009 ostala na konstantni ravni ob znatni rasti BDP, pri čemer se je energetska intenzivnost države v tem obdobju znižala za 25 %.

Slika 6: Poraba energije in rast BDP na Danskem med letoma 1990 in 2009



<sup>19</sup> [www.ecocouncil.dk/documents/temasider/1599-140829taxes-and-competitiveness-december-2013](http://www.ecocouncil.dk/documents/temasider/1599-140829taxes-and-competitiveness-december-2013)

<sup>20</sup> [https://unfccc.int/files/meetings/workshops/other\\_meetings/application/pdf/dnkln.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/workshops/other_meetings/application/pdf/dnkln.pdf)

**Med uspešnejše okoljske davke sodi tudi davek na pesticide**, ki so ga prav tako sprejeli v reformnem paketu iz leta 1996. Z davkom so želeli učinkovito zaustaviti rast porabe pesticidov, ki je naraščala vse od leta 1986, ko je bil pripravljen prvi akcijski načrt za zmanjšanje rabe pesticidov. Prvi rezultati davka so prinesli 5–10% znižanje rabe pesticidov<sup>21</sup> in stopnja davka so postopoma dodatno dvigovali (1998, 2003). V obdobju od leta 1990 do leta 2008 je poraba pesticidov upadla za 40 %, <sup>22</sup> leta 2013 pa so reformirali sistem obdavčitve pesticidov. **Reforma je poleg dviga davka na pesticide uvedla sistem progresivne obdavčitve, ki spodbuja uporabo pesticidov z nižjimi negativnimi učinki na zdravje, podtalnico in zemljo.** Stopnja davka se giblje pri 15 EUR na enoto obremenitve, <sup>23</sup> zavezanci za plačilo pa so vsi uvozniki in proizvajalci pesticidov. Leta 2013 je davek predstavljal približno 90 milijonov EUR. Sredstva se delno vračajo v kmetijski sklad, za delovanje administracije, ki nadzira rabo pesticidov, delno pa so namenjena znižanju obdavčitve kmetijskih zemljišč.

**Zelena davčna reforma na danskem predstavlja zelo pomemben del okoljske politike.** Reformni ukrepi so se izvajali skozi celotno obdobje od leta 1990 dalje. Bili so pretežno fiskalno nevtralni, postopni in so primarno zasledovali okoljske cilje. S stalnim reformiranjem okoljskih davkov, s širitvijo davčne baze in z dvigom stopenj okoljskih davkov je Danska uspela ohraniti relativno stabilen odstotek okoljskih davkov glede na BDP.

Danska zelena davčna reforma je **dober primer k (dolgoročnim) ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa.** S postopnostjo, diferenciranimi stopnjami davka in spodbudami za naložbe, ki so podjetjem omogočile prilagoditev, **so se izognili negativnemu vplivu na konkurenčnost.** S tem so **povečevali družbeno sprejemljivost reforme**, k čemur je prispevalo tudi vračanje prihodkov iz naslova višjih davkov gospodinjstvom in podjetjem. Reforma je naslovlila **okoljske probleme, ki so bili za družbo pomembni**: podnebne spremembe, onesnaženost zraka in onesnaženost tal s pesticidi.

## Švedska – zeleni davki in naložbe

Švedska je konec 1980-ih želela znižati davek na dohodek na način, ki ne bi imel večjega vpliva na proračun. Ob sočasni zaskrbljenosti družbe zaradi onesnaženosti zraka so se okoljske dajatve na onesnaževanje zraka pokazale kot ustrezna rešitev za obe težavi. Švedska je tako leta 1991 pričela zasledovati okoljske cilje s pomočjo okoljskih dajatev z uvedbo davka na CO<sub>2</sub>. **V obdobju 1991–2014 je švedski BDP narastel za 61 %, ekvivalent emisij CO<sub>2</sub> pa je v istem obdobju upadel za 24 %.** Stopnja davka na CO<sub>2</sub> se je postopoma dvigovala in danes znaša za mnoge nepredstavljenih 123 EUR na tono CO<sub>2</sub>. A kot je zapisano v uvodu, so okoljski davki in zelena davčna reforma le ena izmed štirih strategij celovite zelene proračunske reforme. Za učinkovito doseganje okoljskih ciljev je prav tako pomembna strategija **spodbujanja zelenih investicij.** Aktualna švedska vlada v državnem proračunu aktivno zasleduje to strategijo, saj je sredstva na proračunski postavki za varovanje okolja in ohranjanje narave od nastopa svojega mandata (2014) povišala za 73 %.

Skupni proračunski izdatki za podnebje in okolje so v letu 2016 znašali slabe pol milijarde evrov in so spodbujali podnebne ukrepe na štirih področjih: obnovljivi viri energije, mednarodno sodelovanje, mobilnost brez fosilnih goriv in podpora ukrepom na lokalni ravni. Leta 2015 je bil oblikovan sklad Climate LEAP, <sup>24</sup> **državni program za spodbujanje podnebnih naložb na lokalni ravni** v višini slabih 200 milijonov evrov za obdobje med letoma 2015 in 2018. Program bo po predvidevanjih spodbudil investicije v skupni vrednosti pol milijarde evrov in vodil v letno znižanje emisij CO<sub>2</sub> za 0,6 milijona ton. Posebni **urbani sporazumi, ki so namenjeni financiranju transportnih projektov za spodbujanje uporabe javnega prometa ali kolesarjenja ter zniževanju motoriziranega prometa**, so podprti z dodatnimi 50 milijoni evrov na leto. Oba programa sta v proračunu za leto 2017 dodatno razširjena <sup>25</sup> – sredstva programa Climate LEAP so povišali za 160 milijonov evrov, sredstva urbanih sporazumov pa za dodatnih 75 milijonov EUR.

Program, podoben programu Climate LEAP, je Švedska vzpostavila že leta 1997, ko je razvila Lokalne investicijske programe (LIP), namen katerih je bil ustvariti nova delovna mesta preko naložb v trajnostni razvoj na lokalni ravni. Program je trajal do leta 2002 in je predstavljal največjo spodbudo okoljskim naložbam na lokalni ravni v regiji – skupno je bilo za več kot 1.800 projektov namenjenih preko 600 milijonov EUR. Leta 2003 so lokalne investicijske programe nadomestili klimatski investicijski programi (KLIMP), ki so občine, podjetja in gospodinjstva spodbujali k zmanjševanju

<sup>21</sup> [www.pan-europe.info/old/Archive/conferences/PURE%20workshop%202005/Hans%20Nielsen.pdf](http://www.pan-europe.info/old/Archive/conferences/PURE%20workshop%202005/Hans%20Nielsen.pdf)

<sup>22</sup> [http://financien.belgium.be/sites/default/files/downloads/BdocB\\_2011\\_Q2e\\_Larsen.pdf](http://financien.belgium.be/sites/default/files/downloads/BdocB_2011_Q2e_Larsen.pdf)

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/environment/integration/green\\_semester/pdf/Eunomia%20EFR%20Final%20Report%20MAIN%20REPORT.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/Eunomia%20EFR%20Final%20Report%20MAIN%20REPORT.pdf)

<sup>24</sup> [www.government.se/government-policy/environment/fossil-free-transport-and-travel-the-governments-work-to-reduce-the-impact-of-transport-on-the-climate](http://www.government.se/government-policy/environment/fossil-free-transport-and-travel-the-governments-work-to-reduce-the-impact-of-transport-on-the-climate)

<sup>25</sup> [www.government.se/articles/2016/09/summary-of-the-governments-budget-initiatives-in-the-areas-of-environment-climate-and-energy](http://www.government.se/articles/2016/09/summary-of-the-governments-budget-initiatives-in-the-areas-of-environment-climate-and-energy)

emisij toplogrednih plinov. Programi<sup>26</sup> so potekali do leta 2008 in s približno 180 milijoni EUR podprli dodatnih 913 projektov ter vodili v skupne investicije v višini 800 milijonov EUR. Programi LIP in KLiMP naj bi po ocenah skupaj vodili k 2 milijona ton nižjim izpustom CO<sub>2</sub> in 1 TWh prihranjene energije na leto.

Proračun za leto 2017 napoveduje najvišje okoljske izdatke doslej in v obdobju 2017–2020 predvideva okoljske naložbe v višini 1,3 milijarde EUR. Sredstva bodo namenjena obnovljivim virom energije, mobilnosti, uresničevanju mednarodnih podnebnih zavez, raziskavam in ostalim ukrepom, kot je odkup emisijskih kuponov iz sheme ETS. Polovica proračunskih sredstev je predvidena za **naložbe v železnice ob sočasnem zvišanju postavk za program spodbujanja kolesarjenja**. Sredstva za ta program so v letu 2016 znašala 50 milijonov evrov, v letu 2017 so jih povišali na 75 milijonov, za leto 2018 pa je predvidenih 100 milijonov evrov. Spodbude na področju mobilnosti izvirajo iz **strategije »osvoboditev od fosilnih goriv v transportu«**, na podlagi katere je vlada v letu 2016 povišala tudi davek na goriva za približno 5 centov na liter. Dvig davka je skladno z rastjo BDP predviden tudi v bodoče.

**Proračun prvič vsebuje tudi postavke za podporo strategiji trajnostne potrošnje.** Podprl bo ustanovitev foruma za pametno in ekološko potrošnjo, ki ga bo vodila potrošniška organizacija v sodelovanju z ostalimi vladnimi agencijami. V proračunu so rezervirana tudi sredstva za davčne olajšave za popravila bele tehnike (19 milijonov EUR) ter za polovico nižji davek na dodano vrednost za manjša popravila koles, tekstila ali obutve (27 milijonov EUR). Na strani prihodkov je predvidenih dodatnih 100 milijonov EUR iz naslova novega davka na kemikalije, ki je nastal na podlagi analize<sup>27</sup> o možnostih uvedbe ekonomskih instrumentov za zmanjšanje izpostavljenosti ljudi kemikalijam. Analiza je predlagala davek na zaviralce gorenja v beli tehniki ter davek na gradbeni material (tla, obloge), ki vsebuje PVC. Vlada kasneje v proračun ni vključila davka na gradbeni material ter je ohranila le davek na določeno belo tehniko.

Švedska je v dobrih dveh desetletjih ozelenjevanja svojega proračuna dosegla **popoln razklop med gospodarskim razvojem in emisijami toplogrednih plinov**. S postopnim zviševanjem okoljskih davkov so **podjetja spodbudili k prestrukturiranju, zaradi česar mednarodno primerjalno visoki davki ne zmanjšujejo njihove konkurenčnosti**.

Primer Švedske je zanimiv predvsem zaradi **programa spodbujanja zelenih investicij v sodelovanju z lokalnimi skupnostmi**. Te so državna sredstva dodatno oplemenitila in dosegajo velike energetske prihranke. Ta pristop je zelo relevanten ob dejstvu, da zaradi vse večje in hitrejše urbanizacije večina pritiskov na okolje nastaja v mestih. Mesta bodo v prihodnjih letih morala investirati znatna finančna sredstva v okoljske ukrepe in blaženje ter prilagajanje na podnebne spremembe, a pogosto ne razpolagajo s potrebnimi finančnimi sredstvi. Zaradi zgodnjega ukrepanja in več kot dveh desetletij politike investiranja na lokalni ravni številna švedska mesta že danes dosegajo zavidljive okoljske rezultate.

Švedska je zanimiva tudi zaradi **uporabe ekonomskih instrumentov pri izvajanju strategije razogljičenja prometa**, kar vključuje velike naložbe v železnico in spodbujanje kolesarjenja. Država je **med najnaprednejšimi tudi pri spodbujanju krožnega gospodarstva** – na eni strani z davčnimi olajšavami za storitve podaljševanja življenjske dobe izdelkov, na drugi strani pa z višjimi davki za izdelke, ki vsebujejo nevarne kemikalije.

## Podnebni program na Dunaju

Mesto Dunaj je za izvajanje podnebnega programa (KLIP) od leta 1999 do leta 2014 namenilo preko 33 milijard evrov, ki so ustvarili 31 milijard evrov dodane vrednosti in na katere je bilo na letni ravni vezanih preko 53.000 delovnih mest. Cilj noveliranega podnebnega programa (KLIP II) je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (TGP) na prebivalca za 21 % do leta 2020 glede na leto 1990. Mesto načrtuje, da bo med letoma 2010 in 2020 s sistematičnim izvajanjem 385 posameznih ukrepov prihranilo približno 1,4 milijona ton emisij CO<sub>2</sub>. V obdobju 1990–2013 pa so se emisije toplogrednih plinov mesta Dunaj zmanjšale za 13,8 % oziroma s 5,6 milijona na 4,8 milijona ton ekvivalenta CO<sub>2</sub>.

Vendar pa mesto Dunaj dokazuje, da je **zglede okoljske rezultate mogoče doseči tudi z ukrepi, ki terjajo minimalna finančna sredstva**. Primer tega so javna naročila, v okviru katerih Dunaj za nakup blaga in storitev letno porabi preko pet milijard evrov. Takšen obseg javnih naročil mestu omogoča, da vpliva na ponudbo na trgu in ponudnike spodbudi k trajnostnim načinom proizvodnje. **Mestni program zelenega javnega naročanja EcoBuy** sodi med vodilne okoljske programe mesta Dunaj, vendar njegovo izvajanje ne predstavlja znatnejših dodatnih finančnih obremenitev. Program, ki je z odlokom zavezujoč za vse oddelke mestne administracije, izvaja 200 uradnikov<sup>28</sup> iz vseh oddelkov mestne administracije, ki so vključeni v 25 delovnih skupin. Te so v sodelovanju s strokovnjaki razvile okoljske kriterije za pisarniški material, elektronsko opremo, vozila, razsvetljava, gradnjo, hrano, čistila, pohištvo. Ker se zeleno javno

<sup>26</sup> [www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-8468-4.pdf?pid=4149](http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-8468-4.pdf?pid=4149)

<sup>27</sup> [www.regeringen.se/49bb0f/contentassets/4a79d2c36415435fb2c202dbf54b0bda/kemikalieskatt--skatt-pa-vissa-konsumentvaror-som-innehaller-kemikalier](http://www.regeringen.se/49bb0f/contentassets/4a79d2c36415435fb2c202dbf54b0bda/kemikalieskatt--skatt-pa-vissa-konsumentvaror-som-innehaller-kemikalier)

<sup>28</sup> Skupaj je v administraciji zaposlenih cca. 30.000 ljudi: [www.wien.gv.at/statistik/pdf/viennainfigures.pdf](http://www.wien.gv.at/statistik/pdf/viennainfigures.pdf).



naročanje izvaja v okviru rednih služb in zadolžitev mestne administracije, pri razvoju kriterijev pa so strokovnjaki sodelovali tudi prostovoljno, so stroški izvajanja programa zanemarljivi. **Zaradi izjemnih okoljskih rezultatov je program postal mednarodno prepoznaven kot primer dobre prakse in vzor javnim institucijam v EU ter po svetu.** Analize so pokazale, da program na letni ravni prepreči 15.000 ton izpustov CO<sub>2</sub>, poraba čistil se je znižala za 40 %, izognili pa so se tudi porabi 4 ton škodljivih snovi. Hkrati ima EcoBuy ugodne finančne učinke na mestno blagajno, saj ustvarja prihranke v višini 1,5 milijona evrov. Našteti učinki so po dostopnih podatkih konservativne ocene in dejanski učinki programa naj bi bili celo bistveno večji.

Podobne uspehe ob nizki višini vloženih sredstev prinaša tudi **pisarna svetovalnega programa EcoBussines**, ki je bila tako kot EcoBuy ustanovljena leta 1998. Pisarna podjetjem ponuja svetovalne storitve z namenom zniževanja njihovega okoljskega odtisa in izboljšanja njihove konkurenčnosti, ki so prilagojene velikosti in interesom podjetij. Na podlagi okoljskega pregleda podjetja, ki ga opravijo svetovalci pisarne, se podjetje lahko odloči za vstop v program in izvedbo ukrepov za izboljšanje okoljskega odtisa. **Letni strošek občinskega proračuna za izvajanja svetovalnega programa znaša dobrega pol milijona evrov, kar je v primerjavi s prihranki, ki jih je ustvaril, zanemarljivo.** Od pričetka programa je EcoBussines podjetjem prihranil 121,4 milijona EUR, preprečil je 331.000 ton izpustov CO<sub>2</sub> in 123.243 ton odpadkov ter prihranil 1.150 GWh energije. Prihranil je tudi 2,6 milijona litrov vode in preprečil 93,4 milijona prevoženih kilometrov v prometu.

Med novejšimi ukrepi, ki so z vidika javnih financ prav tako zelo učinkoviti, je tudi **model udeležbe meščanov pri naložbah v sončne elektrarne**. Dunajsko mestno podjetje Wien Energie meščanom omogoča, da z nakupom do desetih sončnih panelov sodelujejo v naložbah v obnovljive vire energije z 2–3% donosom za vlagatelje. Model zakupa sončnih panelov je med prebivalci zelo priljubljen, saj na razpisih ponujene možnosti sodelovanja razgrabijo v nekaj urah. Podoben model financiranja naložb v proizvodnjo obnovljivih virov energije spodbujajo tudi v Združenem kraljestvu.

Primer mesta Dunaj kaže, da za pomembne okoljske izboljšave **niso vedno potrebna velika dodatna finančna sredstva**. Njihova programa zelenega javnega naročanja in svetovanja podjetjem za zmanjšanje okoljskega odtisa predstavljata zelo **učinkovit način razširjanja znanja in krepitve sposobnosti** dobaviteljev in lokalnih podjetij, hkrati pa **nevsiljivega spodbujanja njihovega trajnostnega prestrukturiranja** tako na področju delovanja organizacij, kot tudi njihovih produktov. Mestu se vložen čas in sredstva vračajo v obliki **finančnih prihrankov**, podjetjem pa poleg tega še s **povečanjem konkurenčnosti**.

Z omogočanjem investicij meščanov v mestne sončne elektrarne mesto Dunaj **podpira energetske tranzicije**, pri tem pa s spodbujanjem naložb meščanov ne ustvarja samo dodatnih sredstev zanjo, ampak skrbi tudi za to, da **se koristi oz. dobički vračajo v lokalno skupnost**.

## Skupnostni energetske projekti v Veliki Britaniji

Vlada Združenega kraljestva je leta 2014 ustanovila dva posebna sklada, namenjena spodbujanju naložb občanov v obnovljive vire energije. Skupnostni energetske projekti z lokalno proizvodnjo energije iz obnovljivih virov preprečijo prelivanje finančnih sredstev v državo, ki izvažajo energente, ali v dobičke velikih energetskih podjetij. Lokalnemu prebivalstvu nudijo dodatne ekonomske priložnosti ter sredstva za razvoj lokalne skupnosti. **Poleg pozitivnih ekonomskih učinkov za udeležene so lahko skupnostni energetske projekti tudi ustrezen odgovor na naraščajoči pojav energetske revščine ter dvig energetske ozaveščenosti prebivalcev.** Skupnostni energetske projekti tako poleg pozitivnih okoljskih učinkov ustvarjajo tudi ali predvsem pozitivne družbene učinke. Sredstva skladov so namenjena za izdelavo študij izvedljivosti in projektnih zasnov, za samo izvedbo projekta oz. njegovo investicijo pa vlagatelji sredstva pridobijo z vložki in prispevki občanov preko množičnega financiranja. **Država lahko tako z relativno majhnimi finančnimi vložki spodbudi velik obseg naložb v proizvodnjo obnovljivih virov energije ter doseže trajnostni razvoj lokalnih skupnosti.**

Prvotno je vlada nudila podporo energetskim projektom na lokalni ravni preko sklada LEAF (Local Energy Assessment Fund). V obdobju štirih mesecev so prejeli preko 600 prijav s strani organizacij, ki so jih vodile skupnosti, od katerih je bilo uspešnih malo manj kot 300 prijav, ki so skupaj prejele 9,2 milijona funtov. S sredstvi so bile podprte aktivnosti vključevanja javnosti, demonstracijski projekti in ozaveščanje javnosti. Kasneje je vlada na podlagi Strategije skupnostnih energetskih projektov<sup>29</sup> vzpostavila Ruralni sklad za skupnostne energetske projekte v višini 15 milijonov funtov, nekaj mesecev zatem pa tudi Urbani sklad za skupnostne energetske projekte v višini 10 milijonov funtov. Poleg omenjenih sredstev, ki so bila na voljo preko skladov, je vlada namenila dodatnega pol milijona funtov za prenos znanja, seznam upravičencev za sredstva pa je razširila tudi na lokalne skupnosti, če so slednje ta projekt izvajale v sodelovanju z občani

<sup>29</sup> [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/275163/20140126Community\\_Energy\\_Strategy.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/275163/20140126Community_Energy_Strategy.pdf)

oz. s skupnostjo. Občani, ki so prispevali finančni vložek v skupnostni energetski projekt, so bili deležni tudi delnih davčnih olajšav. V času priprave strategije je v Veliki Britaniji delovalo 5.000 skupnostnih energetskih skupin s skupno močjo 60 MW, ki sicer predstavljajo zelo majhen delež v celotni proizvodnji iz obnovljivih virov energije. Vendar pa lahko zaradi hitre rasti in velikega potenciala za nadaljnjo širitev pripomorejo k doseganju potreb po čisti, zanesljivi in cenovno dostopni energiji za ljudi.

Strategija poudarja tudi vlogo in pomen lokalnih oblasti pri podpori za pripravo in izvajanje skupnostnih energetskih projektov. Podpora lokalnih skupnosti je še posebej dobrodošla v začetnih fazah projekta, z usmerjanjem in nasveti glede tehničnih administrativnih ali pravnih vprašanj. Nekatere lokalne skupnosti so tako v svojih upravah zaposlile osebo, ki je zadolžena posebej za izvajanje skupnostnih energetskih projektov, ter do neke mere tudi finančno podprle pripravo skupnostnih projektov.

Primer takšne oblike podpore je občinski svet londonskega mestnega predela Lambeth, ki je leta 2011 sprejel skupnostni energetski program ter ga podprl z manjšim skladom in delom občinskega uradnika, ki je bil zadolžen za projekte. V sodelovanju z organizacijo Repowering London, ki so jo ustanovili posamezniki v lokalni skupnosti, je izvedel tri projekte<sup>30</sup> skupnostnih sončnih elektrarn na strehah večstanovanjskih objektov v socialno ogroženem območju, kjer so soočali z visoko stopnjo energetske revščine. Skupna moč treh nameščenih sončnih elektrarn znaša 132 kW, sredstva, potrebna za nakup in montažo elektrarn, ki so znašala 180.000 funtov, pa so zbrali povečini od lokalnih investitorjev preko javne ponudbe. Donose, ki jih ustvarja lokalna proizvodnja energije, vračajo vlagateljem, del sredstev pa namenjajo za naložbe v energetske učinkovitost gospodinjstev z najnižjimi prihodki. Projekt zagotavlja tudi usposabljanja za mlade, ki sodelujejo pri namestitvi in upravljanju z elektrarno ter svetujejo lokalnim gospodinjstvom glede ukrepov za energetske učinkovitost.

Mesto Bristol je konec leta 2015 ustanovilo lokalni sklad za spodbujanje skupnostnih energetskih projektov.<sup>31</sup> Zagonska sredstva so pridobili pri ministrstvu za energijo in podnebne spremembe, sklad pa je do danes podprl 23 projektov v skupni višini 111.000 funtov, namenjenih zmanjševanju rabe energije, prehodu na čistejšo obnovljive vire energije in cenovno dostopnejšemu doseganju energetskih potreb prebivalcev. Mesto za prihodnje načrtuje tudi ustanovitev povratnega sklada, ki bo ponujal ugodna posojila za večje skupnostne energetske projekte. Med projekti, ki jih je podprl sklad, je tudi 4,2-megavatna sončna elektrarna, postavljena na zemlji v občinski lasti, ki bo zagotavljala električno energijo tisoč gospodinjstvom in sodi med največje skupnostne energetske projekte v Veliki Britaniji. Sredstva za izgradnjo so bila zbrana s pomočjo množičnega financiranja ter s posojili občine in bank, del prihodkov pa bo porabljen za razvoj lokalne skupnosti.

Skupnostni energetski projekti so pomemben del trajnostne energetske tranzicije, ki oskrbo z energijo usmerja **stran od osredotočanja zgolj na velike centralizirane tehnične sisteme proizvodnje in oskrbe z električno energijo** iz druge polovice 20. stoletja. Imajo velik potencial za vključevanje skupnosti v presojo in načrtovanje lastne energetske prihodnosti ter zagotavljanje mehanizmov za širjenje tehničnih informacij o energetiki.

Takšni projekti skupnostim omogočajo izkoriščanje lokalnih energetskih virov za **izgradnjo socialnega kapitala, ustvarjanje prihrankov, povečevanje zaposlitvenih možnosti v lokalnem okolju ter ustvarjanje prihodkov za reševanje razvojnih potreb skupnosti**. Poleg tega zvišujejo raven razumevanja in predanosti trajnostni energetiki, podpirajo lokalno gospodarstvo in zvišujejo njegovo konkurenčnost.

Uporabljajo **različne vire financiranja**, kot so skupnostni razvojni skladi, sredstva iz razpisov, skupnostno financiranje, soinvestiranje ipd. Država lahko na ta način z relativno majhnimi finančnimi vložki spodbudi velik obseg naložb v proizvodnjo energije iz lokalnih obnovljivih virov in **poveča energetske samooskrbe**.

## Nemški energetski preobrat

Med osrednjimi stebri nemškega energetskega preobrata je dvig deleža proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov. **Država je postavila cilj, da bo leta 2025 med 40 in 45 % porabljene električne energije pridobljena iz obnovljivih virov energije, leta 2035 naj bi ta delež znašal 55–60 %, leta 2050 pa 80 %**. Podatki o rasti proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov kažejo, da je država na dobri poti, da te cilje doseže oz. celo preseže, saj bi glede na preteklo rast delež OVE že leta 2025 znašal 55 %. Uspešno doseganje zastavljenih ciljev vlada v veliki meri pripisuje zakonu o obnovljivih virih energije. Ta je bil sprejet leta 2000 z namenom spodbujanja vstopa novejših tehnologij na trg, kot so sončna in vetrna energija, **preko podpor (angl. feed-in tariff) in zagotovljenega odkupa energije**. Na podlagi

<sup>30</sup> <https://brixtonenergy.co.uk>

<sup>31</sup> [www.bristolcommunityenergy.co.uk](http://www.bristolcommunityenergy.co.uk)

zakona vlagatelji prejema podpora za proizvodnjo elektrike v obdobju 20 let od izvedbe naložbe, višina podpore pa se je razlikovala glede na vir energije. Sredstva za podporno shemo prispevajo vsi porabniki električne energije, pri čemer so pod določenimi pogoji izvzeta energetska intenzivna podjetja. Zaradi izjem za podjetja je narasla višina prispevka, ki ga plačujejo gospodinjstva, saj je bilo potrebno nadomestiti izpad 4 milijard evrov,<sup>32</sup> ki je nastal zaradi teh izjem. V letu 2013 so zbrana sredstva za podpore znašala 20,4 milijarde evrov,<sup>33</sup> višina prispevka za obnovljive vire pa je znašala 6,24 centa na kWh (2014).<sup>34</sup>

**Zakon je vodil v razmah ustanavljanja energetskih zadrug s strani občanov**, saj je vzpostavil pogoje, ki so omogočili tudi razvoj skupnostnih energetskih projektov, ki jih je danes v Nemčiji nekaj manj kot tisoč. Zgolj med letoma 2006 in 2013 je bilo ustanovljenih 718 energetskih zadrug, njihov delež v proizvodnji elektrike iz OVE pa znaša skoraj 50 odstotkov. Strukturo članstva v zadrugah v 92 % predstavljajo posamezniki, manjše, 2–3% deleže pa imajo podjetja, občine ali banke.<sup>35</sup> Povprečna višina začetnih naložb energetskih zadrug je znašala slabih 700.000 evrov, povprečni letni donos pa 4,26 %. Podatki kažejo, da so energetske zadruge v letu 2012 ustvarile med 3,2 in 5,4 milijarde evrov dodane vrednosti ter med 70.000 in 100.000 delovnih mest na področju gradnje in obratovanja elektrarn.<sup>36</sup> Podpore, ki jih je uvedel zakon, so vodile v razmah decentralizirane proizvodnje električne energije v lasti malih vlagateljev, medtem ko velika energetska podjetja v skupni proizvodnji električne energije iz OVE prispevajo zgolj nekaj odstotkov. Delež električne energije iz OVE v celotni porabi električne energije je v Nemčiji od leta 1990, ko so bile uvedene prve podpore, znašal 7 %, do leta 2014 pa je narasel na 27 %. V istem obdobju so izpusti emisij CO<sub>2</sub> v sektorju proizvodnje električne energije padli s 357 milijonov ton (1990) na 301 milijonov ton (2014).<sup>37</sup>

Leta 2012 in 2014 so bile sprejete spremembe zakona, ki so vodile v upad novih naložb s strani občanov, združenih v energetskih zadrugah, ali v ustanavljanje novih zadrug. Na podlagi sprememb so večje elektrarne zavezane proizvedeno energijo prodajati neposredno na trgu, upravičene pa so do prejemanja premije, ki je izračunana kot razlika med fiksno podporo (angl. *feed-in tariff*) in povprečnimi cenami elektrike na trgu. Neposredne podpore so ostale na voljo le manjšim elektrarnam, njihova višina pa je bistveno nižja in je skozi leta padla z 51 centov na kWh na povprečno 12 centov na kWh.<sup>38</sup> Znižanje podpor so uvedli zaradi vse nižjih stroškov tehnologije in omejitve rasti proizvodnje iz OVE, ki so jo dodatno zamejili z letnimi kvotami novih inštalacij za posamezne vire energije (sonce, veter, biomasa). Leta 2017 je država uvedla **sistem dražb, na katerih se na novo instalirane kapacitete potegujejo za podporo, kar naj bi vodilo v dodatno znižanje stroškov za podpore**. Tudi v tej zadnji reviziji so ohranili izjeme za manjše proizvajalce, saj pravilo obveznega sodelovanja na dražbah ne velja za instalacije do velikosti 750 kW. Kljub izjemam in ohranitvam podpor za manjše proizvajalce je število novoustanovljenih energetskih zadrug znatno upadlo, saj jih je bilo v letu 2014 ustanovljenih le še 29 v primerjavi z 104 v letu 2013 ali 183 v letu 2012.<sup>39</sup> Tudi izjeme glede obveznega sodelovanja na dražbah za instalacije do 750 kW bodo po mnenju kritikov sprememb vodile v dodaten zastoj v ustanavljanju energetskih zadrug, saj so povprečne instalirane moči v praksi do štirikrat večje.

Navkljub nižanju podpor in prehodu na sistem dražb – trendu, ki je prisoten tudi v ostalih članicah EU – je sistem podpor v obdobju do leta 2014 predstavljal zgleden primer. Nemška banka je v svoji analizi doseganja vladnih ciljev energetskega preobrata zakon o podpori obnovljivim virom energije opredelila kot šolski primer učinkovitega podpornega programa, ki dokazuje, kako je z dobro podporo mogoče doseči želene okoljske cilje.<sup>40</sup> S pomočjo teh podpor so bile kljub zadnjim spremembam ustanovljene številne energetske zadruge, ki so občanom omogočile sodelovanje v proizvodnji električne energije ter vodile v širše družbene in okoljske koristi.

Primer nemškega energetskega preobrata kaže, kako močno je v družbi prepoznana priložnost za dobre investicije, ki jo predstavlja proizvodnja energije iz obnovljivih virov. Dobre državne podporne sheme imajo potencial, da spodbudijo **razmah decentralizirane proizvodnje električne energije** in **mobilizirajo sredstva malih vlagateljev**.

<sup>32</sup> [www.cleanenergywire.org/factsheets/defining-features-renewable-energy-act-eeg](http://www.cleanenergywire.org/factsheets/defining-features-renewable-energy-act-eeg)

<sup>33</sup> [www.germanenergyblog.de/wp-content/uploads/2014/01/BT-Drs\\_18\\_242\\_EEG\\_Data.png](http://www.germanenergyblog.de/wp-content/uploads/2014/01/BT-Drs_18_242_EEG_Data.png)

<sup>34</sup> [www.bmwi.de/Redaktion/EN/Infografiken/eeg-umlage.html](http://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Infografiken/eeg-umlage.html)

<sup>35</sup> [www.cleanenergywire.org/factsheets/citizens-participation-energiawende](http://www.cleanenergywire.org/factsheets/citizens-participation-energiawende)

<sup>36</sup> <https://energytransition.org/2015/10/the-co-benefits-of-community-energy>

<sup>37</sup> <http://reneweconomy.com.au/wp-content/uploads/2015/01/agora-emissions.jpg>

<sup>38</sup> [www.bmwi.de/Redaktion/EN/Infografiken/Alt/eeg-verguetungsstruktur-fuer-neuanlagen-im-jahr-2015.html](http://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Infografiken/Alt/eeg-verguetungsstruktur-fuer-neuanlagen-im-jahr-2015.html)

<sup>39</sup> [www.cleanenergywire.org/factsheets/citizens-participation-energiawende](http://www.cleanenergywire.org/factsheets/citizens-participation-energiawende)

<sup>40</sup> [www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD00000000406742/German\\_%E2%80%98Energiewende%E2%80%99%3A\\_Many\\_targets\\_out\\_of\\_sight.pdf](http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD00000000406742/German_%E2%80%98Energiewende%E2%80%99%3A_Many_targets_out_of_sight.pdf)

Dokument *Zelena proračunska reforma – politično in zakonodajno ozadje ter primeri iz drugih držav* je izdala Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj.

Avtorja: Andrej Gnezda in Renata Karba

Lektura: Tadej Turnšek

Dokument je objavljen na spletnem mestu [www.umanotera.org](http://www.umanotera.org).

**UMANOTERA**  
Slovenska fundacija za trajnostni razvoj

Dokument je izdan v okviru projekta *Napredne občine Slovenije – lokalnim skupnostim prijazni proračuni*, ki ga izvaja Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, sofinancira pa ga Ministrstvo za okolje in prostor. Vsebine izražajo mnenje avtorja in ne predstavljajo uradnega stališča Vlade RS.



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR**