



Številka: 330-2/2015/17

Datum: 29. 2. 2016

Snaga, javno podjetje, d. o. o.

Povšetova ulica 6

1000 Ljubljana

Zadeva: Obveznost izvedbe poračunov cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja

Dne 28. 12. 2015 je računsko sodišče prejelo vaš dopis, v katerem nas prosite za stališče glede obveznosti izvedbe poračunov cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: GJS) varstva okolja. Ker se računsko sodišče ne more opredeljevati do konkretnih vprašanj, ne da bi pri uporabniku javnih sredstev opravilo revizijo, vam v skladu s 46. členom Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹ podajam zgolj osebno strokovno mnenje, ki pa računskega sodišča ne zavezuje pri izvajanju revizij.

Na podlagi sprejete Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (v nadaljevanju: Uredba MEDO)² so nekateri izvajalci teh GJS v letu 2014 prvič začeli izvajati poračune zaračunanih storitev. Pri tem pa so se pojavljale posamezne dileme, zaradi česar sem že izdal osebno strokovno mnenje³ glede vprašanja o izvajanju količinskih in cenovnih poračunov, v katerem so predstavljeni nekateri vidiki izvajanja poračunov cen GJS varstva okolja na podlagi Uredbe MEDO. Ker se nekateri izvajalci GJS varstva okolja ne strinjajo z obveznostjo izvajanja poračunov in jih tudi niso izvajali, je Gospodarska zbornica Slovenije – Zbornica komunalnega gospodarstva za potrebe vseh izvajalcev GJS varstva okolja pridobila mnenje odvetniške pisarne Fatur o. p., d. o. o.⁴ (v nadaljevanju: odvetniška družba). Ker zaključek tega odvetniškega mnenja ni skladen z izdanim osebnim strokovnim mnenjem glede obveznosti in načina izvedbe poračuna, ste 24. 12. 2015 na računsko sodišče naslovili prošnjo za izdajo mnenja o javnofinančnem vprašanju. Ker računsko sodišče ne presoja ustreznosti posameznih pravnih mnenj odvetniških pisarn, podajam širšo razlago pravil, ki urejajo obveznost in način izvedbe poračuna. S predstavitvijo teh pravil želim prispevati k odpravi dilem, poenotenju prakse pri izvajanju GJS, enakopravnemu in pravilnemu obračunavanju storitev GJS njihovim

1 Uradni list RS, št. 91/01.

2 Uradni list RS, št. 87/2012 in 109/12.

3 Št. 330-2/2015/3 z dne 9. 2. 2015, [<http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7A5DD8CC9782F071C1257E0300391CD8?Open&appSource=B1A45107CCD325B6C12579E60029EFAE>].

4 Mnenje glede pravnih možnosti in omejitev izvajalca obvezne občinske GJS varstva okolja, ki je javno podjetje v 100-odstotni lasti občin(e) in ki se financira s ceno javnih dobrin, ki jo plačujejo uporabniki, v primeru ugotovljenega dobička ali izgube v preteklem letu z dne 8. 9. 2015.

uporabnikom ter k odpravi tveganj glede vpliva na javnofinančna sredstva v primeru posledic zaradi nepravilnih ravnanj. Upoštevanje mnenja odvetniške družbe namreč ne napotuje le k neustrezni razlagi, da poračuni niso obvezni, temveč celo k temu, da naj se presežni neupravičeni prihodki poračunajo (če obstajajo) na način, da se kljub plačilu uporabnikov nakažejo v občinske poračune. Tako ravnanje ima lahko v prihodnje pomembne negativne posledice ne le za poslovanje izvajalcev GJS, temveč tudi za poslovanje občin in države.

1) Omejitve osebnega strokovnega mnenja

Ker je področje oblikovanja in določanja cen storitev GJS varstva okolja zelo obsežno, v tem mnenju ni mogoče obravnavati vseh možnih situacij in vseh vidikov, ki se pri oblikovanju in določanju cen lahko pojavijo. Zato je treba opozoriti, da je mnenje podano ob naslednjih omejitvah:

- obravnava le GJS varstva okolja, ki se izvajajo kot GJS individualne rabe na lokalni ravni, torej GJS iz prvih petih alinej⁵ prvega odstavka 149. člena Zakona o varstvu okolja⁶ (v nadaljevanju: ZVO-1);
- obravnava le primere GJS, pri katerih se cena GJS v celoti krije iz prihodkov, ki jih plačujejo uporabniki storitev GJS, in ne iz subvencij občin;
- obravnava le tiste GJS, katerih letni bruto promet pri izvajanju posamezne GJS ne presega 15 milijonov evrov⁷, zaradi česar se pri teh izvajalcih GJS uporablja Sklep Komisije z dne 20. decembra 2011 o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena⁸ (v nadaljevanju: Sklep komisije);
- nanaša se le na tiste primere, ko se GJS izvaja na podlagi neposredne podelitve pravice izvajanja GJS – javno podjetje po Zakonu o gospodarskih javnih službah⁹ (v nadaljevanju: ZGJS) ali neposredno podeljena koncesija po 142. členu Zakona o javno-zasebnem partnerstvu¹⁰, oziroma tudi na tiste primere podelitve koncesije z javnim razpisom, pri katerih cena izvajanja storitev ni fiksna za celotno obdobje podelitve pravice, metodologija oblikovanja in določanja cen pa ni bila vsebovana v koncesijskem aktu in pogodbi v času razpisa;
- obravnava le obveznost in obliko izvedbe poračuna, ne opredeljuje pa se do vprašanja upravičenih stroškov in višine zmernega dobička.

⁵ Ne obravnava GJS urejanja in čiščenja javnih površin.

⁶ Uradni list RS, št. 39/06 – UPB, 28/06 – skl. US, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 38/14, 37/15, 56/15 in 102/15.

⁷ Navodila za uporabo pravil Evropske unije o državni pomoči, javnih naročilih in notranjem trgu za storitve splošnega gospodarskega pomena, zlasti storitve splošnega pomena na področju socialne varnosti (v nadaljevanju: Navodila komisije), SWD(2013) 53, z dne 29. 4. 2013, [http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_sl.pdf]. Iz odgovora na 90. vprašanje je razvidno, da se upošteva bruto vrednost, torej z vključenim davkom. Iz odgovora na 80. vprašanje pa je razvidno, da se višina nadomestila presoja ločeno po posameznih dejavnostih, razen pri presoji pravila *de minimis*, ko se uporabljajo pravila o kumulaciji in je relevantna skupna vrednost državnih pomoči za vse dejavnosti (79. odgovor).

⁸ UL L, št. 7/3 z dne 11. 1. 2012.

⁹ Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11.

¹⁰ Uradni list RS, št. 127/06.

2) Predstavitev pravnih podlag glede izvajanja GJS, pravil glede državnih pomoči in izvajanja poročuna pri zaračunavanju storitev GJS varstva okolja in omejitve

Pri pripravi tega mnenja sem upošteval pravne podlage, ki neposredno ali s smiselnim upoštevanjem vplivajo na obravnavo obveznosti in načina izvajanja poračunov cen, in sicer:

- Pogodba o delovanju Evropske unije¹¹ (v nadaljevanju: PDEU);
- Sporočilo Komisije o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena¹²;
- Sklep komisije;
- Sporočilo Komisije – Okvir Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve (2011)¹³;
- Uredba Komisije (EU) št. 360/2012 z dne 25. aprila 2012 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči de minimis za podjetja, ki opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena¹⁴ (v nadaljevanju: Uredba de minimis);
- Ustava Republike Slovenije¹⁵ (v nadaljevanju: ustava);
- Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS)¹⁶;
- ZGJS;
- Zakon o varstvu okolja;
- Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti¹⁷;
- Zakon o gospodarskih družbah¹⁸ (v nadaljevanju: ZGD-1);
- Zakon o spremljanju državnih pomoči¹⁹;
- Slovenski računovodski standardi²⁰ (v nadaljevanju: SRS);
- Uredba MEDO.

Za razumevanje konteksta in razlage pravil o državnih pomočeh so posebej pomemben dokument **Navodila komisije**. Čeprav ne gre za pravno zavezujoč dokument za Evropsko komisijo, podaja zelo dober vpogled v zasnovo celotnega sistema državnih pomoči na področju storitev splošnega gospodarskega pomena (v nadaljevanju: SSGP) in predstavlja najverjetnejšo podlago za odločitev Evropske komisije.

¹¹ UL C, št. 115 z dne 9. 5. 2008.

¹² UL C, št. 8 z dne 11. 1. 2012..

¹³ UL C, št. 8 z dne 11. 1. 2012.

¹⁴ UL L, št. 114 z dne 26. 4. 2012.

¹⁵ Uradni list RS, št. 33/91.

¹⁶ Uradni list RS, št. 94/07-UPB, 76/08, 79/09, 51/10.

¹⁷ Uradni list RS, št. 33/11.

¹⁸ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13 in 55/15.

¹⁹ Uradni list RS, št. 37/04.

²⁰ Uradni list RS, št. 118/05 (10/06 – popr.), 58/06 (112/06 – popr., 112/06 – popr.), 3/07, 12/08, 119/08, 1/10 (90/10 – popr.), 80/11, 2/12, 64/12, 94/14 (2/15 – popr.), natančneje SRS 35 – Računovodsko spremljanje gospodarskih javnih služb.

2.1. Pristojnosti občin²¹

Pri razlagi pristojnosti občin je treba najprej spomniti na določilo prvega odstavka 140. člena ustave, ki določa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Omenjena določba poudarja avtonomijo lokalne skupnosti pri urejanju zadev lokalnega pomena. V skladu z 2. členom ZLS pa lahko občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Vežanost občine na zakonsko podelitev pristojnosti urejanja posameznega področja izhaja tudi iz določil tretjega in četrtega odstavka 153. člena ustave (uskklajenost pravnih aktov), ki določata: »*Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in z zakoni. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.*« Na podlagi tega menim, da sta občina in izvajalec GJS pri odločanju o oblikovanju in določanju cen storitev GJS vsebinsko vezana na navedeno ustavno načelo zakonitosti (tretji in četrti odstavek 153. člena ustave), ki je temeljni postulat načela pravne države.

Temu primerno je treba razlagati tudi 59. člen ZGJS o oblikovanju in določanju cen, ki v drugem odstavku določa: »*Cene se oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom.*« Občina torej nima popolne samostojnosti niti glede oblikovanja in niti glede določanja cen storitev GJS, temveč mora pri tem v odloku o izvajanju posamezne GJS določiti način in postopek, ki je skladen z načinom in postopkom, urejenim z zakonom.

Opozoriti je treba, da je ZVO-1 glede na 59. člen ZGJS pomanjkljiv v 2. točki tretjega odstavka 149. člena ZVO-1, ki določa, da Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) predpiše »*metodologijo za oblikovanje cen, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje javnih služb iz prvega odstavka tega člena.*« ZVO-1 bi namreč moral določati tudi pooblastilo vladi, da predpiše način in postopek določanja cen, in bi ga bilo treba v tem delu dopolniti. Vendar pa je vlada v Uredbi MEDO uredila tudi del postopka določanja cen, Uredba MEDO pa je v skladu s 154. členom ustave veljaven pravni akt. Pravico presoditi, ali je Uredba MEDO skladna z ZVO-1 ali ne²², pa ima le Ustavno sodišče Republike Slovenije na podlagi 160. člena ustave. Občine morajo zato pri sprejemanju svojih odlokov uporabljati določbe iz Uredbe MEDO in niso povsem samostojne. Še posebej pa morajo uporabljati pravila iz Sklepa komisije, kar podrobneje izpostavljam v nadaljevanju.

2.2. Enakost pred zakonom

Iz določb Uredbe MEDO izhaja, da gre za predpis, ki določa predvidene pravice do nadomestila in opredeljuje parametre za izračunavanje zneskov nadomestil za obvezne občinske GJS s področja varstva okolja in s katerim naj bi se zagotovilo izvajanje Sklepa komisije o državni pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, v katerega so vgrajena pravila Altmark, kar je zapisalo tudi Ministrstvo za finance v poročilu o izvajanju 9. člena Sklepa komisije. Ker je torej namen 6. člena Uredbe MEDO prenesti pravila iz Sklepa komisije na področje oblikovanja cen storitev GJS varstva okolja, je treba v vseh primerih razlage

²¹ Mnenje je povzeto po mnenju o javnofinančnem vprašanju glede pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti, ki ga je računsko sodišče izdalo 21. 12. 2015, [[http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KDC630F12458FE0A4C1257F220050EF90/\\$file/Mnenje%20o%20JFV_Kapitalske-naložbe-javnih-podjetij.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KDC630F12458FE0A4C1257F220050EF90/$file/Mnenje%20o%20JFV_Kapitalske-naložbe-javnih-podjetij.pdf)].

²² Zaradi pomanjkljivega pooblastila v zakonu.

Uredbe MEDO upoštevati pravila iz Sklepa komisije, saj bi prišlo do kršitve ustavnega načela pravne države²³ oziroma enakosti pred zakonom²⁴, če bi iste določbe predpisa razlagali na dva različna načina glede na osebo, za katero se ta določba predpisa razlaga.

Če bi želeli uvesti različno razlago iste določbe Uredbe MEDO, bi morali v Uredbi MEDO uvesti dva ločena postopka, in sicer enega za primere izvajalcev GJS, za katere veljajo pravila o državnih pomočeh, in drugega za izvajalce GJS, za katere naj ta pravila ne bi veljala. Vlada bi se ob poskusu priprave takega predpisa znašla pred dilemo, kako razmejiti ti dve vrsti izvajalcev GJS, saj se tudi Evropska komisija pri presoji nastanka (ne)dovoljenih državnih pomoči odloča na podlagi posameznih primerov, zaradi česar ne obstaja niti vnaprej pripravljen dokončen seznam SSGP, kaj šele izvajalcev posamezne SSGP, ki (ne) izpolnjujejo meril. Poleg tega bi s takim pristopom predvsem povzročila različno obravnavo uporabnikov storitev GJS varstva okolja, in sicer tiste, ki bi bili upravičeni do poročila v primeru preplačila storitve, ter tiste, ki do povračila preplačanih storitev GJS ne bi bili upravičeni. Tak predpis pa, tudi če bi ga bilo teoretično mogoče pripraviti, ne bi smel obstajati. Zato je treba razumeti, da je vlada pravila državnih pomoči²⁵ z uvedbo enotnega postopka v Uredbi MEDO razširila na vse izvajalce GJS varstva okolja. Zato je povsem brezpredmetno razpravljati o (ne)izpolnjenosti pogojev za nastanek državnih pomoči v konkretnih primerih, saj je treba zagotoviti izvajanje Uredbe MEDO kot take. Sklep komisije pa pomaga razumeti namen ureditve v Uredbi MEDO, ki je nekoliko nejasno zapisana.

2.3. Namen varovanja konkurence

Ker namen tega mnenja ni obravnavati celotno zasnovo varovanja konkurence na ravni Evropske unije ali Republike Slovenije, je treba opozoriti le na dejstvo, da se vsa pravila varovanja konkurence ne sprejemajo in izvajajo zgolj z namenom, da bi poslovni subjekti lahko med seboj tekmovali, saj bi to pomenilo, da se konkurenca varuje zaradi konkurence kot take. Varovanje konkurence je namenjeno predvsem varstvu potrošnikov, ki lahko ob zagotovljenih konkurenčnih pogojih pri izvajanju posameznih dejavnosti pridobijo kakovostno storitev ali blago za najugodnejšo ceno. V primerih, ko konkurence ni mogoče zagotoviti, kot na primer pri naravnih ali pravnih monopolih, morajo države ustrezno ceno za izvedene storitve ali dobavljeno blago zagotoviti na drug način. Najpomembnejši način vzpostavljanja konkurence pri monopolnih dejavnostih, kjer ni konkurence na trgu, je tekmovanje za trg, torej z omogočanjem konkurence pri pridobitvi pravice izvajanja GJS. Ker se GJS vedno izvajajo v obliki monopola, izvajanje pa oblastni organ izvajalcu podeli večinoma neposredno, je Evropska komisija sprejela pravila o državnih pomočeh na področju SSGP. Njihov glavni namen pa ni v varovanju podobnih izvajalcev, ki bi lahko na enak način izvajali te storitve, temveč predvsem v varovanju uporabnikov njihovih storitev. Zato so ključne vsebine teh pravil osredinjene na jasno opredelitev storitev, ki se morajo zagotavljati, upravičenih stroškov, omejenega dobička in obveznega mehanizma poročavanja presežno prejetih nadomestil. Nič od tega namreč ne varuje drugih konkurenčnih izvajalcev, ampak uporabnike storitev GJS pred neupravičenim izkoriščanjem monopolnega položaja.

O vplivu na konkurenco lahko torej govorimo vedno, kadar podjetje prejme gospodarsko prednost v liberaliziranem sektorju, kjer obstaja ali bi lahko obstajala konkurenca. Dejstvo, da javni organi opravljanje

²³ Četrty odstavky 153. členu ustave določa: »Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.«

²⁴ 14. člen ustave.

²⁵ Ki dejansko veljajo le za tiste primere, ko so izpolnjeni pogoji za nastanek državnih pomoči.

določene storitve dodelijo notranjemu ponudniku (čeprav bi lahko to storitev oddali tretjim osebam), ne izključuje morebitnega izkrivljanja konkurence. Morebitno izkrivljanje konkurence je izključeno, če:

- a. je določena storitev predmet zakonskega monopola (ki je bil vzpostavljen v skladu s pravom Evropske unije) in ne konkurira podobnim (liberaliziranim) storitvam in
- b. ponudnik storitev ni dejaven (zaradi regulativnih ali zakonskih omejitev) na katerem koli drugem liberaliziranem (geografskem ali proizvodnem) trgu.

Zakonski monopol se pojavlja, kadar je opravljanje posamezne storitve z zakonom ali regulativnimi ukrepi rezervirano za izključnega ponudnika, poleg tega pa obstaja jasna prepoved za vse druge proizvajalce, da bi lahko opravljali takšno storitev (niti ne morejo izpolniti morebitnega preostalega povpraševanja nekaterih skupin strank v zvezi s temi storitvami). Po drugi strani pa dejstvo, da je zagotavljanje javnih storitev zaupano posameznemu podjetju, še ne pomeni, da tako podjetje uživa zakonski monopol. Zakonski monopol ne bi smel le izključevati konkurence na trgu, ampak tudi za trg, in sicer tako, da bi moral izključiti kakršno koli morebitno konkurenco in postati izključni ponudnik določene storitve.

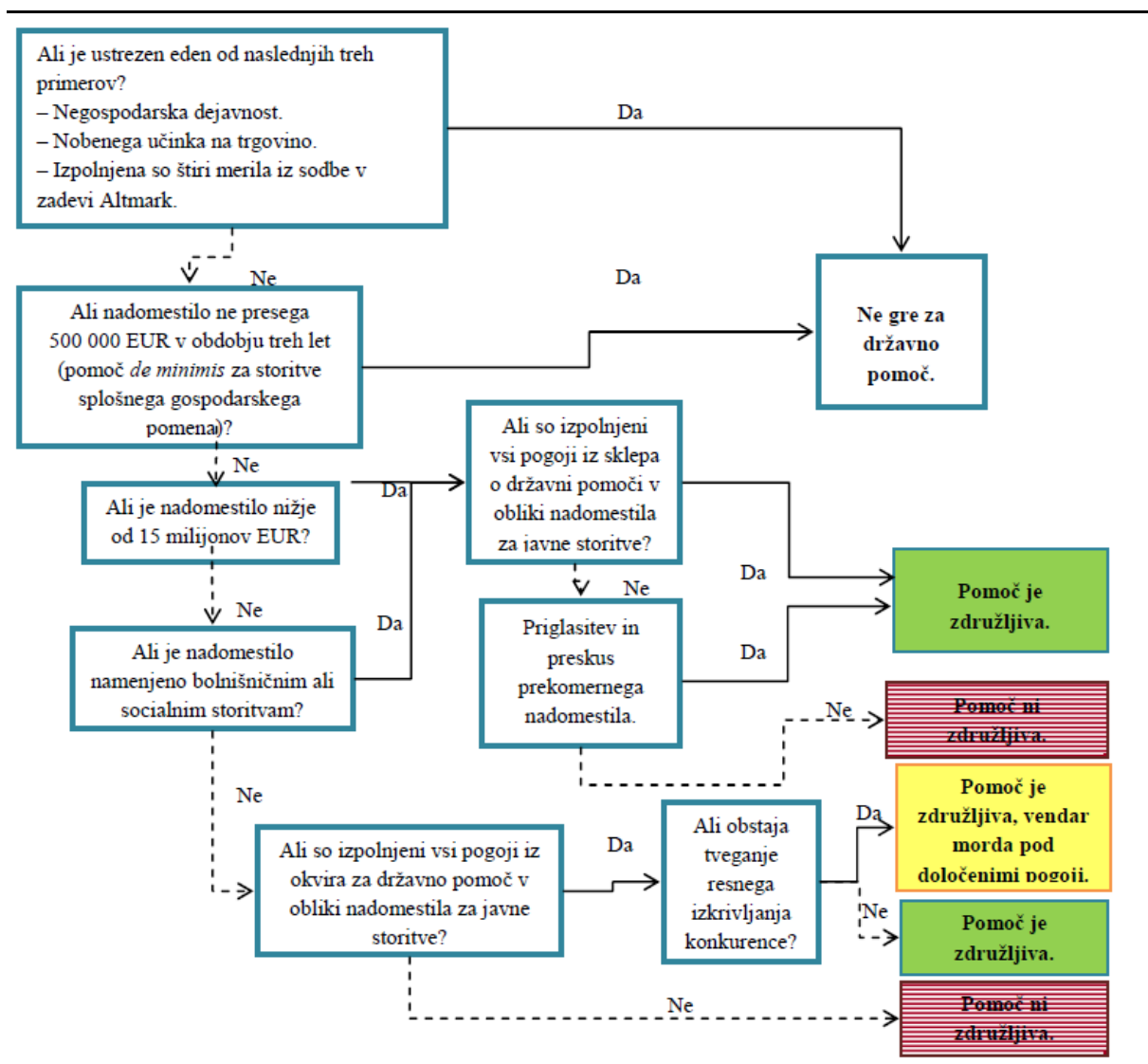
V konkretnem primeru GJS varstva okolja lahko javni organ v skladu z ZGJS izbira izvajalca na različne načine, med drugim tudi na trgu (koncesija), zato v tem primeru ne moremo govoriti o zakonskem monopolu. Ker je trg navedenih storitev odprt za konkurenco, je izpolnjen tudi pogoj vpliva na konkurenco.

3) Pravila državnih pomoči pri izvajanju SSGP

Pri razlagi pravil o državnih pomočeh je treba slediti logični shemi²⁶, ki predstavlja glavne korake pri določitvi, kateri instrument iz svežnja o storitvah SSGP se lahko uporablja pri posameznem nadomestilu za javno storitev.

²⁶ Navodila komisije, str. 33.

Slika 1: Glavni koraki pri določitvi, kateri instrument iz svežnja o storitvah SSGP se lahko uporablja pri posameznem nadomestilu za javno storitev.



Obravnavo izpolnjenosti pogojev za združljivo državno pomoč s temi pravili sem nekoliko omejil, saj obravnavam le izvajanje tistih GJS, ki sodijo v okvir Sklepa komisije, torej tistih GJS, katerih letni bruto promet ne presega 15 milijonov evrov²⁷. Izpustil sem tudi obravnavo GJS po pravilih *de minimis*, v skladu s katerimi lahko posamezni izvajalec v obdobju treh let zaradi načela kumulativnosti doseže le 500.000 evrov prihodkov z izvajanjem vseh GJS²⁸.

²⁷ V skladu z Navodili komisije (91. vprašanje) se ta meja obravnava na ravni posamezne GJS in ne na ravni izvajalca, ki lahko izvaja več GJS.

²⁸ Podrobneje je uporaba načela kumulativnosti opredeljena v Navodilih komisije v odgovorih na 76. do 80. vprašanje.

Pri presoji izpolnjenosti pogojev za združljivo državno pomoč je treba najprej presoditi izpolnjevanje treh pogojev:

- a) ali gre za negospodarsko dejavnost;
- b) ali dejavnost nima vpliva na trgovino med državami;
- c) ali so izpolnjena štiri merila iz sodbe Altmark²⁹;

Če je kateri koli od teh treh pogojev izpolnjen, ne gre za državno pomoč. Če pogoji niso izpolnjeni, se presoja:

- d) ali so izpolnjeni vsi pogoji iz Sklepa komisije.

Če so vsi pogoji iz Sklepa komisije izpolnjeni, je pomoč združljiva. Če pogoji niso izpolnjeni, sta potrebna predhodna prigrasitev in preskus prekomernega nadomestila pri Evropski komisiji, ki odloči, ali je pomoč združljiva ali ne.

3.1. (Ne)gospodarska dejavnost

Pri presoji pogoja, ali gre pri izvajanju GJS varstva okolja za negospodarsko dejavnost, je mogoče ugotoviti, da gre pri GJS varstva okolja za gospodarske dejavnosti. Že sam naziv GJS in njihova opredelitev v 1. členu ZGJS jasno določata, da gre za gospodarske dejavnosti. Dejavnosti zagotavljanja oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalne vode in ravnanja z odpadki se na splošno uvrščajo med gospodarske dejavnosti in s tem med SSGP. To je razvidno tudi iz poročil Ministrstva za finance Evropski komisiji o izvajanju Sklepa komisije.

Pogoj torej ni izpolnjen.

3.2. Vpliv na trgovino med državami članicami

Pri presoji pogoja, ali gre pri izvajanju GJS varstva okolja za dejavnosti, ki nimajo vpliva na trgovino med državami članicami, Evropska komisija tovrstno presojo opravi v skladu s stališči, ki sem jih predstavil že v točki 2.3. tega mnenja. Prav tako je treba opozoriti na mnenje Evropske komisije v Navodilih komisije, kjer je pri 36. vprašanju zapisano, da *»vpliv na trgovino med državami ni odvisen od lokalne ali regionalne narave opravljenih storitev ali od obsega zadevne dejavnosti. Relativno majhen znesek pomoči ali relativna majhnost subjekta, ki pomoč prejme, še ne izključujeta možnosti negativnega vpliva na trgovino med državami članicami»³⁰. Komisija je na podlagi lastnih izkušenj določila zgornje meje, v okviru katerih pomoč po njenem mnenju ne prizadene trgovine ali konkurence, kar je opredelila v uredbi o pomoči de minimis z zgornjo mejo 500.000 EUR v obdobju treh let. Čeprav lahko Evropska komisija v posameznih primerih tudi izven te meje ugotovi, da trgovina med državami članicami ni prizadeta, navedeni primeri v Navodilih komisije res predstavljajo posebne posle, ki niso primerljivi z obravnavanimi GJS varstva okolja. Posebej velja opozoriti na odgovor na 37. vprašanje, v katerem Evropska komisija pojasni, da *»četudi je ponudnik posebne storitve SSGP zaradi neobstoja drugih ponudnikov edini ponudnik v regiji ali lokalni skupnosti, ni mogoče izključiti možnosti, da bi bili za opravljanje zadevne storitve**

²⁹ Sodba v zadevi C-280/00 z dne 24.07.2003 Altmark Trans GmbH in Regierungspräsidium Magdeburg proti Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

³⁰ Sodba Sodišča prve stopnje z dne 30. aprila 1998 v zadevi Vlaams Gewest proti Komisiji, T 214-95, Recueil, str. II-717, točke 48–50, sodba Sodišča z dne 24. julija 2003 v zadevi Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Recueil, str. I-7747, točki 81 in 82 in sodba Sodišča z dne 3. marca 2005 v zadevi Heiser, C-172/03, ZOdl., str. I-1627, točki 32 in 33.

zainteresirani ponudniki iz drugih držav članic. Zato ni mogoče izključiti možnega negativnega vpliva na trgovino med državami članicami».

Kot navedeno, Evropska komisija torej meni, da vpliva na trgovino med državami članicami ni zgolj v primeru pogojev po Uredbi *de minimis*, ostale izjeme, ki jih Evropska komisija kot primer navaja v Navodilih komisije, pa so neprimerljive z izvajanjem GJS varstva okolja. Ker se pri GJS vzpostavlja konkurenca pri podelitvi pravice izvajati GJS in ne pri njenem izvajanju, v postopku pridobitve pravice izvajati GJS pa lahko sodeluje katero koli podjetje iz Evropske unije, je mogoče ugotoviti, da neposredna podelitev pravice izvajanja GJS vpliva na trgovino med državami članicami. Glede vpliva na trgovino med državami članicami se običajno predpostavlja, da prednost, dodeljena podjetju, ki deluje na trgu, ki je odprt za konkurenco, lahko vpliva na trgovino med državami članicami (tudi če prejemnik pomoči ni neposredno vključen v čezmejno trgovino, saj lahko ohrani in poveča ponudbo podjetja in tako otežuje subjektom iz drugih držav, da bi vstopili na trg).

V letu 2015 je Evropska komisija sprejela nekaj odločitev, kjer vpliv na trgovino ni bil izpolnjen (lokalni efekt), vendar pa izvajanja GJS na področju varstva okolja ni obravnavala.

Tudi ta pogoj pri GJS varstva okolja (razen v primeru *de minimis*) ni izpolnjen.

3.3. Izpolnjevanje meril iz sodbe Altmark

Sodišče Evropske unije je v sodbi Altmark razsodilo, da se nadomestila za javne storitve ne štejejo za državne pomoči v smislu 107. člena PDEU, če so izpolnjena štiri kumulativna merila:

1. Podjetje, ki prejema nadomestilo, mora dejansko izpolnjevati obveznosti javne storitve, te obveznosti pa morajo biti jasno opredeljene.
2. Merila, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, morajo biti določena vnaprej ter objektivno in pregledno.
3. Izogibanje prekomernemu nadomestilu: nadomestilo ne sme presegati tistega, kar je potrebno za kritje vseh ali dela stroškov, ki so nastali z izpolnjevanjem obveznosti javne storitve, pri čemer se upoštevajo realizirani prejemki in zmerni (razumni) dobiček. Zmerni dobiček pomeni stopnjo donosa kapitala³¹, ki bi jo v celotnem obdobju pooblastitve potrebovalo povprečno podjetje, ki razmišlja o tem, ali naj opravlja SSGP, pri čemer bi upoštevalo stopnjo tveganja (stopnja tveganja pa je odvisna od zadevnega sektorja ter vrste storitve in mehanizma nadomestila).
4. Kadar podjetje, ki se mu naloži izpolnjevanje obveznosti javne storitve, v konkretnem primeru ni izbrano s postopkom oddaje javnega naročila, ki omogoča, da se izbere tisti ponudnik, ki lahko te storitve opravlja z najnižjimi stroški za skupnost, se mora raven potrebnega nadomestila določiti na podlagi analize stroškov, ki bi jih imelo povprečno dobro vodeno in ustrezno opremljeno podjetje.³²

³¹ Pri tem stopnja donosa kapitala pomeni notranjo stopnjo donosa na naloženi kapital podjetja v celotnem obdobju projekta, to je razmerje med notranjo stopnjo donosa in denarnimi tokovi pogodbe.

³² Točka 43 Sporočila Komisije o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena.

Ker morajo biti vsa štiri merila kumulativno izpolnjena, bom zaenkrat obravnavo prvih treh meril izpustil in na četrtem merilu prikazal, zakaj merila Altmark v Sloveniji večinoma niso izpolnjena. Evropska komisija je v Navodilih komisije pojasnila³³:

»V skladu s četrtnim merilom iz sodbe Altmark je potrebno znesek nadomestila, da ne bi pomenilo državne pomoči³⁴, opredeliti:

- z odprtim preglednim in nediskriminacijskim postopkom oddaje javnega naročila, ki omogoča, da se izbere tisti ponudnik, ki lahko storitve opravlja z najnižjimi stroški za skupnost, ali
- s postopkom, po katerem morajo javni organi znesek nadomestila določiti na podlagi analize stroškov povprečnega dobro vodenega in ustrezno opremljenega podjetja.

To pomeni, da je četrto merilo iz sodbe Altmark izpolnjeno, če nadomestilo ne presega ravni, ki bi se zahtevala za uspešno podjetje (ki bi bilo sposobno zmagati na razpisu ali katerega uspešnost je bila prepoznana na podlagi primerjave s povprečnim dobro vodenim podjetjem).«

»Pri presoji izračuna višine nadomestila za učinkovito podjetje je splošno sprejeto tržno nadomestilo najboljše merilo. Ta pojem pa je precej strog, saj zahteva, da so storitve v vseh vidikih resnično primerljive. Obstoj splošno sprejetega tržnega nadomestila je potrebno dokazati od primera do primera, pri čemer so pomembna predvsem dokazila in metode, uporabljene v izvedenskem mnenju, kakovost in ustreznost izdane izvedenskega mnenja ter čas izdaje. Zato ni mogoče na splošno potrditi, da zadostuje zgolj eno izvedensko mnenje³⁵.«

Taka pojasnila izhajajo iz vrste odločitev Evropske komisije o izpolnjevanju četrtega merila iz sodbe Altmark:

- N 475/2003 – Security of Supply Ireland (CADA), N 382/2004 – Dorsal, N 331/2008 – Broadband Hauts de Seine in N 207/2009 – Financing of the transport services in district of Wittenberg; merilo je bilo izpolnjeno, ker je bil izvajalec izbran na javnem razpisu oziroma po konkurenčnem postopku;
- C 16/2007 – Postbus Lienz; merilo ni bilo izpolnjeno, čeprav je bila izdelana primerjalna analiza, saj je Evropska komisija opozorila, da primerjava z drugimi podjetji, ki so bila izbrana neposredno in ne na javnem razpisu, ne predstavlja nujno primerjave s stroški učinkovito vodenih podjetij, zato merilo ni izpolnjen. Primerljivo nadomestilo (*benchmark*) lahko predstavlja le cena izvajalca, ki je izbran na javnem razpisu;
- C 3/2008 – Southern Moravia Bus Companies; ker je bila primerjava cene izvajalca izdelana na podlagi statističnih podatkov o prevoznih stroških, pri čemer ni bilo mogoče ugotoviti, ali so izvajalci, katerih stroški so bili uporabljeni za primerjavo, dobro vodena prevozniška podjetja, merilo ni bilo izpolnjeno;
- C 41/2008 – DBS; čeprav je bilo nadomestilo izračunano na osnovi poglobljene ekonomske analize in poslovnega načrta podjetja, ki je vključeval ukrepe za učinkovitost in produktivnost, četrto merilo Altmark ni bilo izpolnjeno, saj izvajalec ni bil izbran na javnem razpisu;
- C 56/2006 – BSM, RBG; izvajalca sta javni transportni podjetji, ki nista bili izbrani na javnem razpisu, zato kljub temu da je bilo nadomestilo izračunano na podlagi podatkov javnih in zasebnih prevoznih podjetij ter tudi izven območja regije, merilo Altmark ni bilo izpolnjeno. Evropska komisija je ugotovila, da taka statistična primerjava zagotavlja oblikovanje nadomestila v primerjavi s tipičnim podjetjem panoge, ne pa z dobro upravljanim oziroma učinkovitim podjetjem;

³³ Tako Evropska komisija v odgovoru na 110. vprašanje v Navodilih komisije.

³⁴ Če so izpolnjena ostala tri merila iz sodbe Altmark.

³⁵ Tako Evropska komisija v odgovoru na 71. vprašanje v Navodilih komisije.

- SA.20580 – Dublin Bus; četrto merilo Altmark ni izpolnjeno, saj je bilo nadomestilo izračunano na podlagi potreb podjetja, pri čemer ni mogoče trditi, da je podjetje učinkovito zgolj zato, ker nadomestilo ne presega stroškov podjetja.

Iz navedenih odločitev Evropske komisije je razvidno, da izpolnitev četrtega merila Altmark ob neposredni podelitvi pravice izvajanja GJS skoraj ni mogoča. Izpolnitev tega merila je mogoča le v primeru, če je bil obravnavani izvajalec sam izbran v javnem (odprtem) konkurenčnem postopku ali če se je nadomestilo določilo na podlagi primerjave zgolj s stroški primerljivih učinkovito vodenih podjetij, ki so pridobila pravico izvajanja GJS v javnem (odprtem) konkurenčnem postopku. Primerjava s stroški oziroma nadomestili podjetij, ki so pravico izvajanja GJS pridobila neposredno, ne zagotavlja izpolnjevanja četrtega merila Altmark. Ker merila iz sodbe Altmark na področju obveznih občinskih GJS varstva okolja niso izpolnjeni, je obvezna uporaba Sklepa komisije.

Iz poročila Ministrstva za finance Evropski komisiji o izvajanju SSGP v Republiki Sloveniji³⁶ izhaja pričakovanje, da bo v Republiki Sloveniji z leti vedno več GJS izpolnjevalo merila iz sodbe Altmark, saj se vzpostavljajo primerjalne analize cen in izdelujejo posamične ekspertize izpolnjevanja meril po sodbi Altmark glede primerjave s povprečnim dobro vodenim podjetjem. Vendar naj opozorim, da pri GJS varstva okolja še ni ustreznih primerjalnih analiz. Objavljeni podatki Ministrstva za okolje in prostor o primerljivih območjih po Uredbi MEDO namreč ne temeljijo na ustreznih vhodnih podatkih, saj so vhodni podatki posameznih občin že zaradi neenotnih tarifnih sistemov v preteklosti, neizpolnjevanja 8. člena Uredbe MEDO o določitvi izhodišč za izvajanje GJS (predvsem glede vrednotenja infrastrukture) ter neustreznega odločanja občin o višini cen GJS neprimerljivi in ne omogočajo ustrezne analize. Ker pogoji izvajanja posamezne GJS na določenem območju niso primerljivi s pogoji izvajanja iste GJS na drugih območjih, je izdelava primerljivih območij le prvi korak, ki pa ni zadosten pri dokazovanju izpolnjevanja meril iz sodbe Altmark. Enako velja za primerjalno analizo, ki jo zagotavlja Gospodarska zbornica Slovenije – Zbornica komunalnega gospodarstva, saj primerjava z vsemi podjetji v panogi predstavlja zgolj primerjavo s tipičnimi podjetji v panogi, ne pa primerjave z dobro vodenimi podjetji, zato tudi oblikovanje nadomestila, ki bi bilo skladno s to primerjalno analizo, ne zagotavlja izpolnitve meril iz sodbe Altmark. Menim, da pri obveznih občinskih GJS varstva okolja merila iz sodbe Altmark v Sloveniji zaenkrat še ne morejo biti izpolnjena, bistveno lažje in tudi ugodneje³⁷ za občino pa je preverjanje pogojev iz Sklepa komisije.

³⁶ Poročilo, ki ga Republika Slovenija predloži na podlagi 9. člena Sklepa SSGP in dvainšestdesetega odstavka Okvira SSGP, [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/nadz_pom/letna_poro%C4%8Dila/POROCILO_SSGP_RS_2014_zaObjavo.pdf], 10. 1. 2016

³⁷ Ker preverjanje temelji na dejansko nastalih stroških in ne na stroških učinkovitega podjetja, saj je zaradi razdrobljene organiziranosti izvajalcev GJS varstva okolja precej neučinkovitosti. Naj zgolj opozorim, da je pri tem ključnega pomena opredelitev vseh obveznih vsebin GJS s standardi in normativi (ki bi jih moral sprejeti resorni minister v skladu z ZGJS že leta 1993, vendar normativov še danes ni), saj ni mogoče primerjati stroškov na enoto majhnih in velikih podjetij, dokler ti ne izvajajo storitev GJS z enakim standardom. Zakonitosti oziroma učinkov ekonomije obsega pa ni mogoče doseči z neracionalno organiziranimi izvajalci, četudi niso vedno sami krivi za tako organiziranost, ampak je ta posledica razdrobljene lokalne samouprave v Sloveniji.

3.4. Sklep komisije

Razlika med presojo izpolnjevanja meril iz sodbe Altmark in pogojev iz Sklepa komisije se nanaša zgolj na četrti pogoj, to je presojo zneska/izračuna nadomestila³⁸, pri čemer se v skladu s Sklepom komisije četrti pogoj ne presoja na podlagi primerjav z drugimi izvajalci GJS, temveč na podlagi presoje potrebnosti nastalih stroškov, ki po obsegu in višini ustrezajo opredeljenim obveznostim izvajanja GJS:

»V sklepu o državni pomoči v obliki nadomestila za javne storitve zahteve glede uspešnosti niso določene. Zneska nadomestila ni treba nujno določiti s postopkom oddaje javnega naročila ali na podlagi primerjave stroškov s povprečnim dobro vodenim podjetjem.

Če javni organ dokaže, da dodeljeno nadomestilo ustreza neto stroškom, ocenjenim na podlagi podrobno določenih parametrov iz akta o pooblastitvi, in da ni prekomernega nadomestila, zadevno nadomestilo pomeni državno pomoč, ki je združljiva s pravili iz PDEU.«

Pri izpolnjevanju pogoja iz Sklepa komisije je treba predvsem dokazati, da so bili upoštevani upravičeni stroški nujni za izpolnjevanje opredeljenih obveznosti ter da so temeljili na cenah, ki so bile dosežene v transparentnih in konkurenčnih pogojih izbire izvajalcev storitev ali dobaviteljev blaga (temu je zadoščeno, če so se pravilno izvajali postopki javnega naročanja).

Ne glede na navedeno razliko pri presoji izpolnjevanja četrtega pogoja, je treba izpolnjevati tudi prve tri pogoje, ki so vsebinsko enaka v sodbi Altmark in Sklepu komisije³⁹:

- podjetje, ki prejema nadomestilo, mora dejansko izpolnjevati obveznosti javne storitve, te obveznosti pa morajo biti jasno opredeljene;
- merila, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, morajo biti določena vnaprej ter objektivno in pregledno;
- nadomestilo ne sme presegati tistega, kar je potrebno za kritje vseh ali dela stroškov, ki so nastali z izpolnjevanjem obveznosti javne storitve, pri čemer se upoštevajo realizirani prejemki in zmerni dobiček.

Če s prvim merilom opredelitve in izpolnjevanja obveznosti običajno ne bi smelo biti težav, pa ocenjujem, da v večini primerov merila za določitev nadomestila niso določena vnaprej oziroma sploh niso določena. Pri tem velja posebej opozoriti na 4. člen Sklepa komisije, ki določa vsebino akta o pooblastitvi, ki mora med drugim zajemati tako opis mehanizma nadomestila in meril za izračun, nadzor in pregled nadomestila ter ureditev za preprečevanje kakršnegakoli prekomernega nadomestila in njegovo izterjavo. To velja povsem enako za presojo meril po sodbi Altmark ali pogojev po Sklepu komisije. Poleg tega pa je pogoj za združljivost državne pomoči, da organi držav članic dejansko izvajajo nadzor nad prekomernim nadomestilom⁴⁰. Ker so organi države članice pri izvajanju GJS varstva okolja glede na opredeljene pristojnosti iz 149. člena ZVO-1 občine, je pogoj za združljivost državne pomoči dejanska izvedba nadzora občine nad višino prejetih nadomestil na podlagi mehanizma, opredeljenega v aktu o pooblastitvi.

³⁸ Tako Evropska komisija v odgovoru na 110. vprašanje v Navodilih komisije.

³⁹ Tako Evropska komisija v odgovoru na 61. in 109. vprašanje v Navodilih komisije.

⁴⁰ Tako Evropska komisija v odgovoru na 109. vprašanje v Navodilih komisije.

Posebno pozornost zasluži zahteva, da mora akt o pooblastitvi vsebovati sklic na Sklep komisije (točka (f) 4. člena Sklepa komisije). Evropska komisija pojasnjuje⁴¹, da skuša s to zahtevo povečati pravno varnost, preglednost in spoštovanje pravil. Zainteresirane strani bodo tako vedele, katera pravila se uporabljajo in katere pogoje mora izpolnjevati pomoč, da bi bila združljiva z notranjim trgov. Že zgolj na podlagi te zahteve iz Sklepa komisije je povsem brezpredmetno razpravljati, ali je izvajanje obveznih občinskih GJS skladno s Sklepom komisije, saj pomoč avtomatično ne izpolnjuje pogojev iz Sklepa komisije, če v aktu o pooblastitvi ni naveden sklic na uporabo Sklepa komisije, in brez predhodne priglasitve Evropski komisiji ni združljiva s pravili državnih pomoči.

Za zagotovitev pravne varnosti izvajalcev storitev GJS jim je dana možnost, da kadar akt o pooblastitvi ne vsebuje sklica na Sklep komisije, zahtevajo pojasnilo glede pravne podlage za dodeljeno pomoč in vpogled v odločbo Evropske komisije o odobritvi državne pomoči. Če navedena merila iz sodbe Altmark oziroma pogoji iz Sklepa komisije niso izpolnjeni, je treba pomoč prehodno priglasiti Evropski komisiji⁴², ki presodi, ali je mehanizem oblikovanja nadomestila ustrezen, in odpravlja tveganje prejetanja prekomernega nadomestila. Naj le opozorim, da Evropska komisija pri tej presoji uporablja enake kriterije, kot jih opredeljuje Sklep komisije, zato je ta postopek namenjen predvsem odpravi dilem pri predhodni presoji izpolnjevanja pogojev, ne pa morebitni drugačni obravnavi ali določanju izjem, pri katerih pravil ne bi bilo treba uporabljati.

Ker se Uredba MEDO ne more obravnavati kot akt o pooblastitvi, posebej opozarjam, da mora biti mehanizem oblikovanja in določanja cen, vključno z mehanizmom poračunavanja cen storitev, kot ga opredeljujeta Sklep komisije in Uredba MEDO, zapisan tudi v vsakem aktu o pooblastitvi izvajalca GJS za izvajanje posamezne GJS⁴³. Občine bi sicer morale predhodno priglasiti državno pomoč kot obliko nadomestila za SSGP, saj ne izpolnjujejo pogoja iz 3. člena Sklepa komisije. Občine imajo zato precejšnjo odgovornost pri sprejetju ustreznih aktov, s katerimi pooblastijo izvajalca za izvajanje storitev, ter pri dejanskem izvajanju nadzora nad prekomernimi nadomestili. Pristojno ministrstvo pa ima nedvomno odgovornost na podlagi 64. člena Zakona o državni upravi⁴⁴, da nadzira pravilnost splošnih in posamičnih aktov občin.

⁴¹ Tako Evropska komisija v odgovoru na 115. vprašanje v Navodilih komisije.

⁴² Tako Evropska komisija v odgovoru na 17. in 19. vprašanje v Navodilih komisije, saj je treba vsako pomoč predhodno priglasiti razen tiste, ki izpolnjuje pogoje iz Sklepa komisije.

⁴³ Če bi Uredba MEDO v celoti vsebovala konkretne določbe glede oblikovanja in določanja cen GJS varstva okolja brez morebitnih različnih ravnanj ali pomanjkljivih opredelitev, bi občine lahko v svojih odlokih to naredile tudi s sklicem na neposredno uporabo Uredbe MEDO (enako kot velja za sklic na Sklep komisije). Ker pa to za enkrat ni tako, saj ima Uredba MEDO kar nekaj pomanjkljivosti, menim, da morajo občine način oblikovanja in določanja cen urediti v svojih odlokih.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 113/05 – UPB, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 65/14 – ZVRS-H in 90/14.

4) Izvedba poročuna

4.1. Poračun po Sklepu komisije

Sklep komisije ureja obveznost izvedbe poročuna v prvem odstavku 6. člena, v katerem določa: »Države članice zagotovijo, da nadomestilo, dodeljeno za opravljanje SSGP, izpolnjuje zahteve iz tega sklepa in zlasti, da podjetje ne prejme nadomestila, ki presega znesek, določen na podlagi člena 5. Države članice na zahtevo komisije predložijo dokazila o tem. Najmanj vsaka tri leta v obdobju pooblastitve ter na koncu tega obdobja izvedejo redna preverjanja ali poskrbijo za izvedbo teh preveritev.«

V drugem odstavku 6. člen Sklepa komisije določa način izvedbe poročuna: »Če je podjetje prejelo nadomestilo, višje od zneska, ki je nujen za pokrivanje stroškov, nastalih pri izpolnjevanju obveznosti javnih storitev (vključno z zmernim dobičkom), država članica od podjetja zahteva povračilo vseh prejetih prekomernih nadomestil. Merila za izračun nadomestila se posodobijo za v prihodnje. Kadar znesek prekomernega nadomestila ne presega 10 odstotkov zneska povprečnega letnega nadomestila, se tako prekomerno nadomestilo lahko prenese v naslednje obdobje in odšteje od zneska nadomestila za tisto obdobje.«

Sklep komisije tako določa, da je treba preveriti, ali je izvajalec prejel prekomerno nadomestilo najmanj vsako tretje leto, lahko pa v krajših časovnih obdobjih⁴⁵. Če se ugotovi prejem prekomernega nadomestila, je za osnovni način izvedbe poročuna oziroma vračila presežnega nadomestila določeno, da se:

- a) zahteva povračilo vseh prejetih prekomernih nadomestil⁴⁶ in
- b) posodobijo merila za izračun nadomestila v prihodnje.

Zatorej je treba prekomerno nadomestilo, ko se to ugotovi (najmanj vsako tretje leto), takoj⁴⁷ vrniti plačniku teh sredstev. Merila pa je treba posodobiti zato, da se v prihodnje ne bi pojavilo novo prekomerno nadomestilo.

Z vidika zmanjševanja administrativnih bremen in vračila manjših zneskov uporabnikom storitev je določena možnost izjeme v primerih, ko prekomerno nadomestilo po znesku ni pomembno. Tedaj je mogoče poročun izvesti tudi tako, da se prekomerno nadomestilo uporabi kot odbitna postavka pri izračunu višine nadomestila v prihodnjem obračunskem obdobju. Mejo (ne)pomembnosti je Sklep komisije določil pri 10 odstotkih zneska povprečnega letnega nadomestila. **Vendar naj posebej opozorim, da ta izjema ne pomeni, da poročuna ni treba izvesti in prekomernega nadomestila ni**

⁴⁵ Sklep komisije iz leta 2005 je določal obdobje leta dni (odgovor na 141. vprašanje v Navodilih komisije).

⁴⁶ Tako tudi Evropska komisija v odgovoru na 141. vprašanje v Navodilu komisije: »Država članica mora zagotoviti, da zadevno podjetje povrne prekomerno nadomestilo, poleg tega pa mora posodobiti parametre za izračun nadomestila v prihodnosti.«

⁴⁷ Tako tudi Evropska komisija v odgovoru na 64. vprašanje v Navodilih komisije. Pri tem velja opozoriti, da se v primerih vračila splošno dodeljenih državnih pomoči vedno obračunajo zamudne obresti od nastanka nedovoljene državne pomoči do vračila. V primerih državnih pomoči pri nadomestilih za izvajanje storitev SSGP do nastanka državne pomoči pride šele, ko se ugotovi, da je prekomerno nadomestilo nastalo, vendar je pomoč nedovoljena šele tedaj, če se pravila glede vračila prekomernega nadomestila ne upoštevajo. Zato menim, da bi bil obračun zamudnih obresti upravičen šele, kadar izvajalec GJS v času ugotovitve prekomernega nadomestila tega ne bi takoj vrnil. Zamudne obresti začnejo teči šele z dnem ugotovitve nastanka in višine prekomernega nadomestila.

treba vrniti, temveč pomeni le, da se vračilo lahko izvede na drug način (z dodatnim znižanjem cene⁴⁸ v prihodnje) in da se izvede šele v naslednjem obračunskem obdobju.

Sklep komisije je neposredno veljaven v pravnem redu Republike Slovenije. Kot je navedeno v točki 3.4 tega mnenja, je treba v aktu o pooblastitvi za izvajanje GJS obvezno navesti sklic na uporabo tega Sklepa komisije. Ker je bil Sklep komisije podlaga za ureditev poračuna v Uredbi MEDO, ga je treba razlagati nadrejeno Uredbi MEDO.

4.2. Poračun po Uredbi MEDO

Izvajanje poračunov cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja ureja 6. člen Uredbe MEDO, ki določa obveznosti glede poračuna, in sicer:

- »(1) Izvajalec za preteklo obračunsko obdobje ugotovi razliko med potrjeno ceno in obračunsko ceno opravljenih storitev.
(2) Ugotovljena razlika med potrjeno ceno in obračunsko ceno glede na dejansko količino opravljenih storitev v preteklem obračunskem obdobju se v elaboratu upošteva pri izračunu predračunske cene za naslednje obdobje.
(3) Izvajalec enkrat letno pripravi elaborat. Če razlika iz prejšnjega odstavka presega deset odstotkov od potrjene cene, mora elaborat poslati pristojnemu občinskemu organu, ki mora začeti postopek potrjevanja cene.«

Uredba MEDO prenaša pravila poračuna iz Sklepa komisije na področje GJS varstva okolja, pri čemer pa je zapis 6. člena Uredbe MEDO nekoliko nejasen in povzroča dileme glede njegovega izvajanja. Vendar je pravilno razumevanje izvedbe poračuna, z upoštevanjem osnovnih pravil iz Sklepa komisije, lahko le enako, kot je zapisano v točki 4.1. Pri tem velja izpostaviti:

- da je predpisana obveznost letnega ugotavljanja razlik med potrjeno in obračunsko ceno, zato je obračunsko obdobje dolgo eno leto in ne tri leta;
- da se v primeru razlike, ki presega 10 odstotkov od potrjene cene, takoj pošlje elaborat občini, ki mora spremeniti neustrezno ceno – to predstavlja posodobitev meril za izračun nadomestila že v sedanjem in ne šele v prihodnjem obračunskem obdobju. Vendar to zgolj preprečuje nastanek dodatnih prekomernih nadomestil. Uredba MEDO pa ne predpisuje jasno obveznosti vračila že nastalih prekomernih nadomestil v tem primeru, zato menim, da je treba upoštevati Sklep komisije neposredno in izvesti takojšnje vračilo že prejetih prekomernih nadomestil;
- ureditev iz drugega odstavka 6. člena Uredbe MEDO – da se razlika upošteva v elaboratu za izračun cene v prihodnjem obdobju – je namreč po Sklepu komisije zgolj izjema, ki je dopustna pri manjših razlikah, torej kadar je razlika med potrjeno in obračunsko ceno manjša od 10 odstotkov, in je ni mogoče uporabiti tudi v primerih večjih razlik. Če bi bila namreč mogoča razlaga, da se vse razlike obravnavajo enako, potem ne gre več za izjemo in določitev meje 10 odstotkov ne bi bila potrebna. Zato menim, da je treba pri razlagi 6. člena Uredbe MEDO poznati in uporabiti tudi 6. člen Sklepa komisije. Ne nazadnje naj ponovno opomnim, da mora akt o pooblastitvi za izvajanje GJS uporabiti neposredni sklic na uporabo Sklepa komisije, zato bo morala občina v akt o pooblastitvi zapisati nedvoumno ureditev poračuna, ki bo skladna s Sklepom komisije. Zato **opozarjam, da ta izjema za manjše vrednosti ne pomeni, da poračuna ni treba izvesti in prekomernega nadomestila ni treba vrniti, temveč pomeni le,**

⁴⁸ To ne pomeni le, da posodobijo merila za izračun nadomestila tako, da se nadomestila znižajo na raven, ki preprečuje nastanek novega prekomernega nadomestila, temveč se od tako znižanega zneska odšteje že prejeta prekomerno nadomestilo. V času izvajanja poračuna je torej zaračunana cena nižja od upravičenih stroškov in zmernega dobička za izvajanje GJS v tistem obdobju.

da se vračilo lahko izvede na drug način (z dodatnim znižanjem cene⁴⁹ v prihodnje) in da se izvede šele v naslednjem obračunskem obdobju.

Obveznost poročila ne nastane šele tedaj, ko bi Evropska komisija ugotovila, da prekomerno nadomestilo ni združljivo z notranjim trgov, saj gre za dva povsem različna postopka. Evropska komisija namreč lahko izda odločbo o združljivosti državne pomoči, če bi država članica sama presodila, da niso izpolnjeni pogoji iz Sklepa komisije. Evropska komisija bi o tem odločala na podlagi pregleda mehanizmov oblikovanja cene in instrumentov izvajanja nadzora cene ter zagotavljanja vračila prekomernih nadomestil ter izdala predhodno odločbo, ki jo mora javni organ na zahtevo predložiti na vpogled izvajalcu GJS pred začetkom izvajanja storitev. Postopek, ki bi ga Evropska komisija izvedla z vidika naknadnega nadzora nad nedovoljenimi državnimi pomočmi, pa bi bil posledica prijave (na primer uporabnika storitev, potencialnega drugega izvajalca teh storitev), da izvajalec storitve GJS ne poročava prekomernega nadomestila skladno s Sklepom komisije in s tem prejema nedovoljeno državno pomoč. Vendar bi v tem primeru Evropska komisija sprožila postopek proti državi članici, ki ne zagotavlja izvajanja pravil o državnih pomočeh, država članica pa bi morala zagotoviti, da se nedovoljena državna pomoč vrne skupaj z zamudnimi obrestmi. Taka prijava posameznega izvajalca pa bi imela pomembne posledice, saj bi Evropska komisija zelo verjetno izvedla nadzor nad uporabo mehanizmov v celotni panogi in ugotovila, da poročilo Ministrstva za finance o izvajanju Sklepa komisije v celoti ne opisuje dejanskega stanja na področju GJS varstva okolja, saj so akti o pooblastitvi izvajalcev nepopolni, občine pa ne zagotavljajo izvajanja Sklepa komisije in Uredbe MEDO pri vseh izvajalcih GJS varstva okolja.

4.3. Priprava elaborata in sprememba cene

V praksi se pomembno napačna razumevanja pojavljajo glede obveznosti izdelave elaborata in načina upoštevanja ugotovljenih razlik ter obveznosti, ki jih ima občina pri obravnavi elaborata. Pri izvedbi poročila v elaboratih je treba upoštevati dejstvo, da je treba na podlagi 6. člena Uredbe MEDO preverjati razlike med potrjeno in obračunsko ceno na letni ravni, pri čemer bi bilo najpreprosteje uporabiti kot obračunsko obdobje koledarsko leto, za katero je obvezna izdelava računovodskih izkazov⁵⁰. Tako je preteklo obračunsko obdobje, za katero se ugotavljajo razlike, leto 2015. Sedanje obračunsko obdobje je leto 2016 in prihodnje obračunsko obdobje leto 2017.

Elaborat za leto 2015 mora biti izdelan in posredovan Ministrstvu za okolje in prostor najkasneje do 31. 3. 2016⁵¹. Kdaj mora biti predložen občini, pa ni jasno določeno v Uredbi MEDO, vendar je treba ponovno opozoriti, da je organ države članice, ki nadzoruje morebitni nastanek in povračilo prekomernega nadomestila v primeru obveznih občinskih GJS varstva okolja, občina. Zato je treba vsak elaborat vedno poslati v pregled tudi občini, sicer ni zagotovljeno izvajanje Sklepa komisije. Občina mora elaborat pregledati, če izvajalec ni prejel prekomernega nadomestila, s sprejemom elaborata potrdi ceno za prihodnje obračunsko obdobje, torej za leto 2017. Če torej občina prejme elaborat v marcu 2016, ima dovolj časa, da pristojne službe pregledajo ustreznost sestave elaborata, po potrebi zahtevajo dopolnitve in

⁴⁹ To ne pomeni le, da posodobijo merila za izračun nadomestila tako, da se nadomestila znižajo na raven, ki preprečuje nastanek novega prekomernega nadomestila, temveč se od tako znižanega zneska odšteje že prejeto prekomerno nadomestilo.

⁵⁰ Domnevam, da je tudi vlada uporabila enako predpostavko, saj je v 15. členu Uredbe MEDO zapisala obveznost predložitve elaborata ministrstvu do 15. marca tekočega leta za preteklo leto.

⁵¹ Prvi odstavek 15. člena Uredbe MEDO.

popravke, na tej podlagi pa pristojen organ občine pravočasno (kadarkoli pred začetkom leta 2017) sprejme sklep o ceni in subvenciji za leto 2017. Pri tem mora upoštevati, da mora biti za odobritev subvencije predvidena tudi zadostna proračunska sredstva. Če presežno nadomestilo ni nastalo, predvideni stroški izvajanja GJS pa so *ceteris paribus* enaki kot v letu 2015, je cena za leto 2017 lahko enaka kot v letu 2015.

Če se z elaboratom ugotovi, da je nastala razlika med potrjeno in obračunsko ceno manjša od 10 odstotkov, je postopek sprejemanja elaborata povsem enak, kot če prekomernega nadomestila ne bi bilo. Razlika je le v tem, da se za znesek ugotovljene razlike med potrjeno in obračunsko ceno za leto 2015 zniža cena v letu 2017. Ob upoštevanju povsem enakih načrtovanih stroškov izvajanja GJS v letu 2017 kot so nastali v letu 2015, bo cena za leto 2017 torej nižja, kot je bila v letu 2015. Najprej zato, ker se bo izračunano nadomestilo znižalo na dejansko raven potrebnih upravičenih stroškov in razumnega dobička. Dodatno pa zato, ker je treba izvesti poračun in za kritje stroškov leta 2017 uporabiti prihodke, ki so nastali že leta 2015 in so povečali dobiček leta 2015.

Če pa se z elaboratom ugotovi, da je nastala razlika med potrjeno in obračunsko ceno večja od 10 odstotkov, pa je treba elaborat takoj po izdelavi predložiti občini, ta pa mora skladno s Sklepom komisije takoj pričeti s spremembo cene že za leto 2016. Takoj po izdelavi⁵² elaborata mora izvajalec GJS izvesti vračilo nastalega prekomernega nadomestila plačnikom njegovih storitev. V elaboratu tako ceno za leto 2016 spremeni (zniža) le za razliko, ki ustvarja presežno nadomestilo, ne pa tudi za poračun, saj tega izvajalec GJS izvede v enkratnem znesku. Ta cena se lahko uporablja tudi za leto 2017, saj je popravek cene izvršen že predhodno, sicer bi popravek na podlagi tega elaborata veljal šele v letu 2017.

Naj zgolj spomnim, da je osnovni mehanizem izvajanja poračuna, enkratni poračun v času izračuna prekomernega nadomestila. Zato tudi kadar je razlika manjša od 10 odstotkov, ne obstaja obveznost, temveč le možnost uporabe izjeme poračunavanja prek izračuna cene za prihodnje obdobje. Zato je v primerih, ko je razlika manjša od 10 odstotkov, odločitev o tem, ali se uporabi izjema in poračun izvede prek prihodkov prihodnjega obdobja ali pa se izvede enkratni poračun, prepuščena občini pri opredelitvi mehanizma poračunavanja v aktu o pooblastitvi.

Ker so razlike med potrjeno in obračunsko ceno lahko tudi negativne, je poračun mogoč tudi s povišanjem cene, če se s tem strinja občina. Tak poračun se izvede smiselno enako kot pri razlikah, ki so manjše od 10 odstotkov, torej prek elaborata za prihodnje obračunsko obdobje. Pri tem velja le opozoriti, da tak poračun ne sme povzročiti prekomernega nadomestila⁵³ – torej se lahko poračunajo le nepokriti upravičeni stroški in razumen dobiček. Ne smejo pa se poračunati neupravičeni stroški, zato podlaga za poračun ne sme biti vrednost celotne nastale izgube izvajalca GJS varstva okolja.

⁵² Menim, da ni treba čakati na odločitev o odobritvi elaborata, saj je izvajalec odgovoren za pravilno izdelavo elaborata in mu je višina prekomernega nadomestila znana, prav tako pravila o državnih pomočeh in mehanizmu poračunavanja. Občinski svet ali drug organ občine, ki odloča o cenah GJS, mora namreč slediti pravilom o državnih pomočeh.

⁵³ Tako Evropska komisija v odgovoru na 117. in 122. vprašanje v Navodilih komisije.

4.4. Prejemnik poročuna

Občina sme v skladu s 153. členom ustave izvajati le dejavnosti, ki so skladne z zakonom. Tudi po 147. členu ustave sme občina »zaračunavati davke in druge javne dajatve, ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon«, ki občini ne dajeta pravice do zaračunavanja javne dajatve v obliki prejema prekomernega nadomestila, ki so ga izvajalcu GJS plačali uporabniki njegovih storitev⁵⁴. Občina ima pristojnost, da določi način vračila oziroma prejemnika v primeru vračila prekomernega nadomestila, prav tako mora izvajati obvezne nadzorstvene naloge glede odprave prekomernega nadomestila⁵⁵, vendar mora upoštevati tudi vidik neupravičene obogatitve⁵⁶, saj občina nima nobenega pravnega temelja, s katerim bi dokazovala upravičenost do prejema teh sredstev. Zato menim, da je edina zakonita rešitev vračilo sredstev, ki pa se ga izvede tako, kot izhaja že iz besede same. Prekomerno nakazilo se ne nakaže tretji osebi, ampak se vrne, torej se nakaže tistemu, ki je to nadomestilo tudi dejansko plačal. Prejemnik prekomernega nadomestila lahko vračilo izvede le uporabnikom storitev GJS, ki so prekomerno nadomestilo plačali izvajalcu GJS.

5) Odločanje o dobičku in izgubi izvajalca GJS varstva okolja

Glede korporacijskega odločanja o razporeditvi dobička in pokrivanju izgube, ki je urejeno z ZGD-1, velja opozoriti, da sta ugotavljanje prekomernih nadomestil in mehanizem poračunavanja cen storitev GJS varstva okolja ter korporativno odločanje o razporejanju bilančnega dobička/pokrivanju bilančne izgube po ZGD-1 dva povsem ločena postopka. Mehanizem poračunavanja cen skupaj s pravili računovodenja vpliva na višino poslovnega izida (dobička/izgube), ko pa je bilančni dobiček oziroma izguba ugotovljena, se uporabljajo zgolj pravila ZGD-1 o razporejanju bilančnega dobička oziroma o pokrivanju izgube. Na to področje pravila državnih pomoči načeloma ne posegajo. Pravil po ZGD-1 ne predstavljamo podrobneje, saj odločanje lastnika izvajalca GJS (občine) o razporeditvi bilančnega dobička/izgube ni neposredno povezano s pravili državnih pomoči, zato se vedno odloča zgolj na podlagi korporacijskih pravil.

Pomembneje pa je razumevanje vpliva oblik/mehanizmov izvajanja poročuna prekomernega nadomestila z vidika računovodskih predpisov. Pri tem je najpomembnejša »temeljna računovodska predpostavka upoštevanje nastanka poslovnih dogodkov, ki pomeni, da je treba računovodske izkaze sestavljati na podlagi računovodenja, ki je zasnovano na temeljnih poslovnih dogodkih. Pri takšnem računovodenju se poslovni dogodki pripoznajo, ko se pojavijo, in ne šele ob plačilu; zapisujejo se v računovodske razvide in o njih se poroča v računovodskih izkazih obdobja, na katero se nanašajo. Odbodki se pripoznajo v izkazu poslovnega izida in pred tem v računovodskih razvidih na podlagi neposredne povezave nastanka stroškov ali odbodkov in pridobitve prihodkov. Kljub temu pa uporaba zamisli vzporejanja prihodkov in odbodkov ne dovoljuje pripoznavati v bilanci stanja postavke, ki ne ustrezajo opredelitvi sredstev ali obveznosti do

⁵⁴ Ker za to zaračunavanje niti uporabniku niti podjetju občina ne opravi nobene protistoritve, bi vzpostavitev pravne podlage za prejem teh sredstev v občinskem odloku lahko obravnavali le kot uvedbo nove javne dajatve, za katero pa občina nima zakonske podlage. Obenem pa 146. člen ustave določa: »Država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in z drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja«, pri čemer prihodki od poračunavanja cen storitev GJS ne sodijo v nobeno izmed navedenih vrst prihodkov občine.

⁵⁵ Tako tudi Evropska komisija v odgovoru na 144. vprašanje v Navodilih komisije, da je z vidika državne pomoči pomembna le odprava prekomernega nadomestila.

⁵⁶ 190. člen Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 83/2001, 32/2004, 28/2006 – odl. US, 40/2007) v prvem odstavku določa: »Kdor je bil brez pravnega temelja obogaten na škodo drugega, je prejeta dolžan vrniti, če je to mogoče, sicer pa nadomestiti vrednost dosežene koristi.«

*njihovih virov*⁵⁷.« To načelo se glede prihodkov odraža v vsebini SRS 15 (2016), za obravnavani primer pa je najbolj razumljivo pojasnilo v SRS 15.23 (2016): »Za upravičenost do izkazovanja prihodkov od prodaje ni pomembno niti plačilo ob prodaji niti kupčev fizični prevzem kupljenih količin, temveč izpolnitev pogojev iz SRS 15.11. Prihodki od prodaje se v trenutku prodaje zmanjšajo za dane popuste, ki so razvidni iz računov ali drugih listin, kasneje pa za prodajno vrednost vrnjenih količin in pozneje odobrenih popustov.«

Če povzamem ugotovitve iz točke 4.3 tega mnenja, se poračun lahko izvede na dva načina:

- z enkratnim poračunom v začetku sedanjega koledarskega leta za preteklo leto ali
- s prilagoditvijo cene za prihodnje koledarsko leto.

Kadar se uporabi enkratni poračun, se ga izvede v času pred dokončno sestavo računovodskih izkazov za preteklo računovodsko obdobje (pred koncem marca 2016⁵⁸) in se v skladu s SRS 15.23 obravnava kot kasneje odobreni popust, ki zmanjšuje prihodke od izvajanja storitev GJS v letu 2015. V tem primeru so prekomerni prihodki odpravljeni že pri izračunu poslovnega izida za leto 2015 in niso vključeni v bilančni dobiček tega leta.

Če pa se uporabi pristop poračunavanja prekomernega nadomestila prek izračuna cene prihodnjega obdobja, pa do popusta, ki bi bil skladen s SRS 15, ne pride in se celotni prihodki leta 2015 izkažejo kot prihodki tega leta⁵⁹. S tem je dobiček večji kot pri enkratnem poračunu, večja je tudi osnova za obdavčitev z davkom od dohodkov pravnih oseb. Občina se lahko odloči tak dobiček izvajalca GJS razporediti skladno s pravili korporacijskega prava. Vendar se mora zavedati, da bodo prihodki leta 2017 manjši za izvedbo poračuna, kar bo lahko⁶⁰ povzročilo izgubo poslovanja leta 2017, ki bi se načeloma in skladno s korporacijskimi pravili pokrila z večjim dobičkom leta 2015. Če pa si bo občina tak dobiček leta 2015 izplačala, bo morala občina tako ali drugače zagotoviti drug vir za pokritje izgube leta 2017. Pri tem ni zanemarljivo, da je, pri izvedbi poračuna na tak način, seštevek poslovnih izidov leta 2015 in 2017 manjši od seštevka poslovnih izidov istih let pri enkratnem poračunu, in sicer zaradi plačila davka od dohodkov pravnih oseb od zneska prekomernega nadomestila.

Ker je postopek ugotavljanja prekomernega nadomestila zahteven postopek, velja omeniti tudi hiter test, ki pokaže na tveganje, da je nastalo prekomerno nadomestilo in bi moral biti izveden poračun. Pri tem sta najpomembnejši dve premisi:

- teoretično⁶¹ najvišji upravičeni stroški izvajanja GJS v posameznem letu so skladno s Sklepom komisije⁶² dejansko nastali stroški izvajanja dejavnosti;
- zmerni (razumni) dobiček v skladu z 8. členom Uredbe MEDO sicer določi občina, vendar v skladu s 16. alinejo prvega odstavka 2. člena Uredbe MEDO ne sme presehati 5 odstotkov vrednosti poslovno potrebnih sredstev⁶³.

⁵⁷ Poglavje B, točka 1 Uvoda v SRS (2016).

⁵⁸ Najkasneje tedaj se izvajalec GJS seznanil z višino prejetega prekomernega nadomestila.

⁵⁹ Oblikovanje dolgoročnih rezervacij ali pasivnih časovnih razmejitev po SRS(2016) pri takem načinu izvajanja poračuna ni dopustno.

⁶⁰ Odvisno od obsega nastalega prekomernega nadomestila.

⁶¹ Ker je treba odšteti še neupravičene stroške.

⁶² Večinoma merilo za ugotavljanje stroškov primerljivega dobro vodenega podjetja po sodbi Altmark ni izpolnjeno, zato je Evropska komisija tudi spremenila to merilo tako, da je postalo lažje preverljivo.

⁶³ Pri tem velja opozoriti, da je gospodarska javna infrastruktura pri izvajanju GJS varstva okolja v lasti občin in ne predstavlja osnove za izračun tega nadomestila, zato je zmerni dobiček izvajalcev GJS varstva okolja relativno majhen.

Dejansko prejeto nadomestilo pri izvajanju posamezne GJS varstva okolja je seštevek dejansko nastalih stroškov in dejanskega dobička. Upravičeni stroški pa ne morejo biti večji od dejansko nastalih. **Če primerjamo izračun dejansko prejetega nadomestila in upravičenega nadomestila, lahko ugotovimo, da je prekomerno nadomestilo nastalo že, če je dejanski dobiček pri posamezni GJS varstva okolja večji od zmerne (razumnega) dobička. V vseh teh primerih bo treba izvesti odpravo prekomernega nadomestila, in sicer po enem od opisanih načinov v točki 4.3 tega mnenja. Tak hiter test lahko izvede vsak uporabnik storitev GJS varstva okolja, saj je elaborat javno dostopen in mora vsebovati vse navedene informacije skladno z 9. členom Uredbe MEDO.**

V praksi pa prekomerno nadomestilo nastane v bistveno več primerih, saj upravičeni stroški niso vsi dejanski stroški, ampak le nekateri izmed njih. Že peti odstavek 8. člena Uredbe MEDO navaja določene stroške, ki niso upravičeni (globe, reprezentanca, sponzorstva in donacije). Neupravičeni so tisti stroški, ki niso potrebni za izvajanje posamezne GJS varstva okolja, niso skladni s pravnimi podlagami ali pa so prekomerni zaradi neustrezne izvedbe postopka pridobitve materiala ali storitev ali nepravilnih oziroma prekomernih plačil stroškov dela. V praksi ob relativno majhnem zmernem dobičku neupravičeni stroški lahko tudi presejajo dobiček, zato ni nič nenavadnega, če se ugotovi obstoj prekomernega nadomestila tudi, kadar neučinkovit izvajalec GJS posluje z izgubo. Podrobnejša merila upravičenosti stroškov opredeli občina v aktu o pooblastitvi skladno z alinejo (d) prvega odstavka 4. člena Sklepa komisije, ki kot obvezno vsebino akta o pooblastitvi določa tudi opis mehanizma nadomestila. Uporabniki pa lahko prav tako zahtevajo od občine informacije o izvedenem nadzoru nad elaboratom in o ugotovitvah.

Vsekakor pa bi moral biti za preglednost pravil izvajanja GJS in pravilno izvedbo odprave prekomernih nadomestil najbolj zainteresiran prav izvajalec GJS, saj bi morebitna prijava nedovoljene državne pomoči Evropski komisiji najbolj prizadela prav njega. Ob ugotoviti Evropske komisije, da Sklep komisije ni bil ustrezno izvajan, bo izvajalec GJS moral uporabnikom vračati prekomerno nadomestilo, in sicer skupaj z obračunanimi zamudnimi obrestmi. Vir za plačilo teh obveznosti pa ne bo smel biti občinski proračun, zato posebej opozarjam na obstoj pomembnega tveganja, ko se prekomerno nadomestilo ne poračuna takoj, si ga občina izplača v skladu s korporativnimi pravili, nakar pa Evropska komisija zahteva odpravo prekomernega nadomestila skupaj z zamudnimi obrestmi. Taka zahteva lahko povzroči ne le likvidnostne težave temveč tudi težave (ne)solventnosti izvajalca GJS, ki pa se ne bodo smele reševati z dokapitalizacijami iz proračunskih sredstev. Zato svetujem pristojnemu ministrstvu, občinam in izvajalcem GJS, naj resno pristopijo k obravnavi navedenih vsebin.

6) Zaključek

Izvajanje poračunov cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja je obvezno tako po Sklepu komisije kot po Uredbi MEDO, pri čemer sta oba predpisa medsebojno povezana in ju je mogoče razlagati le na enoten način. Izvedba poračuna mora biti povsem enaka⁶⁴, ne glede na to ali se izvajalec v skladu z aktom o pooblastitvi sklicuje na Sklep komisije ali pa se sklicuje na Uredbo MEDO. Do vračila preplačanih sredstev pa je upravičen le tisti, ki je za storitve GJS varstva okolja preveč plačal, torej uporabnik teh storitev in ne občina kot lastnica izvajalca GJS.

⁶⁴ Način izvedbe poračuna je opisan v poglavju 4 tega mnenja.

Pravila državnih pomoči pri izvajanju SSGP, med katere sodijo vse GJS varstva okolja, so precej stroga in od izvajalcev GJS varstva okolja zahtevajo izvajanje poračunov cen storitev GJS, kar bistveno spreminja njihovo dosedanje prakso. Ker so negativne posledice neupoštevanja teh pravil lahko precej resne tako za izvajalce GJS, občine in tudi za državo, posebej opozarjam, da mora vsak akt o pooblastitvi izvajalca GJS varstva okolja med drugim na podlagi 4. člena Sklepa komisije vsebovati tudi opredelitev:

- *»vsebine in trajanja obveznosti javnih storitev;*
- *zadevno podjetje in, če je primerno, ozemlje;*
- *vrsto vseh izključnih in posebnih pravic, ki jih podjetju dodeli organ, ki dodeli pomoč;*
- *opis mehanizma nadomestila in meril za izračun, nadzor in pregled nadomestila;*
- *ureditve za preprečevanje kakršnega koli prekomernega nadomestila in njegovo izterjavo;*
- *sklic na Sklep komisije.*«

Upoštevanje Sklepa komisije je obvezno, saj merila po sodbi Altmark na področju izvajanja GJS varstva okolja v Sloveniji večinoma niso izpolnjena. Šele tedaj, ko akt o pooblastitvi vsebuje vse navedene elemente, je mogoče presojati, ali je nadomestilo, ki ga je občina dodelila izvajalcu za izvajanje GJS varstva okolja, združljivo s pravili tega sklepa, in predhodna prijava Evropski komisiji ni potrebna⁶⁵. Sicer je treba vsako nadomestilo predhodno⁶⁶ prijaviti Evropski komisiji, saj se vsako neprijavljeno nadomestilo oziroma državna pomoč (tudi če bi sicer lahko bila državna pomoč združljiva s pravom Evropske unije) šteje za nedovoljeno državno pomoč. S podrobnejšimi razlagami pravil o državnih pomočeh se lahko občine in izvajalci GJS seznanijo v Navodilih komisije. Tako iz sodbe Altmark kot na podlagi pravil iz Sklepa komisije namreč jasno izhaja obveznost izvajalca GJS, da prejeta prekomerna nadomestila vrne plačniku teh storitev (ne pa občini, če ta ni plačnik) v enkratnem znesku, takoj ko ugotovi, da je prekomerna plačila prejel. Zgolj izjemoma (kadar razlike ne presegajo 10 odstotkov cene storitev GJS) lahko poračun opravi šele pri izračunu cene za prihodnje obračunsko obdobje, vendar se je pri tem treba zavedati tudi obveznosti plačila davka od dohodkov pravnih oseb, zato velja to izjemo uporabljati precej restriktivno.

Posebej opozarjam tako na neizvajanje vloge pristojnega ministrstva, ki bi moralo po 64. členu Zakona o državni upravi nadzirati zakonitost splošnih in posamičnih aktov lokalnih skupnosti in jih opozarjati na pomanjkljivo vsebino glede na zahteve iz Sklepa komisije, kot na vprašljivo sposobnost občin za zagotovitev strokovne izvedbe nadzora nad cenami GJS varstva okolja, pri čemer večini niso znana niti vsa pravila za pripravo pravnih podlag izvajanja GJS ter obveznosti izvajanja poračuna.

Zahtevnost vzpostavljanja pogojev za izvajanje posamezne GJS varstva okolja⁶⁷ ter nadziranje izvajalcev teh GJS je za marsikatero občino naloga, ki ji je/bo le stežka kos. Zato predlagam vladi, pristojnemu ministrstvu, Ministrstvu za finance in združenjema oziroma skupnosti občin, naj razmislijo o ustanovitvi skupnega regulatornega organa, ki bi po vzoru Agencije za energijo⁶⁸ strokovno, z ustrežno usposobljeno ekipo in vsakodnevno nadziral ustreznost oblikovanja in določanja cen GJS varstva okolja ter občinam pomagal pri oblikovanju pravnih podlag, s katerimi oblikujejo mehanizme nadomestila za izvajanje GJS varstva okolja ter preprečevanja prekomernih nadomestil.

⁶⁵ Sklep namreč opredeljuje izjeme od tega splošnega pravila. Podobna izjema so še pravila *de minimis*, ki so podrobneje opisana v tem mnenju.

⁶⁶ Pred začetkom izvajanja GJS.

⁶⁷ Pristojni minister že od leta 1993 ne izpolnjuje zahteve ZGJS, da bi moral pripraviti ne le standarde temveč tudi normative izvajanja GJS varstva okolja.

⁶⁸ Oziroma z razširitvijo pristojnosti te agencije še na GJS varstva okolja.

Čeprav je to mnenje zaradi obsežnosti pravnih podlag omejeno le na izvajanje GJS varstva okolja, opozarjam pristojna ministrstva, občine in izvajalce vseh SSGP, da smiselno enaka pravila in obveznosti glede vsebine akta o pooblastitvi ter tveganj, ki iz tega izvirajo, veljajo tudi pri vseh drugih SSGP. Iz 2. člena Sklepa komisije in poročila Ministrstva za finance Evropski komisiji o izvajanju SSGP v Republiki Sloveniji⁶⁹ izhaja, da so to poleg GJS varstva okolja najmanj še dejavnosti bolnišnic in zdravstvenih storitev, socialnih storitev (zdravstveno in dolgoročno varstvo, otroško varstvo, dostop do trga dela in vrnitev nanj, socialna stanovanja ter oskrba in socialna vključenost ranljivih skupin), letališč in pristanišč.

Samo Jereb,
drugi namestnik predsednika

Poslano v vednost:

1. Ministrstvu za okolje in prostor,
2. Ministrstvu za finance, Sektorju za spremljanje državnih pomoči,
3. Gospodarski zbornici Slovenije – Zbornici komunalnega gospodarstva,
4. Skupnosti občin Slovenije,
5. Združenju občin Slovenije,
6. Združenju mestnih občin Slovenije.

⁶⁹ Poročilo, ki ga Republika Slovenija predloži na podlagi 9. člena Sklepa SSGP in 62. odstavka Okvira SSGP; [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/nadz_pom/letna_poro%C4%8Dila/POROCILO_SSGP_RS_2014_zaObjavo.pdf], 10. 1. 2016.