



## PRITISK NA AGENCIJO ZA ENERGIJO KOT PREIZKUS PRAVNE DRŽAVE IN TVEGANJE ZA PRAVIČEN ZELENI PREHOD

### KONČNO POROČILO O OBRAVNAVI ŠIRŠEGA VPRAŠANJA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE O SPREMEMBAH METODOLOGIJE ZA OBRAČUNAVANJE OMREŽNINE ZA ELEKTROOPERATERJE

**Kršitev:** 3. člena URS, 72. člena URS in sklicevanje na pravičnost 3. člena ZVarCP  
**Kršitelj:** Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo

**Povzetek:** Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je obravnaval več pobud, v katerih so pobudniki problematizirali rast stroškov iz naslova spremenjenega obračunavanja omrežnine za elektrooperaterje. Ob preučitvi posameznih pobud, odzivov Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za okolje, podnebje in energijo ter ponavljajočih se pozivov Agenciji za energijo k spremembi metodologije obračunavanja omrežnine je Varuh zaznal širšo sistemsko problematiko, ki presega vprašanje posameznega računa za električno energijo. Zadevo je zato konsolidiral in odprl kot širše vprašanje na podlagi 9. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Obravnava se je usmerila v presojo dolgoročne vzdržnosti omrežninskega sistema, pomena elektroenergetskega omrežja kot hrbtenice zelenega prehoda ter v vprašanje spoštovanja institucionalne neodvisnosti Agencije za energijo kot nacionalnega regulativnega organa. Varuh je v postopku preučil normativni okvir, stališča Agencije za energijo, mnenje Agencija Evropske unije za sodelovanje energetske regulatorjev, odzive Ministrstva za okolje, podnebje in energijo in Vlade Republike Slovenije, relevantna izhodišča prava Evropske unije, sodno prakso Sodišča Evropske unije ter strateške dokumente Republike Slovenije na področju podnebno-energetskega prehoda. Ugotovil je, da so pozivi izvršilne oblasti k vrnitvi na prejšnji način obračunavanja omrežnine, zahteve po spremembi metodologije, politični pritiski na vodstvo Agencije za energijo ter kasnejši zakonodajni posegi posegli v področje, ki je po evropskem in nacionalnem pravu zaupano neodvisnemu regulatorju. Ob tem država ob zatrdanem cilju zaščite odjemalcev ni izčrpala tistih socialnih in ciljno usmerjenih ukrepov za varstvo ranljivih odjemalcev, ki jih pravo Evropske unije in nacionalni pravni red izrecno predvidevata. Varuh je zato v ravnanju Ministrstva za okolje, podnebje in energijo oziroma Vlade Republike Slovenije prepoznal kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave Republike Slovenije, kršitev načela delitve oblasti iz 3. člena Ustave Republike Slovenije ter nesledenje načelu pravičnosti iz 3. člena ZVarCP.



## I.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh) je izhodiščno obravnaval pobude, ki so se nanašale na spremembo metodologije za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterje in na posledično povišanje stroškov za posamezne skupine odjemalcev. Pobudniki so opozarjali predvsem na finančne učinke nove metodologije, na občutek nepričakovanosti sprememb ter na vprašanje pravičnosti porazdelitve bremen med gospodinjstvi odjemalci. Že ob začetni preučitvi pa se je pokazalo, da bistvo zadeve ni izčrpano v vprašanju, ali je bila posameznemu odjemalcu omrežnina obračunana višje kot v prejšnjem sistemu. V ozadju je bilo treba presoditi, kdo sme odločati o metodologiji obračunavanja omrežnine, kakšen je namen omrežnine v sodobnem elektroenergetskem sistemu in ali so bili posegi izvršilne oziroma zakonodajne oblasti v sistem oblikovani na način, ki spoštuje pravno varovano neodvisnost regulatorja.

Varuh je ob tem zaznal tudi širši institucionalni vidik. Po javnih pozivih Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) in Ministrstva za okolje, podnebje in energijo (v nadaljevanju: MOPE), naj Agencija za energijo (v nadaljevanju: Agencija) spremeni metodologijo oziroma ponovno uvede prejšnji način obračunavanja, ter ob pozivih k odstopu članov sveta Agencije oziroma nerealiziranih predlogih za njihovo razrešitev se je odprlo vprašanje, ali je bilo ravnanje političnih organov še mogoče razumeti kot dopustno oblikovanje splošne energetske politike ali pa je šlo za poseg v konkretno regulativno odločanje. Varuh je kot neodvisna institucija obravnaval tudi vidik načetosti druge neodvisne institucije. Pri tem je razumljivo pričakoval, da bodo na teži poskusov poseganja v delovanje nacionalnega energetskega regulatorja opozorili tudi tisti organi in deležniki, ki so po svoji vlogi neposredno poklicani k varovanju zakonitosti, evropskopравниh pravil notranjega energetskega trga in institucionalnih razmerij v pravni državi. Ker se je javna razprava pretežno osredotočala na vprašanje cen, premalo pa na pravno in sistemsko naravo posegov, je Varuh zadevo obravnaval kot širše vprašanje varstva človekovih pravic in temeljnih ustavnih načel.

Omrežnina je reguliran strošek, ki ga plačujejo uporabniki elektroenergetskega omrežja in iz katerega se financirajo stroški prenosa, distribucije, vzdrževanja, posodobitev in razvoja omrežja. Njena vloga je v času energetskega prehoda izrazito razvojna. Elektroenergetsko omrežje mora omogočiti vključevanje razpršenih obnovljivih virov, večjo rabo toplotnih črpalk, razvoj e-mobilnosti, hranilnikov energije, pametnih omrežij in prilagajanja odjema. Evropska komisija v svojih dokumentih o elektroenergetskih omrežjih poudarja, da morajo omrežja zaradi večje elektrifikacije, decentralizacije in vključevanja obnovljivih virov postati bolj digitalizirana, prožna in razvojno sposobna, za kar bodo potrebna zelo obsežna vlaganja. V slovenskem okviru podobno izhodišče izhaja tudi iz Nacionalnega energetskega in podnebne načrta (v nadaljevanju: NEPN), ki elektroenergetsko infrastrukturo obravnava kot enega od ključnih pogojev za podnebno nevtralnost. Omrežnina zato predstavlja enega od nosilnih mehanizmov, prek katerega se ustvarjajo stabilni pogoji za dolgoročno načrtovanje investicij, hkrati pa mora biti oblikovana tako, da stroške med uporabnike razporeja pregledno, nediskriminatorno in čim bolj skladno z dejansko obremenitvijo omrežja.



## II.

Varuh se je 27. 12. 2024 s poizvedbo in zaprosilom za pojasnila obrnil na Agencijo. Agencija je svojemu odgovoru priložila mnenje Agencije Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (v nadaljevanju: ACER), iz katerega je izhajalo, da je bila nova metodologija za obračunavanje omrežnine že v letu 2024 prepoznana kot ustrezna in skladna z evropskim regulativnim okvirjem. Varuh je ob tem preučil tudi nacionalni pravni okvir. V skladu s petim odstavkom 124. člena Zakona o oskrbi z električno energijo ZOEE Agencija s splošnim aktom podrobneje predpiše metodologijo obračunavanja omrežnine, in sicer na način, ki spodbuja učinkovitost elektrooperaterjev in učinkovito uporabo sistema. Agencija je po 32. členu Energetskega zakona (EZ-2) nacionalni regulativni organ Republike Slovenije na področju trga z energijo, po 33. členu EZ-2 pa je pri izvrševanju svojih nalog in pristojnosti samostojna in neodvisna. Njeni organi, vodstvo in zaposleni pri svojem delu niso vezani na sklepe, stališča, navodila ali usmeritve državnih organov, organov lokalnih skupnosti ali drugih subjektov, niti jih ne smejo zahtevati.

Varuh se je nadalje seznanil s pozivom Vlade z dne 23. 12. 2024, ki ga je pripravilo MOPE in s katerim je Vlada Agencijo pozvala, naj najkasneje do 8. januarja 2025 uvede način obračuna omrežnine, kakršen je veljal pred uveljavitvijo nove metodologije, ter nemudoma pristopi k spremembi Akta o metodologiji za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterje (v nadaljevanju: Akt). V nadaljevanju so predstavniki Vlade in MOPE Agencijo večkrat pozvali k spremembi Akta, ob tem pa posegli tudi v vprašanje njenega upravljanja s pozivi k odstopu članov sveta Agencije oziroma s predlogi za njihovo razrešitev. Varuh je ugotovil tudi, da je bila uporaba Akta od njegovega sprejetja 16. 11. 2022 po posredovanju MOPE večkrat zamaknjena. Prvotni začetek uporabe je bil predviden s 1. 1. 2024, nato je bil prehod prestavljen, ponovno zamaknjen s 1. 3. 2024 na 1. 7. 2024, zatem pa po nasprotovanju in predlogih Gospodarske zbornice Slovenije na pobudo MOPE znova premaknjen. Državni zbor je 6. 2. 2025 sprejel Zakon o nujnih ukrepih za omilitev posledic obračuna visoke omrežnine za gospodinjske odjemalce (ZNUOPOVO), nato pa še novelo ZOEE-A, s katero so bile uvedene načelne usmeritve za Agencijo pri oblikovanju sprememb omrežninskega sistema. Vlada je pri tem poudarjala, da mora biti sistem preprost, pravičen, sorazmeren in postopen ter da mora spodbujati samooskrbo in vlaganja v inovativne ter čiste tehnologije. Agencija je tem spremembam nasprotovala. Opozarjala je, da mora omrežnina po evropskih pravilih odražati stroške, ki nastanejo pri uporabi omrežja, ter da posamezne skupine odjemalcev ne smejo biti obravnavane na način, ki bi stroške njihove uporabe sistema prevalil na druge uporabnike. Posebej je opozorila, da oprostitve in popusti, ki ne sledijo stroškovni naravi omrežnine, izkrivljajo učinkovitost sistema, povečujejo potrebo po naložbah in dolgoročno višajo skupne stroške sistema.

Varuh se je v času obravnave seznanil tudi z zahtevo Državnega sveta Republike Slovenije za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti posameznih določb Akta o metodologiji za obračunavanje omrežnine za elektrooperaterje in Akta o določitvi tarifnih postavk za omrežnine elektrooperaterjev, ki se pred Ustavnim sodiščem vodi pod opravilno številko U-I-43/25. Čeprav navedeni postopek zadeva presojo ustavnosti in zakonitosti konkretnih aktov, je za Varuhovo obravnavo pomemben tudi zato, ker odpira vprašanje razdelitve pristojnosti



med regulatorjem, izvršilno oblastjo in zakonodajalcem. Varuh je po dokončni ustalitvi uporabljene metodologije v septembru 2025 postopek usmeril v presojo morebitne kršitve pravice do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena URS, načela delitve oblasti iz 3. člena URS ter načela pravičnosti iz 3. člena ZVarCP.

Na pragu prehoda v višjo sezono je Varuh 3. 10. 2025 MOPE pozval, naj pojasni, ali Vlada oziroma MOPE v sodelovanju z drugimi pristojnimi ministrstvi ob zvišanju finančnih bremen načrtuje oziroma že izvaja ukrepe iz 28. člena Direktive (EU) 2019/944 (v nadaljevanju: Direktiva) za zaščito najranljivejših odjemalcev. Ob sklicevanju na evropski zakonodajni sveženj *Clean energy for all Europeans* je Varuh opozoril, da je pravična porazdelitev stroškov med odjemalce eden od temeljnih ciljev prenove obračunavanja omrežnine. Hkrati je na podlagi osmega odstavka 231. člena Zakona o varstvu okolja (ZVO-2) na MOPE poizvedoval, kako bosta Vlada in MOPE zagotovila cilj vzdržne porabe ter trajnostno naravnost gospodinskih in gospodarskih odjemalcev. Varuh je MOPE posebej opozoril tudi na odsotnost odgovorov na že posredovane poizvedbe in takšno ravnanje ocenil kot nespoštovanje oziroma oviranje dela neodvisne institucije Varuha.

MOPE je v odgovoru z dne 28. 11. 2025 pojasnilo, da so določbe 28. člena Direktive v celoti prenesene v slovensko zakonodajo in da ZOEE ureja zaščito pred odklopom za ranljive odjemalce električne energije. Navedlo je, da je v zadnjih letih aktivno pristopilo k reševanju energetske revščine, da so bili vzpostavljeni normativni okviri, sprejeti ukrepi za zmanjševanje energetske revščine ter da se je delež energetske revnih gospodinjstev med letoma 2014 in 2024 zmanjšal. MOPE je navedlo tudi ukrepe 100-odstotnega sofinanciranja naložb v energetske učinkovitost in rabo obnovljivih virov za socialno ogrožene občane ter opozorilo na denarno socialno pomoč in izredno denarno socialno pomoč kot socialnovarstvena prejemka, ki lahko krijeta tudi stroške, povezane z oskrbo z električno energijo. Ob tem je pojasnilo, da so ti ukrepi v veljavi vse leto in niso vezani na sezonske spremembe v obračunu omrežnine. Vlada je ob začetku zimske sezone znižala prispevek za obnovljive vire energije in sproizvodnjo toplote in električne energije za gospodinske odjemalce, MOPE pa je poudarilo tudi, da za modernizacijo in širitev omrežja trenutno namenja 158,16 milijona EUR.

### III.

Varuh je pri presoji izhajal iz povezave med omrežninskim sistemom, razvojem elektroenergetskega omrežja in pravico do zdravega življenjskega okolja. Razogljčenje, povečana raba obnovljivih virov, elektrifikacija prometa in ogrevanja ter razvoj novih oblik prožnosti v energetskega sistema zahtevajo pravočasno, načrtno in finančno vzdržno posodobitev omrežja. Največji pritiski nastajajo prav na distribucijskem in nizkonapetostnem omrežju, kjer se srečujejo sončne elektrarne, toplotne črpalke, hranilniki in polnilnice električnih vozil. Brez stabilnega financiranja, digitalizacije, avtomatizacije in posodobitve transformatorskih postaj ostanejo strateški cilji podnebne nevtralnosti težko izvedljivi na ravni vsakodnevnega delovanja sistema. NEPN izrecno opozarja, da je treba za pospešen razvoj distribucijskega omrežja zagotoviti boljše pogoje, vključno s prenovo sistema omrežnine.



Varuh zato omrežnino obravnava kot instrument, ki ima neposredno povezavo z varstvom zdravega življenjskega okolja, saj od njegove stabilnosti in ustrezne zasnove zavisí zmožnost države, da uresničuje podnebno-energetske cilje. Posegi v omrežninski sistem, ki so motivirani predvsem s kratkoročnim zniževanjem stroškov za široke skupine odjemalcev, lahko ogrozijo investicijsko sposobnost elektroenergetskih podjetij in s tem razvoj omrežja. Tak pristop lahko navidezno omili trenutno nezadovoljstvo, hkrati pa poveča dolgoročna tveganja za vse odjemalce, saj se nujne investicije ne odpravijo, temveč se odložijo, podražijo ali prenesejo v prihodnja obdobja.

Varuh je zato presojal, ali je država ob zatrjevanem varstvu odjemalcev uporabila tiste ukrepe, ki jih pravo Evropske unije predvideva za ranljive odjemalce in energetske revščino, ali pa je namesto tega posegla v jedro neodvisnega regulativnega odločanja. Iz odgovora MOPE je izhajalo, da so bili številni navedeni socialni oziroma energetske-revščinski ukrepi v veljavi že pred uvedbo nove metodologije in niso bili oblikovani posebej kot odgovor na prehod na nov način obračunavanja omrežnine. Varuh je zato ocenil, da se zatrjevani cilj zaščite odjemalcev ni uresničeval predvsem prek ciljno usmerjenih socialnovarstvenih ukrepov, namenjenih najranljivejšim skupinam, ampak prek pritiskov na samo metodologijo in na organ, ki je za njeno določitev pristojen.

Z vidika prava Evropske unije je ključen 57. člen Direktive, ki državam članicam nalaga, da zagotovijo neodvisnost regulativnega organa ter njegovo nepristransko in pregledno izvrševanje pristojnosti. Regulativni organ mora biti pravno ločen in funkcionalno neodvisen od drugih javnih ali zasebnih subjektov, osebe, odgovorne za njegovo upravljanje, pa pri opravljanju regulativnih nalog ne smejo zahtevati ali sprejemati neposrednih navodil vlade ali drugega javnega oziroma zasebnega subjekta. Sodišče Evropske unije je v zadevi C-718/18 poudarilo, da so pristojnosti za določanje metodologij izračuna tarif oziroma pogojev za priključitev in dostop do omrežij pridržane nacionalnim regulativnim organom. Neodvisnost regulatorja je vsebinska in funkcionalna zahteva, ki varuje nepristransko, nediskriminatorno in dolgoročno usmerjeno odločanje. Vlada lahko določa splošne politične smernice, ne sme pa s temi smernicami nadomestiti ali usmerjati odločanja regulatorja o konkretnih tarifah, metodologijah in drugih vprašanjih, ki spadajo v njegove izključne regulativne pristojnosti.

Navedena izhodišča so pomembna tudi za razumevanje načela delitve oblasti. Sodobna pravna država se ne izčrpa v klasični razmejitvi med zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo, saj vključuje tudi spoštovanje zakonsko in evropskopravno vzpostavljene funkcionalne razdelitve pristojnosti med posameznimi javnimi organi. Kadar je določena regulativna pristojnost zaupana neodvisnemu organu prav zato, da se zagotovi strokovno, nepristransko in dolgoročno odločanje, izvršilna oblast te pristojnosti ne sme prevzeti, omejiti ali nanjo vplivati na način, ki regulatorju odvzame avtonomnost. Posegi v delovanje Agencije so zato problematični tudi z vidika ustavne zahteve po preprečevanju samovolje oblasti in vzpostavljanju zavor ter ravnovesij med nosilci javnih pristojnosti. V obravnavani zadevi so bili pozivi k spremembi metodologije, pritiski na vodstvo Agencije ter kasnejši zakonodajni posegi usmerjeni prav v področje, ki po evropskem pravu sodi v jedro regulatorne neodvisnosti.



Varuh je posebej preučil tudi načelo pravičnosti. Omrežninska metodologija je bila po pojasnilih Agencije zasnovana tako, da stroške uporabe omrežja razporeja glede na dejansko obremenitev sistema in spodbuja učinkovitejšo rabo omrežja. Takšna ureditev lahko za določene odjemalce pomeni višje kratkoročne stroške, vendar zasleduje cilj, da vsak uporabnik v večji meri nosi tisti del stroškov, ki ga s svojo uporabo sistema povzroči. Pravičnost v tem kontekstu ne pomeni pavšalnega znižanja stroškov vsem odjemalcem, ampak usklajeno razmerje med stroškovno odraznostjo omrežnine, nediskriminatorno obravnavo uporabnikov in ciljno socialno zaščito tistih, ki bremen objektivno ne morejo nositi. Država ima za zaščito ranljivih odjemalcev na voljo socialnovarstvene in druge ukrepe za preprečevanje energetske revščine (subvencije ipd.). Če se teh vzvodov ne uporabi pravočasno in ciljno, nato pa se poseže v metodologijo neodvisnega regulatorja, se pravičnost premakne iz pravno urejenega prostora v prostor politično oblikovanih izjem, kar lahko stroške prikrito prenaša na druge uporabnike in na prihodnje generacije.

#### IV.

Varuh je ocenil, da obravnavani posegi v omrežninski sistem in v delovanje Agencije pomenijo resno sistemsko vprašanje z vidika varstva človekovih pravic, ustavnih načel in dolgoročne vzdržnosti energetskega prehoda. Politično vsečni posegi v omrežnino lahko kratkoročno ublažijo pritisk javnosti, vendar ustvarjajo tveganje za odlaganje nujnih vlaganj, za izkrivljanje stroškovnih signalov, za neenako obravnavo uporabnikov in za slabitev regulatorne neodvisnosti kot enega od temeljev evropskega energetskega prava.

Varuh je v ravnanju MOPE oziroma Vlade prepoznal kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena URS, ker posegi v razvojno funkcijo omrežnine in v stabilnost financiranja omrežja ogrožajo pogoje za uresničevanje podnebno-energetskih ciljev, s tem pa tudi pogoje za vzdržno, varno in zdravo življenjsko okolje sedanjih in prihodnjih generacij. Varuh je nadalje prepoznal kršitev načela delitve oblasti iz 3. člena URS, saj je izvršilna oblast posegala v področje, ki je po evropskem in nacionalnem pravu zaupano neodvisnemu regulatorju. Obenem je ugotovil, da MOPE oziroma Vlada nista sledila načelu pravičnosti iz 3. člena ZVarCP, ker zaščite odjemalcev nista uresničevala predvsem prek ciljno usmerjenih socialnovarstvenih ukrepov za ranljive odjemalce, ampak prek ukrepov, ki so posegali v omrežninsko metodologijo in neodvisnost regulatorja. Varuh je dodatno ugotovil, da je z uveljavitvijo ZOEE-A prenehala veljati Uredba o merilih za opredelitev in ocenjevanje števila energetske revnih gospodinjstev, čeprav se do sprejema nove uredbe še uporablja. Po Varuhu znanih podatkih nova uredba, predvidena z drugim odstavkom 45. člena ZOEE-A, še ni bila sprejeta niti dana v javno obravnavo. Zato je Varuh MOPE oziroma njegovemu bodočemu pravnemu nasledniku priporočil, naj še v letu 2026 pripravi in zagotovi sprejem nove uredbe. S tem bo na normativni ravni ponovno zagotovljena jasna podlaga za spremljanje obsega energetske revščine, za oceno učinkov ukrepov in za oblikovanje ciljno usmerjenih rešitev za gospodinjstva, ki jih lahko stroški energetskega prehoda nesorazmerno prizadenejo.



Obravnavana zadeva ima tudi širši pomen za razumevanje trajnostnega razvoja. Energetski prehod ne more biti uspešen, če se omrežje, ki naj omogoča razogljičenje, elektrifikacijo in vključevanje obnovljivih virov, obravnava predvsem kot strošek, ki ga je treba politično znižati ob vsakem nezadovoljstvu. Omrežje je javna infrastruktura prihodnosti. Od njegove zmogljivosti bo odvisno, ali bo mogoče gospodinjstvom, gospodarstvu, lokalnim skupnostim in javnim institucijam zagotoviti zanesljivo, cenovno vzdržno in podnebno sprejemljivo oskrbo z energijo. Od njegovega razvoja bo odvisno tudi, ali bodo koristi zelenega prehoda dostopne širšemu krogu ljudi ali pa bodo bremena nenačrtovanih zamud, premajhnih vlaganj in poznejših podražitev prenesena na tiste, ki imajo najmanj možnosti vplivati na današnje odločitve. Varuh s tem izpolnjuje tudi svoje širše poslanstvo varovanja interesov prihodnjih generacij. Prof. dr. Lučka Kajfež Bogataj je v javno dostopni predstavitvi o razkoraku med znanostjo in politiko<sup>1</sup> med predlaganimi mehanizmi za zmanjšanje tega razkoraka posebej navedla tudi »varuha prihodnjih generacij« kot pravno funkcijo, ki bi v politično odločanje vnesla glas tistih, ki bodo nosili posledice sedanjih odločitev. Varuh človekovih pravic sicer v slovenskem pravnem redu nima posebnega mandata takšnega ločenega organa, vendar se vprašanja prihodnjih generacij vsebinsko stikajo z njegovim ustavnim in zakonskim poslanstvom povsod tam, kjer današnje odločitve države dolgoročno vplivajo na možnost uresničevanja človekovih pravic, zlasti pravice do zdravega življenjskega okolja. Na področju omrežnin, energetskega prehoda in podnebne politike je ta povezava posebej očitna, saj kratkoročni politični posegi lahko neposredno določijo, kakšno infrastrukturo, kakšne stroške in kakšno življenjsko okolje bodo podedovale prihodnje generacije.

---

<sup>1</sup> Ogledate si jo lahko na sledeči povezavi: <https://pic.si/wp-content/uploads/1-Lucka-Kajfez-Bogataj.pdf>.