

Hĺbkové ex post hodnotenie vybraných regulácií pôsobiacich v podnikateľskom prostredí - formulár

Spracovateľ: Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
odbor zlepšovania podnikateľského prostredia

Gestor právneho predpisu: Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky (ďalej ako „MH SR“)

Názov právneho predpisu/právnych predpisov: Zákon č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon o OZE“)

Lokalizácia: § 14a ods. 3 písm. a)

Účinnosť: 01. 01. 2023

Regulácia, ktorá je predmetom ex post hodnotenia: Regulácia č. 169

Povinnosť dodávateľov pohonných látok primiešavať metylester masných kyselín (ďalej len „FAME“) aj do čistého hydrogenovaného rastlinného oleja (ďalej len „HVO“)

Špecifikácia¹:

- Internetový odkaz na legislatívny proces hodnoteného právneho predpisu na portáli Slov-Lex: <https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2021/750>
- Internetový odkaz na číslo parlamentnej tlače hodnoteného právneho predpisu: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=1033>

Hĺbkové ex post hodnotenie:

- ☒ regulácie/regulácií jedného právneho predpisu
- ☐ navzájom súvisiacich regulácií vo viacerých právnych predpisoch

¹ Informácie sa neuvádzajú, ak bola hodnotená úprava predložená do legislatívneho procesu pred 1. aprílom 2015. Pred týmto dátumom neexistovala povinnosť vypracovať Analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie.

9.1 Základné informácie k hodnotenej regulácii

9.1.1 Opis regulácie a jej pôsobenia:
Podnikateľské subjekty uvádzajúce na trh motorovú naftu alebo motorový benzín musia zabezpečiť, aby motorová nafta obsahovala minimálne 6,9 % FAME. V zmysle zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja je motorová nafta klasifikovaná ako plynový olej podľa kombinovanej nomenklatúry (§ 6 ods. 1 písm. d), pričom do tejto kategórie patrí aj čistý HVO. Táto klasifikácia spôsobuje, že na HVO sa vzťahuje povinnosť primiešavania FAME a zároveň podlieha rovnakému daňovému režimu ako motorová nafta. V praxi však nie je fyzické miešanie HVO s FAME bežné ani technicky vhodné, čo vedie k riziku sankcií pre jeho výrobcov. Keďže dodávatelia musia pri tvorbe ceny HVO počítať s nákladmi na možné pokuty za nesplnenie podmienky primiešavania, cena tohto biopaliva sa zvyšuje a jeho konkurencieschopnosť klesá. Podnikatelia pôsobiaci v sektore distribúcie a predaja pohonných látok upozorňujú, že podľa § 14a ods. 3 písm. a) zákona o OZE sa povinnosť primiešavania FAME vzťahuje aj na HVO, keďže patrí pod rovnaký kód kombinovanej nomenklatúry ako motorová nafta. Výsledkom je, že odberatelia často uprednostňujú nákup v zahraničí, kde obdobné produkty nie sú zaťažené touto dodatočnou finančnou záťažou. Podnikateľské subjekty zároveň upozorňujú, že súčasná regulácia podporuje najmä využívanie FAME, zatiaľ čo alternatívne biozložky, ako je HVO alebo co-procesované HVO, ktoré majú porovnateľné alebo lepšie energetické a emisné vlastnosti, sú znevýhodnené. Vzhľadom na uvedené žiadajú úpravu zákona o OZE tak, aby sa povinnosť primiešavania FAME nevzťahovala na motorovú naftu, ktorá je svojím charakterom biopalivo.
9.1.2 Znenie podnetu z podnikateľského prostredia (ak je k dispozícii)
Právnická alebo fyzická osoba, ktorá uvádza na trh motorovú naftu alebo motorový benzín, je povinná v kalendárnom štvrtroku uviesť na trh motorovú naftu s objemom FAME minimálne 6,9%. Motorová nafta v zákone č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja spadá do kategórie plynový olej kódu kombinovanej nomenklatúry (§ 6 ods. 1 písm. d). Medzi uvedené nomenklatúry patrí aj 2710 19 43, teda HVO - bionafta. Z dôvodu zaradenia HVO pod definíciu motorovej nafty sa naň vzťahuje povinnosť primiešavania FAME a zároveň podlieha spotrebnej dani v rovnakej výške ako motorová nafta. Z praxe vyplýva, že fyzické zmiešanie HVO s FAME nie je obvyklé a výrobcovia teda môžu byť pokutovaní za porušovanie zákona. Takéto obchádzanie povinnosti primiešavania navyšuje kúpnu cenu HVO, keďže výrobcovia do ceny zakomponujú aj potenciálnu pokutu. Predmetom ex post hodnotenia má byť preskúmanie súčasného stavu, kedy sa rovnaké požiadavky kladú na motorovú naftu a motorovú naftu s charakterom biopaliva.
9.1.3 Identifikácia dotknutých subjektov:
Ex ante: Dotknutými subjektami sú dodávatelia pohonných látok. Ex post: Dotknutými subjektami sú dodávatelia pohonných látok.
9.1.4 Identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie z ex ante fázy (ak bola vykonaná):

V ex ante fáze bola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, avšak pre hodnotenú reguláciu nebol identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie.

9.2 Vyčíslenie dopadu na podnikateľské prostredie – porovnanie predpokladaných (ex ante) a skutočných (ex post) nákladov právneho predpisu²

Tabuľka č. 1: Výpočet skutočných vplyvov regulácie/regulácií (ex post) a ich porovnanie s predpokladanými vplyvmi (ex ante) (údaje sú uvedené po vyplnení Kalkulačky nákladov podnikateľského prostredia pre ex post hodnotenie uvedenú v prílohe č. 9b jednotnej metodiky):

EX POST								EX ANTE ³	EX POST – EX ANTE
Poradové číslo regulácie	Stručný a zrozumiteľný opis regulácie	Lokalizácia	Účinnosť právneho predpisu/regulácie	Kategória dotk. subjektov	Počet subjektov v dotk. kategórii	Náklady na 1 podnik. v €	Náklady na kategóriu dotk. subjektov v €	Náklady na kategóriu dotk. subjektov v €	Rozdiel v nákladoch na kategóriu dotk. subjektov v €
169	Povinnosť dodávateľov pohonných hmôt primiešavať FAME do čistého HVO	§ 14a ods. 3 písm. a)	01.01.2023	Dodávatelia pohonných látok	22	-	-	-	-

² Kalkulácia nákladov sa uvádza pre každé hodnotené ustanovenie právneho predpisu, v prípade kalkulácie pre celý právny predpis ako celok je táto skutočnosť uvedená v lokalizácii.

³ Ex ante časť sa nevypĺňa, ak je regulácia zaradená do Registra ex post podľa bodu 10.3. písm. d) jednotnej metodiky a jej hodnotená úprava bola predložená do legislatívneho procesu pred 1. aprílom 2015.

Doplňujúce informácie k spôsobu výpočtu vplyvov jednotlivých regulácií na náklady podnikateľského prostredia a vysvetlenie rozdielu kvantifikácií ex post a ex ante

9.2.1 Spôsob vypočítania vplyvov na podnikateľské prostredie:
Ex ante náklady: V ex ante fáze bola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, avšak pre hodnotenú reguláciu nebol identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie, a teda neboli ani vypočítané vplyvy na podnikateľské prostredie. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť spôsob vypočítania predpokladaných vplyvov na podnikateľské prostredie. Ex post náklady: Ex post náklady neboli kalkulované, pretože nie je možné ich presne kvantifikovať, keďže závisia od vývoja cien biopalív, dostupnosti surovín, technologických možností jednotlivých dodávateľov, pričom dopady sa môžu líšiť v závislosti od veľkosti a počtu dotknutých subjektov na slovenskom trhu. Presné stanovenie limitov pre jednotlivé biopalivá obmedzuje podnikateľom flexibilitu a zvyšuje náklady na dosahovanie cieľov v oblasti obnoviteľných zdrojov energie. Povinné osoby sú nútené využívať konkrétne druhy biopalív aj v prípadoch, keď sú dostupné lacnejšie a efektívnejšie alternatívy. Súčasná regulácia nereflektuje technologický vývoj ani rozšírený zoznam surovín, čím zvyšuje finančnú záťaž pre dodávateľov palív.
9.2.2 Zdroj početnosti (vrátane internetového odkazu na konkrétne štatistiky, ak sú dostupné na internete):
Spracovateľ nedisponuje presnými dátami, keďže neexistuje jednotná metodika na výpočet dodatočných nákladov a podnikateľské subjekty ich vykazujú individuálne podľa vlastných interných podmienok. Dostupné údaje sú často obchodne citlivé a nie sú verejne zdieľané. Zdroje početnosti tvoria interné štatistiky MH SR.
9.2.3 Dôvod rozdielu medzi predpokladanými nákladmi regulácie (ex ante) a zistenými skutočnými nákladmi (ex post) (ak vznikol):
V ex ante fáze bola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, avšak pre hodnotenú reguláciu nebol identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie. Zároveň ide o reguláciu, pre ktorú nie je možné samostatne kvantitatívne posúdiť skutočné náklady. Z uvedených dôvodov nie je možné uviesť dôvod rozdielu medzi predpokladanými a skutočnými nákladmi.
9.2.4 Dôvod vzniku nepredpokladaných nákladov v ex ante fáze:
V ex ante fáze bola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, avšak pre hodnotenú reguláciu nebol identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť náklady nepredpokladané v ex ante fáze.

9.3 Ex post konzultácie s podnikateľskými subjektami a gestorom právneho predpisu

9.3.1 Účastníci, forma, termíny a časový rozsah ex post konzultácií:

GESTOR PRÁVNEHO PREDPISU – Zúčastnení zástupcovia:

Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, odbor palív a energetiky

PODNIKATELSKÉ SUBJEKTY:

Cielené konzultácie:

Oslovené subjekty (obchodné meno, IČO):

Slovenská asociácia palivového priemyslu
a obchodu, 30808499
(ďalej ako „SAPPO“)

Zúčastnené subjekty:

Áno ☒ Nie ☐

Forma a termín vykonania konzultácií:

Oslovené subjekty:

SAPPO

Forma:

osobne/online ☒ dotazník/e-mail ☐

Dátum vykonania:

20.02.2025

Verejné konzultácie:

Trvanie verejných konzultácií: od 06.02.2025 do 20.02.2025

Forma a termín vykonania konzultácií:

Do verejných konzultácií sa nezapojili žiadne podnikateľské subjekty.

9.3.2 Vyjadrenie podnikateľských subjektov k regulácií:

- vznesené pripomienky voči zneniu regulácie,
- konkrétne problémy regulácie alebo prekážky, ktoré regulácia spôsobuje v praxi.

SAPPO poukazuje na dlhodobý problém povinného primiešavania FAME do motorovej nafty v objemovom pomere 6,9 %. Táto požiadavka spôsobuje výrobcovi palív technické a manipulačné komplikácie, keďže meracie prístroje pri kontrole obsahu FAME pracujú s toleranciou. Ak viaceré meracie zariadenia vykazujú hodnoty v rámci prípustných odchýlok, môže dôjsť k prekročeniu stanoveného limitu, čo vedie k nutnosti prepracovania celej vyrobenej šarže paliva.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/2001 pritom stanovuje ročný cieľ pre podiel biopalív, ale nešpecifikuje objemové kritériá pre jednotlivé palivá. Súčasná legislatíva však výrobcovi palív prikazuje, aby do motorovej nafty pridávali 6,9 % FAME aj v prípade, že už obsahuje HVO. Táto požiadavka je podľa SAPPO nelogická, pretože núti výrobcov primiešavať ďalšiu biozložku do paliva, ktoré je už samo o sebe biopalivom. Legislatívne nastavenie zároveň limituje výrobcov palív v možnosti využívať širšie spektrum udržateľných biopalív. Povinné primiešavanie FAME tak zbytočne obmedzuje možnosti dosahovania cieľov obnoviteľnej energie a spôsobuje ekonomické aj logistické komplikácie.

Výrobcovia palív navyše musia zabezpečiť, aby finálne palivo spĺňalo prísne technické normy (napr. STN 590), ktoré upravujú nielen podiel biozložky, ale aj parametre ako hustota, obsah síry, či ďalšie vlastnosti. Ak do motorovej nafty pridajú príliš veľké množstvo HVO, môže to viesť k prekročeniu povolených limitov hustoty, čím by porušili normu a mohli byť sankcionovaní Slovenskou inšpekciou životného prostredia. Povinnosť objemového primiešavania FAME do všetkých druhov nafty (vrátane HVO) považujú za neprimerané regulačné obmedzenie, ktoré ich stavia do nevýhodnej pozície v porovnaní s inými európskymi krajinami.

SAPPO informovalo, že logistické firmy upozorňujú na nevyhnutnosť riešenia tejto situácie, keďže vysoká cena HVO v kombinácii s povinnosťou primiešavania FAME vedie k presunu tankovania ich vozového parku do zahraničia. Výrobcovia palív apelujú na MH SR, aby v spolupráci s odbornou verejnosťou a podnikateľským sektorom zvažilo úpravu legislatívy.

9.3.3 Vyjadrenie gestora k:

- dôvodu vzniku právneho predpisu/regulácie, opis problému, ktorý má riešiť,
- výsledku pôsobenia regulácie vo vzťahu k riešenému problému,
- plnenie cieľa regulácie vo vzťahu k riešenému problému,
- vzniku nepredvídateľných vplyvov (ak sa vyskytli),
- podnetu z podnikateľského prostredia,
- vzneseným pripomienkam podnikateľských subjektov k zneniu regulácie a pôsobeniu v praxi.

MH SR informovalo, že regulácia bola prijatá s cieľom podporiť slovenské poľnohospodárstvo a zamestnanosť v tomto odvetví. Cieľom bolo podporiť domácu výrobu biopalív a biozložiek, ktoré sú dostupné na Slovensku, ako napríklad FAME, a zároveň vytvoriť podmienky na ich širšie uplatnenie na trhu.

MH SR s týmto opatrením nebolo plne stotožnené, pretože považuje za vhodnejšie, aby trhové konkurenčné mechanizmy rozhodovali o výbere biopalív namiesto povinných regulácií v zákone. Napriek tomu bola táto povinnosť zavedená na základe požiadaviek domácich výrobcov a poľnohospodárskeho sektora, ktorí argumentovali potrebou stabilného dopytu po slovenských biopalivách. MH SR preto navrhuje v budúcnosti tento limit revidovať.

9.3.4 Alternatívne riešenia z pohľadu podnikateľských subjektov:

- návrhy na zmeny v právnom predpise (úprava znenia/zrušenie regulácie),
- návrhy na úpravu aplikačnej praxe,
- príklady alternatívnych riešení alebo osvedčených postupov z iných krajín (dobrovoľné),
- očakávaná úspora nákladov v dôsledku úpravy/zrušenia regulácie (dobrovoľné).

SAPPO dlhodobo upozorňuje na technické a manipulačné problémy s povinnosťou primiešavania biozložiek v objemových podieloch stanovených zákonom. Zároveň zdôrazňuje, že Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/2001 z 11. decembra 2018 o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov (ďalej len „RED II“) nepredpisuje objemové kritériá, ale stanovuje ciele, ktoré je možné dosiahnuť flexibilne.

SAPPO poukazuje na skutočnosť, že v súčasnosti je povinné primiešavať 6,9 % FAME do všetkých druhov nafty (vrátane HVO), čo vedie k ekonomicky nevýhodnému modelu a niektorí podnikatelia radšej platia pokutu, ako by mali dodržať reguláciu.

SAPPO navrhuje, aby sa pri primiešavaní biopalív zaviedol flexibilnejší prístup, ktorý by umožnil výrobcovi palív samostatne rozhodovať o tom, aký typ biozložky použijú na dosiahnutie požadovaného podielu obnoviteľnej energie. Povinnosť objemového primiešavania FAME do všetkých druhov nafty (vrátane HVO) považujú za neprimerané regulačné obmedzenie, ktoré ich stavia do nevýhodnej pozície v porovnaní s inými európskymi krajinami.

Okrem toho SAPPO navrhuje preskúmať možnosti daňového zvýhodnenia pre HVO, keďže jeho výroba je technologicky náročnejšia a drahšia ako výroba FAME. V niektorých európskych krajinách je HVO oslobodené od spotrebnej dane alebo inak podporované, čo znižuje jeho koncovú cenu a zvyšuje atraktivitu pre dopravné spoločnosti. SAPPO upozornilo, že v minulosti bola na Slovensku štátna pomoc pre biopalivá realizovaná prostredníctvom zníženej sadzby spotrebnej dane pre nízkozmesné biopalivá v období trvajúcom 12 rokov.

Výrobcovia palív apelujú na MH SR, aby v spolupráci s podnikateľským sektorom zvážilo úpravu legislatívy ešte pred plánovanou rozsiahlejšou novelizáciou zákona. Alternatívne riešenie, ktoré navrhujú podnikateľské subjekty, spočíva v zrušení povinnosti primiešavať FAME do HVO a nahradení tohto modelu flexibilnejšou reguláciou, ktorá by umožnila používanie širšieho spektra biopalív.

9.3.5 Vyjadrenie gestora k alternatívnym riešeniam:

MH SR berie do úvahy podnety SAPPO a vníma výzvy, ktoré súčasné nastavenie regulácie prináša pre palivový sektor. Zároveň si uvedomuje dôležitosť podpory slovenských výrobcov biopalív a udržania zamestnanosti v tomto odvetví. V nadchádzajúcich legislatívnych zmenách preto zvažuje úpravu existujúcich limitov pre primiešavanie biozložiek s cieľom zabezpečiť rovnováhu medzi otvorenosťou trhu, konkurencieschopnosťou a podporou domácej výroby biopalív. Pri nastavovaní regulácie bude dôležité zohľadniť technologické možnosti, požiadavky podnikateľských subjektov a dlhodobé ciele v oblasti udržateľnej energetiky.

MH SR taktiež informovalo o prebiehajúcich rokovaníach o možnosti zníženia spotrebnej dane pre HVO. Ministerstvo financií Slovenskej republiky sa však vyjadrilo, že zníženie dane bude možné len v prípade, ak pôjde o druhogeneračné, teda pokročilé palivo.

9.4 Stanovisko spracovateľa k právnemu predpisu a jeho vplyvu na podnikateľské prostredie

9.4.1 Stanovisko k pôsobeniu právneho predpisu/regulácie na podnikateľské prostredie, k optimálnosti jej nastavenia a k optimálnosti nastavenia jej aplikačnej praxe:

Súčasná regulácia vytvára pre podnikateľské subjekty v palivovom sektore viaceré obmedzenia, ktoré negatívne ovplyvňujú konkurencieschopnosť trhu a zvyšujú ich prevádzkové náklady. Povinnosť primiešavať konkrétny typ biozložky, najmä FAME, aj do HVO, obmedzuje možnosti plnenia cieľov udržateľnosti a v praxi vedie k situáciám, keď podnikatelia radšej volia platenie sankcií namiesto dodržania regulácie. Tento stav zároveň znižuje dopyt po HVO, čím sa obmedzuje širšie využitie pokročilých biopalív.

Regulácia bola pôvodne nastavená s cieľom podpory domácej výroby biopalív a udržania zamestnanosti, avšak pri jej implementácii neboli dostatočne zohľadnené širšie trhové mechanizmy a technologické možnosti. V dôsledku toho sa nafta môže plniť len jednou biozložkou, čo výrazne obmedzuje flexibilitu a neodráža realitu obnoviteľných palív, ako ju definuje európska smernica RED III.

Pre dosiahnutie environmentálnych cieľov bez neprimeraného znevýhodňovania určitých technológií alebo obmedzovania širšieho spektra biopalív je potrebné nastaviť flexibilnejšie podmienky. Dôležité je zabezpečiť rovnováhu medzi podporou domácej výroby, otvorenosťou trhu a konkurencieschopnosťou, pričom regulačný rámec by mal lepšie reflektovať požiadavky podnikateľského sektora a technologický vývoj v oblasti biopalív.

9.4.2 Stanovisko k alternatívnym riešeniam, ktoré môžu zlepšiť podnikateľské prostredie:

Spracovateľ odporúča odstránenie povinnosti primiešavať FAME do HVO, čo by mohlo prispieť k efektívnejšiemu plneniu environmentálnych cieľov a zvýšeniu flexibility podnikateľských subjektov v palivovom sektore. Takáto úprava by umožnila širšie využitie rôznych druhov biopalív v súlade s princípmi smernice RED III a zároveň by posilnila konkurencieschopnosť trhu.

Zároveň spracovateľ navrhuje zvážiť zavedenie daňových úľav pre vysokopercenúálne biopalivá, keďže ich vyššie výrobné náklady môžu predstavovať bariéru pre ich širšie využitie. Zníženie sadzieb spotrebnej dane by mohlo pomôcť vyrovnať cenový rozdiel oproti bežnej nafta a zabezpečiť, aby prechod na obnoviteľné palivá nepredstavoval neúmerňú ekonomickú záťaž pre podnikateľské subjekty ani koncových spotrebiteľov.

9.4.4 Odporúčenie spracovateľa:

☐ ponechať reguláciu ☒ upraviť reguláciu ☐ zrušiť reguláciu bez náhrady

☐ upraviť aplikačnú prax

9.4.4 Ak spracovateľ navrhuje reguláciu alebo aplikačnú prax upraviť, tak uvedie ako a akých právnych predpisov/ustanovení právnych predpisov (aj súvisiacich právnych predpisov) sa má úprava dotknúť:

Spracovateľ odporúča upraviť súčasnú reguláciu tak, aby reflektovala flexibilnejší prístup k biopalivám v súlade so smernicou RED II. Zrušenie povinného primiešavania FAME do HVO by umožnilo väčší výber alternatívnych biopalív a prispelo by k lepšiemu konkurenčnému prostrediu.

Navrhovaná úprava by si vyžiadala zmenu zákona o OZE v ustanovení § 14a ods. 3 písm. a), ktoré stanovuje povinnosť minimálneho podielu FAME v motorovej nafta.

MH SR signalizovalo záujem o odstránenie tejto povinnosti v budúcom legislatívnom balíku, čo by mohlo viesť k vyváženejšiemu trhovému prostrediu a lepšiemu naplneniu environmentálnych cieľov.

9.5 Vyjadrenie gestora právneho predpisu k vykonanému hĺbkovému ex post hodnoteniu⁴

9.5.1 Pripomienky gestora právneho predpisu k procesu ex post hodnotenia:

K procesu ex post hodnotenia sekcia energetiky MH SR neuplatňuje pripomienky.

9.5.2 Vyjadrenie gestora k obsahu stanoviska spracovateľa:

Sekcia energetiky MH SR súhlasí so spracovateľom a navrhuje predmetnú reguláciu upraviť s cieľom odstrániť povinnosť primiešavania FAME do pohonných látok, ktoré sú 100 %-ným biopalivom, ako 100HVO. Úpravu je možné vykonať v § 14a zákona č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴ Časť 9.5 je v zmysle bodu 10.2. JM vyplnená v prípade, ak gestor právneho predpisu zaslal spracovateľovi vyjadrenie k vykonanému ex post hodnoteniu do 30 kalendárnych dní od ukončenia hĺbkového ex post hodnotenia