



NÁZEV MATERIÁLU	Stanovisko SPČR k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů
Č. J.	GŘ/95/SHP/2018
DATUM ZPRACOVÁNÍ	7. prosince 2018
KONTAKTNÍ OSOBA	Pavel Farkač
TELEFON	225 279 204
E-MAIL	pfarkac@spcr.cz

Svaz průmyslu a dopravy ČR by v první řadě chtěl ocenit mimořádnou úroveň dialogu ze strany předkladatele návrhu zákona. Vysoce oceňujeme, že Ministerstvo životního prostředí vnímá kritický význam tohoto předpisu pro stovky dotčených podnikatelských subjektů, ať již na straně producentů či odběratelů energií.

Níže předkládáme zásadní připomínky k návrhu transpoziční novely zákona. Naše pozice vyjádřená těmito připomínkami je výsledkem dlouhých a náročných diskusí na půdě Svazu a představuje kompromisní průnik mezi oběma stranami regulovaných subjektů (výrobců i odběratelů). Svaz průmyslu vnímá EU ETS jako hlavní nástroj pro snižování emisí skleníkových plynů a vždy budeme usilovat o jeho maximální efektivitu. Jsme nicméně přesvědčeni, že úsilí o snížení emisí musí být sdíleno globálně a český průmysl by neměl nést neúměrně vyšší náklady než jeho konkurenti z okolních zemí. Apelujeme tedy na předkladatele, aby maximálně využil flexibilit, které nám směrnice poskytuje, tak aby český průmysl prošel obdobím energetické tranzice s rovnocennými podmínkami jako jeho zahraniční konkurenti.

EU ETS je klíčovým nástrojem pro zvládnutí efektivní transformace na nízkouhlíkovou ekonomiku. Prostředky generované v rámci systému EU ETS (ať již tím či oním způsobem) by měla Česká republika zásadně využít ve třech následujících vzájemně vyvážených směrech:

- 1. Snižování emisí v rámci zařízení zahrnutých do EU ETS**
- 2. Snižování emisí a rozvoj infrastruktury**
- 3. Zmírnění dopadu EU ETS na energeticky náročná výrobní odvětví.**

a obecně pro splnění náročných závazků České republiky v klimaticko-energetickém rámci roku 2030 a ochraně ovzduší. Na tyto prostředky v žádném případě nelze pohlížet jako na potenciální zdroje státního rozpočtu. Nemá-li být národní hospodářství poškozeno, je potřeba současně vycházet z toho, že podnikům nelze odnímat další prostředky nad rámec nákladů EU ETS a tedy s těmito prostředky je třeba zacházet nanejvýš obezřetně. Česká republika a její průmysl musí

využít šance pro transformaci do roku 2030, která se nebude opakovat. Na jejím využití závisí do značné míry budoucí prosperita národního hospodářství a je jí tedy potřeba věnovat náležitou pozornost především s ohledem na dlouhodobé přínosy.

A. ZÁSADNÍ OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Připomínka č. 1: K rozsahu Modernizačního fondu

Úplné znění připomínky:

Nesouhlasíme s přesunem veškerých povolenek podle čl. 10, odst. 2, písm. b) směrnice, jak je navrženo v § 12, odst. 1 novely zákona, a to dokud nebudou řádně projednány důvody a možné dopady tohoto opatření, zejména ve vztahu ke kompenzacím nepřímých nákladů pro energeticky náročný průmysl a současně ve vztahu k zajištění prostředků pro investice v rozsahu umožněném čl. 10c (derogace) revidované směrnice – viz také obecná připomínka č. 5. S využitím povolenek podle čl. 10c směrnice v rámci Modernizačního fondu můžeme souhlasit pouze pod podmínkou, že výnosy z jejich prodeje budou i nadále vyhrazeny pro výrobce elektřiny spadající pod EU ETS, protože právě u nich vidíme jednoznačně nejvyšší potenciál snižování emisí skleníkových plynů a dosažení energetických úspor s nejlepší možnou hodnotou za investované prostředky.

Odůvodnění

Z důvodu nejasného budoucího nastavení Modernizačního fondu (není hotova prováděcí legislativa) a tedy i nejistoty možného čerpání z něj (např. nejistota načasování dražeb a způsobilosti některých žádaných projektů) nepovažujeme za účelné prostředky v něm dostupné maximalizovat. Prioritou musí být zajistit dostatečné množství povolenek pro dražbu v ČR, a tedy i dostatečný objem výnosů z aukcí, z něhož se následně odvozuje objem prostředků pro kompenzace dopadů nepřímých nákladů EU ETS na energeticky náročná odvětví, která jsou ohrožena únikem uhlíku. Naprostá většina výnosů (75 %) by pak měla být vázána na plnění klimaticko-energetických cílů.

Navrhovaný převod celého objemu povolenek podle čl. 10, odst. 2, písm. b) směrnice do Modernizačního fondu by podle našich propočtů znamenal významné snížení celkových výnosů z aukcí, a tak mj. větší riziko ohrožení konkurenceschopnosti sektorů ohrožených únikem uhlíku. Záležitost možného přesunu (ať už povolenek dle článku 10c či 10, odst. 2, písm. b) směrnice) je zcela zásadním bodem novely zákona, který musí být dále objasněn, zdůvodněn a řádně projednán se zainteresovanými stranami, a to včetně relevantnosti, bližších dopadů, specifikace výpočtu přesouvaných objemů (zejména ve smyslu povolenek podle čl. 10, odst. 2, písm. b) směrnice a působnosti tržní stabilizační rezervy) a vlivu na výnosy ČR z aukcí.

Rozbor výše uvedených otázek je v dopadové studii k novele zákona zcela nedostatečný, stejně jako je nedostatečná specifikace podmínek spojených s převodem v rámci samotného textu zákona. Dokud nebudou výše uvedené aspekty blíže zdůvodněny a náležitě projednány, musí být dále zváženo použití čl. 10c, s nímž bylo ze strany MŽP do poslední chvíle (ještě v srpnu 2018) počítáno, a stejně tak s ním počítali i samotní provozovatelé zařízení.

Přípomínka č. 2: K oprávněným projektům v rámci Modernizačního fondu

Úplné znění připomínky:

Požadujeme potvrdit možnosti financování projektů na modernizaci energetického sektoru v rámci mechanismu dle § 12 Modernizační fond na následující typy projektů:

- 1) investice do účinných soustav zásobování tepelnou energií (SZTE) – přechod pára/horká voda, modernizace/rozšiřování horkovodních rozvodů, napojování nových zákazníků, včetně účinných soustav zásobování tepelnou energií z uhelných teplárenských zdrojů
- 2) investice do OZE a alternativních paliv – kompletní i částečné konverze uhelných zdrojů (např. přestavba 1 ze 3 kotlů na čisté spalování biomasy), multipalivové kotle (např. biomasa + TAP/mono TAP/odpadní plyn + TAP), spoluspalování a ZEVO
- 3) investice do odklonu od uhlí – konverze celého či části zdroje na zemní plyn (např. přestavba 1 ze 3 kotlů na spalování zemního plynu)

Odůvodnění

V rámci současného obchodovacího období bylo umožněno sektoru energetiky a výroby tepla čerpat volnou alokaci povolenek výměnou za investice do modernizace výrobních zdrojů a související infrastruktury. V rámci dalšího obchodovacího období po roce 2020 umožňuje text Směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve znění Směrnice 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií pokračování tohoto mechanismu (tzv. mechanismus dle čl. 10c Směrnice Možnost přechodného přidělování bezplatných povolenek pro modernizaci odvětví energetiky). Ministerstvo životního prostředí navrhuje sloučení těchto prostředků dle čl. 10c Směrnice do mechanismu dle čl. 10d Směrnice (tzv. Modernizační fond, v rámci zákona navrhováno v rámci § 12 Modernizační fond) s tím, že bude administrace jednodušší a efektivnější, přičemž podmínky čerpání prostředků budou minimálně zachovány jako v případě mechanismu dle čl. 10c Směrnice. Nicméně je třeba vyjasnit možnosti financování předpokládaných projektů v rámci mechanismu dle § 12 (viz. obecná připomínka), aby sloučením nedošlo k zásadnímu omezení de-facto znemožnění čerpání na plánované projekty v rámci energetiky.

Pokud nebude MŽP odpovídajícím způsobem zaručeno, že bude možné čerpat prostředky na výše uvedené projekty modernizace energetických zdrojů, které by byly financovatelné v rámci mechanismu dle čl. 10c dle upraveného znění Směrnice, považujeme návrh na sloučení mechanismu dle čl. 10c a dle čl. 10d Směrnice za neakceptovatelný a věcně chybný (včetně souvisejícího odůvodnění v rámci RIA) a požadujeme pokračování samostatného finančního mechanismu dle čl. 10c Směrnice s odpovídajícími upravenými požadavky dle upraveného znění Směrnice nebo alternativně vyčlenit povolenky odpovídající objemu povolenek dle mechanismu dle čl. 10c, které budou samostatně vydraženy a příjmy z nich využity na modernizaci odvětví energetiky u subjektů splňující kritéria dle čl. 10c Směrnice v souladu s pravidly a požadavky platné EU legislativy.

Připomínka č. 3: K provázanosti na aktuální / budoucí legislativu

Úplné znění připomínky:

V zákoně jsou ponechány některé odkazy na stávající legislativu EU. Budou tyto odkazy aktualizovány/novelizovány po vydání nových či aktualizovaných tam uvedené legislativy EU? Např.: § 2, písm., odkaz na předpis EU č. 5 seznamu uvedeného v novele zákona za přílohou 4 (dále např.: odkaz 6, 13, atd.).

Připomínka č. 4: K zavedení kompenzací nepřímých nákladů

Úplné znění připomínky:

Požadujeme zavedení kompenzací nepřímých nákladů pro odvětví ohrožená únikem uhlíku.

Odůvodnění

Nepřímé náklady jsou důsledkem promítnutí zvýšených cen povolenek v aukcích do cen komodity ze strany výrobců elektřiny dodávajících těmto odvětvím. Odvětví ohrožená únikem uhlíku včetně oceli či chemie nemohou promítnout zvýšení nákladů do ceny svých produktů, protože musí konkurovat na globálním, nikoliv jen evropském trhu. Zároveň však uvedená odvětví konkurují výrobcům z jiných členských států, které podobnou kompenzaci již dávno zavedly (DE, SK, UK, aj.) anebo se k tomu chystají (PL aj.). Zavedení kompenzace v ČR tedy jen narovná konkurenční podmínky v rámci EU. Návrhy na konkrétní úpravu jsou uvedeny v konkrétní připomínce č. 2 a 4 (níže). Navrhujeme úpravu §7, neboť se v souladu se směrnicí předpokládá, že kompenzace nepřímých nákladů bude hrazena z výnosů z aukcí povolenek (25 %), k nimž se § 7 přímo vztahuje. Nedojde tedy k dodatečnému zatížení státního rozpočtu. V § 11 pak upřesňujeme podmínky pro čerpání s tím, že detailní podmínky upraví nařízení vlády. Cílem našeho návrhu znění zákona není nic jiného než zajistit dostatečnou rezervu pro kompenzaci nepřímých nákladů v souladu se směrnicí způsobem, jež vymezí chystaná prováděcí evropská legislativa (výpočet nároku, nastavení benchmarků, potvrzení způsobilých odvětví, intenzita podpory, atd.).

Připomínka č. 5: K záměru financování programu Nová zelená úsporám z Modernizačního fondu

Požadujeme důkladné vysvětlení, proč je plánováno program NZÚ (předpokládaný objem 40 – 50 mld. Kč) od roku 2021 financovat prostřednictvím Modernizačního fondu, který sám o sobě (v souladu se směrnicí) čítá cca 48 mil. povolenek (odhadem 26 mld. Kč). NZÚ by dle našeho pohledu mělo být financované z výnosů z aukcí, které budou přiřazeny MŽP (měly by pokrýt), neboť nebylo objasněno, jak budou tyto prostředky jinak využity. Tím by se zajistil i dostatek prostředků v rámci Modernizačního fondu pro projekty prováděné provozovateli pod EU ETS i jinými subjekty, aniž by se musely nutně do tohoto fondu převádět povolenky určené na účely solidarity podle čl. 10, odst. 2, písm. b.

B. ZÁSADNÍ KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY K NÁVRHU ZÁKONA

Připomínka č. 1: K § 7, návětí

Návrh na změnu:

V návětí § 7 se za slova „přiděleny bezplatně podle“ vkládají slova „**§ 10 a podle § 12**“.

Úplné znění ustanovení

§ 7

Dražba povolenek a využití výnosů z dražby

Povolenky pro provozovatele zařízení ~~pro obchodovací období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2020 a pro každé následující obchodovací období~~, které nejsou přiděleny bezplatně **podle § 10, použity podle § 12a** tohoto zákona, **umístěny do rezervy tržní stability vytvořené podle rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability²⁸⁾ anebo zrušeny**, jsou draženy v souladu s pravidly stanovenými nařízením Evropské komise (dále jen „Komise“) o dražbách povolenek⁸⁾.

Odůvodnění

Doplnění zpřesňuje implementované ustanovení směrnice 2018/410/EU¹ ohledně vymezení povolenek přidělovaných bezplatně a povolenek určených k aukci.

Připomínka č. 2: K § 7, odst. č. 4, č. 5 a č. 6 odst. 1 písm. a), část I. čl. I

Návrh na změnu:

V odst. 4 požadujeme doplnění nového písmene b) a dále úpravy v odst. 4 písm. a) a odst. 5 a odst. 6.

Navrhované znění ustanovení

(54) Výnos z dražeb povolenek podle odstavců ~~1, 2 a 3~~ **a 2** je příjmem státního rozpočtu, a není-li **zákonem** stanoveno jinak, je účelově vázán na:

a) dodatečné financování činností vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů, na podporu inovací v průmyslu, na opatření, jejichž cílem je zvýšit energetickou účinnost včetně výstavby a rekonstrukce soustav zásobování tepelnou energií, **podpory kogenerační výroby elektřiny a tepla**, snižování energetické náročnosti budov a zvyšování účinnosti užití energie v průmyslu a energetice, na podporu vědy a výzkumu v oblasti efektivního nakládání se zdroji, na podporu úspor energie na straně spotřebitelů, na adaptační opatření, na plnění mezinárodních závazků České republiky a rozvojovou pomoc v oblasti ochrany klimatu, na náklady spojené s fungováním a správou Evropského systému obchodování a

¹ směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814

správou rejstříku a na podporu výzkumu, vývoje, výroby a zavádění vhodných technologií a akcí vědecko-technického rozvoje v oblasti snižování emisí skleníkových plynů z dopravy, zejména z civilního letectví;

b) finanční kompenzace pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny.

(65) 75 % výnosů z dražeb povolenek podle odstavců 1 a 2 je účelově vázáno podle odst. 4, písm. a). 25 % výnosů z dražeb povolenek podle odstavců 1 a 2 je účelově vázáno podle odst. 4, písm. b), přičemž poskytování finančních kompenzací se řídí podle § 11. nejvýše do částky 12 miliard Kč ročně nebo do částky vyšší, která se rovná 100 % z výnosu z dražeb povolenek pro provozovatele letadel a množství podle čl. 10 odst. 3 směrnice 2003/87/ES z výnosu z dražeb povolenek pro provozovatele zařízení.

(76) Výdaje odpovídající účelově vázanému výnosu z dražeb povolenek **podle odst. 4, písm. a)** jsou z 50 % realizovány prostřednictvím kapitoly Ministerstva průmyslu a obchodu a z 50 % prostřednictvím kapitoly ministerstva a Státního fondu životního prostředí.

Odůvodnění

Navrhované znění přenáší do českého právního řádu systém finančních kompenzací pro odvětví nejvíce ohrožená únikem uhlíku v souladu s obecnou připomínkou č. 4. Pokud se týče doplnění podpory kogenerační výroby elektřiny a tepla do oblastí, jež se pro účely zákona považují za ty, do nichž mají směřovat účelově vázané investice podle § 7 odst. 5, pak tento požadavek na doplnění reflektuje text Směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve znění Směrnice 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií.

Připomínka č. 3: K § 10 odst. 4

Návrh na změnu:

V § 10 odst. 4 je uvedeno: „Bezplatné povolenky se nepřidělí pro výrobu elektřiny ani...“. Požadujeme ustanovení uvést do souladu s novelizovaným zněním směrnice, zejména pak čl. 10a odst. 1, pododstavec třetí: „Žádné bezplatné povolenky se nepřidělují na výrobu elektřiny, s výjimkou případů, na které se vztahuje článek 10c, a elektřiny vyráběné z odpadních plynů.“

Odůvodnění

Požadujeme respektování znění směrnice.

Připomínka č. 4: K § 11

Návrh na změnu:

Navrhujeme úpravu § 11 ve vazbě na § 7.

Úplné znění ustanovení

§ 11

(1) Pro odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny, ~~může vláda přijmout~~ finanční opatření ke kompenzaci v souladu s příslušným předpisem Evropské unie². ~~které se zakládá na referenčních hodnotách nepřímých emisí oxidu uhličitého na jednotku výroby vypočítaných pro dané odvětví jako násobek spotřeby elektřiny na jednotku výroby odpovídající nejúčinnějším dostupným technologiím a emise oxidu uhličitého příslušné evropské skladby zdrojů pro výrobu elektřiny.~~

(2) Prostředky podle odstavce 1 vyplácí operátor trhu. Vláda každý rok stanoví nařízením celkovou částku určenou k výplatě kompenzací. Částka určená k výplatě nesmí překročit 25 % příjmů získaných z dražeb povolenek dle § 7 v předchozím roce.

Odůvodnění

Návrh doplňuje výše uvedené připomínky, jimiž se do zákona zavádí systém kompenzací nepřímých nákladů.

Připomínka č. 5: K původnímu § 12

Návrh na změnu:

Požadujeme úpravu § 12 v níže navrženém znění.

Úplné znění ustanovení

§ 12

Přidělování bezplatných povolenek v souvislosti s modernizací výroby elektřiny

(1) Česká republika je způsobilá přechodně přidělovat bezplatné povolenky zařízením na výrobu elektřiny za účelem modernizace, diverzifikace a udržitelné transformace odvětví energetiky v období let 2021 až 2030. Česká republika tyto povolenky v celkovém množství odpovídající 40 % z podílu ČR na 90 % celkového objemu povolenek určených pro dražby členskými státy využije na podporu investic prováděných výrobcí elektřiny v rámci modernizačního fondu dle paragrafu 12a tohoto zákona.

Odůvodnění

Aby bylo možno vyhovět legislativním pravidlům a minimalizovat použití odkazu na evropský právní akt s nepřímou aplikovatelností (tj. směrnice 2018/410/EU) je nutno zachovat paragraf 12. Tento je však omezen pouze definicí derogační výjimky a, stanovení množství povolenek a určení způsobilé investice a příjemce v souladu se směrnicí.

² Sdělení Komise 2012/C 158/04 Pokyny k některým opatřením státní podpory v souvislosti se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů po roce 2012, v platném znění.

Připomínka č. 6: K novému § 12, Modernizační fond

Návrh na změnu (červeně):

§ 12a

Modernizační fond

(1) Finanční prostředky přidělené České republice z modernizačního fondu podle čl. 10d Směrnice 2003/87/ES spravuje ministerstvo a **Ministerstvo průmyslu a obchodu**. Prostřednictvím modernizačního fondu se dále využije **50 %** povolenek podle čl. 10 odst. 2 písm. b) **směrnice a povolenky podle § 12 tohoto zákona**.

(2) **Prostředky z modernizačního fondu podle odstavce 1 se použijí na financování projektů na snižování emisí skleníkových plynů, využití obnovitelných zdrojů energie a energetických úspor. 70 % finančních prostředků z modernizačního fondu podle odstavce 1 se použije na financování projektů na výrobu a využívání elektřiny z obnovitelných zdrojů, zlepšení energetické účinnosti s výjimkou energetické účinnosti související s výrobou energie využívající tuhá fosilní paliva, do skladování energie a modernizace energetických soustav včetně sítí dálkového vytápění, energetické účinnosti v oblasti dopravy, budov, zemědělství a nakládání s odpady.**

Výnosy z prodeje povolenek podle § 12, budou vyhrazeny pro podporu investic stávajících výrobců elektřiny dle tohoto paragrafu.

Odůvodnění

Dané ustanovení umožňuje vyhovět současně požadavku závěrů říjnové Evropské rady z roku 2014, která požadovala prodloužení derogací a efektivní správě těchto prostředků v rámci modernizačního fondu uvedené v odst. 4 čl. 10d směrnice 2018/410/EU. Pokud se týče doplnění správy finančních prostředků ze strany MPO, pak s ohledem na předpokládané využití finančních prostředků v rámci Modernizačního fondu by měly mít Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo průmyslu a obchodu spolugesci v rámci spravování prostředků a řízení Modernizačního fondu na úrovni ČR. Dále je doplněn požadavek na využití 70 % prostředků pro tzv. prioritní projekty vyplývající ze směrnice. Část prostředků odpovídající výnosu z dražeb povolenek podle paragrafu 12 by v rámci Modernizačního fondu měla být určena pouze pro podporu investic stávajících výrobců elektřiny.

Připomínka č. 7: Doplnění nového § 12b

Návrh na změnu:

Požadujeme doplnění nového ustanovení § 12b ve znění níže. V případě, že by předkladatel považoval za vhodnější navrhované ustanovení promítnout do zákona v podobě nového paragrafu, pak navrhuje přečíslování.

§ 12b

Vyřazení zařízení produkujících méně než 2 500 tun emisí

(1) Ministerstvo vyřadí na žádost provozovatele ze systému obchodování zařízení, jehož vykázané emise představují méně než 2 500 tun ekvivalentu oxidu uhličitého, vyjma emisí z biomasy, a to každý rok během tří let předcházejících této žádosti. Dále ministerstvo vyřadí ze systému obchodování na žádost provozovatele zařízení, které nebylo v provozu alespoň 300 hodin ročně v každém ze tří let předcházejících této žádosti.

(2) Ministerstvo vyhláškou stanoví pravidla a postupy při podávání žádostí a požadavky na zařízení, která byla vyřazena ze systému obchodování dle odstavce 1.,“

Odůvodnění

Doplnění reflektuje text Směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve znění Směrnice 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií. Dle zprávy RIA je počet těchto zařízení 57 a představují tak celkový podíl na zařízeních v EU ETS v ČR cca 18%, přičemž celkové emise těchto zařízení jsou cca 45 tis. tun CO₂ ročně a představují cca 0,07%. Možnost vyřazení těchto zařízení představuje významné administrativní úspory jak na straně MŽP tak na straně provozovatelů.

Připomínka č. 8: K § 31

Návrh na změnu:

V materiálu se zapracovanými změnami je uveden jiný text (včetně termínů) než v návrhu, kde jsou číslovány změny. Je třeba zajistit soulad.

C. ZÁSADNÍ PŘIPOMÍNKY K ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVĚ HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

Připomínka ke kapitole 3.1. Opt-out malých zdrojů ze systému EU ETS – str. 26

Požadujeme upravit následující text ve smyslu odůvodnění: „Opatření nemají dále sociální dopady, jelikož ty lze v souvislosti se systémem EU-ETS zvažovat toliko v případě cen elektřiny pro domácnosti – cenotvorba elektřiny je dána jednotným trhem EU, zahrnutí nebo vyjmutí malých zdrojů v ČR má na celoevropský trh velmi malý vliv, který nelze kvantifikovat bez znalosti implementace ve všech státech EU. Náklady a přínosy v těchto oblastech nejsou proto pro posouzení variant tohoto specifického problému relevantní.“

Odůvodnění:

Cena povolenek se ve vztahu ke spotřebitelům nepromítá jen do cen elektřiny, ale také do ceny tepla. Zahrnutí nebo nezahrnutí malých zdrojů bude mít nepochybně vliv na cenu tepla v soustavách zásobování teplem, kde tyto zdroje budou nebo nebudou nákupem povolenek vystaveny. Administrativní náklady související s verifikací a vykazováním emisí a nákupem emisních povolenek jakož i vlastní náklad na nakoupené povolenky představují oprávněné náklady v ceně tepla a tudíž se dotýkají jeho spotřebitelů.

Přípomínka ke kapitole 3.1.2 na str. 28

Požadujeme upravit následující text a související poznámku pod čarou 19 ve smyslu odůvodnění: „S ohledem na to, že nyní lze o variantě uvažovat pouze bez zavedení ekvivalentních opatření, pracuje reálná varianta s konzervativním scénářem, kdy ČR dle odhadu Komise o 2 % mine cíl v roce 2030 spočívající v redukci emisí 14 % oproti roku 2005.“

Odůvodnění:

Poznámka pod čarou by neměla odkazovat na draft, ale na oficiální dokument COM (2018) 716 final, který je navíc dostupný v českém jazyce pod názvem ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ EU a Pařížská dohoda o změně klimatu: vyhodnocení pokroku na COP v Katovicích na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52018DC0716>. Ze zprávy je dále zjevné, že se nejedná o odhad Komise, ale jednotlivých členských států, které zaslaly Komisi, v případě ČR jde tedy o odhad České republiky. A zejména z vysvětlivky pod grafem na str. 11 uvedené zprávy Komise i z textu jasně vyplývá, že ČR nemine cíl v roce 2030 o 2 %, ale o 2 procentní body, což je poměrně zásadní rozdíl.

Přípomínka ke kapitole 3.1.2 na str. 29

Požadujeme slova „Pro ilustraci:“ a následující text vypustit nebo upravit ve smyslu odůvodnění.

Odůvodnění:

Podle údajů Eurostatu činily v roce 2005 emise ČR ze sektoru mimo EU ETS 61,91 milionu tun CO₂ ekv. a nikoliv 65,6 milionu tun CO₂ ekv. Tyto emise je potom potřeba snížit o 14 %, což představuje 8,67 milionu tun CO₂ ekv. a nikoliv 9,6 milionu tun. Dále ČR mine cíl o 2 procentní body a nikoliv o 2 %, což představuje 1 238 tisíc tun a nikoliv 184 tisíc tun. Malé zdroje pak tuto mezeru nenavýší o cca čtvrtinu ale o pouhých 3,6 %. Při uváděné ceně emisního přidělu by pak ČR musela nakoupit za 1,1 miliardy Kč a při využití opt-outu by se tato suma navýšila o necelých 40 milionů Kč. Česká republika bude muset pro splnění cíle snižování emisí mimo sektor EU ETS zavést dodatečná opatření v každém případě. Dopad opt-outu je zcela marginální. Navíc pokud dojde k rozpadu soustav zásobování teplem, přesune se do sektoru mimo EU ETS do roku 2030 až 2 miliony tun emisí CO₂ ekv.

Přípomínka ke kapitole 3.1.2 na str. 29

V části „ Dopady na podnikatelské prostředí“ požadujeme zrealnit výpočet ohledně údajné administrativní zátěže provozovatelů malých zařízení ve výši 1,6 milionu Kč ročně (reálně jde nejméně o trojnásobek) a

doplnit dopad v podobě odpadlého nákupu povolenek. V obou případech pak doplnit sumu za celé obchodovací období, kterého se rozhodnutí týká.

Odůvodnění:

Domníváme se, že vyčíslené náklady jsou velmi nízké. Při uvažovaných 57 zařízeních by na jedno připadaly náklady na administrativní zátěž pouhých 28 tisíc Kč. V případě varianty 2 je při vyjmutí 309 zařízení uvedena úspora administrativních nákladů 10 milionů Kč, což představuje 32 tisíc Kč na jedno zařízení. Ani v jednom případě však není uvedeno, co přesně bylo do oněch administrativních nákladů zahrnuto. Navíc do budoucna je potřeba počítat s tím, že tato administrativní zátěž výrazně vzroste. Velká část zařízení jsou špičkové zdroje zapojené do soustav zásobování teplem. Vzhledem k tomu, že nově bude pro změnu bezplatné alokace povolenek na tepla podstatná změna klouzavého průměru za 2 po sobě následující roky o 15 %, bude pro tyto zdroje, jejichž využití je extrémně závislé na klimatických podmínkách daného roku (a případně na poruchách jiných zařízení, která zálohují) upravovat výši bezplatné alokace povolenek na teplo v podstatě na každý jeden rok.

V kapitole 3.6.1. na str. 48 je uvedeno, že administrativní náklady byly vypočteny na základě průměrné mzdy v sektoru energetiky za léta 2013-2017. Tento přístup skutečné administrativní náklady zásadně podhodnocuje. Především administrativa spojená s povolenkami vyžaduje vysoce kvalifikované pracovníky se mzdovými náklady výrazně nad průměrem odvětví. Nejde přitom jen o vlastní administrativu na prvním stupni, ale také o její kontrolu v rámci manažerských pozic. Mzdy v ČR dlouhodobě poměrně rychle rostou, takže použití průměru za léta 2013 až 2017 opět významně podhodnocuje skutečný průměr mezd v období 2021 až 2030.

Dále je potřeba připočítat náklady na verifikaci emisí, která je prováděna externími firmami.

Dále je samozřejmě do dopadu na podnikatelské prostředí potřeba započítat také odpadlé náklady na nákup vlastních povolenek.

Připomínka ke kapitole 3.2.1 na str. 31

Požadujeme kapitolu 3.2.1 upravit ve smyslu odůvodnění.

Odůvodnění:

Navržená varianta 0 tak, jak je popsána, není ve skutečnosti kompatibilní se směrnicí a je tedy nepřipustná. Směrnice by umožňovala její realizaci pouze v případě projektů s celkovými investičními náklady do 12,5 milionu Euro, což však v textu není nikde uvedeno. V případě větších projektů již směrnice vyžaduje, aby bezplatné přidělování povolenek proběhlo na základě soutěžního nabídkového řízení.

Připomínka ke kapitole 3.2.1 na str. 32

Požadujeme opravit následující text v případě dopadů na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty ve smyslu odůvodnění: „Dopad na státní rozpočet v případě využití plné výše možné bezplatné alokace je ušlý potenciální výnos z povolenek za 4. obchodovací období...“ a dále související text na str. 33: „Ušlý výnos

z dražeb povolenek by mohl být využit pro.... případně by mohly být výnosy určeny pro kompenzace nepřímých dopadů systému EU ETS na zpracovatelský průmysl. (Případně by mohl být využit jinak v rámci státního rozpočtu).“

Odůvodnění:

Je třeba brát v úvahu, že Česká republika má pro léta 2021 až 2030 stanoveny evropskou legislativou poměrně ambiciózní cíle v oblasti energetické účinnosti, využití obnovitelných zdrojů energie nebo snižování emisí skleníkových plynů v sektoru mimo ETS. Investice provedené výměnou za bezplatnou alokaci povolenek by k uvedeným cílům nepochybně významně přispěly. Pokud tyto investice provedeny nebudou, bude muset Česká republika zabezpečit plnění klimaticko-energetických cílů jiným způsobem a je zřejmé, že to bude mít podstatný dopad na veřejné rozpočty. Nelze tedy korektně předpokládat, že v případě nevyužití bezplatného přidělování povolenek je možné výnos z jejich alternativního prodeje započítat jako dopad do státního rozpočtu. Skutečným dopadem do státního rozpočtu je rozdíl mezi oběma variantami plnění klimaticko-energetických cílů buď pomocí bezplatného přidělování povolenek výměnou za investice, nebo jiným způsobem. Pouze tyto varianty jsou rovnocenné ve smyslu účinků a je možné je porovnávat.

Připomínka ke kapitole 3.2.2 na str. 33

Požadujeme ve smyslu odůvodnění upravit větu: „Dopad na státní rozpočet v případě využití plné výše možné bezplatné alokace je ušlý potenciální výnos z povolenek za 4. obchodovací období stejně jako v případě varianty 0.“ a dále text :„Ušlý výnos z dražeb povolenek by mohl být využit pro.... případně by mohly být výnosy určeny pro kompenzace nepřímých dopadů systému EU ETS na zpracovatelský průmysl. (Případně by mohl být využit jinak v rámci státního rozpočtu).“

Odůvodnění:

Varianty, kde je prováděno bezplatné přidělování povolenek výměnou za investice a kdy jsou prostředky převedeny do státního rozpočtu nelze přímo porovnávat, protože tyto varianty nemají shodný účinek. V případě převedení prostředků z prodeje povolenek do státního rozpočtu bude muset stát realizovat jiná opatření pro splnění klimaticko-energetických cílů vyplývajících z legislativy EU, které se pravděpodobně neobejdou bez dopadů do státního rozpočtu. Skutečným dopadem do státního rozpočtu je tedy rozdíl mezi těmito dvěma variantami, pokud vycházíme z toho, že ČR bude naplňovat požadavky legislativy EU.

Připomínka ke kapitole 3.2.3. na str. 35

Požadujeme vyjasnit větu „s výjimkou energetické účinnosti související s výrobou energie využívající fosilní paliva“

Odůvodnění:

Nutno vyjasnit. Bude např. možné v teplárně se třemi uhelnými kotli záměnu jednoho z nich za zemní plyn nebo biomasu, nebo bude muset daná teplárna skončit s využitím uhlí úplně (dále je třeba se zaměřit se a řádně diskutovat typy projektů uvedené v obecné připomínce č. 2)?

Připomínka ke kapitole 3.2.4 na str. 36

Požadujeme na str. 36 vypustit v části „Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty větu „Případně by mohly být využity jinak v rámci státního rozpočtu.“ a dále v části „Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR“ větu: „Případně by mohly být využity jinak v rámci státního rozpočtu.“

Odůvodnění:

Varianty, kde je prováděno bezplatné přidělování povolenek výměnou za investice a kdy jsou prostředky převedeny do státního rozpočtu nelze přímo porovnávat, protože tyto varianty nemají shodný účinek. V případě převedení prostředků z prodeje povolenek do státního rozpočtu bude muset stát realizovat jiná opatření pro splnění klimaticko-energetických cílů vyplývajících z legislativy EU, které se pravděpodobně neobejdou bez dopadů do státního rozpočtu. Skutečným dopadem do státního rozpočtu je tedy rozdíl mezi těmito dvěma variantami, pokud vycházíme z toho, že ČR bude naplňovat požadavky legislativy EU.

Připomínka ke kapitole 3.6.1 na str. 48

V části „Dopady na podnikatelské prostředí“ na str. 48 je potřeba zrealizovat administrativní náklady, zejména v případě zdrojů do 2500 t CO₂ ekv. za rok, doplnit náklady na nákup povolenek (po sektorech) a dále doplnit dopady na soustavy zásobování teplem, které se stávají nekonkurenceschopné a budou se rozpadat. Nákup povolenek představuje významný náklad, který zvyšuje cenu tepla pro odběratele.

Odůvodnění:

Domníváme se, že vyčíslené náklady jsou zejména v případě zdrojů do 2500 t CO₂ ekv. za rok velmi nízké. Při uvažovaných 57 zařízeních by na jedno připadaly náklady na administrativní zátěž pouhých 28 tisíc Kč. V případě varianty 2 je při vyjmutí 309 zařízení uvedena úspora administrativních nákladů 10 milionů Kč, což představuje 32 tisíc Kč na jedno zařízení. Ani v jednom případě však není uvedeno, co přesně bylo do oněch administrativních nákladů zahrnuto. Navíc do budoucna je potřeba počítat s tím, že tato administrativní zátěž výrazně vzroste. Velká část zařízení jsou špičkové zdroje zapojené do soustav zásobování teplem. Vzhledem k tomu, že nově bude pro změnu bezplatné alokace povolenek na tepla podstatná změna klouzavého průměru za 2 po sobě následující roky o 15 %, bude pro tyto zdroje, jejichž využití je extrémně závislé na klimatických podmínkách daného roku (a případně na poruchách jiných zařízení, která zálohují) upravovat výši bezplatné alokace povolenek na teplo v podstatě na každý jeden rok.

V textu je dále uvedeno, že administrativní náklady byly vypočteny na základě průměrné mzdy v sektoru energetiky za léta 2013-2017. Tento přístup skutečné administrativní náklady zásadně podhodnocuje. Především administrativa spojená s povolenkami vyžaduje vysoce kvalifikované pracovníky se mzdovými náklady výrazně nad průměrem odvětví. Nejde přitom jen o vlastní administrativu na prvním stupni, ale také o její kontrolu v rámci manažerských pozic. Mzdy v ČR dlouhodobě poměrně rychle rostou, takže použití průměru za léta 2013 až 2017 opět významně podhodnocuje skutečný průměr mezd v období 2021 až 2030.

Dále je potřeba připočítat náklady na verifikaci emisí, která je prováděna externími firmami.

Dále je samozřejmě do dopadu na podnikatelské prostředí potřeba započítat také odpadlé náklady na nákup vlastních povolenek. Nákup povolenek pro zdroje zahrnuté do EU ETS představuje značný dodatečný náklad, který významně snižuje konkurenceschopnost těchto zdrojů na trhu s teplem vůči zdrojům mimo EU ETS, které žádnou cenu uhlíku neplatí. Předpokládané navýšení ceny tepla z důvodu nárůstu ceny povolenky navíc u mnoha teplotních soustav již představuje překročení konkurenceschopné ceny a povede k rozpadu řady těchto soustav se všemi negativními důsledky. Nákupem povolenek je zatížena téměř veškerá výroba tepla z uhlí a přibližně 60 % výroby tepla ze zemního plynu.

Dopad zvýšení ceny povolenky na platbu za povolenky teplotními zdroji zahrnutými do EU ETS

Platba za povolenky		2018	2019
Uhlí	mil. Kč/rok	1 420	6 167
Zemní plyn	mil. Kč/rok	110	503
Celkem	mil. Kč/rok	1 530	6 670

Zdroj: dopočet TS ČR na základě dat ERÚ (2018)

Nárůst ceny tepla je vypočten pro zvýšení ceny povolenky ze 6 na 25 Euro (kurz 25,5 Kč/EUR) při zohlednění volné alokace na výrobu tepla (bezplatného přidělení části povolenek) v roce 2018 a 2019.

Platba za povolenky na výrobu tepla v roce 2018 se pohybovala kolem 1,5 mld. Kč. Díky zvýšení ceny povolenky budou teplotní zdroje v roce 2019 platit za povolenky cca 6,7 mld. Kč, což představuje meziroční nárůst o cca 5,1 mld. Kč (tedy na cca 4 násobek) než tomu bylo v roce 2018. Tyto dopady je třeba v rámci RIA vyčíslit a doplnit pro všechny relevantní sektory národního hospodářství a nelze tedy uvažovat pouze dopady na administrativní zátěž podnikatelů, jak zmiňuje RIA v současné podobě.

Připomínka ke kapitole 3.6.1 na str. 49

V části „Sociální dopady“ na str. 49 požadujeme doplnit dopady na domácnosti připojené na soustavy zásobování teplem se zdroji zahrnutými do systému EU ETS.

Odůvodnění:

Modelový nárůst ceny povolenky z hodnoty 6 EUR/EUA na cca 25 EUR/EUA představuje při zohlednění volné alokace na výrobu tepla nárůst průměrné ceny tepla pro konečné odběratele o 62,4 Kč/GJ při dodávkách ze zdroje spalující uhlí a o 28,4 Kč/GJ při dodávkách ze zdroje spalujícího zemní plyn. Jedná se tak o nárůst průměrné ceny tepla z uhlénoho zdroje o 10,8 % a u zdroje na zemní plyn o 4,8 %. Při uvažování dodávky tepla na pokrytí spotřeby průměrného bytu na úrovni 25 GJ/rok se jedná o zvýšení roční platby za teplo o 1560 Kč v případě tepla z uhlí a o 710 Kč v případě tepla ze zemního plynu.

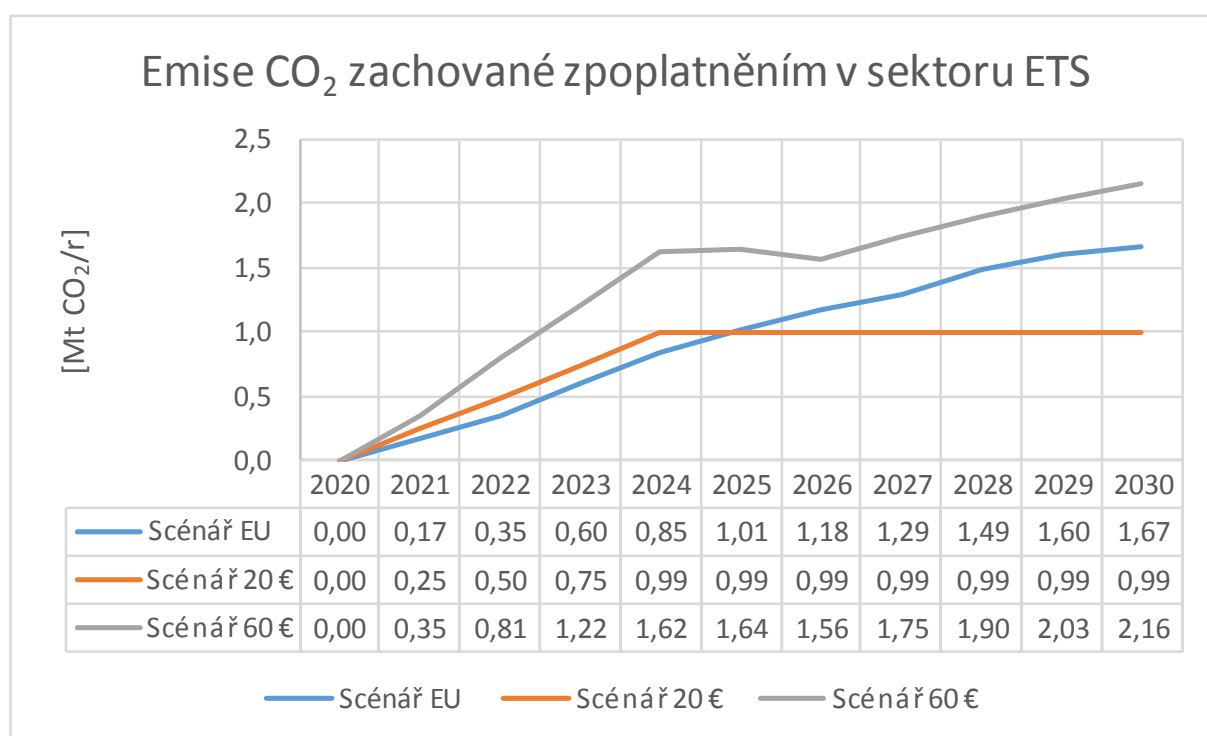
Připomínka ke kapitole 3.6.1 na str. 50

V části „Dopady na životní prostředí“ na str. 50 požadujeme doplnit důsledky rozpadu SZT, související únik emisí z EU ETS, přesun emisí NOx do nízkých emisních výšek a do center měst – viz odůvodnění.

Odůvodnění:

Dle analýzy ENVIROS má cena povolenky v rámci systému EU ETS bez zavedení ekvivalentního opatření na zdroje mimo EU ETS velmi zásadní vliv na přesun emisí mimo EU ETS v sektoru teplárenství. K tomuto přesunu dojde buď řízeně tak, že soustavy zásobování teplem budou provozovatelem rozděleny na menší celky se zdroji mimo EU ETS převážně na bázi zemního plynu nebo živelně odpojováním jednotlivých budov a jejich přechodem na lokální vytápění převážně na bázi zemního plynu.

Bez zavedení zpoplatnění uhlíku mimo sektory EU ETS bude dle analýzy ENVIROS vymístěno z EU ETS do sektorů mimo EU ETS cca 1 – 2 mil t. CO₂ v závislosti na ceně EUA, což představuje další dodatečné ohrožení plnění cílů ČR v sektorech mimo EU ETS definovaných v rámci Nařízení (EU) 2018/842 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody.



Zdroj: ENVIROS (2018)

V návaznosti na přesun spalovacích procesů dojde také k přesunu emisí klasických znečišťujících látek, zejména emisí NO_x do blízkosti obytné zástavby a malých emisních výšek s dopadem na kvalitu ovzduší.

Přípomínka ke kapitole 3.6.3 na str. 53

Požadujeme ohledně správy modernizačního fondu doplnit spolupesci MPO.

Odůvodnění: Vzhledem k tomu, že smyslem modernizačního fondu je efektivní transformace průmyslu a energetiky, mělo by se na jeho řízení podílet rovněž MPO.

Připomínka ke kapitole 3.6.3 na str. 54

V části „Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty“ na str. 54 požadujeme vypustit text počínaje slovy: „Navíc financování programu Zelená úsporám má díky multiplikačnímu faktoru pozitivní dopad na státní rozpočet...“

Odůvodnění:

Studie Miroslava Zámečnicka je již 6 let stará a její dva klíčové předpoklady nejsou v praxi nyní naplněny. Především studie byla zpracována v úplně jiné ekonomické situaci, kdy byla ekonomika v recesi se značnou mezerou výstupu a potenciální kladnou odezvou na stimulaci v podobě dodatečných zakázek ve stavebním sektoru. V současné situaci přehřáté ekonomiky s téměř nulovou nezaměstnaností a přebytkem stavebních zakázek, které stavební firmy nestíhají plnit, by byly závěry studie nutně zcela opačné. Navíc finanční páka dotací, se kterou studie počítala, je v praxi mnohem menší, což samozřejmě údajný multiplikační efekt výrazně snižuje.

Připomínka ke kapitole 4.1 na str. 61

Požadujeme zaměnit v pořadí variant variantu 0 a variantu 1, která by měla být vyhodnocena jako nejlepší.

Odůvodnění:

Vzhledem k chybným výpočtům je ve skutečnosti dopad přesunu povolenek z EU ETS do sektoru mimo EU ETS zcela marginální. Případný rozpad teplárenských soustav by znamenal přesun o dva řády většího množství emisí. Administrativní náklady spojené se zahrnutím zařízení do EU ETS jsou v případě zařízení do 2500 t CO₂ ekv. ve skutečnosti srovnatelné s vlastními náklady na nákup povolenek. Systém je tedy v tomto případě zcela neefektivní a generuje nesmyslnou administrativní zátěž jak pro podnikatelské subjekty tak pro státní správu. Vzhledem k tomu, že se zpravidla jedná o plynové kotle pro špičkové zatížení, nemůže zahrnutí do EU ETS ani vytvářet motivaci pro snižování z těchto zařízení, k nimž prakticky neexistuje alternativa. Ekonomicky i environmentálně racionální volbou je tedy varianta 1 – využití opt-outu zařízení do 2500 t CO₂ ekv.

Připomínka ke kapitole 4.2 na str. 62

Požadujeme vypustit větu: „Existence dvou finančních nástrojů s podobným zaměřením by snižovala efektivitu obou nástrojů.“

Odůvodnění:

Oba nástroje jak bezplatné přidělování povolenek pro modernizaci odvětví energetiky tak Modernizační fond mohou být zaměřeny na rozdílné segmenty a tudíž se nemusí překrývat. Možné snížení efektivity je s ohledem na rozdílné zaměření v rámci mechanismu dle 10c (desítky projektů velikostně za desítky mil. Kč) oproti Modernizačnímu fondu (stovky až tisíce řádově menších projektů typu Zelená úsporám) velmi diskutabilní.