



## *Povolenky: druhé dějství*

**Ministerstvo životního prostředí v čele s ministrem Chalupou předložilo Vládě ČR na konci srpna Žádost o přidělení bezplatných povolenek<sup>1</sup>, v níž žádá o udělení bezplatných emisních povolenek velkým energetickým firmám a vychází tak z derogace výjimky z nákupu emisních povolenek pro Českou republiku po roce 2013.**

Derogace výjimky byla České republice umožněna díky prosazení změny zákona o spotřebních daních v roce 2009<sup>2</sup>. Tato nenápadná novela totiž přinesla také změnu zcela nesouvisejícího zákona o emisním obchodování<sup>3</sup> a společnosti ČEZ zajistila bezplatné emisní povolenky<sup>4</sup> v hodnotě několika desítek miliard korun. Ústavní soud sice tuto techniku již dříve nazval „přílepkem“ a prohlásil ji za protiústavní, ovšem ani tento fakt nedokázal zabránit rychlému schválení novely. A tak přesto, že byla protiústavnost postupu napadána právníky i některými politiky, prošel přílepek během června až srpna 2009 ladně Poslaneckou sněmovnou, Senátem i Hradem a dne 1. 10. 2009 vstoupil v účinnost. Více informací [zde](#).

### *MŽP sprintuje*

Žádost o přidělení bezplatných povolenek musela vláda schválit nejpozději do 30. září 2011, jelikož tímto dnem končila lhůta pro podání Žádosti Evropské komisi, která dle příslušné směrnice žádosti členských států schvaluje. Vláda měla před sebou tyto základní možnosti:

- 1) žádost neschválit, povolenky vydražit a získat tak do státního rozpočtu několik desítek miliard,
- 2) schválit pouze část Žádosti a firmám tak poskytnout např. jen polovinu z balíku bezplatných povolenek a zbývající povolenky vydražit,
- 3) schválit kompletní žádost a přidělit tak energetickým firmám bezplatně cca 50 miliard korun.

Ministerstva se mohla k Žádosti vyjadřovat do 29. 8. 2011. Jak se však ukázalo, Ministerstvo životního prostředí (MŽP), předkládající žádost, zapojilo do meziresortního řízení pouze Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstvo financí. Ostatní rezorty se o probíhajícím řízení dozvěděly až z jiných zdrojů a ani tak se nemohly k žádosti oficiálně vyjádřit. „*Ministerstvo životního prostředí tímto krokem porušilo pravidla přípravy podkladů pro jednání vlády,*“ upozorňovala právnička Zeleného kruhu Petra Humlíčková.

Dalším přešlapem MŽP bylo zveřejnění pouze torza návrhu Žádosti. Právník EPS Jan Šrytr k tomu uvedl: „*Tu nejdůležitější část, tzv. Národní plán investic, který určuje, na co firmy bezplatné povolenky použijí, ministerstvo veřejnosti tají.*“

<sup>1</sup> Žádost o přidělení bezplatných povolenek pro využití k investicím do vybavení a modernizace infrastruktury a do čistých technologií a národní plán investic podle § 10a zákona č. 695/2004 Sb. k dispozici na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/derogace/\\$FILE/ozk-zadost\\_10c-20110819.pdf.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/derogace/$FILE/ozk-zadost_10c-20110819.pdf.pdf)

<sup>2</sup> Zákon č. 292/2009 Sb., ze dne 22. července 2009, kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>3</sup> Zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů.

<sup>4</sup> Povolenka na emise skleníkových plynů je dle definice uvedené v § 2 zákona č. 695/2004 Sb. majetková hodnota odpovídající právu provozovatele zařízení vypustit do ovzduší ekvivalent tuny CO

Návrh sklídil kritiku od ministra financí Kalouska, který ve své připomínce vyjádřil zásadní nesouhlas s podáním Žádosti z důvodu potřeby konsolidace státního rozpočtu. Kalousek dále uvedl, že bezplatné povolenky představují „ušlý příjem“ veřejných rozpočtů, který by mohl významně přispět k dosažení vyrovnaného rozpočtu a snížit rozsah nutných rozpočtových škrťů. K přidělení povolenek se odmítavě veřejně postavili také Karel Schwarzenberg a Lubomír Zaorálek z ČSSD a připomínku k Žádosti podaly také nevládní organizace Ekologický právní servis (EPS) spolu s Centrem pro dopravu a energetiku (CDE).

### ***Hlavní argumenty proti udělení bezplatných povolenek a schválení Žádosti byly:***

**Cena za energie ani za teplo se nezvýší.** Cena elektřiny se utváří podle ceny na spotové burze, kde budou působit firmy, které v drtivé většině budou povolenky dražit.

Pokud vláda rozhodne, že firmy budou muset povolenky nakoupit, do ceny energií se to nepromítne, ujistil Jan Ondřich (Candole Partners), expert na energetický sektor v ČR.

*„Vzhledem k tomu, že v Německu budou výrobci muset nakupovat všechny povolenky, náklady na nich se promítnou do ceny německé elektřiny, od které je odvozena i cena na pražské energetické burze,“* vysvětluje Ondřich.

Mimoto zákazníci už náklady na nákup povolenek elektrárenským firmám stejně dávno platí, i přesto, že je firmy až dosud dostávaly zdarma<sup>5</sup>.

*„Energetické společnosti účtují tržní hodnotu použitých povolenek v ceně elektřiny zákazníkům. Například ČEZ v uplynulém období na povolenkách dokonce více než 2 miliardy vydělal,“* informuje Klára Sutlovičová z CDE.

**Konkurenceschopnost energetických firem neutrpí.** Naopak, například ČEZ jako jediná elektrárenská společnost v EU na povolenkách dosud vydělávala.

*„Hlavním příjemcem povolenek bude dominantní hráč na českém trhu – společnost ČEZ. Přidělení bezplatných povolenek hlavně ČEZu představuje potenciální ohrožení pro soutěž na trhu.“* upozorňuje dále Jan Ondřich (Candole Partners).

**Budoucnost energetiky v ČR nakupování povolenek neohrozí.** Naopak může spíše urychlit náhradu a modernizaci starých a špinavých zdrojů, protože uměle neprodlužuje rentabilitu starých elektráren.

**Firmy se nemohou bezplatných povolenek domáhat u soudu.** Volné povolenky jsou možností, nikoliv povinností pro členský stát. Směrnice a související dokumenty výslovně počítají s tím, že stát se může rozhodnout povolenky nepřidělovat z jakýchkoliv důvodů – třeba i z důvodu potřeby zvýšit příjem do státního rozpočtu.

---

<sup>5</sup> New carbon Finance (2008): The impact of auctioning on European wholesale electricity prices post-2012, dostupné z [http://wwf.panda.org/wwf\\_news/?146061](http://wwf.panda.org/wwf_news/?146061).

## **Teplárnici bijí na poplach**

Do sporu o povolenky se vložili provozovatelé tepláren obávající se o své investice. Výkonná rada Teplárenského sdružení, mezi jejíž členy patří např. ČEZ nebo Arcelor Mittal vydělávající na povolenkách nejvíc v celé Evropě, si zvolila za nového předsedu bývalého premiéra za ODS Miroslava Topolánka. Ten jako svůj hlavní úkol v nové funkci uvedl právě boj proti dražení povolenek. Již letný pohled do evropské směrnice, kterou se přidělování povolenek řídí, však hovořil jasně: šlo o planý poplach. Teplárny totiž dostanou část povolenek na výrobu tepla zdarma i v případě, že by se vláda rozhodla bezplatné povolenky výrobcům elektřiny nepřidělit.

Specifická situace tepláren je tak v rámci obchodování s povolenkami již zohledněna. Alarmující prohlášení Teplárenského sdružení o nezbytnosti dalšího miliardového transferu na společné účty nebyly tedy ničím jiným než snahou vylepšit si cash flow a zvýšit své zisky.

*„Bývalý premiér Topolánek se dnes otevřeně chlubí tím, že proloboval výjimku z aukcí pro velké výrobce elektřiny, která může státní rozpočet připravit téměř o 50 miliard korun. Ve své lobbingské činnosti dnes pokračuje – již otevřeně v barvách teplárenského sdružení. Okolnosti jednání o této výjimce v roce 2008 jsou známé – opulentní večere organizovaná ČEZem v předvečer jednání Evropské rady, strach členských států ze zablokování mnohaletého procesu tzv. energeticko-klimatického balíčku a nakonec protiústavní přijetí pravidel pro přípravu žádosti o bezplatné povolenky formou poslaneckého přílepku,“* upozornil na souvislosti Jan Šrytr.

*„Když se na konci roku 2008 schvaloval v EU klimaticko-energetický balíček, členské státy EU nakonec ve strachu, co by s balíčkem mohlo udělat české předsednictví EU, do textu směrnice přidaly výjimky pro Polsko a Českou republiku. Podle ní budou tyto země moci zdarma přidělit část povolenek pro roky 2013-2020. Jedním dechem mnozí dodávali, že nevěří tomu, že by se některá vláda dobrovolně připravila o tak významný příjem státního rozpočtu. Český parlament to však – na popud ČEZu – udělal,“* prohlásil k tomu tehdy bývalý ministr životního prostředí Jan Dusík.

## „Hlas lidu“

Vzhledem k plánovaným rozpočtovým škrtnům se proti udělení bezplatných povolenek postavili také zaměstnanecké odbory. Dva miliony bydlících, hasiči a zaměstnanci veřejné dopravy tak vyzvali prostřednictvím organizací, které je zastupují, spolu s téměř tisícovkou jednotlivců, právníků a odborníků z nevládních organizací vyzvali vládu ČR k tomu, aby na svém zasedání neschvalovala Žádost o přidělení bezplatných emisních povolenek energetickým firmám předloženou Ministerstvem životního prostředí.

„Peníze nám chybějí zejména v oblasti bezpečnosti a ochrany občanů před požáry a živelnými katastrofami. V roce 2012 bude příjem ze státního rozpočtu snížen o 1 374 274 Kč a v následujících letech růstově 2013 o 3 175 136 Kč a v roce 2014 o 5 695 177 Kč,“ zdůraznil tristní situaci signatář výzvy předseda OS Hasičů Zdeněk Jindřich Oberreiter.

„Navrhujeme směřovat vládní prostředky např. do energeticky vědomých rekonstrukcí bytových domů a zajistit dostatečné financování programu Nový Panel, který je doslova na pokraji „smrti“ a je naprosto neuvěřitelné, že není politická vůle podpořit nástroj s takovým růstovým potenciálem a veškerými pozitivními aspekty, které jsou s ním spojeny,“ poukázal na chybějící peníze v rozpočtu další ze signatářů výzvy představitel Svazu českých a moravských bytových družstev zastupující 681 členů, která spravují zhruba 18 % bytového fondu v ČR s více jak 2 000 000 bydlícími Martin Hanák.

„Vláda se mohla rozhodnout povolenky vydražit, nemusela jimi pomáhat ziskovým elektrárenským firmám. Byla to pouze otázka priorit, které si určí. Domníváme se, že se vláda před občany naprosto diskreditovala, když si nechala ujít takový balík peněz, zatímco v oblastech, kde se to nejvíc dotkne lidí, škrtá a šetří,“ říká právník EPS Jan Šrytr.

### Kde se chystá vláda šetřit?

#### - Vzdělání: 10 miliard

Ministr je připraven propustit 23% zaměstnanců na úřadě ministerstva a v organizacích ministerstvem přímo řízených. Bude se šetřit na dětských domovech, kde zůstanou peníze pouze na havarijní případy. Nepedagogickým pracovníkům ve školství hrozí snížení platů až o 5%.

#### - Bezpečnost: 1,37 miliardy

Reálně hrozí snižování stavu policistů, rušení služeben, delší dojezdový čas hlídek a méně policistů v ulicích.

#### - Zdraví: 400 milionů

#### - Kultura: 600 milionů

Hovoří se také o zvyšování sazby DPH na zdravotnické pomůcky, knihy a kulturu a o zvyšování spoluúčasti pacientů.

Online výzvu vládě ČR k neudělení povolenek mohli podpořit také jednotlivci a během několika dní ji podpořila více jak tisícovka občanů.

## **Povolenky uděleny**

Schválení Žádosti bylo jednohlasně odhlasováno na schůzi vlády 21. 9. 2011. Mimoto, že se vláda dobrovolně připravila o 50 miliardový příjem do státního rozpočtu, byla ministři průmyslu Kocourkovi zadána příprava uhlíkové daně od roku 2013 pro domácnosti a podnikatele.<sup>6</sup> Vzhledem k tomu že ministr financí Kalousek byl jediným členem vlády, který se stavil ostře proti povolenkám, stačilo zbývajícím činitelům přesvědčit o přijetí žádosti pouze jeho. Že dostanou povolenky zelenou, tak bylo známo již den před oficiálním schválením, kdy se ministři (průmyslu, financí a životního prostředí) společně domluvili a zřejmě jako kompenzaci pro „znevýhodněné“ ministerstvo financí navrhli uhlíkovou daň, která zatíží zejména menší podnikatele a domácnosti.

Zde se také ukázalo, že nově jmenovaný předseda Teplárenského sdružení Topolánek byl v lobbingu extrémně úspěšný. Případné zavedení uhlíkové daně i na zemní plyn by totiž zhoršilo pozici decentralizovaným zdrojům tepla a opět tak nepřímo zvýhodnilo teplárny. Je však otázkou, zda k zavedení uhlíkové daně po roce 2013 vůbec dojde.

Vládní rozhodnutí je sice definitivní, ale povolenky k energetickým firmám ještě nedoputovaly. Nejdříve musí přidělení povolenek posvědit Evropská komise, již hodlá EPS informovat, o všech právních i věcných nedostacích Žádosti ČR o přidělení bezplatných povolenek a přimět ji k alespoň částečnému zamítnutí žádosti. EPS se také pokusí napadnout žalobou ve správním soudnictví usnesení vlády, kterým bylo přidělení bezplatných povolenek schváleno.

### **Co mohla vláda za vydražení povolenek získat?**

- 50 % z výnosů povolenek by měl členský stát investovat přímo do snižování emisí skleníkových plynů nebo k adaptaci na změny klimatu. Se zbývajícím částí výnosů mohou členské státy naložit dle svých potřeb.
- Polovinu částky (cca 23,75 miliard) stát mohl vložit do fondu Zelená úsporám a podpořit tak snižování účtů domácností za teplo nebo investovat ve výzkumu.
- Celých 23,75 miliardy bylo volně k použití např. na zmírnění nutných rozpočtových škrťů.

### **Co je 47,5 miliardy korun?**

- cca 4,5% předpokládaného státního příjmu na rok 2011,
- bezmála celý roční příjem státní pokladny od ČEZu na daních a dividendách,
- cca 40 % rozpočtu školství, cca sedminásobek rozpočtu ministerstva kultury a cca 60 % roční splátky státního dluhu.

<sup>6</sup>[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/1A6A8A6DB0892035C125791A002BD742/\\$FILE/702%20uv110921.0702.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/1A6A8A6DB0892035C125791A002BD742/$FILE/702%20uv110921.0702.pdf)

## **Co vláda svým rozhodnutím vlastně podpořila:**

*„Přestože šlo o téměř 50 miliard, které na prodeji emisních povolenek mohl stát vydělat, veřejnost bohužel nemá k dispozici dostatečné informace o investicích, na něž firmy žádaly povolenky zdarma,“* předesílá právník Jan Šrytr.

- **Efektivita vynakládaných prostředků**

Cena za odstranění jedné tuny CO<sub>2</sub>, tedy tzv. greening, se u investic pohybuje v rozpětí od 300 Kč po neuvěřitelných 6 milionů Kč. Například pro účely operačního programu životního prostředí bylo počítáno s 25 000 Kč za odstraněnou tunu CO<sub>2</sub>. V starší verzi Žádosti z dubna 2010 pak byl stanoven maximální greening na 100 000 Kč. Z analýzy investic vyplynulo, že takřka polovina zkoumaných investic má greening nad 25 000 Kč a řada z nich dokonce nad 100 000 Kč. Celková hodnota investic s greeningem vyšším než 25 000 Kč činí cca 33,3 miliardy Kč. Je minimálně sporné, zda ještě lze považovat tyto investice za nákladově efektivní.

- **Časová způsobilost**

Podle směrnice jsou způsobilými investice, které byly provedeny počínaje 25. 6. 2009. V Žádosti se přesto objevují investice zahájené ještě před tímto datem. Časově nezpůsobilých je minimálně 9 velkých investic v celkové hodnotě 51 516 400 000 Kč, což je 1/3 hodnoty všech investic uvedených v NPI. Je zřejmé, že tyto investice by byly realizovány nehledě na přidělení bezplatných povolenek, proto je z hlediska státu zcela neekonomické tyto investice podporovat.

*“Výnosy z emisních povolenek, které Ministerstvo životního prostředí hodlá rozdat zdarma, by mohly pomoci zateplit všechny rodinné domy v Karlovarském, Ústeckém a Moravskoslezském kraji. Místo toho budou směřovat na podporu investic, o jejichž efektivitě i přínosu pro občany i stát je možno značně pochybovat.”* Dodává Klára Sutlovičová z Centra pro dopravu a energetiku.

- **Investice, jež by byly realizovány nehledě na přidělení bezplatných povolenek**

Pokud je zřejmé, že bude investice provedena i bez přidělení bezplatných povolenek, postrádá přidělení bezplatných povolenek na takovou investici charakter investiční pobídky. Účelem bezplatných povolenek je motivovat ke snižování emisí, nikoli sloužit k proplácení veškerých investic výrobců elektřiny.

Investicemi, které by zřejmě byly realizovány i bez přidělení bezplatných povolenek, jsou nejen všechny časově nezpůsobilé investice, ale např. i investice č. 3 Elektrárny Mělník ve výši 16,5 miliardy. Vedení ČEZ ji dle své tiskové zprávy schválilo již na konci dubna 2009. Je tedy zřejmé, že rozhodnutí o této investici nebylo motivováno přidělováním bezplatných povolenek, neboť tehdy ještě nebyl přijat český zákon umožňující přidělování povolenek zdarma.

*“Vláda schválením Žádosti rozhodla o svých prioritách. Pokud v době rozpočtové krize věnovala velkým výrobcům elektřiny bezplatné emisní povolenky, měla by o to více dbát na efektivitu jejich vynaložení. Z analýzy investic ovšem vyplývá, že v řadě případů stát víceméně jen proplatí dlouho plánované investice, ”* hodnotí právník Jan Šrytr.