

## Připomínky k Žádosti o přidělení bezplatných povolenek

26. 8. 2011

Ministerstvo životního prostředí zveřejnilo 19. 8. 2011 na svých internetových stránkách návrh „Žádosti o přidělení bezplatných povolenek“ k připomímkám veřejnosti. Vítáme možnost se k tomuto důležitému dokumentu vyjádřit. V následujícím textu uvádíme nejprve připomínky k „Žádosti“, a dále také k procesu přijímání tohoto zásadního rozhodnutí.

### **I. Výrobci elektřiny povolenky zdarma nepotřebují, stát může 47,5 miliard použít jinak**

Přijetím směrnice 2009/29/ES rozhodla EU o řadě zásadních změn v systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, který byl vytvořen v roce 2003 směrnicí 2003/87/ES. Jednou z klíčových novinek je nastavení plného dražení povolenek v odvětví energetiky od roku 2013. Výjimkou z obecného principu dražby povolenek po roce 2013 je čl. 10c směrnice 2009/29/ES, ve kterém je dána možnost při splnění určitých kritérií přidělovat bezplatné povolenky na výrobu elektřiny. Přijetím nového čl. 10a zákona č. 695/2004, jenž vstoupil v účinnost 1. 10. 2009, se čeští zákonodárci rozhodli této výjimky využít a MŽP posléze vyzvalo výrobce elektřiny k podávání žádostí o bezplatné povolenky.

Je čistě na členském státu, zda možnosti přidělovat povolenky zdarma výrobcům elektřiny využije či nikoli. Podle pravidel mohou výrobci elektřiny dostat v letech 2013 - 2020 bezplatné povolenky v hodnotě až 47, 5 miliardy korun. Stanoveno je však pouze maximální množství povolenek přidělených zdarma výrobcům elektřiny, nikoli množství minimální. Je tedy opět zcela na rozhodnutí členského státu, v jaké míře o bezplatné povolenky požádá. Přitom by měl vzít v úvahu zejména kvalitu investic do modernizace infrastruktury a čistých technologií, které se výrobci elektřiny zavážou realizovat výměnou za bezplatné povolenky.

Přeneseno do politické reality, se tedy jedná o určení priorit u vládnoucí parlamentní většiny. Vláda stojí před rozhodnutím, zda má přidělením povolenek zdarma upřednostnit elektrárenské firmy v čele s ČEZ, a.s. nebo povolenky vydražit a získaných 47,5 miliard použít na jiné účely. V každém případě by vláda měla před voliči i opozicí patřičně obhájit, proč dává přednost energetickému průmyslu před občany, a to zvláště v nynější éře masivních úspor ve všech resortech.

Ekologické organizace navrhuji, aby vláda „Žádost o přidělení bezplatných povolenek“ výrobcům elektřiny Evropské komisi nepodávala, a to z následujících důvodů:

#### **1. Státní rozpočet přijde o miliardy**

Využije-li vláda možnost přidělit výrobcům elektřiny povolenky v hodnotě 47,5 miliardy korun zdarma, bude o tuto částku ochuzen příjem státního rozpočtu.

O další desítky miliard korun může českou vládu připravit váhání u podpory zvýšení evropského redukčního závazku z 20 na 30 % do roku 2020. Platí totiž, že čím vyšší emisní závazek, tím vyšší cena povolenek a samozřejmě zisk z jejich prodeje. Německý Öko Institut vyčíslil potenciální ztrátu Česka při nepřijetí 30% závazku na zhruba 40 miliard korun.

Česku tak může uniknout neopakovatelná příležitost získat prostředky na modernizaci domácí ekonomiky i podporu rozvojových zemí ve snižování emisí. Česká republika se 12 tunami na obyvatele za rok patří k evropským rekordmanům v emisích oxidu uhličitého. Jde tedy o patrně výjimečnou příležitost, jak podstatně snížit českou závislost na fosilních palivech, a to nota bene relativně levným způsobem. Proto by se měla vláda snažit o zvýšení množství prostředků, které by mohla investovat do nového programu energetické renovace budov. Toto opatření je totiž bezkonkurenčně nejlevnější řešení, jak emise skleníkových plynů snížit. Shodují se v tom studie globální konzultační společnosti McKinsey i propočty expertů z firmy Enviros, kterou si nechalo připravit Ministerstvo životního prostředí.

Vláda by zároveň měla výnosy z prodeje povolenek využít na pomoc rozvojovým zemím v boji proti změnám klimatu, ke které se společně s dalšími ekonomicky vyspělými státy zavázala. V současné době se na evropské úrovni definuje konkrétní klíč, podle kterého se budou určovat podíly jednotlivých států na dlouhodobém financování klimatických opatření, které má v roce 2020 představovat až 100 miliard USD ročně. Ze současných návrhů Evropské komise vyplývá, že podíl České republiky by mohl být několikanásobně vyšší, než je náš současný příspěvek. Využití alespoň části výnosů z prodeje emisních povolenek na pomoc rozvojovým zemím je jeden z možných způsobů, jak naplnit mezinárodní klimatické závazky, aniž by došlo k prohloubení schodku státního rozpočtu.

Návrh českých ekologických, rozvojových a humanitárních organizací sdružených v Klimatické koalici na využití výnosů z prodeje emisních povolenek je k dispozici zde:

<http://www.zmenaklimatu.cz/dokumenty/ostatni/vyuziti-vynosu-z-prodeje-emisnich-povolenek-v-obdobi-2013-2020/download.html>.

## **2. Elektrárenské společnosti bezplatné povolenky nepotřebují; mají jich dostatek**

Zařízení, která mají být podle návrhu MŽP zvýhodněna bezplatnými přiděly povolenek oproti svým konkurentům, žádné takové výhody nepotřebují. Z 85 podniků, jichž se „Žádost“ týká, jich 76 má na účtech přebytečné povolenky z období 2008-2010, které mohou neomezeně využít v příštích letech. Z devíti zařízení, kterým v minulosti část povolenek chyběla, jich šest patří koncernu ArcelorMittal nebo ČEZ, a.s., které patří mezi firmy s vůbec největšími přebytky povolenek na evropském trhu.

Zcela unikátním případem je společnost ČEZ, a.s., která má podle Žádosti zdarma obdržet 68,2 milionů povolenek z celkem přidělovaných 108,2 milionů. Přitom jen v letech 2008-2010 ČEZ a.s. získal navíc 6,7 milionů povolenek. ČEZ, a.s. je tak jediným výrobcem elektřiny v Evropě, který si povolenky nemusí kupovat.<sup>1</sup>

## **3. Další povolenky zdarma ještě zhorší problémy v EU ETS**

I přes mírný nárůst znečištění o 3,6 % v roce 2010 je v EU ETS stále více povolenek k emisím, než podniky reálně vypouštějí. Příčiny jsou dvě: členské státy přidělily firmám příliš mnoho povolenek a ekonomická krize způsobila pokles výroby, a tím i emisí. V roce 2009

---

<sup>1</sup> Sandbag: Carbon Fat Cats 2011 (2001): The companies profiting from the EU Emissions trading scheme.

mělo 70 % podniků v EU ETS více povolenek, než byly jejich emise.<sup>2</sup> České firmy měly v roce 2010 navíc povolenky za 3,5 miliardy Kč.

Štědré přiděly povolenek v prvních dvou kolech EU ETS, možnost převést si nevyužitě povolenky do dalšího kola (2013 až 2020) a současně příležitost použít místo části povolenek levnější uhlíkové kredity z projektů mimo EU způsobí, že podniky budou moci až do roku 2017 znečišťovat bez jakéhokoliv omezení.<sup>3</sup> Konkrétně to znamená, že v roce 2016 by podniky mohly vypustit 2,5 miliard tun emisí skleníkových plynů, což je o 34 % více než v roce 2009. Není tedy na místě už tak problematický stav EU ETS zhoršovat ještě přiděly bezplatných povolenek.

#### **4. Zvolená alokační metoda zvýhodňuje neefektivní producenty**

V předchozím návrhu „Žádosti“ z listopadu 2010 se uvažovalo, že podnikům budou bezplatné povolenky přidělovány na základě tzv. benchmarků. Důvody byly následující:

- a) Benchmarking zvýhodňuje výrobce elektřiny, kteří vyrábějí elektřinu s nižšími emisemi CO<sub>2</sub> na jednotku vyrobené elektřiny, a ty, kteří v minulosti investovali do šetrných technologií na snížení emisí.
- b) Benchmarking vytváří tlak na další snižování emisí CO<sub>2</sub>.
- c) Jelikož produkt, na nějž se benchmark vztahuje (tj. elektřina) je homogenní, není nikdo znevýhodněn tím, že by vyráběl něco neporovnatelného.
- d) Benchmarking zaručí rovný přístup ke stávajícím a novým zařízením.

V současném návrhu byl jako alokační metoda zvolen tzv. grandfathering. Ten na rozdíl od benchmarkingu zvýhodňuje ty, kteří v minulosti neinvestovali a mají tedy relativně vyšší emise. Navíc, pokud se ČR rozhodne pro grandfathering, budou stávajícím zařízením povolenky přidělovány na základě jejich historických emisí, zatímco pro nová zařízení se použije jiná metoda přidělování povolenek, jež pro ně bude diskriminační.

#### **5. Žádost nenaplnňuje požadavky stanovené Pokyny Evropské komise**

Ve sdělení č. 2011/C 99/03 Evropská komise vydala Pokyny k dobrovolnému uplatňování článku 10c směrnice 2003/87/ES, ve kterých podrobněji nastavuje proces přidělování bezplatných povolenek po roce 2013. Poměrně podrobně jsou v Pokynech rozebrány také požadavky na Národní plán investic (NPI), který je nedílnou součástí žádosti. Pro výběr projektů do NPI je v Pokynech uvedeno 6 zásad, které by měla každá investice splňovat. K tomu podotýkáme, že v Žádosti není dostatečně prokázáno naplnění těchto zásad:

*Zásada 1: V národním plánu by měly být uvedeny investice, které přímo nebo nepřímo (investice do sítí a pomocných služeb) přispívají nákladově efektivním způsobem ke snižování emisí skleníkových plynů.*

V Žádosti je sice uvedeno, že ke každému projektu musel žadatel o povolenky vypočítat tzv. greening, nicméně Žádost již nehovoří o tom, že by byl stanoven určitý minimální greening, jehož nenaplnění by znamenalo vyřazení projektu z NPI. Vzhledem k tomu není v Žádosti prokázáno, že jsou v něm obsažené investice nákladově efektivní.

---

<sup>2</sup> Sandbag (2010): Rescuing the EU ETS from redundancy. Dostupné na <http://www.sandbag.org.uk/reports/>.

<sup>3</sup> Sandbag (2010): Cap or trap? How the EU ETS risks locking-in carbon emissions. Dostupné na <http://www.sandbag.org.uk/reports/>.

*Zásada 2: Investice uvedené v národním plánu by do budoucna měly pokud možno bránit vzniku situací uvedených v čl. 10c odst. 1 písm. a) [3] a b) [4] a v první podmínce čl. 10c odst. 1 písm. c) [5] směrnice 2003/87/ES.*

Vzhledem k nezveřejnění NPI není možno naplnění této zásady hodnotit. Nicméně pakliže nedošlo k výrazným změnám v obsahu NPI od znění Žádosti a NPI zveřejněné Ministerstvem životního prostředí v listopadu roku 2010, dá se očekávat, že i v aktuálním NPI je významná část investic směřována do modernizací uhelných elektráren. Což je ovšem v rozporu se zásadou číslo 2, jelikož investice by naopak měly směřovat k odstranění závislosti ČR na jednom typu fosilních paliv, tedy uhlí.

*Zásada 3: Investice by měly být vzájemně slučitelné a měly by být slučitelné s jinými příslušnými právními předpisy Unie. Nesmí ani posilovat dominantní postavení, ani nepatříčně narušovat hospodářskou soutěž a obchod na vnitřním trhu, a pokud možno by měly posílit hospodářskou soutěž na vnitřním trhu s elektřinou.*

Vzhledem k tomu, že dominantním subjektem na trhu s elektřinou je společnost ČEZ a.s. a tato je zároveň příjemcem 63 % bezplatných povolenek je zřejmá hrozba, že přidělení bezplatných povolenek povede k posílení dominantní pozice společnosti ČEZ na trhu s elektřinou. S touto skutečností se Žádost dostatečně nevypořádává.

*Zásada 5: Investice uvedené v národním plánu by měly přispívat k diverzifikaci a snižování uhlíkové náročnosti skladby zdrojů energie a energetických dodávek k výrobě elektřiny.*

Naplnění této zásady stejně jako naplnění zásady 2 nelze vzhledem k nezveřejnění NPI jednoznačně posoudit. Nicméně pokud nedošlo k výrazným změnám v obsahu NPI od znění Žádosti a NPI zveřejněné Ministerstvem životního prostředí v listopadu roku 2010, dá se očekávat, že i v aktuálním NPI je větší část investic směřována do modernizací uhelných elektráren, zatímco investice do některých jiných zdrojů (např. OZE) v Žádosti prakticky obsaženy nejsou. Lze tedy důvodně pochybovat o příspěvku NPI k diverzifikaci skladby zdrojů energie, stejně jako o příspěvku NPI ke snížení uhlíkové náročnosti při výrobě elektřiny.

## **II. Připomínky k procesu**

Proces přijímání Žádosti vykazuje řadu nedostatků, z nichž nejzávažnější jsou následující:

### **1. Neprovedení posouzení vlivu Žádosti a NPI na životní prostředí**

Lze jednoznačně konstatovat, že návrh Žádosti naplňuje kvalifikační kritéria koncepce ve smyslu čl. 2 směrnice 2001/42/ES a ust. § 3 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, protože podléhá přípravě i přijetí orgánem na národní úrovni (připravuje ji Ministerstvo životního prostředí a předkládá Vládě ke schválení) a je vyžadována právními předpisy (dle zákona č. 695/2004 Sb. a příslušnými evropskými předpisy, směrnicí 2009/29/ES). Přesto tato koncepce vůbec nebyla oznámena a proces SEA neproběhl ani ve fázi zjišťovacího řízení, a to přesto že zpracovatel žádosti, tedy Ministerstvo životního prostředí, je zároveň orgánem příslušným pro provedení SEA.

K tomu je nutno podotknout, že neprovedení SEA k Žádosti a NPI před jeho předložením Vládě ke schválení je porušením ustanovení článku 3, p čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 1 a 2 a čl. 8 a 9 směrnice SEA. Zároveň se jedná také o porušení čl. 6 odst. 4 a čl. 7 Aarhuské úmluvy.

## **2. Nedostatečné zveřejnění Žádosti**

Na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí byla dne 19. 8. 2011 zveřejněna Žádost s uvedením možnosti připomínek veřejnosti do 26. 8. 2011. Tato skutečnost však nebyla žádným jiným způsobem veřejně prezentována a není ani patrná na úvodní straně internetových stránek Ministerstva životního prostředí. Vzhledem k tomu lze důvodně pochybovat o naplnění povinnosti zveřejnění žádosti a reálném umožnění efektivní účasti veřejnosti.

Co se týče obsahu, Ministerstvo životního prostředí zveřejnilo Žádost bez klíčové části, kterou je Národní plán investic. Veřejnost tedy nemá možnost vyjádřit se k Žádosti se znalostí skutečnosti, na jaké investice bude uplatněna hodnota povolenek. Je zcela nepochybné, že se jedná o zcela zásadní vadu v procesu účasti veřejnosti a závažné porušení Aarhuské úmluvy.

### **Kontakty:**

Josef Karlický, Ekologický právní servis, josef.karlicky@eps.cz, 775 154 086

Lenka Pipková, Greenpeace ČR, lenka.pipkova@greenpeace.org, 605 879 545

Martin Sedlák, Hnutí DUHA, martin.sedlak@hnutiduha.cz, 737 128 471

Klára Sutlovičová, Centrum pro dopravu a energetiku, klara.sutlovicova@ecn.cz, 605 276 909

Daniel Vondrouš, Zelený kruh, vondrous@zelenykruh.cz, 724 215 06