



V Praze 14. dubna 2019
Čj. OVA: 220/19

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Cílem návrhu zákona je provedení transpozice 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.

II. Připomínky a návrhy změn

Reforma dosavadního EU ETS – která má být přetaveno do české národní úpravy – zahrnuje dle předkladatele následující okruhy:

- řeší strukturální nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou na trhu s emisními povolenkami (tzv. rezerva tržní stability má začít fungovat již od roku 2019);
- urychluje každoroční snižování celkového objemu emisních povolenek v Unii (tzv. lineární redukční koeficient se zvedá z 1,74 % na 2,2 %);
- upravuje způsob určení podílu povolenek, které jsou draženy a které jsou bezplatně alokovány;
- nově upravuje pravidla pro přidělení bezplatných povolenek (pouze rámcově, konkrétní podoba bude obsažena v prováděcích aktech Komise); odvětvím s největším rizikem přemístění výroby do zemí mimo EU (tzv. riziko úniku uhlíku) budou povolenky alokovány i nadále ze 100 % zdarma, u dálkového vytápění to bude 30 % povolenek zdarma a neohroženým odvětvím klesne bezplatná alokace na nulu v roce 2030;
- pomůže modernizovat energetické soustavy v chudších členských státech EU zřízením nového modernizačního fondu;
- podpoří inovace v oblasti obnovitelných zdrojů energie a zachytávání a geologického ukládání CO₂, a to formou zřízení inovačního fondu; umožňuje členským státům využít za určitých podmínek několik fakultativních možností (výjimek) za účelem podpory modernizace odvětví energetiky či snížení rizik úniku uhlíku.

Zpráva z hodnocení dopadů regulace (dále též zpráva RIA) je zpracována ve struktuře v souladu s požadavky Obecných pravidel.

Problém a cíle jeho řešení jsou zhruba popsány. PK RIA oceňuje, že předkladatel pro tuto transpoziční legislativní změnu neodbyl analýzu problému a cíle slovy „cílem je transpozice směrnice EU“. Předkladatel pomínil poměrně bohatou literaturu věnovanou analýze fungování EU ETS – tato analýza by ho vedla k jasněji formulované tezi, že EU ETS je nástrojem, který motivuje ke snižování emisí, ale díky nastaveným parametrům systému (především velkorysá alokace povolenek, volatilita ceny a další faktory) není dostatečně využito jeho potenciálu a v úpravě směrnice pro budoucí období se parametry zpřísňují resp. upravují. Předkladatel se někdy pustí do analýzy faktorů, která ovšem díky omezení prostoru pro analýzu zůstane pouhým výčtem myšlenek (viz ceny elektřiny na str. 16) ve stati věnované dotčeným subjektům.

Cílový stav popisuje předkladatel poměrně rozsáhle, přičemž uvádí poměrně širokou paletu cílů – od dosažení redukčních cílů, přes specifické cíle implementace směrnice v ČR až po formálně popsaný cílový stav v ČR.

PK RIA doporučuje pro část věnovanou problémům a cílům řešení formulovat stručné a výstižné shrnutí v logice stěžejní problémy a cíle jejich řešení (např. nedostatečné tempo snižování emisí - zpřísnění tlaku na snižování emisí v rámci EU ETS, malé investice do snižování emisí – vytvoření Modernizačního fondu apod.).

Pro analýzu problémů je k dispozici akademická literatura (viz např. vědecký časopis Review of Environmental Economics and Policy).

V popisu existujícího právního stavu se předkladatel opět pouští do úvah, které s vlastní legislativní úpravou nesouvisí resp. jsou úvahami v českém prostředí bez opory ve vědecké literatuře – např. uvádí tezi, že emisní obchodování je trh s externalitami,

Rizika jsou popisována až příliš zeširoka – prezentována jako rizika vyplývající ze změny klimatu. Do této stati patří například rizika sankcí ze strany EU při neplnění redukčního cíle – právě v této souvislosti lze postrádat rámcovou prezentaci plnění cílů EU ETS v současném období (viz graf na str. 31). Příliš široké zaměření úvah v souvislosti s parametry systému emisního obchodování sahající až k diskusi klimatické změny se odráží i v části věnované cílům legislativní změny

U **variant** PK RIA oceňuje, že předkladatel definovat variantu 0 nikoliv jako variantu „nečinnosti“, která vzhledem k charakteru evropské úpravy není možná. Předkladatel se soustředil na formulaci a analýzu variant klíčových parametrů.

Předkladatel ve zprávě RIA podrobněji rozpracoval následující parametry:

1. opt-out malých zdrojů
2. modernizace sektoru výroby elektřiny
3. kompenzace nepřímých dopadů systému ETS na zpracovatelský průmysl
4. výše pokut za přestupky
5. monitorovací systém
6. prostředek využití povolenek pro účely solidarity
7. dopady systému EU ETS v ČR

Širší souvislosti včetně popisu problému ovšem v textu zprávy RIA nejsou vysvětleny (k popisu problému najdeme pouhý výčet na str. 11).

Rozbor variant je proveden v kap. 3 – vyhodnocení nákladů a přínosů. Varianty, jejich potenciální přínosy a náklady, jsou přiměřeně popsány, předkladatel dle možnosti uvádí kvantitativní údaje. Argumentace pro stanovení zvoleného řešení obsahuje kap. 4, souhrn nákladů a přínosů zvolených variant demonstruje tabulka v kap. 2.

PK RIA konstatuje úsilí předkladatel o systematické zhodnocení variant. Pro zvýšení přehlednosti a srozumitelnosti textu zprávy RIA doporučuje PK RIA zvážit strukturování rozboru klíčových parametrů jako svébytnou dílčí analýzu ve struktuře problém – cíle řešení – varianty (jejich popis, analýza a srovnání) a výběr nejvhodnější varianty.

Předkladatel neuplatnil metodu CBA (analýzu nákladů a přínosů), soustředil se na analýzu nákladů. PK RIA považuje hodnocení dopadů za přiměřené, poskytující základní informace o očekávaných efektech.

Pro **vyhodnocení nákladů a přínosů variant** využil předkladatel tabulku s prvky multikriteriálního hodnocení – se souhrnnou prezentací variant hodnocených v rámci ordinální škály. PK RIA konstatuje, že argumentace výběru variant se částečně odvíjí od politických dohod (resp. dohod mezi resorty), ale prezentace efektů poskytuje relativně reálné zobrazení potenciálních dopadů.

Ve zprávě RIA se předkladatel nezmínil o hodnocení dopadů regulace na úrovni EU - pro rozbor přínosů a dopadů v ČR by tento text byl přinejmenším inspirativní.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

1. Výstižněji strukturovat analýzu problému a cílů řešení.
2. Doplnit informace o poznatcích a závěrech hodnocení dopadů v Evropské komisi, včetně dopadů na regionální úrovni.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace po posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje Legislativní radě vlády, aby byl návrh zákona, kterým se mění zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů **doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících připomínek.**

Vypracoval:

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise