



V Praze dne 20. června 2012
Č.j.: 448/12

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

I. Úvod:

Předložená závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace se vztahuje k zákonu o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

Rámec překládaného návrhu zákona je definován v rámci tzv. energeticko-klimatického balíčku EU k revizi směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Revidující evropská směrnice 2009/29/ES zavádí oproti původní směrnici prvek aukce povolenek (namísto bezplatného přidělování) a stanoví využití prostředků získaných z aukce. Návrh zákona dále upravuje některé záležitosti k zajištění agendy obchodování s povolenkami.

Předložená závěrečná zpráva byla zpracována ve struktuře dle platných Obecných zásad.

II. Připomínky a návrhy změn:

Identifikace problémů a cílů

Předkladatelé zprávy redukují problém a cíle směrnice na technickou záležitost implementace **revidující směrnice 2009/29/ES**. Směrnice a její ustanovení o zavedení aukcí a využití prostředků z aukcí je chápána jako vlastní cíl definovaný politickým konsensem. Analýza problému a cíle je korektní v případě, pokud přijmeme premisu naprosté závaznosti implementace příslušné směrnice.

Diskuse problému v širším kontextu nutnosti a cíle redukce emisí skleníkových plynů by však daleko přesahovala formát standardní analýzy RIA. Vzhledem k celkovému

kontextu implementace nástroje obchodování skleníkovými plyny lze tuto „redukovanou“ či „technokraticky-legislativní“ diskusi cíle přijmout, ale předkladatelé zprávy by se o zúženém pohledu tohoto přístupu měli ve své zprávě alespoň zmínit.

Návrh variant řešení

Předkladatelé RIA v souladu s „redukováným“ přístupem své analýzy zvažují pouze dvě varianty – ponechání stávajícího stavu a nový zákon o obchodování s povolenkami.

Je známo, že **způsob aukce** může zásadně způsobem ovlivnit výsledek aukce. O variantách nastavení aukčního mechanismu není v předkládaném materiálu zmínka. Tato diskuse pravděpodobně proběhla v EU v souvislosti s přípravou příslušné směrnice o aukcích; v předkládaném hodnocení dopadů regulace by tato záležitost měla být zmíněna.

Předkladatel pouze v omezeném rozsahu pracuje variantně s dvěma hlavními parametry předkládaného zákona – **přidělení povolenek některým odvětvím bez aukce a využití výnosů z povolenek** (až na dílčí variantu 3 – bez derogace povolenek). Variantní scénáře pro výnosy z povolenek se týkají ceny povolenek (27 EUR a 14 EUR).

Využití výnosů z aukcí je v textu zmiňováno (derogace – státní rozpočet – programy MŽP), ale nikoliv ve variantách. V připomínkovém řízení tato záležitost nebyla vypořádána.

Lze vycházet ze skutečnosti, že výše uvedené parametry (přidělení povolenek bez aukce a využití výnosu z povolenek) jsou výsledkem politického konsensu, nikoliv racionální kalkulace. Tato skutečnost by pak měla být v předkládaném materiálu explicitně zmíněna.

Vyhodnocení nákladů a přínosů

Předložená zpráva uvádí řadu faktů a výsledků kvantitativních analýz, které byly vypracovány různými institucemi. Jednotlivé parametry jsou důkladně diskutovány. Předkládané argumenty a analytické výsledky se silně opírají o podklady dodávané různými zájmovými skupinami a lze postrádat pohled nezávislého hodnotitele. Komplexnost problematiky však tento institucionální formát činí akceptovatelným a v rozhodovacích procesech hospodářské politiky je standardní, nikoliv výjimečný. Analytickou argumentaci tedy lze považovat za akceptovatelnou.

Zhodnocení variant a výběr řešení

Celkové zhodnocení variant obsahuje tabulky na str. 61 Důvodové zprávy. Právě tady se měla projevit nezávislá pozice hodnotitele – subjektu veřejné správy a představitele veřejného zájmu. Z kvalitativního srovnání variant nelze učinit žádný závěr a volba řešení (v parametrech bezplatného přidělu povolenek pro některá odvětví a využití výnosu z aukce povolenek) vyplývá z konečné rovnováhy rozhodování hlavních aktérů a politického konsensu. Pro toto souhrnné srovnání variant Komise doporučuje podrobnější kvalitativní diskusi zhodnocení variant (především v parametru bezplatného přidělu povolenek a využití výnosu z aukcí), se syntetizujícím závěrem z pohledu nezávislého subjektu veřejné správy.

Konzultace

Výsledky konzultačního procesu lze obtížně zhodnotit na základě dostupných písemných podkladů. Z obecné politicko-hospodářské diskuse lze identifikovat přetrvávající neshody v záležitosti využití výnosu z aukce povolenek.

III. Závěr:

Předložený návrh splňuje požadavky RIA dané Obecnými zásadami.

Na základě posouzení a zapracování připomínek navržených zpravodajkou **doporučuje komise Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace v předložené podobě schválit.**

Vypracovala: prof. Jiřina Jílková

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise