



V Praze 21. července 2020
Čj.: 756/20

Stanovisko

k návrhu zákona o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice a o změně 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

Podle předkládací zprávy návrh zákona navazuje na Státní energetickou koncepci (z roku 2015), do jeho koncipování vstupují i strategické úvahy státu k zabezpečení nabídky elektřiny v naší republice, které probíhají v posledních letech.

Státní energetická koncepce však nereflektuje deklaraci záměru vlády České republiky ukončit využití uhlí, což je pro úvahu o strategickém utváření energetického mixu velmi důležité.

PK RIA vyslovuje dotaz (motivovaný perspektivou srozumitelnosti a jednoznačnosti právních předpisů včetně jejich názvu), proč se návrh zákona nazývá zákonem o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice, když se týká jenom jediného segmentu opatření, tedy jaderné energetiky, z celé palety opatření (obnovitelné zdroje energie, zemní plyn, vodík, úspory energie).

§ 1 Předmět a účel úpravy: *(1) Tento zákon upravuje práva a povinnosti spojené s uskutečňováním přechodem České republiky k nízkouhlíkové energetice prostřednictvím zajištění výroby elektřiny v nízkouhlíkových výrobnách a její dodávky do elektrizační soustavy České republiky a návratnosti investic do nízkouhlíkových výroben vynaložených oprávněným investorem nízkouhlíkové výroby.*

Název zákona byl stanoven dle principu pars pro toto – v § 2 je definováno: *Pro účely tohoto zákona se rozumí*

a) nízkouhlíkovou výrobnou výrobna elektřiny¹⁾ na území České republiky s jaderným reaktorem s instalovanou kapacitou o minimálním elektrickém výkonu 100 MW připojená po roce 2030 do elektrizační soustavy²⁾,

Připomínku v tomto duchu uplatnily MV a MŽP.

II. Připomínky a návrhy změn

¹⁾ § 2 odst. 2 písm. a) bod 18 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁾ § 2 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona č. 458/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Definice problému

K analýze problému představuje zpracovatel závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA) širší pohled na témata energetické politiky EU a ČR v kontextu zájmů ochrany klimatu. V textu zpracovatel usiluje o představení problematiky v celé komplexnosti. Text je však pro čtenáře bez vysoké odborné kompetence příliš složitý až nesrozumitelný, některé pasáže jsou s nejasnou vazbou na cíl této ZZ RIA.

PK RIA má k této části následující připomínky:

- zpracovatel ZZ RIA odkazuje na řadu pramenů, ale mnohdy využívá zdroje soukromých institucí (BP k údajům o energetice), přičemž jsou k dispozici údaje mezinárodních organizací (IEA – International Energy Agency). Stejně tak v diskusi faktů odkazuje mnohdy na webové stránky institucí (např. Biom) a neargumentuje vědeckými studiemi;
- název zákona obsahuje téma přechodu k bezuhlíkové energetice – klíčové jsou v tomto kontextu obnovitelné zdroje energie a jaderná energie;
- zpracovatel uvádí údaje k nákladům jednotlivých dekarbonizačních technologií na str. 37, přičemž používá kategorii provozní náklady, ovšem v grafu sčítá investiční a provozní náklady a cenu povolenky 25 EUR/t (nyní již 30 EUR/t). Cituje jediný pramen (přednášku českého experta P. Závodského), pomíjí data OECD či IRENA (International Renewable Energy Agency).

Popis existujícího právního stavu i identifikace dotčených subjektů se vztahuje k jaderné energetice.

Popis cílového stavu (kap. 1.5) se opět vztahuje pouze k jaderné energetice, stejně tak popis rizik.

V poměrně rozsáhlém a odborně fundovaném textu postihl zpracovatel řadu témat v souvislosti s aktuálními trendy energetické politiky pod environmentálními tlaky. Větší prostor by si však zasloužila diskuse trade-off v budoucím energetickém mixu: uhlí a jeho náhrada - obnovitelné zdroje a/nebo jaderná energie, s reflektováním trendů ve vybraných zemích (příklady zemí bez jaderné energie a s jadernou energií).

Návrh variant podpory realizace NJZ (kap. 2)

Zpracovatel ZZ RIA pominul diskusi opcí dekarbonizace, již v názvu se vztahuje k jaderné energii. Uvádí: *Základní předpoklady pro návrh variant (co bylo prozatím rozhodnuto)* (Tento text působí nesrozumitelně či spíše naznačuje poslušnost vůči politickému rozhodnutí, které je legitimní, ale nemělo by být hlavním vodítkem pro ZZ RIA.)

Z pohledu pravidel RIA ukotvených v dokumentu Obecné zásady je tato stať neorganická – zpracovatel představuje politicky rozhodnutou variantu, nikoliv varianty možné.

Jako varianty jsou uvažovány pouze modely podpory jaderného zdroje.

Varianta 0: *Zachování současného stavu*

Varianta 1: *Podpora rozvoje jaderné energetiky formou daňových úlev*

Varianta 2: *Podpora prostřednictvím kapacitních mechanismů*

Varianta 3: *Přímá investiční podpora (dotace)*

Varianta 4: *Stanovení regulované ceny na vynaloženou investici (model vycházející z RAB)*

Varianta 5: *Contract for Difference – dle modelu známého např. z V. Británie*

Varianta 6: *Hybridní varianta včetně uzavření smlouvy o výkupu elektřiny z nízkouhlíkové výroby uzavřené mezi státem a oprávněným investorem (Smlouva o výkupu)*

Diskuse základních opcí dekarbonizace by měla reflektovat náklady nejenom provozní, ale náklady celého životního cyklu (které jsou u jaderných zdrojů rozloženy dlouhodobě v čase). Některé údaje jsou uvedeny v kap. 3 (citováni 2 autoři z ČR a IEA – str. 39 ZZ RIA).

PK RIA doporučuje podrobněji diskutovat více opcí dekarbonizace, zejména z pohledu více kritérií: mezní náklady na zamezení, stabilita a bezpečnost dodávek, řešení odpadů a další kritéria. Tato diskuse proběhla v relativně omezeném rozsahu i při strategických úvahách v posledních měsících. Souhrnné srovnání opcí doporučuje PK RIA prezentovat ve formátu přehledné tabulky, srozumitelné i širší odborné veřejnosti.

Vyhodnocení nákladů a přínosů (kap. 3)

V kap. Náklady se zpracovatel poměrně extenzivně věnuje kategorii nákladů ve vztahu k jaderné energetice. Kapitoly 3.1 až 3.3 mají spíše edukativní charakter a představují něco jako common knowledge. Jsou uváděny náklady investic a provozu jaderné energetiky, jsou zcela pominuty náklady dlouhodobého skladování a likvidace jaderného odpadu.

V kap. 3.4 Vyhodnocení variant zpracovatel diskutuje jednotlivé varianty financování výstavby jaderné elektrárny s účastí či podporou státu.

Tato část RIA je klíčová pro politickou diskusi o modelu financování nového jaderného zdroje.

Jako nejvhodnější byla zvolena varianta 6 - Hybridní varianta včetně uzavření smlouvy o výkupu elektřiny z nízkouhlíkové výroby uzavřené mezi státem a oprávněným investorem (také jako varianta Smlouva o výkupu), která kopíruje ohlášené politické rozhodnutí.

Nejedná se ovšem pouze o smlouvu o výkupu, ale varianta též ukotvuje zavedení podpory ceny dle modelu podílu spotřebitele na podpoře obnovitelných zdrojů energie – viz novela energetického zákona:

energetický zákon 458/2000 Sb.

§ 19a Regulace cen

(2) Cenou související služby v elektroenergetice se rozumí cena služby přenosové soustavy nebo služby distribuční soustavy, které zahrnují i cenu za systémové služby, cenu za činnosti operátora trhu včetně poplatku na činnost Energetického regulačního úřadu a, složku ceny na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů energie podle zákona o podporovaných zdrojích energie a složku ceny na výrobu elektřiny v nízkouhlíkové výrobě podle zákona o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice.

Zpracovatel ZZ RIA popisuje zejména variantu 6 s vysokou odbornou kompetencí. Text ovšem představuje obhajobu zvolené varianty, nikoliv srovnání a pokud možno objektivní posouzení různých variant podle definovaných kritérií.

PK RIA doporučuje pro část 3.4:

- podrobnější diskusi variant podle jasně definovaných kritérií (klíčové jsou dopady na státní rozpočet a dopady na spotřebitele);
- doplnit informaci, zda navrhovaný model feed-in tariffs je využíván pro financování jaderných zdrojů i v jiných zemích;
- zdůvodnit, proč se neuvažuje o využití aukcí, které se stávají stále více využívaným nástrojem s velkým efektem pro snížení cen obnovitelných zdrojů;
- rozpracovat podrobněji výhody a nevýhody navrženého modelu financování jaderného zdroje;
- souhrnné srovnání variant prezentovat ve formátu přehledné tabulky, srozumitelné i širší odborné veřejnosti.

Přezkum účinnosti regulace by měl být podrobněji specifikován, bezpochyby v delším časovém horizontu, ale s jasnými kritérii přezkumu, které mohou být odvozeny od kritérií pro srovnání variant v kap. 3.4.

III. Shrnutí připomínek k Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA)

Předložená ZZ RIA je kompetentní explanatorní exposé k politickému rozhodnutí, ale nespĺňuje parametry hodnocení dopadů regulace (RIA).

PK RIA uplatňuje následující zásadní připomínky a doporučení:

- 1) doplnit podrobnější přehled variant zajištění energetického mixu a dekarbonizace v České republice s přihlédnutím k perspektivě ukončení využití uhlí;
- 2) porovnat jednotlivé varianty výstavby jaderné elektrárny podle definovaných kritérií;
- 3) rozpracovat podrobněji souvislosti navrženého financování nutné podpory jaderné energetiky.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice a o změně 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 přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracovali:

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.
JUDr. Petr Solský

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