

V Praze dne 12.9.2014

Č.j.: 950/14

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

**zákona, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání
a výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon) a
další související zákony**

I. Úvod

Ministerstvo průmyslu a obchodu ("MPO") zpracovalo a předložilo do vnějšího připomínkového řízení materiál s názvem "Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), a dalších souvisejících zákonů", v jehož Části druhé se navrhuje rozsáhlá novelizace zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, ve znění pozdějších předpisů (č.j. MPO 22094/14/32100/01000) (dále jen "**návrh zákona**"). K návrhu zákona proběhlo vnitřní i vnější připomínkové řízení, přičemž dne 30.7.2014 proběhlo ústní vypořádání připomínek s většinou připomínkových míst (s některými připomínkovými místy došlo k vypořádání připomínek separátně na dvoustranných jednáních). Následně MPO předložilo aktualizovaný návrh zákona včetně "Závěrečné zprávy o hodnocení dopadů podle obecných zásad", která v tomto případě nahrazuje důvodovou zprávu (dále jen "**Zpráva**").

Cílem návrhu zákona je podle předkladatele transpozice relevantních ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2012/27/EU o energetické účinnosti, o změně směrnice 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES, dále pak adaptace Nařízení č. 1227/2011 o transparentnosti a integritě velkoobchodního trhu s energií a Nařízení č. 347/2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009. Součástí návrhu má dále být reakce na skutečný vývoj trhu s elektřinou a s plynem a rozvoj teplotnosti v ČR včetně vztahů mezi jednotlivými účastníky trhu s elektřinou a s plynem a v teplotnosti tak, aby byly upřesněny dosavadní vazby a usnadnila se aplikovatelnost, kontrola a vymahatelnost práv a povinností v jednotlivých energetických odvětvích i ve vazbě na pravomoci orgánů státní správy a jejich kompetence. Návrh zákona má podle MPO připravit legislativní základ pro ustanovení, fungování a pravomoci nově se zřizující Rady Energetického regulačního úřadu, předpoklady pro členství v Radě Energetického regulačního úřadu a funkční období Rady Energetického regulačního úřadu.

Je třeba konstatovat, jak ostatně vyplývá i z předkládací zprávy, že návrh zákona je předkládán s řadou zásadních rozporů s povinnými připomínkovými místy (Ministerstvo financí, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zemědělství, Úřad vlády ČR - OKOM, Úřad vlády ČR - místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace a předseda Rady pro výzkum, vývoj a inovace, Hospodářská komora ČR, Svaz průmyslu), ale také s dalšími oslovenými připomínkovými místy (Komora obnovitelných zdrojů energie, Unie zaměstnavatelských svazů České republiky, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů).

Ačkoli návrh zákona prošel v návaznosti na vypořádání připomínek řadou významných změn, neměli účastníci připomínkového řízení, včetně povinných připomínkových míst, možnost se k tomuto přepracovanému návrhu dále vyjádřit, přestože řada zásadních připomínek zůstala nevypořádána. Není tedy zcela zjevné, zda tento nestandardní postup předkladatele je v souladu s legislativními pravidly vlády.

Rozpory se přitom týkají zásadních ustanovení zejména návrhu novely zákona o podpoře OZE (snaha zavést maximální limity výroby podporované elektřiny s retroaktivní aplikací na již existující projekty - §4 odst. 11, rozšíření institutu tzv. neoprávněného čerpání podpory a zavedení osobního ručení statutárních zástupců výrobce a dalších osob - §51). Za problematickou je třeba označit i snahu o zavedení výjimky pro Energetický regulační úřad ("ERÚ") ze zákona o svobodném přístupu k informacím (zák. č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů), podle které by ERÚ oprávněn podle svého uvážení označit informace z oblasti své činnosti jako tzv. zvláštní skutečnosti, o nichž by neposkytoval žadatelům informace.

II. Připomínky a návrhy změn

Autor novely v závěrečné zprávě RIA uvádí, že novela zákona č. 165/2012 Sb. má za úkol implementovat právo EU a zároveň že nejde nad rámec implementace tohoto práva. Jako relevantní právní předpisy pak uvádí směrnici EP a Rady 2012/27/EU o energetické účinnosti a dále požadavky vyplývající z rozhodnutí o notifikaci zákona č. 165/2012 Sb. u EK v oblasti podpory obnovitelných zdrojů a vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla (KVET). Návrh však neimplementuje závazky vyplývající z rozhodnutí o notifikaci přesně a navíc zavádí řadu opatření, která z dané směrnice ani z notifikace nevyplývají. Nejmarkantnější je tato diskrepance v případě retroaktivní působnosti opatření stanovení maximálního podporovaného množství elektřiny. Rozhodnutí o notifikaci EK („State Aid SA.35177 (2014/NN) – Czech Republic“) přitom výslovně uvádí, že opatření se týkají výroben uvedených do provozu od 1. ledna 2013 dále .

K Závěrečné zprávě o hodnocení dopadů regulace (dále jen Zpráva) je potřebné mít řadu výhrad vyplývajících z nedodržení závazných pravidel RIA, např.:

- chybějící kvantifikace dopadů

- návrh předpokládá, že do celkové maximální výše podpory, na kterou má provozovatel obnovitelného zdroje nárok po dobu životnosti zdroje se započte podpora čerpaná před účinností novely (čl. II odst. 2 návrhu). Tato celková maximální výše podpory za dobu životnosti zdroje však bude vypočtena na základě kritérií, která nebyla v době výstavby zdroje známá. To může vést ke zcela zásadním dopadům na provozovatele, kteří využívají instalovaný výkon ve vyšším rozsahu, než byly minimální hodnoty stanovené vyhláškou č. 475/2005 Sb. Tito provozovatelé tak mohou na základě navrhované novely ztratit nárok na podporu úplně (nebo v podstatně vyšším rozsahu, než zpráva RIA předpokládá). Lze si představit, že návrh může vést k insolvenčním řízením provozovatelů a s tím souvisejícím sporům. Zpráva by tuto skutečnost měla analyzovat a přesvědčivě se s ní vyrovnat.
- Kvantifikace dopadů návrhu na státní rozpočet v řádu miliard Kč sice v souhrnné tabulce uvedena je, není však jasné, na základě jakých údajů a jakých principů výpočtu k ní autor dospěl a co všechno tato kvantifikace zahrnuje. Na str. 32-33 zpráva uvádí rozhodnutí premiéra a místopředsedů vlády o změně systému výběru prostředků na POZE s tím, že bylo rozhodnuto o zvýšení účasti státního rozpočtu na úhradě celkových nákladů na podporu výroby elektřiny z obnovitelných a dalších podporovaných zdrojů. Není ale patrné, na základě jaké analýzy bylo takto rozhodnuto. Kvantifikace dopadů na státní rozpočet také pravděpodobně neodráží deklarované očekávané úspory výdajů ze státního rozpočtu na základě navrhovaného mechanismu maximálního množství podpořené elektřiny (viz str. 40 a 41).

- Kvantifikace dopadů na výrobce elektřiny z podporovaných zdrojů v materiálu zcela chybí. Místo toho autor zařadil tabulku, kde modeloval dopady na základě výkonů z roku 2011. Jak je vysvětleno dále v této zprávě, taková metodika je irelevantní a nelze ji považovat za vyhodnocení dopadů. Důvodem absence vyhodnocení dopadů na dotčené výrobce je pravděpodobně fakt, že toto nelze na základně navržené úpravy provést, neboť parametry, které mají být použity pro výpočet maximálního množství podpořené elektřiny nejsou v návrhu právní úpravy přesně určeny a stávají se součástí široké diskrece Energetického regulačního úřadu. Za příklad lze uvést nedefinovaný pojem „doba zachování minimální výše výkupních cen“. Dopady návrhu na jednotlivé výrobce ani na celé odvětví proto nelze za stávajícího znění návrhu novely zhodnotit. Zcela chybí vyhodnocení dopadů dalších navrhovaných opatření, jako např. neomezené ručení statutárního zástupce vlastníka, provozovatele, nebo dokonce zástupce držitele licence.

- vadná metodika a chybějící analýza

- návrh obsahuje mechanismus omezení maximální výše podpory vyplácené provozovateli zdroje v každém ročním období a též po dobu životnosti zdroje (navrhovaný § 4 odst. 11 zákona a bod 2 čl. II novely). Maximální množství vyplácené podpory se stanoví dle rozhodnutí ERÚ vycházející z technicko-ekonomických parametrů stanovených v době uvedení výroby do provozu. Dopady tohoto opatření vyhodnocuje zpráva modelovou aplikací navrhované úpravy na každou výrobu, přičemž výsledky jsou uvedeny v tabulce, dle které by celkové dopady na provozovatele obnovitelných zdrojů energie při jejich aplikaci na podpory vyplácené v roce 2011 představovaly snížení o zhruba 11%.

K této tabulce nicméně nejsou doplněny bližší detaily, tj. zda je dopad na veškeré výroby stejný anebo je dopad nerovnoměrný, zda je případná výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů alespoň na provozní úrovni zisková bez podpory, a tedy zda nejsou individuální dopady podstatně závažnější než agregované dopady (což ostatně negativně hodnotí i Ministerstvo financí).

Zároveň se jeví, že minimálně v případě některých zdrojů jsou dopady uvedené v tabulce výrazně podhodnocené, když například zdroje využívající vodu, biomasu či bioplyn mohly být ve skutečnosti provozovány (a čerpat podporu) s podstatně vyšším ročním využitím instalovaného výkonu, než byly hodnoty stanovené ve vyhlášce č. 475/2005 Sb. U těchto zdrojů tak nelze vyloučit, že po omezení podpory nebudou moci být dále provozovány, s potenciálními likvidačními důsledky, což ovšem Zpráva nijak neverifikuje.

- Podstatnou metodickou vadou je pak provedení analýzy pouze na roce 2011 (viz str. 40 Zprávy), ačkoli předkladateli musí být zjevné, že přírodní zdroje mají významné meziroční výkyvy (např. u větrné energie cca o 30%) a jediný rok tedy nejen že nemůže být relevantní referencí pro popis problému a analýzu jeho důsledků, ale může vést ke zcela mylným závěrům. Pokud totiž předkladatel návrhu zákona při jeho formulaci vycházel pouze z dat za jediný rok a na jejich základě přistoupil např. ke změnám výpočtu výše vyplácené podpory, pak se zdá být zřejmé, že taková data nemohou být dostatečně reprezentativní a tedy ani nemohou obstát jako podklad změny obecně závazného právního předpisu.

- chybějící zpracování variant

- zcela v rozporu s pravidly RIA je pak oddíl 2. Návrh variant řešení, který se soustřeďuje na požadavky vyplývající z hodnocení směrnice a z rozhodnutí o notifikaci zákona č.165/2012 Sb u Evropské komise, je zcela formální a naprosto pomíjí všechna ostatní opatření a změny, které neuvádí a tedy variantní řešení nezpracovává a neanalyzuje. Jedinou výjimkou je rozpracování variant v případě návrhu nového tarifního modelu pro výběr nákladů na podporu elektřiny nezávislého na množství spotřebované elektřiny (viz str. 31-33), který pracuje se třemi variantami a dopady kvantifikuje.

Jako příklad chybějících alternativních řešení lze použít např. výrazné rozšíření pravomocí ERU (právo zjednat si přístup do obchodních prostor výrobců včetně prohlídek všech materiálů, výjimka ze svobodného přístupu k informacím), které by jistě zasloužily důslednější zdůvodnění a popis variantních řešení.

Obecně lze důvodové zprávě vytknout tvrzení, že zákon nepředpokládá zásadní změny principů podnikání a směřuje k efektivní regulaci a minimalizaci výkladových potíží v zájmu jednoznačného výkladu zákona, ačkoli ve skutečnosti zásadně mění podmínky podpory výroby z OZE, přináší řadu administrativně náročných opatření, přičemž jejich dopady na výrobce nijak neanalyzuje a v některých případech ani nezdůvodňuje. Stejně tak se zpráva nezabývá dopady na státní rozpočet plynoucími z nutnosti pořizovat analýzy, větší administrativní náročnosti a rizika chyb.

Návrh přenechává pravomoci stanovit hodnoty maximálního ročního využití instalovaného výkonu Energetickému regulačnímu úřadu. Vytváří tak prostředí právní nejistoty a dává ERÚ velmi rozsáhlou diskreci, když není zřejmé, na základě jakých kritérií bude ERÚ tyto hodnoty stanovovat. Tuto diskreci je též třeba dát do souvislosti s navrhovanou výjimkou pro ERU z povinnosti postupovat dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jeví se tedy jako potřebné, aby Zpráva reflektovala a vypořádala se v kapitole Korupční potenciál s rizikem široké diskreční pravomoci ERÚ na straně jedné, a možností ERÚ neposkytovat informace o své činnosti na základě zákona o svobodném přístupu k informacím na straně druhé, tedy aby se nevyhýbala zhodnocení rizika neprůhledného rozhodování ERÚ v rámci případných dohod některých výrobců s ERÚ.

Zpráva v souhrnu uvádí, že předložená novela zákona nebude mít žádné sociální dopady. Lze však identifikovat riziko sociálních dopadů v souvislosti se změnou principu výběru nákladů na podporu elektřiny. Zatímco doposud je náklad vybírán v přímé úměře s množstvím spotřebované elektřiny, návrh zavádí princip výběru tarifní částky na přípojně místo, respektive na jistič. Tento princip může přesunout značné náklady z energeticky náročných průmyslových odvětví na domácnosti, což může přinést sociální implikace. S tímto rizikem důvodová zpráva žádným způsobem nepracuje.

Dopady na životní prostředí jsou ve zprávě popsány velmi částečně. Důvodová zpráva zcela opomíjí dva možné negativní dopady. Za prvé: shora popsaná změna systému výběru nákladů na POZE ruší motivační faktor k úsporám spotřeby, protože ruší výběr poplatků v závislosti na spotřebě elektřiny. Za druhé: výše popsaný zaváděný princip maximálního podporovaného množství elektřiny se opírá o metodicky vadné východisko a mění koncept minimálních indikativních hodnot instalovaného výkonu (uváděných ve vyhláškách znaménkem >) na maximální hodnoty výkonu způsobilé k podpoře. Tímto přístupem novela přímo penalizuje instalace, které dosahovaly vyšších výkonů a byly efektivnější, a to za stejných výchozích tržních podmínek, a naopak zvýhodňuje instalace dosahující průměrných či podprůměrných výkonů. Tento princip se nezdá být v souladu s podporou energetické účinnosti a nemotivuje ke zvyšování účinnosti výroben, což autor zcela opomenul uvést.

Společným jmenovatelem Zprávy je opomíjení upřímného popisu a kvantifikace rizika soudních sporů a arbitráží především spojených s retroaktivitou přijímaných opatření. Jak je řečeno výše, lze předpokládat, že ve vyhlášce č. 475/2005 Sb., na kterou se důvodová zpráva odvolává, byly hodnoty ročního využití instalovaného výkonu stanoveny jako minimální, nikoliv jako maximální, jak by se mohlo z návrhu a Zprávy zdát. Provozovatelé zdrojů tedy patrně budou moci namítat, že použití takto stanovených minimálních hodnot jako maximálních s odstupem několika let nemohli předpokládat (a naopak, mohli legitimně kalkulovat s tím, že vyšší využití instalovaného výkonu je vítané, a na základě takových kalkulací rozhodovat o výši investice). Je nezbytné, aby se s tímto rizikem Zpráva vyrovnala.

Opakující se vadou společnou řadě jiných Zpráv je pak neuvedení uplatněných připomínek odborných organizací a asociací, které nejsou povinnými připomínkovými místy, v rámci vypořádání připomínek. Jakkoli není nezbytným cílem vypořádání těmito subjektům vyhovět, názory trhu jsou důležitým vodítkem pro lepší pochopení souvislostí a obsahu návrhu a jejich neuvádění tak dále zamlžuje pohled na dopady regulace.

III. Závěr

Komise RIA nedoporučuje Zprávu ke schválení z důvodů řady výše uvedených závažných výhrad k použitým údajům, metodám jejich analýzy a absentujícímu zdůvodnění řady přijímaných opatření, které v konečném důsledku neumožňují objektivní hodnocení dopadů návrhu zákona na státní rozpočet a dotčené subjekty.

Komise RIA proto žádá přepracování a opětovné projednání závěrečné zprávy RIA na plenárním zasedání Komise RIA. Z tohoto důvodu dále Komise RIA žádá, aby plénum LRV vyčkalo s opětovným projednáním návrhu zákona do doby dopracování závěrečné zprávy RIA a vypracování nového stanoviska Komise RIA.

Vypracoval: Mgr. J. Matoušek

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