

Právní analýza – legislativní nástroje k zajištění útlumu uhlí

Pro Pracovní skupinu č. 2 Uhlé komise zpracovaly

Mgr. Kristína Šabová, kristina.sabova@frankbold.org

Mgr. Laura Haiselová, laura.haiselova@frankbold.org

V Brně dne 20. 1. 2020, rev. 24. 2. 2020

Tento materiál vznikl v rámci činnosti Uhelné komise – poradního orgánu vlády ČR ustaveného usnesením vlády č. 565 ze dne 30. července 2019. **Analýza možných legislativních nástrojů k dosažení útlumu uhlí** byla stanovena jako jeden z úkolů pracovní skupiny č. 2 na jednání dne 5. 12. 2019. Stanovení konkrétního data a způsobu ústupu od uhlí jsou úkolem samotné Uhelné komise, tento dokument pouze popisuje teoretické možnosti způsobu právní úpravy útlumu uhlí a poukazuje na jejich možné výhody či rizika.

Analýza je rozdělena na tři části z hlediska materie, jejichž regulaci bude třeba v souvislosti s ústupem od uhlí zvážit: 1. Ukončení spalování uhlí, 2. Spravedlivá společenská transformace, 3. Bezpečnost dodávek elektřiny. Analýza doporučuje regulaci všech těchto tematických oblastí, neboť při opomenutí některé z nich může být zmařeno naplnění cíle ústupu od uhlí a související transformace.

Právní předpisy potenciálně dotčené útlumem uhlí již **byly popsány** v Právní analýze legislativních možností útlumu uhlí (dále jen „**Analýza dotčených právních předpisů**“),¹ která byla rovněž zpracována na žádost pracovní skupiny č. 2, a byla již této pracovní skupině odevzdána.

Manažerské shrnutí

Legislativní zakotvení ústupu od uhlí obecně může být přijato buď novelizací stávajících právních předpisů, nebo přijetím zcela nového zákona o ústupu od uhlí, který bude v postavení *lex specialis* ke stávající legislativě. Případně lze obě varianty kombinovat. Z hlediska konformity je třeba dodržet požadavek, aby jádro právní úpravy bylo obsaženo přímo v zákoně, a to jak s ohledem na vymahatelnost, tak na požadavky Listiny základních práv a svobod.

V oblasti regulace **spalování uhlí** bude třeba přistoupit ke kategorizaci zdrojů, a to podle některého legitimního a nediskriminačního kritéria (analýza navrhuje konkrétní možnosti). Dále bude třeba přistoupit k legislativnímu ukotvení konečného data, po kterém bude zakázáno spalovat uhlí v jakémkoli spalovacím zdroji. A neméně podstatné je také určení jasného harmonogramu odstavování zdrojů spalujících uhlí tak, aby nebyl až do konečného data udržován stávající stav („business as usual“).

V oblasti **spravedlivé transformace** uhelných regionů lze čerpat inspiraci z Německa, Slovenska či Kanady. Je třeba jednak zajistit sociální zabezpečení stávajících zaměstnanců uhelného průmyslu, odstupné či renty vyplácené těmto zaměstnancům, případně jejich rekvalifikaci a tvorbu nových pracovních míst a udržitelnou hospodářskou transformaci uhelných regionů. Za tímto účelem bude třeba rovněž vytvořit schémata financování transformace, která budou v souladu s evropskými pravidly pro státní podporu.

Zajišťování **bezpečnosti dodávek elektřiny** je již v současnosti široce upraveno jak na národní, tak zejména na evropské úrovni. Posouzení výrobní přiměřenosti a rizikových scénářů probíhá pravidelně na národní i evropské úrovni. Pro rozhodnutí o budoucích právních nástrojích je třeba nejprve analyzovat zda, případně k jakým rizikům může z důvodu útlumu uhlí v ČR docházet. Na základě analýzy se nabízí řada technických řešení, která mohou vyžadovat různé zásahy do legislativy. Analýza popisuje tyto nástroje, vč. kapacitních mechanismů jako řešení pro krajní případy, a to mj. s ohledem na evropská pravidla státní podpory.

¹ Analýza zpracovaná na základě zadání pracovní skupiny č. 2 Uhelné komise ke dni 12. 12. 2019, zpracovatelé: Mgr. Kristína Šabová, Mgr. Laura Haiselová.

1. Ukončení spalování uhlí

Jedním z cílů Uhelné komise je dle čl. 2 odst. 1 bodu 2. Statutu „[a]nalýza možností budoucího odklonu od využití uhlí ve spalovacích zdrojích,“ jejíž součástí je i analýza nástrojů a opatření k dosažení tohoto odklonu. Jako nejefektivnější oblast pro právní regulaci se k dosažení tohoto cíle jeví právě zakotvení zákazu spalování uhlí ve spalovacích zdrojích. Statut Uhelné komise² neomezuje zdroje, kterých se má ústup od uhlí týkat – jedná se tak o velmi různorodou skupinu zařízení, která lze třídit podle různých kritérií.

Zákaz spalování uhlí bude třeba právně zakotvit za pomoci tří **základních elementů**:

- **Konečné datum** zákazu spalování uhlí
- **Kategorizace** zdrojů
- **Harmonogram** útlumu zdrojů pro jednotlivé kategorie

Jak vyplývá z Analýzy dotčených právních předpisů, z ústavněprávního hlediska bude třeba jádro právní úpravy **zakotvit přímo v zákoně**, dílčí podrobnosti mohou být upraveny podzákonným právním předpisem. Z hlediska vymahatelnosti ukončení spalování uhlí je třeba, aby byly povinnosti všech subjektů formulovány jasně a určitě.

1.1. Konečné datum zákazu spalování uhlí

Stanovení tohoto data závisí na rozhodnutí Uhelné komise, která předloží své doporučení vládě ČR. Výstup jednání Uhelné komise bude poté **třeba legislativně ukotvit**, a to pravděpodobně novým samostatným zákonem o útlumu uhlí, který bude k ostatním předpisům upravujícím tuto oblast v postavení *lex specialis*. Varianta přijetí nového samostatného zákona má **řadu výhod**: problematika ústupu od uhlí bude komplexně řešena pohromadě, což povede k **lepší přehlednosti** i **vyšší právní jistotě**. Zároveň se tak zákonodárce vyhne nesystematickým zásahům do řady jiných právních předpisů (to však neznamená, že žádné zásahy do stávající legislativy nebudou nutné). Samostatný právní předpis dále může obsahovat i **ustanovení sjednocující terminologii** týkající se ústupu od uhlí (např. z důvodu kategorizace zdrojů) a může obsahovat **vyjádření cílů zákonodárce** v úvodním ustanovení nebo preambuli.

Lze uvažovat i o legislativním zakotvení **odlišného data útlumu spalování uhlí pro jednotlivé kategorie** zdrojů (viz níže). Zároveň je vhodné konečné datum zákazu spalování doprovodit i o dřívější **datum zákazu stavby a významných investic** do zdrojů spalujících uhlí. U prodlužování životnosti (tedy investic, bez nichž by zařízení nemohlo v souladu s právními předpisy dále pokračovat v provozu) a dalších významných záměrů je třeba především zabránit tomu, aby v případě investic, které se v časovém rámci útlumu uhlí ekonomicky nevyplatí, provozovatelé požadovali jejich finanční kompenzaci.

Ukotvení konečného data zákazu spalování uhlí bude sloužit jako časový strop – poslední časový milník, jehož dosažením dojde k úplnému útlumu uhlí v ČR. **Samotné ukotvení tohoto milníku je však nedostatečné**, neboť při absenci podrobnějšího harmonogramu či klíče k útlumu spalování uhlí by mohlo dojít k udržování stávajícího stavu („business as usual“) až do tohoto konečného data, což by mohlo vést k nárazovému odstavení velkého množství zdrojů.

² Viz: <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/uhelna-komise/2019/9/statut-uhelne-komise.pdf>

1.2. Kategorizace zdrojů spalujících uhlí

Jak bylo řečeno výše, statut Uhelné komise nerozlišuje, na jaké zdroje se má útlum uhlí vztahovat, je tedy třeba **uvažovat o všech kategoriích** těchto zdrojů. Útlum uhlí se může dotknout jak velkých elektrárenských či teplárenských zdrojů, tak malých kotlů v domácnostech či domovních vytopen. Postup útlumu spalování uhlí bude pravděpodobně diferencovaný pro jednotlivé kategorie zdrojů – a to jak s ohledem na jejich odlišnosti, tak z důvodu preference delšího zachování některých zdrojů oproti jiným (např. preference teplárenství oproti kondenzační výrobě elektřiny). V každém případě platí, že kritéria pro kategorizaci zdrojů by měla být **dopředu daná, ukotvená v zákoně, nediskriminační a podložená legitimními důvody**. Analýza navrhuje kategorizaci zdrojů podle různých kritérií, jejich konečný výběr je však na rozhodnutí Uhelné komise, resp. vlády ČR.

Podle **využívaného paliva** lze zdroje rozčlenit do skupin využívajících hnědé uhlí, černé uhlí, případně zařízení s možností spalování kombinace různých paliv. Podle **instalovaného výkonu či jmenovitého tepelného příkonu**, tepelného či elektrického, lze zařízení libovolně členit do skupin dle velikosti.

Podle **stávajícího právního režimu** těchto zařízení, lze identifikovat několik skupin, které již v současnosti podléhají odlišné regulaci. Jedná se o:

- Zařízení s instalovaným **elektrickým výkonem nad 10 kWe**, pro něž je vyžadována licence dle zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „**energetický zákon**“),
- Velká spalovací zařízení o jmenovitém **tepelném příkonu vyšším než 50 MWt**, která podléhají režimu dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen „**zákon o integrované prevenci**“),
- Zařízení o jmenovitém **tepelném příkonu nad 300 MWt** (kategorie I.), resp. 50 MWt (kategorie II.), která podléhají posouzení vlivů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „**zákon o EIA**“),
- Malé kotle o jmenovitém **tepelném příkonu 300 kWt a nižším**, u kterých je již nyní omezena možnost spalování některých tuhých paliv dle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „**zákon o ochraně ovzduší**“).

Podle **převažujícího účelu výroby tepla či elektrické energie** lze zdroje rozdělit na elektrárenské a teplárenské. Za teplárny lze považovat např. zařízení dle definice čl. 35 směrnice č. 2010/75/EU o průmyslových emisích (dále jen „**směrnice o průmyslových emisích**“) - celkový jmenovitý tepelný příkon spalovacího zařízení **nepřesahuje 200 MWt** (ale je vyšší než 50 MWt) a nejméně 50 % užitého tepla vyrobeného daným zařízením, vyjádřeno jako klouzavý průměr za období pěti let, je dodáváno v podobě páry či horké vody do veřejné sítě dálkového vytápění. Do této skupiny tedy nespádají podnikové teplárny ani zdroje, které dodávají teplo pro využití v průmyslu, např. pro výrobu oceli.

Dále lze využít definici § 2 odst. 2 písm. c) energetického zákona, podle které se „zdrojem tepelné energie“ rozumí zařízení včetně nezbytných pomocných zařízení a stavebních částí, v němž se využíváním paliv nebo jiné formy energie získává tepelná energie, která se předává teplotonosné látce. Do této kategorie spadají i průmyslové zdroje tepla.

Z technologického hlediska lze teplárenské a elektrárenské zdroje rozlišit podle konstrukce turbíny. Na jedné straně jde o **kondenzační turbíny**, které jsou používány k výrobě elektřiny, a kondenzační odběrové turbíny, které mohou (ale nemusí) být využity i k výrobě tepla a na druhé straně **parní protitlaké turbíny**, které slouží primárně k výrobě tepla a nemohou vyrábět elektřinu samostatně. Toto rozlišení však v současnosti není právní úpravou reflektováno a vyžadovalo by zakotvení nové

definice teplárny. Zároveň toto rozlišení nereflektuje reálný poměr tepla a elektřiny z daného zdroje. Pro takové dělení lze využít tzv. teplárenský koeficient, který na půdě pracovní skupiny č. 1 Uhlé komise navrhl Svaz průmyslu ČR.

Podle **energetické účinnosti** zdrojů energie lze tyto zdroje seřadit na škále, ze které vyplývá jejich spotřeba paliva na jednotku vyrobené energie. Přípustné hodnoty a způsoby zjišťování energetické účinnosti jsou upraveny ve vyhlášce č. 441/2012 Sb., o stanovení minimální účinnosti užití energie při výrobě elektřiny a tepelné energie) a také v prováděcím rozhodnutí Evropské komise č. 2017/1442, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (dále jen „**Závěry o BAT**“) a v doprovodném Referenčním dokumentu o nejlepších dostupných technikách (dále jen „**BREF**“).³

Vzhledem k **vlivu na životní prostředí a změnu klimatu** lze zařízení třídit dle absolutního množství emisí (tuny za rok) či podle měrných emisí, tedy relativního množství emisí na vyrobenou jednotku energie – zvažovat lze jak skleníkové plyny (tuny CO₂ekv/MWh), tak některé polutanty (NO_x, SO₂, TZL). Dále lze jednotlivé zdroje srovnávat podle vypočtených externalit spojených s jejich provozem.

Z hlediska legitimacy⁴ dělení zdrojů se jeví jako vhodné zejména dělení dle **energetické účinnosti**, resp. dle dopadů na životní prostředí, zejména pokud jde o změnu klimatu. Silný legitimní důvod lze rovněž spatřovat v upřednostnění teplárenských zdrojů před kondenzační výrobou elektřiny, k čemuž se kloní rovněž Státní energetická koncepce (2015). Z praktického hlediska se jeví jako vhodné zcela **vyčlenit kategorii malých domácích kotlů** např. o jmenovitém tepelném příkonu 300 kWt a nižším (dělení dle zákona o ochraně ovzduší).

1.3. Harmonogram útlumu zdrojů

Účelem stanovení závazného harmonogramu útlumu zdrojů spalujících uhlí je předejít situaci, kdy by až do konečného data útlumu uhlí fungovaly všechny spalovací zdroje v současném režimu. Z důvodu postupného nahrazování uhelných zdrojů jejich alternativami a zároveň s ohledem na nutnost urychleného snižování emisí CO₂ k naplnění klimatických závazků ČR a EU je však nezbytné, aby byly zdroje **odstavovány postupně podle určité „útlumové křivky“**.

Tempo, jakým bude k útlumu zdrojů docházet (např. kolik MW instalovaného výkonu bude odstaveno v jednotlivých letech, příp. k jakému snížení emisí CO₂ odstavením dojde), závisí na doporučení Uhlé komise. Tato analýza poukazuje na různé možnosti, jakými lze vybraný způsob útlumu legislativně zakotvit – zároveň je však analýza limitovaná skutečností, že zatím nebyl v rámci jednání Uhlé komise nalezen konsensus na konkrétních kritériích členění zdrojů, ani na tempu jejich útlumu.

Pokud by měly být zdroje odstavovány na základě vlivu na životní prostředí (množství emisí CO₂ nebo jiných) či energetické účinnosti, lze jejich postupný útlum zajistit zavedením **postupně se zvyšujícího standardu výroby elektřiny a tepla**. Tento standard by mohl být upraven zákonem jako nový *de facto* limit, který by musela zařízení splňovat pro další pokračování v provozu po určitém datu. Limit by byl stanoven jako postupně se zpřísnující např. kaskádovitě po dvou letech až do konečného data útlumu uhlí.

Technický způsob zjišťování splnění příslušného environmentálního standardu by mohl být stanoven v příloze zákona či na základě zákona prováděcím právním předpisem. Z procesního hlediska by měl zákon rovněž stanovit, jaký orgán bude kompetenčně odpovědný za dodržení nového standardu

³ Viz Referenční dokument o nejlepších dostupných technikách pro velká spalovací zařízení. Dostupné zde:

https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/BREF/LCP/JRC_107769_LCPBref_2017.pdf

⁴ Právní úprava ústupu od uhlí by měla z hlediska ústavního práva splňovat tzv. test proporcionality: sledovat legitimní cíl za použití vhodných prostředků, které jsou tomuto cíli přiměřené. Legitimitou se rozumí právě vztah k legitimnímu cíli. Viz Analýzu dotčených právních předpisů zpracovanou pro Pracovní skupinu 2 Uhlé komise.

výroby elektřiny. Splnění standardu lze posuzovat např. vzhledem k průměru za zákonem stanovené období. Aby bylo dosaženo odstavení kapacity určené politickým rozhodnutím, lze stanovit také „plovoucí“ hranici emisí tun CO₂/GWh – např. nařídít k určitému datu odstavení zdrojů s nejvyšším parametrem tun CO₂/GWh o celkovém výkonu XY (výsledná hranice tun CO₂/GWh by se tak stanovila spontánně na základě reálných potřeb k naplnění cílů uhelné komise).

Tento postup lze ilustrovat na příkladech Velké Británie a Kanady, kde právní předpisy stanoví závazné limity pro uhlíkovou intenzitu výroby elektřiny (v tunách CO₂ na vyrobenou GWh), přičemž tyto limity nelze splnit při spalování uhlí. Nové limity se na zařízení aplikují postupně ve vlnách.

Nový standard výroby elektřiny a tepla by mohl být zakotven **v novém zákoně**, čímž by se předešlo nesystematickým zásahům do stávající legislativy. Pokud by však měla být zvolena cesta **novelizace stávajících** právních předpisů, lze zvažovat začlenění nového limitu do systému **integrované prevence** (sem však spadají pouze zařízení o jmenovitém tepelném příkonu 50 MWt a vyšším), případně v kombinaci se zákonem o ochraně ovzduší pro menší stacionární zdroje.

Protože při pouhém odstavení kapacity (GW) zdrojů spalujících uhlí může dojít k navýšení a potenciálně až dorovnání původní výroby (TWh) elektřiny skrze navýšení faktoru využití zbývajících zdrojů, bylo by vhodné rovněž zavést omezení v rovině výroby elektřiny. Takové omezení by mohlo být např. formulováno jako zákaz navýšování faktoru využití zbývajících zdrojů nad klouzavý průměr posledních let nebo zastropování absolutního množství emisí CO₂, které by se postupně snižovalo.

Pro mechanismus stanovení konkrétního data, kdy bude uzavřen konkrétní zdroj, se lze inspirovat rovněž v Německu. Z doporučení německé uhelné komise vyplývá rozdílný postup pro černé a hnědé uhlí. Vláda má jednak za úkol **vyjednat s provozovateli hnědouhelných elektráren** konkrétní podobu ústupu od uhlí a ten následně učinit závazným prostřednictvím zákona. Tato možnost však není legislativním nástrojem *stricto sensu* a je zatížena rizikem nedostatečné transparentnosti a předvídatelnosti při vyjednávání, jejím úskalím je také absence schválení ústupu od uhlí zákonodárným sborem. Pokud vyjednávání německé vlády nepovede k přijatelné dohodě do 30. 6. 2020, přijmout pro časové období 2023 – 2030 **autoritativní řešení v podobě právního předpisu**. Takovým právním předpisem by mohl být právě např. zákon upravující nový postupně se zpřísnující standard výroby elektřiny a tepla (viz výše).

Za inspirativní lze považovat také mechanismus odstavování zdrojů spalujících černé uhlí v Německu. Rozhodnutí, které elektrárny na černé uhlí mají být uzavřeny jako první, bude učiněno na základě **výběrového řízení**, v němž mohou provozovatelé nabídnout cenu za vyřazení své elektrárny z provozu. Budou vybrány ty nabídky, které navrhnou nejnižší cenu v poměru k jejich emisím CO₂. Tyto elektrárny budou podpořeny postupně klesajícími prémiei za dobrovolné vyřazování z provozu do roku 2030. U obou řešení zvolených v Německu je velmi podstatný především aspekt pevného stanovení lhůt pro jednotlivé kroky, které má německá vláda za úkol. V případě zdrojů spalujících černé uhlí však rovněž považujeme za podstatné, aby zvolené řešení reflektovalo vývoj cen na trhu s černým uhlím – nemělo by dojít ke stavu, kdy bude provozovatelům vyplácena kompenzace za odstavení zdrojů, jejichž provoz se z ekonomického hlediska již nevyplácí.

V zákoně lze rovněž zakotvit mechanismus, který by **zavazoval vládu** (případně jiný orgán – stávající či nově vytvořený) **periodicky přezkoumávat** stávající plán odstavování konkrétních zdrojů a hledat prostor pro jeho urychlování. Pravomoc vlády revidovat plán odstavování zdrojů by měla směřovat pouze k urychlení harmonogramu, a to s ohledem na možnosti snižování skleníkových plynů a rozvoj nových zdrojů energie. Např. v Německu Uhlenná komise v závěrečné zprávě navrhla, aby bylo konečné datum nezávislými experty periodicky přezkoumáno v letech 2026 a 2029.⁵

⁵ Viz: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/german-commission-proposes-coal-exit-2038>

Jak již bylo řečeno výše, z praktického hlediska se dále jeví jako vhodné vyčlenit jako samostatnou kategorii **malé domácí kotle** a ústup od uhlí u nich řešit zvlášť. U těchto kotlů pouze stačí přidat uhlí do **seznamu zakázaných paliv** dle § 17 zákona o ochraně ovzduší. Případně lze povinnost ukončit spalování uhlí v těchto kotlích stanovit postupně ve vlnách podle environmentálních parametrů těchto kotlů (emisní třídy a ekodesign) nebo jejich stáří, ne však déle než do konečného data útlumu spalování uhlí.

Zákon o ochraně ovzduší již v současnosti v § 17 odst. 5 upravuje zákaz spalování některých pevných paliv (hnědého uhlí energetického, lignitu, uhelných kalů a proplástků) ve stacionárních zdrojích o jmenovitém tepelném příkonu 300 kWt a nižším. Zákaz spalování uhlí v menších (domácích) kotlích by tedy systematicky zapadal do výše citovaného ustanovení, kde by byl pouze rozšířen seznam zakázaných paliv na všechna pevná fosilní paliva (ke konkrétnímu datu, které by bylo určeno z dostatečným předstihem, aby domácnosti měly čas učinit potřebná opatření pro změnu paliva).

Ústup od spalování uhlí a odstavování uhelných elektráren je určitým zásahem do právní jistoty jejich provozovatelů a vlastníků. V úvahu je tedy třeba vzít i **možnost kompenzace předčasného odstavení uhelných zdrojů**. Je však třeba zdůraznit, že z analýzy Principy zahraničních modelů odstavování uhelné kapacity⁶ vyplývá, že poskytování finančních kompenzací provozovatelům odstavovaných zdrojů **je v zahraničí spíše výjimkou**. Některé státy, které rozhodly o ústupu od uhlí, **kompenzace odstavovaným zdrojům vůbec neposkytují**.⁷ Jedná se například o Spojené království, kde byla profitabilita uhelných zdrojů natolik snížena vysokou cenou uhlíku, že kompenzace nejsou nezbytné. Stejně tak zřejmě nebudou poskytovány kompenzace v Řecku, rovněž z důvodu ztrátovosti dotčených společností. Dalším příkladem je Finsko, kde finský ústavní výbor konstatoval, že provozovatelé nemohou legitimně očekávat, že legislativa upravující jejich ekonomickou činnost bude navždy nezměněna.⁸

Pokud se kompenzace uplatňují, často jsou účelově vázány na přechod na nízkouhlíkovou energetiku nebo tvorbu pracovních míst v postižených regionech. V této oblasti se lze inspirovat také v Kanadě, kde jsou finanční prostředky vyplacené provozovatelům jako kompenzace za odstavení zdrojů či ukončení těžby **účelově vázány na projekty přispívající k transformaci dotčených regionů**. Kompenzace by tak mohly být využity k udržení nominálního počtu pracovních míst v regionech či k rozvoji obnovitelných zdrojů energie. Stejně tak se lze v Kanadě inspirovat ve způsobu financování kompenzací – jako zdroj účelově vázaných finančních prostředků zde slouží **uhlíková daň**.

V sousedním Německu se z ústavněprávního hlediska kompenzacemi zabývalo vědecké oddělení spolkového parlamentu (*Wissenschaftliche Dienste*), které ke dni 31. 10. 2018 zpracovalo expertní právní posudek⁹ pro uhelnou komisi. V posudku jsou aplikovány ústavněprávní podmínky, které vymezil Spolkový ústavní soud v rozsudku o phase-outu jaderné energie¹⁰, na odstavování uhelných elektráren. Aby byl při ukončení provozu uhelných elektráren dodržen princip proporcionality, musí zákonodárce v některých oblastech přijmout dostatečná kompenzační opatření. Zejména se jedná o **zákonné vymezení přechodného období** před ukončením provozu elektráren. Kompenzační opatření ve formě finančních kompenzací musí být učiněno pouze ve výjimečných případech ze zvláště

⁶ Analýza zpracovaná na základě zadání pracovní skupiny č. 2 Uhlé komise ke dni 29. 11. 2019, zpracovatelé: Mgr. Kristína Šabová, Mgr. Eliška Beranová, prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

⁷ Viz také Sandbag (2019): Solving the Lessons from four years of coal phase-out policy in Europe. Dostupné online: <https://beyond-coal.eu/wp-content/uploads/2019/12/Sandbag-CoalBook2019-WEB.pdf>.

⁸ Viz: <https://sandbag.org.uk/wp-content/uploads/2019/12/Sandbag-CoalBook2019-WEB-1.pdf>, s. 3 a 22. Stanovisko ve finštině zde: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_55+2018.aspx.

⁹ Wissenschaftliche Dienste: Stilllegung von Kohlekraftwerken. Dostupné online: <https://www.bundestag.de/resource/blob/579426/79b26fd54662407f696a224c9aa1955a/WD-3-360-18-pdf-data.pdf>

¹⁰ BVerfGUrt. v. 06.12.2016, Az.: 1 BvR 2821/11 -, juris

závažných důvodů.¹¹ Omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 14(1) věty druhé německé Ústavy je v zásadě možné bez jakékoliv finanční kompenzace.¹² Stejně tak nárok na finanční kompenzace nevzniká z důvodů změny podmínek provozu zařízení podle zákona o ochraně před znečištěním ovzduší, neboť jednou vydané povolení k provozu elektrárny v sobě nezahrnuje garanci věčného provozu, s ohledem na předvídatelné legislativní a systémové změny v energetice.¹³ V případě starších elektráren, u nichž při odpisech již došlo k amortizaci a investice do nich se tudíž dostatečně zúročily, nepřicházejí z ústavněprávního hlediska žádné finanční kompenzace v úvahu.¹⁴ Nicméně, finanční kompenzační schéma by mělo být navrženo pro individuální případy, pro které by navzdory zákonnému přechodnému období, vyřazení z provozu znamenalo ve srovnání s jinými provozovateli nepřiměřenou ekonomickou zátěž.¹⁵ Aktuální německý návrh zákona o útlumu uhlí (Kohleausstiegsgesetz) provozovatelům nárok na kompenzaci sice přiznává, jak ale vyplývá z výše uvedeného, nečiní ale z důvodu ústavněprávní nezbytnosti, nýbrž na základě politického rozhodnutí. Dále je třeba, aby Uhelná komise při svém rozhodování v této oblasti zvážila **reálný výhled provozu zdrojů** spalujících uhlí po roce 2030 a v dalších letech, které jsou stanoveny jako milníky pro jednotlivé scénáře, kterými se Uhelná komise zabývá. Např. společnost ČEZ, a.s., ve svých plánech počítá v roce 2030 s provozem pouze 3,2 GW instalovaného výkonu uhelných bloků (oproti 6,2 GW v roce 2019).¹⁶ Stejně tak další provozovatelé mají plány pro útlum uhlí a přechod na jiná paliva,¹⁷ které jsou nezávislé na rozhodnutí Uhelné komise a motivované zejména ekonomickým tlakem, zvyšující se cenou emisní povolenky a blížící se účinnosti nových emisních limitů pro ochranu ovzduší.¹⁸

Je tedy možné, že Uhelná komise dospěje k závěru, že legislativní úprava schématu kompenzací není nezbytná. Pokud by kompenzace měla být legislativně ukotvena, bylo by třeba právně upravit titul, na jehož základě by provozovatelé mohli o kompenzaci žádat, dále orgán, který by byl příslušný k vyřízení takové žádosti, lhůtu pro podání žádosti a jasná a předvídatelná pravidla pro způsob výpočtu případné kompenzace. Případnou regulaci kompenzací je třeba zkoumat rovněž z hlediska souladu s pravidly vnitřního trhu EU. Jakýkoli kompenzační plán by měl být notifikován Evropské komisi, která bude posuzovat jeho soulad se Smlouvou o fungování EU. Konkrétně bude Evropská komise zkoumat především přiměřenost kompenzací tak, aby nedošlo k překompenzacím – ČR by tak musela demonstrovat, že poskytnuté kompenzace nepřevyšují ušlý zisk provozovatele z důvodu odstavení zařízení.¹⁹

¹¹ BVerfGUrt. v. 06.12.2016, Az.: 1 BvR 2821/11 -, jurisRn. 260.

¹² Obdobně srov. čl. 11 odst. 3 české listiny základních práv a svobod.

¹³ BVerwGNVwZ 2009, S. 1442; Klinski: Klimaschutz versus Kohlekraftwerke – Spielräume für gezielte Rechtsinstrumente, NVwZ 2015, S. 1475.

¹⁴ Srov. Bruch/Greve: Atomausstieg 2011 als Verletzung der Grundrechte der Kernkraftwerksbetreiber?, DÖV 2011, S. 798 f.

¹⁵ Klinski: Juristische und finanzielle Optionen der vorzeitigen Abschaltung von Kohlekraftwerken, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, März 2015, S. 40; dostupné online: http://institut-ina.de/wp-content/uploads/2015/09/2015_09_Klinski-Rechtsgutachten-Kohlausstieg-IZES-Studie.pdf.

¹⁶ https://www.cez.cz/webpublic/file/edee/ospol/fileexport-s/pro-investory/informacni-povinnost-emitenta/2019-10/vnitri-informace-cez-031-2019_uhelna-energetika_v_cr.pdf

¹⁷ Např.: Teplárna Příbram – přechod na biomasu a štěpku (<https://www.e15.cz/byznys/prumysl-a-energetika/skupina-energofuture-dokoncilu-prevzeti-pribramske-teplarenske-1360293>), Teplárna Otrokovice – nový kotel na zemní plyn (https://www.technickytydenik.cz/rubriky/archiv/teplarna-otrokovice-ekologizuje-vy-robu_42857.html), Teplárna Písek – nový kotel na biomasu (https://pisecky.denik.cz/zpravy_region/pisek-pomuze-teplarne-s-uverem-bude-rucit-20190423.html), atd.

¹⁸ Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2017/1442 ze dne 31. července 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU pro velká spalovací zařízení.

¹⁹ Viz: Sustainable Europe Investment Plan: European Green Deal Investment Plan. Brussels, 14.1.2020 COM(2020) 21 final, část 4.3.4.

2. Spravedlivá transformace spojená s ústupem od uhlí

Jedním z úkolů Uhelné komise je rovněž „[kvantifikace] nákladů a dopadů odklonu a strukturální změny regionů zejména: vyvolané náklady politiky zaměstnanosti; vyvolané náklady v návazné energetické infrastruktuře; dopady na zranitelné zákazníky (spotřebitele elektřiny a tepla); náklady spojené s kompenzačními opatřeními pro dotčené regiony (v úzkém provázání s programem RE:START).“²⁰ V souvislosti se strukturálními změnami v regionech a související spravedlivou transformací těchto regionů je třeba přijmout odpovídající legislativu. Škála právních nástrojů, jak lze tohoto cíle dosáhnout, je velmi široká a jednotlivé nástroje lze samozřejmě různě kombinovat k dosažení spravedlivé transformace.

Stejně jako v předchozích částech analýzy se i zde nabízí možnost přijetí nového zákona o spravedlivé transformaci (buď jako součást komplexního zákona o útlumu uhlí v České republice, nebo samostatně), který by byl v postavení *lex specialis* k obecným předpisům upravujícím sociální zabezpečení a zaměstnanost. Touto cestou se ostatně vydává i Německo.

2.1 Inspirace ze zahraničí

V oblasti strukturálních změn v regionech a mírnění sociálních dopadů ústupu od uhlí lze jako příklad využít **řešení přijatá německou Uhelnou komisí**. Výstupem jejího jednání jsou následující doporučení vládě:

- Přijmout zákon, který umožní pro časové období 20 let vyplácet ročně 1,3 miliardy Eur na určené politiky týkající se **strukturální proměny v postižených regionech** a současně 0,7 miliardy Euro ročně na související dosud nevymezené projekty,
- Do roku 2021 **přijmout Akční plány (Sofortprogramme)**, podle kterých budou financovány projekty strukturální politiky a soukromé investiční pobídky v postižených regionech,
- **Zaměstnancům od 58 let**, kteří vinou ústupu od uhlí ztratí zaměstnání, **poskytnout rentu**, která jim umožní důstojný život až do doby, než získají nárok na starobní důchod,
- Vytvořit alespoň **5000 nových pracovních míst** ve státní správě na spolkové i zemské úrovni (pouze v postižených regionech),
- Poskytnout postiženým **regionům finanční podporu** (cca 1,5 miliardy Eur) na výstavbu nové infrastruktury (železnice, obnova měst postižených těžbou).

Dále se lze inspirovat opatřeními přijatými v oblasti spravedlivé transformace **na Slovensku**, kde je kladen menší důraz na rekvalifikaci a vytváření nových pracovních míst. Naopak je zde akcentována možnost předčasného důchodu, na který by mělo dosáhnout 45 % propuštěných horníků, a odstupného, které bude vyplaceno všem propuštěným zaměstnancům.

Z německého a slovenského vzoru je patrné, že spravedlivá transformace vyžaduje úpravu několika základních oblastí: 1) **politika a financování strukturální přeměny postižených regionů z centrální úrovně**, 2) **finanční podpora samotných regionů** a 3) **podpora jednotlivců v současnosti závislých na uhelném průmyslu**.

²⁰ Viz Statut Uhelné komise, čl. 2 odst. 1 bod 2. <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/uhelna-komise/2019/9/statut-uhelne-komise.pdf>

2.2 Legislativní nástroje použitelné v českém právním prostředí

Úvodem je třeba zmínit, že financování spravedlivé transformace nemusí být pouze otázkou národních finančních prostředků. Naopak, je důležité využít **dostupných evropských fondů**, které nabízí prostředky pro tyto účely. Jde jednak pro Modernizační fond zřízený na základě směrnice č. 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (EU ETS), v jehož rámci by měly být regiony postižené těžbou uhlí zvýhodněny. Dále je k dispozici řada evropských strukturálních fondů. Inspiraci pro financování lze čerpat také na Slovensku, kde byl Akční plán rozvoje Horní Nitry, který cílí i na oblast spravedlivé transformace vypracován na základě **investiční smlouvy s Evropskou komisí**.²¹

V první oblasti je tedy třeba zákonem **vytvořit speciální fond** pro financování této strukturální přeměny, případně tuto agendu včlenit do **některého ze stávajících státních fondů**. V rámci regulace tohoto fondu bude třeba zajistit mimo jiné jeho transparentní správu. Dále je třeba vytvořit jasný, konkrétní a časově ukotvený **plán strukturální přeměny**, podle kterého budou financovány jednotlivé projekty a záměry v postižených regionech.

V druhé oblasti, v rámci podpory postižených regionů, je možné postupovat např. **v rámci stávajícího programu RE:START**, jehož Akční plány slouží k určení opatření, pro která je možné dále čerpat dotace – tyto plány by měly být přizpůsobeny doporučením Uhlé komise k zajištění urychleného útlumu uhlí v ČR. Dále lze upozornit na možnost čerpání finančních prostředků skrz **Platformu pro regiony procházející transformací**.

Financování spravedlivé transformace může být, jak bylo zmíněno výše, provedeno částečně také skrze kompenzace provozovatelům spalovacích zařízení a těžařských společností za předčasné ukončení činnosti. Např. v Kanadě a na Slovensku jsou **finanční kompenzace účelově vázány** právě na projekty související se spravedlivou transformací postižených regionů. Zdrojem těchto financí může být uhlíková daň.

Na tomto místě je třeba zmínit, že podpora regionů je státní podporou ve smyslu Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Jako taková může být s pravidly vnitřního trhu slučitelná, neboť se jedná o případ podpory dle čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU: „*podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností, jakož i rozvoji regionů uvedených v článku 349 s ohledem na jejich strukturální, hospodářskou a sociální situaci.*“ Podporu je tedy třeba dle čl. 108 odst. 3 SFEU notifikovat k Evropské komisi k posouzení, zda je slučitelná s vnitřním trhem. Podpora musí splňovat podmínky dle **Pokynů k regionální státní podpoře na období 2014–2020** (2013/C 209/01), tedy zejména cíl společného zájmu, potřeba a vhodnost státní podpory, transparentnost a proporcionalita. Pro období po roce 2020 mohou být stávající Pokyny Evropské komise aktualizovány a změněny.

Ve třetí oblasti si lze představit rozličné **způsoby podpory zaměstnanců**. Na jedné straně jde o vytváření **nových pracovních míst** v postižených regionech (k němuž může přispět aktivita v rámci prvních dvou oblastí). Dále se nabízí i podpora **pracovní mobility** zaměstnanců. Dále může jít o **podporu rekvalifikace** a její financování. Případně, jako je tomu v Německu, o **poskytnutí renty** starším zaměstnancům tak, aby s ní přečkali zbývající dobu do důchodového věku. Německá hranice 58 let pro poskytnutí renty se však jeví poměrně arbitrární a v českém prostředí by bylo třeba zkoumat konkrétní data o důchodovém věku současných zaměstnanců uhelného průmyslu a možnostech jejich pracovního uplatnění.

²¹ Viz: <http://www.zivotpouhli.sk/images/akcny%20plan/vlastnymat.pdf>

3. Zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny

Vzhledem k tomu, že útlum spalování uhlí v ČR bude nutně spojen s postupným odstavením významné výrobní kapacity, nabízí se úvahy, jakým způsobem je možné legislativně zajistit bezpečnost dodávek elektřiny. Tato problematika se skládá ze dvou dílčích problémů – jednak jde o **zajištění dostatečné výrobní kapacity** tak, aby mohla být v průběhu celého roku pokryta poptávka, a dále se jedná o **zajištění stability elektrizační soustavy**, která musí při nárůstu podílu intermitentních zdrojů elektřiny čelit významnějším výkyvům ve výrobě elektřiny.

Řešení obou problémů v žádném případě **není pouze otázkou právní** – naopak, pro zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny bude třeba primárně provést důkladné posouzení různých variant energetického mixu po odstavení uhelných zdrojů. Na základě tohoto posouzení bude třeba realisticky stanovit rizika a problémy, kterým může trh s elektřinou čelit. Teprve pro takto konkrétně určená rizika hledat technická a poté i právní řešení. Níže uvedené možnosti jsou proto pouze teoretickými návrhy, jakými směry by se za jakých okolností mohla právní úprava ubírat. Výhodou řízeného útlumu uhlí je, že změny v energetickém mixu jsou plánované a lze tak efektivně předcházet rizikům nedostatečné výrobní přiměřenosti.

Nadto je třeba podotknout, že ani v současnosti není otázka energetické bezpečnosti právem nedotknuta. Již za současné právní úpravy na úrovni ČR a zejména na úrovni EU jsou jasně stanovena pravidla a ochranné mechanismy, které mají předcházet problémům v této oblasti. Případná nová právní opatření k zajištění energetické bezpečnosti by tak měla rovněž systematicky zapadat do aktuálního právního rámce.

3.1 Současná právní úprava na národní úrovni

Pro zajištění spolehlivého provozu elektrizační soustavy s ohledem na provoz v rámci propojených elektrizačních soustav energetický zákon upravuje tzv. **systémové služby**, které zajišťuje provozovatel přenosové soustavy. K poskytování systémových služeb mohou přispívat i fyzické nebo právnické osoby, jejichž zařízení jsou připojena k elektrizační soustavě, a to poskytováním tzv. **podpůrných služeb**. Aktivací podpůrných služeb, na vyrovnávacím trhu s regulační energií nebo ze zahraniční přenosové soustavy provozovatel přenosové soustavy získává tzv. **regulační energii**, která pomáhá udržovat spolehlivý provoz elektrizační soustavy.²²

Podpůrné služby se dělí na dva typy: **služby výkonové rovnováhy** (SVR), které se používají k zajištění rovnováhy mezi výrobou a spotřebou a **ostatní podpůrné služby** (Nefrekvenční služby), které se využívají k zajištění kvality napětí a provozu přenosové soustavy.²³ Poskytovatelé podpůrných služeb jsou vybíráni na základě otevřeného a nediskriminačního postupu. Za poskytování podpůrných služeb jim náleží smluvní odměna.

Relevantní právní úpravu obsahuje rovněž zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále jen „**krizový zákon**“). Podstatné je zejm. oprávnění Ministerstva průmyslu a obchodu přijímat **opatření k zachování celistvosti energetických soustav** s cílem urychleného obnovení všech důležitých funkcí kritické infrastruktury v energetice podle § 12a citovaného předpisu.

²² Viz § 2 odst. 2 písm. a) energetického zákona.

²³ Pro více informací viz webové stránky provozovatele přenosové soustavy: <https://www.ceps.cz/cs/podpurne-sluzby>.

Jako relevantní podzákoný právní předpis lze zmínit vyhlášku č. 80/2010 Sb., o stavu nouze v elektroenergetice a o obsahových náležitostech havarijního plánu.

Za zmínku v této souvislosti stojí rovněž připravovaná legislativa. Předně jde o novelu energetického zákona,²⁴ která byla v prosinci 2019 podruhé předložena k projednání Legislativní radě vlády. Zmíněná novela upravuje postavení **nového subjektu, agregátora**, který bude sdružovat zatížení nebo vyrobenou elektřinu od více zákazníků nebo výrobců elektřiny za účelem účasti na trhu s elektřinou, trhu s podpůrnými službami nebo pro řízení odchylek.

Pro právní úpravu podpůrných služeb, případně dalších mechanismů k zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny je však ještě podstatnější chystaný **nový energetický zákon**, jehož věcný záměr by měl být Ministerstvem průmyslu a obchodu předložen vládě v první polovině roku 2020.²⁵ K přípravě věcného záměru již byla ustanovena pracovní skupina, zpracovatelům této analýzy však zatím nejsou známy podrobnosti ohledně zvažované právní úpravy zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny.

Z hlediska zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny je významná také novela zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále jen „**zákon o POZE**“),²⁶ která byla v listopadu 2019 předložena k projednání Legislativní radě vlády. Tato novela upravuje nové schéma podpory obnovitelných zdrojů energie. Podpora obnovitelných zdrojů je významná pro překonání stagnace instalovaného výkonu obnovitelných zdrojů energie v ČR a tedy i pro zajištění dostatečného instalovaného výkonu výroben elektrické energie v budoucnosti.

Z hlediska koncepčních dokumentů je třeba zmínit Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu (*National Energy and Climate Plan*, dále jen „**NECP**“), který byl vládou schválen 13. ledna 2020.²⁷ NECP (str. 119) zmiňuje možnou potřebu vyčlenění tzv. „strategické rezervy“ pro období 2025-2035, a to právě s ohledem na „*postupný útlum konvenčních zdrojů spalujících fosilní paliva*.“ Dále NECP uvádí (str. 119), že „*[p]řípadná strategická rezerva bude stanovena, respektive vymezena zákonem, kterému bude předcházet hodnocení dopadů tohoto opatření. Nastavení a parametry strategické rezervy jsou již nyní diskutovány na úrovni specificky zaměřené pracovní skupiny*.“ Nastavení strategické rezervy by mělo vycházet z legislativních požadavků stanovených zejména nařízením (EU) 2019/943 (viz níže). Bylo by vhodné, aby se **členové Uhelné komise** za účelem informovaného rozhodování mohli **seznámit s výstupy zmíněné pracovní skupiny**, stejně jako s **parametry připravovaného věcného zákona nového energetického zákona**.

3.2 Současná právní úprava na úrovni EU

Politika EU v oblasti energetiky má podle čl. 194 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „**SFEU**“) za cíl mj. zajistit fungování vnitřního trhu s energií a **zajistit bezpečnost dodávek energie v Unii**. Pro dosažení těchto cílů Evropský parlament a Rada přijímají opatření legislativním postupem. Členským státům zůstává kompetence v souladu s evropským právem stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů a zvolit konkrétní podobu energetického mixu. Je tedy patrné, že v oblasti zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny je třeba **vždy vycházet z evropského právního rámce**, zatímco pro řešení na národní úrovni je spíše omezený prostor.

Spolupráce sousedních států a provázanost elektrizačních soustav v rámci EU je pro zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny klíčová. Na úrovni EU upravuje bezpečnost dodávek elektřiny

²⁴ PID: KORNB6CFJNO2, identifikační číslo předkladatele (MPO): MPO 81656/18/41100/01000.

²⁵ Viz např.: <https://oenergetice.cz/energetika-v-cr/ministerstvo-prumyslu-chysta-zcela-novy-energeticky-zakon>.

²⁶ PID: KORNBFBXP4C, identifikační číslo předkladatele (MPO): MPO 81656/18/41100/01000.

²⁷ Viz <https://www.mpo.cz/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/vnitrostatni-plan-ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu--252016/>.

především nařízení č. 2019/941 o rizikové připravenosti v odvětví elektroenergetiky a o zrušení směrnice 2005/89/ES (dále jen „**nařízení o rizikové připravenosti**“). Nařízení o rizikové připravenosti upravuje „*pravidla pro spolupráci členských států s cílem předcházet elektroenergetickým krizím, připravovat se na ně a zvládat je v duchu solidarity a transparentnosti a v plném souladu s požadavky konkurenceschopného vnitřního trhu s elektřinou.*“ (viz čl. 1 tohoto nařízení)

V rámci nařízení o rizikové připravenosti jsou upraveny povinnosti celé řady subjektů. Na národní úrovni mají být do 5. ledna 2020 stanoveny odpovědné národní orgány, které jsou koordinovány Agenturou pro spolupráci energetických regulačních orgánů (dále jen „**ACER**“). Evropská síť provozovatelů přenosových soustav elektřiny (dále jen „**ENTSO-E**“) podle nařízení o rizikové připravenosti připravuje **scénáře elektroenergetických krizí pro jednotlivé regiony** (čl. 6 nařízení). Tyto scénáře by měly být hotové nejpozději v září 2020 a měly by být každé čtyři roky aktualizovány.

Nařízení o rizikové připravenosti zároveň stanoví postup **zjišťování rizik na národní úrovni** – na základě tohoto postupu odpovědný národní orgán ve spolupráci s provozovatelem přenosové soustavy, provozovatelem distribuční soustavy, regulačními orgány, atd., připravuje **vnitrostátní scénáře elektroenergetických krizí** (čl. 7 nařízení). Tyto scénáře by měly být členskými státy zpracovány během roku 2021. V návaznosti na krizové scénáře mají členské státy povinnost zpracovat **plán rizikové připravenosti** (čl. 11 nařízení), a to do ledna 2022. Plány rizikové připravenosti obsahují opatření k předcházení rizikových scénářů a podléhají schválení Evropské komise a každé dva roky jsou ověřovány za pomoci simulací.

Povinnost ENTSO-E posuzovat zdrojovou přiměřenost na úrovni EU a možnost členských států provádět posouzení zdrojové přiměřenosti na národní úrovni je rovněž upravena nařízením č. 2019/943 o vnitřním trhu s elektřinou (dále jen „**nařízení o vnitřním trhu s elektřinou**“). Na základě tohoto nařízení členské státy, u nichž byly zjištěny potíže se zdrojovou přiměřeností, v rámci procesu státní podpory vypracují a zveřejní prováděcí plán obsahující harmonogram pro přijetí opatření k odstranění veškerých zjištěných narušení regulačního rámce a selhání trhu.

V rámci regionální spolupráce na zajištění dodávek elektřiny lze zmínit členství ČR v iniciativě „**Electricity Neighbours**“, jejímiž dalšími členy jsou Německo, Francie, Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Dánsko, Itálie, Norsko, Švédsko a Polsko. Tato iniciativa zdůrazňuje důležitost vnitřního trhu jako nejvýhodnějšího ekonomického prostředku pro zajištění bezpečnosti dodávek.²⁸

Dílí závěr:

Lze tedy shrnout, že již v současnosti je **identifikace a předcházení rizikovým stavům v energetice rozsáhle upravena**. Mechanismy, které jsou v této oblasti zavedeny zejména evropským právem, pomáhají efektivně vyhodnocovat vývoj množství a složení výrobní kapacity a přijímat vhodná opatření k zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny v ČR i v celé EU. V současnosti jsou za účelem zajištění stability dodávek elektřiny provozovatelem přenosové soustavy využívány tzv. podpůrné služby, případně i další mechanismy získávání regulační energie. Případné další právní nástroje využitelné k zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny by měly respektovat a doplňovat současný (zejm. evropský) právní rámec.

²⁸ Viz Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu (listopad 2019), str. 132.

3.3 Další možné způsoby regulace

Nástrojem, který je v některých zemích EU i ve světě využíván k zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny jsou tzv. **kapacitní mechanismy** (*Capacity remuneration mechanisms – CRM*). Kapacitní mechanismy spočívají v platbách provozovatelům výroben elektřiny nikoli za vyrobenou energii (MWh), ale za poskytovanou instalovanou kapacitu (MW). Nařízení o vnitřním trhu s elektřinou definuje kapacitní mechanismy jako „*dočasné opatření pro zajištění dosažení nezbytné úrovně zdrojové přiměřenosti odměněním zdrojů za jejich dostupnost, jiné než opatření týkající se podpůrných služeb nebo řízení přetížení.*“

Koncepční zásady kapacitních mechanismů upravuje také nařízení o vnitřním trhu s elektřinou, které je účinné od 4. července 2019.²⁹ Podle tohoto nařízení by měly být kapacitní mechanismy obecně **pouze dočasné**,³⁰ výběr poskytovatele kapacity probíhá v transparentním, nediskriminačním a konkurenčním řízení. Kapacitní mechanismus musí být **otevřený účasti všech zdrojů**, které jsou schopny poskytnout požadovaný technický výkon, včetně ukládání energie a řízení poptávky.

Nařízení stanoví rovněž specifické požadavky na kapacitní mechanismus navržený jako **strategická rezerva** (tedy soustředěný pouze na část výrobní kapacity).³¹ Zdroje ve strategické rezervě především musí být drženy mimo trh alespoň po celé smluvní období. Pokud jde o požadavky na ostatní kapacitní mechanismy (tedy ty, které nejsou koncipovány jako strategická rezerva), musí být především zajištěno, že cena placená za dostupnost automaticky klesne na nulu, lze-li předpokládat, že úroveň dodané kapacity bude odpovídat úrovni požadované kapacity.³²

Nařízení o vnitřním trhu s elektřinou zároveň stanoví omezení pro všechny typy kapacitních mechanismů z hlediska emisí CO₂:

*„výrobní kapacity s emisemi CO₂ z fosilních paliv **vyššími než 550 g na kWh elektřiny**, které **zahájily komerční výrobu dne 4. července 2019 nebo později**, nesmějí nejpозději od tohoto dne v rámci kapacitního mechanismu být zařazovány ani obdržet platby ani závazky k dalším platbám;*

*výrobní kapacity s emisemi CO₂ z fosilních paliv **vyššími než 550 g na kWh elektřiny** a zároveň s emisemi CO₂ z fosilních paliv vyššími než 350 kg na instalovaný kW elektrického výkonu v ročním průměru, které zahájily komerční výrobu **před 4. červencem 2019**, nesmějí nejpозději **od 1. července 2025** v rámci kapacitního mechanismu být zařazovány ani obdržet platby ani závazky k dalším platbám.“³³*

Z účasti v kapacitních mechanismech od 1. července 2025 jsou tak v podstatě vyloučeny zdroje spalující hnědé a černé uhlí. Omezení pro účast v kapacitním mechanismu na základě emisí CO₂ na národní úrovni může být i přísnější, např. dle nových investičních pravidel Evropské investiční banky (EIB Energy Lending Policy) tato instituce podpoří pouze projekty, jejichž emise nepřesahují 250 g CO₂ na kWh vyrobené elektřiny.³⁴ Z hlediska omezení účasti v kapacitních mechanismech lze zvážit i **další**

²⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/943 ze dne 5. června 2019 o vnitřním trhu s elektřinou (Text s významem pro EHP.) PE/9/2019/REV/1, čl. 22.

³⁰ Viz čl. 22 odst. 1 písm. a) nařízení o vnitřním trhu s elektřinou.

³¹ Viz čl. 22 odst. 2 nařízení o vnitřním trhu s elektřinou.

³² Viz čl. 22 odst. 3 nařízení o vnitřním trhu s elektřinou.

³³ Viz čl. 22 odst. 4 nařízení o vnitřním trhu s elektřinou.

³⁴ EIB Energy Lending Policy, s. 32 – dostupné online: <https://www.eib.org/en/publications/eib-energy-lending-policy.htm>.

technické parametry, např. schopnost uvést zdroj do provozu v určitém časovém limitu. Např. zdroje zařazené v německé kapacitní rezervě (*Kapazitätsreserve*) musí být **schopné najet do 12 hodin**.³⁵

Dále třeba uvést, že všechny kapacitní mechanismy musí být odůvodněny selháním trhu či energetické strategie. Neexistuje presumpce, že by všechny státy nezbytně potřebovaly zavést kapacitní mechanismus k zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny – naopak dle Evropské komise jeho zavedení by mělo předcházet důkladné posouzení problému a **zvážení jiných efektivních řešení**, která méně zasahují do trhu s elektřinou.³⁶ Ze zahraničních zkušeností je patrné, že kapacity požadované a kontraktované v rámci kapacitních mechanismů se nemusí vždy realizovat, čímž je **oslabena efektivnost celého systému** kapacitních mechanismů.³⁷

Evropská komise k zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny navrhuje jako **vhodnější, méně radikální, řešení** např.: zefektivnění organizace krátkodobých trhů s elektřinou, větší zapojení spotřebitelů do trhu s elektřinou a posílení mechanismů řízení poptávky (*demand-side management*), zlepšení legislativního rámce pro účast bateriových úložišť a prohloubení regionální spolupráce a propojitelnosti (interkonektivity) mezi státy.³⁸ Kapacitní mechanismy by měly být přijaty až jako poslední možné řešení, pokud ta mírnější selžou.³⁹ Ať už ale státy zvolí jakékoli řešení pro zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny, toto řešení by mělo být průběžně přezkoumáváno s ohledem na nezbytnost dalšího trvání.⁴⁰

Vzhledem k tomu, že kapacitní mechanismy spadají do rámce státní podpory z hlediska práva EU, je třeba se při jejich navrhování zabývat zejména souladem s Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky (*Guidelines on State aid for environmental protection and energy*, dále jen „**EEAG**“).⁴¹ EEAG jsou přijaty pro období 2014-2020, přičemž Evropská komise může jejich účinnost buď prodloužit, nebo tato pravidla revidovat – tento proces je naplánován na druhou polovinu roku 2020.⁴² Konkrétně se na kapacitní mechanismy vztahuje část 3.9 EEAG – Podpora na přiměřenost výroby.

Podle části 3.9.1 EEAG je třeba, aby podpora přispívala k **cíli společného zájmu**. Pro splnění tohoto kritéria je třeba demonstrovat, že stát čelí skutečnému riziku z hlediska výrobní přiměřenosti. Podle odst. 220 EEAG je třeba zkoumat, zda podpora na přiměřenost výroby není být **v rozporu s cílem**

³⁵ Pro více informací viz:

https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Energy/Companies/SecurityOfSupply/NetworkSecurity/Network_security_node.html?sessionId=CC74E28975DF34B1782DF9D0AABA9E85.

³⁶ Communication from the Commission, 'Launching the public consultation process on a new energy market design' COM(2015) 340 final; Commission, 'Final Report of the Sector Inquiry on Capacity Mechanisms' COM(2016) 752 final (Final Report), s. 3.

³⁷ Viz Susanna Twidale, 'Blow to 800 million pound Trafford gas plant as Britain withdraws subsidy' *Reuters* (5 July 2016). Dostupné online: <https://www.reuters.com/article/uk-britain-power-carlton-power/blow-to-800-million-pound-trafford-gas-plant-as-britain-withdraws-subsidy-idUKKCN0ZL20Q>.

³⁸ Viz např.: Commission, 'Impact Assessment of the Market Design Initiative—Staff Working Document' SWD (2016) 410 final. Viz také HANCHER, Leigh a Christoph LEICHMANN, 2018. Capacity Mechanisms and AuctionsIn: HANCHER, Leigh, Adrien DE HAUTECLOQUE a Francesco Maria SALERNO. *State aid and the energy sector*. Portland, Oregon: Hart Publishing, s. 222. ISBN 9781509913688.

³⁹ Viz např. preambuli nařízení o vnitřním trhu s elektřinou, odst. 45: „Před zavedením kapacitního mechanismu by členské státy měly posoudit narušení regulačního rámce, která prohlubují související potíže v oblasti zdrojové přiměřenosti. Členské státy by měly dále mít povinnost přijímat opatření pro odstranění zjištěných narušení a měly by přijmout harmonogram jejich provádění. Kapacitní mechanismy by měly být zavedeny pouze k řešení těch potíží se zdrojovou přiměřeností, které nelze vyřešit odstraněním těchto narušení.“

⁴⁰ Communication from the Commission, 'Launching the public consultation process on a new energy market design' COM(2015) 340 final; Commission, 'Final Report of the Sector Inquiry on Capacity Mechanisms' COM(2016) 752 final (Final Report), s. 17-18.

⁴¹ Tyto pokyny byly stanoveny na období 2014-2020 a zatím není jasné, zda budou pro další období zásadně měněny. Jde o sdělení Komise č. 2014/C 200/01. Dostupné zde: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=OJ:JOC_2014_200_R_0001.

⁴² Viz: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-6600267_en.

postupného odstranění dotací poškozujících životní prostředí, včetně dotací na fosilní paliva. „Členské státy by proto měly v první řadě zvážit alternativní způsoby zajištění přiměřenosti výroby, které nemají nepříznivý dopad na cíl spočívající v postupném odstranění dotací poškozujících životní prostředí nebo hospodářství, např. by měly usnadnit opatření k řízení poptávky a zvýšit propojovací kapacitu.“⁴³ Zároveň by měl být jasně definován cíl kapacitního mechanismu a důvod jeho zavedení v souladu s pravidelnými analýzami výrobní přiměřenosti, které provádí ENTSO-E.

Podle části 3.9.2 EEAG je třeba prokázat **nezbytnost státního zásahu**. K tomu je třeba jasná analýza a kvantifikace příčiny problémů s výrobní přiměřeností. Zároveň musí stát prokázat, že alternativní, méně rušivá, řešení by nebyla schopná dosáhnout požadovaného cíle. Na základě části 3.9.3 EEAG je třeba posoudit **vhodnost schématu podpory** – podle EEAG by měla být poskytována podpora pouze na službu dostupnosti poskytovanou výrobcem a neměla by zahrnovat odměnu za prodej elektřiny, tj. odměnu za každou prodanou MWh.

Podle částí 3.9.4 a 3.9.5 EEAG je třeba zajistit **motivační účinek** podpory a **přiměřenosti podpory**. Míra návratnosti za účast v kapacitním mechanismu by měla být přiměřená, tedy taková, jaké lze dosáhnout prostřednictvím soutěžního nabídkového řízení na základě jasných, transparentních a nediskriminačních kritérií, které účinně sleduje vymezený cíl. A nakonec dle části 3.9.6 je třeba provést „vyvažovací test“ a zajistit zabránění vzniku nežádoucích negativních účinků na hospodářskou soutěž a obchod. Nežádoucím účinkům lze zabránit zejména zavedením soutěžního systému (aukce) a zahrnutím demand-side response (řízení na straně poptávky), propojovací kapacity a akumulace energie do systému kapacitních mechanismů. Žádoucí je rovněž umožnění účasti provozovatelů ze sousedních zemí za předpokladu, že je k dispozici dostatečná kapacita pro přenos elektřiny.

V rámci kapacitních mechanismů lze rozlišovat **různá schémata podpory**. Podle subjektu, který má povinnost uzavírat kapacitní kontrakty s dodavateli energie lze rozlišit **centralizovaný a decentralizovaný systém**. V prvním případě kapacitní kontrakty uzavírá jeden subjekt na celostátní úrovni (typicky provozovatel přenosové soustavy – např. ve Švédsku, Finsku nebo Velké Británii). Ve druhém případě je vícero subjektů, kteří mají povinnost pokrýt poptávku ve svém regionu (typicky maloobchodník – např. ve Francii). Dále lze rozlišit kapacitní mechanismy úzce **spojené s trhem elektřiny** nebo naopak **od trhu elektřiny oddělené**. Např. ve Švédsku a ve Finsku se zdroje zařazené do tzv. strategické rezervy nesmějí účastnit klasického trhu s elektřinou. Naopak je tomu např. u kapacitního trhu ve Velké Británii. Dále lze rozlišit kapacitní mechanismy cílené jen na **určitou část výrobní kapacity** (např. švédská a finská strategická rezerva), nebo rozšířené **na veškerou kapacitu**, která je považována za nezbytnou pro celý systém (např. Velká Británie). Některé kapacitní mechanismy jsou také omezeny pouze na nově budovanou výrobní kapacitu (např. Belgie, Irsko).⁴⁴

Jak bylo uvedeno výše, kapacitní mechanismy nejsou jedinou cestou k zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny. Je proto třeba **zabývat se i dalšími možnostmi** jako jsou podpora výstavby nových obnovitelných zdrojů energie či např. špičkových plynových zdrojů, regulace akumulace, zapojení spotřebitelů a řízení na straně poptávky, regionální spolupráce a zvýšení propojitelnosti sousedních států.

⁴³ Viz EEAG, odst. 220.

⁴⁴ HANCHER, Leigh a Christoph LEICHMANN, 2018. Capacity Mechanisms and Auctions. In: HANCHER, Leigh, Adrien DE HAUTECLOCQUE a Francesco Maria SALERNO. *State aid and the energy sector*. Portland, Oregon: Hart Publishing, s. 216-217. ISBN 9781509913688.