

## Kritická analýza návrhů na změny zákona o podporovaných zdrojích energie (MPO)

Komora obnovitelných zdrojů energie  
17. 4. 2013

*Aktualizovaná verze, 20. 5. 2013*

Ministerstvo průmyslu a obchodu připravuje změny zákona o podporovaných zdrojích energie č. 165/2012 Sb. Ti, kteří očekávali, že nový zákon o podporovaných zdrojích energie, v kombinaci s vládou schváleným Národním akčním plánem obnovitelných zdrojů energie, přinese stabilitu podnikatelského prostředí, se mýlili. Rozvoj technologií OZE v mezích Národního akčního plánu obnovitelných zdrojů do r. 2020 zpochybnila sama vláda, která v návrhu Státní energetické politiky naplánovala zastavení provozní podpory obnovitelných zdrojů energie od r. 2015. A současný návrh novely zákona zastavuje provozní podporu všem obnovitelným zdrojům energie uvedeným do provozu již k 1.1.2014.

Cílem novely zákona je snaha o zastavení pokračování růstu cen elektřiny. S takovým cílem nelze než souhlasit. Jenže v rozporu s takto deklarovaným cílem navrhuje MPO dotovat kombinovanou výrobu elektřiny a tepla na bázi uhlí, spalování odpadů a navíc zavést provozní podporu jaderné energie formou tzv. kapacitních plateb.

Návrh novely zákona retroaktivně zkracuje dobu výplaty podpory na 10 let. Přitom jak zákon 165/2012 Sb., tak předcházející právní předpisy garantují nárok provozovatele na podporu po dobu životnosti výroby elektřiny, tj. v případě malých vodních elektráren 30 let a pro ostatní OZE 20 let. Nově je navrhována povinnost provozovatele OZE, aby do deseti let od uvedení technologie do provozu, doložil ekonomické údaje o návratnosti investice. Nedoloží-li, že doposud nedošlo ke splacení investice, bude jim odejmuta provozní podpora, která jim je podle stávajícího zákona garantována po dobu životnosti technologie. Retroaktivní změny zákona povedou ke stovkám či tisícům žalob a soudních sporů vůči státu. Naprostá většina poskytnutých úvěrů do OZE byla poskytnuta s dobou splatnosti delší než 10 let. Proto banky, bude-li novela přijata, budou nuceny přesunout téměř celý objem úvěrů do OZE mezi klasifikované úvěry, jež bude nutné restrukturalizovat. Je zřejmé, že takové změny povedou k insolvenci řady provozovatelů OZE. Navrhovatel novely zákona by měl vysvětlit, proč novela nahrává a ochraňuje uměle předražené anonymní fotovoltaické elektrárny uvedené do provozu v r. 2009 a 2010, které chrání od solárního odvodu.

Návrh nelze chápat jinak než jako úmyslné poškození investic do již instalovaných zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Samotný návrh má již nyní negativní dopady na vnímání ČR jako atraktivní ekonomické lokality. Návrh nejen, že odrazuje zahraniční investory od vstupu do ČR, ale povede k masivnímu odlivu investorů ze země. Ačkoli novela zatím není právně závazná, vede k masivní nejistotě investorů, financujících bank i kooperačních partnerů. Novela navíc ohrožuje další existenci pracovních míst, která v uplynulých letech v oboru OZE v ČR vznikla. Její přijetí by mělo negativní dopady pro regionální tvorbu hodnot, protože zakázky na výstavbu zařízení

využívajících OZE, jejich uvádění do provozu i provoz jsou přidělovány lokálním podnikům a partnerům.

Pokud budou návrhy změn zákona přijaty:

- zcela destabilizují všechny již provozované obnovitelné zdroje,
- ochrání anonymní provozovatele velkých fotovoltaických elektráren z r. 2009 a 2010, kteří pobírají nepřiměřeně vysokou podporu,
- okamžitě zastaví rozvoj všech nových OZE připravovaných malými a středními podnikateli,
- zapříčiní odliv zahraničních investorů z České republiky, a to nejen v sektoru OZE,
- zavedou podporu jaderných elektráren,
- zvýší výdaje státního rozpočtu, případně zvýší cenu elektřiny.

Jaké konkrétní změny MPO navrhuje:

1. zastavení provozní podpory nových OZE od r. 2014,
2. pokračování podpory pro vysokoúčinnou KVET z fosilních paliv,
3. pokračování podpory druhotných zdrojů, zejména odpadu do spaloven,
4. zastavení podpory za decentralizovanou výrobu,
5. zastavení podpory po 10ti letech ( pro pokračování podpory musí provozovatel prokázat delší než desetiletou dobu návratnosti
6. není navrženo pokračováním solární daně
7. ulehčení energeticky náročnému průmyslu snížením příspěvku na POZE ⇒ diferenciaci výše příspěvku na POZE v ceně elektřiny pro koncového spotřebitele dle objemu jeho spotřeby
8. zveřejnění majetkové struktury provozovatelů POZE, kteří jsou příjemci podpory
9. fixace příspěvku na POZE v ceně elektřiny pro koncového spotřebitele
10. zavedení provozní podpory výroby elektřiny z jádra

Vyjádření k jednotlivým bodům:

#### **Ad bod 1. – zastavení provozní podpory nových OZE od r. 2014**

##### **S návrhem Komora OZE zásadně nesouhlasí.**

MPO navrhuje zastavit provozní podporu všech OZE, které budou uvedeny do provozu od 1.1.2014. V poslední době je to již několikátá změna v sektoru OZE, ke které se stát chystá. Nejdříve v roce 2010 vláda předložila Národní akční plán pro OZE (NAP), kde stanovila maximální limity instalovaného výkonu pro jednotlivé OZE. V roce 2012 je pak schválen nový zákon o podporovaných zdrojích energie č. 165/2012 Sb., který mění podmínky, nahrazuje dosavadní zákon o podpoře OZE a zavádí NAP jako regulativ v rozporu se směrnicí č. 2009/28/ES. Následně vláda v roce 2012 předložila návrh aktualizované Státní energetické koncepce (nyní v procesu posuzování SEA), ačkoliv se zde počítá s rozvojem OZE, je zároveň navrhováno zastavení podpory pro OZE od roku 2015 – opět změna podmínek. V roce 2012 vláda rovněž schvaluje aktualizovaný

NAP, kterým znovu mění podmínky, když snižuje hodnotu maximálního instalovaného výkonu pro zdroje, které ještě předchozí limity nevyčerpaly, tj. malé vodní elektrárny (MVE) a větrné elektrárny (VtE). A nyní, v roce 2013 přichází ministerstvo s návrhem, který nikoliv pouze mění, ale rovnou ruší podporu pro nové zdroje a zavádí výrazné retroaktivní zásahy do práv provozovatelů stávajících zdrojů!

Vláda vůbec nebere ohledy na zmařené investice v připravovaných projektech, když právě u MVE a VtE trvá příprava a realizace projektů mnohdy i cca 10 let.

Přitom stát má možnost využít přednostně **nejlevnějších OZE, když VtE představují v roce 2013 zátěž 1 hal/kWh v ceně elektřiny pro koncového spotřebitele a MVE 2 hal/kWh** (pro srovnání u FVE se jedná o 32 hal/kWh). Stávající nástroj pro regulaci je přitom dostačující.

*Navrhujeme:* podporu OZE v několika směrech. Pro všechny OZE zjednodušit odpovídajícím způsobem povolovací procesy. Pro jednotlivé OZE:

MVE – ponechat podporu novým zdrojů právě do limitů stanovených v NAP

VtE – ponechat podporu novým zdrojů právě do limitů stanovených v NAP

BIOP – ponechat podporu novým zdrojů právě do limitů stanovených v NAP, s omezením pouze pro výstavbu bioplynových stanic na odpady z komunální sféry a zemědělství, instalovaný výkon bioplynových stanic omezit na 0,5 MW a stanovit podmínku maximálního využití tepla

BIOM – zachovat provozní podporu tepla dle zákona 165/2012 Sb.,

FVE – bez provozní podpory elektřiny dle NAP, pro „samo spotřebitele“ umožnit "net-metering",

GEOT – ponechat podporu novým zdrojů právě do limitů stanovených v NAP a zachování provozní podpory tepla dle zákona 165/2012 Sb..

#### Celkové náklady na podporu elektřiny dle návrhu Komory OZE (nové OZE) – odhad:

	za rok [Kč/rok]	kumulovaně [Kč]
MVE	300 000 000 Kč <sup>1</sup>	7 000 000 000 Kč <sup>2</sup>
VTE	700 000 000 Kč <sup>1</sup>	11 500 000 000 Kč <sup>3</sup>
BIOP	600 000 000 Kč <sup>1</sup>	10 000 000 000 Kč <sup>3</sup>
GEOT	80 000 000 Kč <sup>1</sup>	1 300 000 000 Kč <sup>3</sup>
<b>celkem</b>	<b>1 700 000 000 Kč<sup>1</sup></b>	<b>29 800 000 000 Kč<sup>4</sup></b>

Tab.č. 1: Odhad celkových nákladů na podporu výroby elektřiny z nových (budoucích) OZE dle návrhu

<sup>1</sup> V roce s nejvyššími vícenásobky pro daný druh OZE za celou dobu podpory

<sup>2</sup> za dobu podpory 30ti let

<sup>3</sup> za dobu podpory 20ti let

<sup>4</sup> za dobu podpory (30 let u MVE, 20 let ostatní OZE)

**Metodika výpočtu:**

Využitelnost kalkulována dle vyhlášky č. 387/2012 Sb. (VTE – 2100 h/rok, MVE – 4000 h/rok, BIOP – 7300 h/rok, GEOT – 5700 h/rok). Výkupní cena pro zdroje uváděné do provozu meziročně snižována o 2,5% (u MVE 1%). Výkupní cena pro zdroje v provozu navyšována o 2% p.a. Cena silové elektřiny kalkulována na úrovni 44,17 EUR/MWh (Vážený průměr marginálních cen DT-OTE 2012). Kalkulováno s cenou odchylky pro daný druh OZE dle cenového rozhodnutí ERÚ č 4/2012 (VTE – 130 Kč/MWh, MVE – 35 Kč/MWh, BIOP – 35 Kč/MWh, GEOT – 35 Kč/MWh).

**Ad bod 2. a 3. – pokračování podpory pro vysokoúčinnou KVET z fosilních paliv, pokračování podpory spalování odpadů****S návrhem Komora OZE nesouhlasí.**

Ministerstvo navrhuje pokračování podpory výroby elektřiny z KVET přesto, že je zřejmé, že podpora fosilních paliv nevyplývá ze závazků vůči EU. V EU je běžnou podpora KVET pouze pro malé zdroje s výkonem do cca do 1 MW, zejména pro OZE. V ČR je přitom ¾ KVET na bázi fosilních paliv. Tento návrh nepovede ke stabilizaci cen elektřiny, ale právě naopak. V důsledku pokračování dotace spalování fosilních paliv (uhlí a zemního plynu v režimu KVET), důlního plynu a odpadu určeného do spaloven ceny elektřiny porostou. Náklady na KVET a druhotné zdroje narostou dle ERÚ o 107 % z 0,96 mld. Kč v r. 2012 na 1,82 mld. Kč v r. 2013, což při snížení dotací ze státního rozpočtu představuje zátěž 2,4 hal/kWh v ceně elektřiny pro koncového spotřebitele, tedy srovnatelnou s náklady na podporu všech MVE a VtE dohromady.

Je zarážející, že MPO navrhuje zastavení podpory všem OZE a současně prosazuje pokračování podpory spalování uhlí, které vytváří zátěž nejen vícenáklady na podporu, ale také svými externími náklady. V návrhu ministerstva jsou tyto externí náklady zcela opomíjeny, tzn. náklady nepřímo související s přípravou, provozem a likvidací uhelných elektráren (rekultivace uhelných pánví, náklady na otevírání uhelných zdrojů/prolomení těžebních limitů, náklady na rekultivaci životního prostředí v důsledku zatěžování ovzduší emisemi, atd.). Tyto náklady nehradí provozovatel dané elektrárny, ale jsou hrazeny převážně z veřejných rozpočtů. Toto znevýhodňuje ostatní zdroje a systém zachovává i nadále skrytou podporu fosilním zdrojům.

**Celkové náklady na podporu KVET + DZ – odhad:**

	za rok [Kč/rok]	kumulovaně [Kč]
KVET + DZ	<b>1 800 000 000 Kč</b>	<b>47 400 000 000 Kč<sup>5</sup></b>

Tab.č. 2: Odhad celkových nákladů na podporu výroby elektřiny při KVET + DZ, při podmínce nenavýšování výše podpory z 2013

**Navrhujeme: zastavit podporu KVET a DZ.**

<sup>5</sup> Do roku 2039

#### **Ad bod 4. – zastavení podpory za decentralizovanou výrobu**

##### **S návrhem Komora OZE nesouhlasí.**

Ministerstvo navrhuje zastavení podpory pro tzv. decentrální výrobu elektřiny. Jedná se o podporu decentralizovaným zdrojům elektřiny (připojeným do jiné než přenosové soustavy), které vyrábějí elektřinu blízko místa spotřeby a reálně tak snižují náklady provozovatele přenosové soustavy i provozovatele distribučních soustav, jak na rozvoj a údržbu elektrizační soustavy (přenosové soustavy a vyšších napěťových hladin regionálních distribučních soustav), tak na ztráty při přenosu a transformaci elektřiny. Podpora decentrálních zdrojů je věcně logická, protože podporuje moderní směr decentralizované energetiky. Výše podpory pro výrobce na vyrobenou elektřinu je pak spíše symbolická: 1,2 hal/kWh pro výrobce připojeného do napěťové hladiny vvn; resp. 1,4 hal/kWh pro výrobce připojeného do napěťové hladiny vn; 2,8 hal/kWh pro výrobce připojeného do napěťové hladiny nn.

Návrh na zastavení podpory decentralizované výroby je další dar MPO distributorům elektřiny na úkor malých decentrálních výrobců elektřiny.

*Navrhujeme:* podporu decentrální výroby zachovat. Protože využitím elektřiny z decentrálních zdrojů šetří náklady na distribuci elektřiny, požadujeme, aby tuto podporu hradily distribuční společnosti. Nebo spíše, aby bylo stanoveno, jakým způsobem část úspory z distribuce elektřiny z decentrálních zdrojů distributoři převedou na výrobce.

#### **Ad bod 5. a 6. — zastavení podpory po 10ti letech ( pro pokračování podpory musí provozovatel prokázat delší než desetiletou dobu návratnosti, není navrženo pokračováním solární daně**

##### **S návrhem Komora OZE zásadně nesouhlasí.**

Dochází k ohrožení všech podnikatelů v sektoru OZE. Retroaktivní změny zákona povedou bez jakýchkoli pochyb k soudním sporům vůči státu. Navrhovaná změna je nepochybně zásadně závažnější v porovnání se solárním odvodem, viz příloha: „*Posouzení ústavnosti navrhovaného ustanovení § 7 ods. 5 zák. č. 165/2012 Sb., ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 15.5. 2012, Pl. ÚS 17/11*“

##### Právní rámec a používaný model stanovování výkupních cen

Právní úprava zakládá nárok na podporu (převážně i ve stanovené výši) pro stávající OZE po dobu předpokládané doby životnosti (tj. 20 let u VtE, FVE, BIOM, BIOP a 30 let u MVE). Účel je zřejmý: možnost nastavení nižší výkupní ceny pro dané druhy OZE. Zákon č. 180/2005 Sb. byl od počátku koncipován tak, že neomezuje dobu poskytování podpory na patnáct let. Zákon v § 6 pouze definuje minimální kritéria pro stanovení výkupních cen na dobu prvních patnácti let od uvedení zařízení do provozu. Skutečnost, že zákon po patnácti letech teoreticky umožňuje podporu snížit, případně předpokládá možnost výrazného zvýšení provozních nákladů, neznamená, že výrobce elektřiny nemá po patnácti letech právo na podporu vyrobené elektřiny z těchto zdrojů. Zánik tohoto práva zákon nikde neupravuje a ze zákona č. 180/2005 Sb. se nijak nedá dovodit.

Naopak při stanovování výkupních cen byl státem záměrně zvolen postup garance nároku na podporu (i její výše) po dobu předpokládané doby životnosti daného druhu OZE, tento postup

umožnil reálné nastavení výkupních cen na nižší úrovni, nežli by bylo stanoveno při kalkulaci poskytování podpory pouze po dobu patnácti let.

Pokud by bylo naopak použito při stanovování výše výkupních cen poskytování podpory pouze po dobu patnácti let, musely by být nastaveny vyšší výkupní ceny a projevilo by se to navýšením celkového objemu vícenákladů, tedy zvýšením příspěvku na OZE/DZ/KVET a tím i zvýšením ceny elektřiny pro koncového spotřebitele. Státem používaný model stanovování výkupních cen, tedy garance podpory na dobu 20 resp. 30 let u MVE tak zajistil rozložení vícenákladů do delšího období a nižší výši příspěvku v ceně pro spotřebitele elektřiny.

Zákon č. 165/2012 Sb. pak výše popsané v přechodných ustanoveních potvrdil.

### Ohrožení provozovatelů OZE bankrotem

Návrh zásadním způsobem ohrožuje strany úvěrových smluv, na jejichž základě byla financována většina stávajících OZE. U řady úvěrových smluv se dlužník okamžitě dostává do situace, kdy může být vyzván k předčasnému splacení celé jistiny úvěru. Věřitel naopak ztrácí oporu pro cash-flow dlužníka, resp. jeho schopnost splácet závazky i po 10 letech provozu výroby. Návrh MPO ovlivní bankovní úvěry v objemu více než 150 mld. Kč, jež budou s největší pravděpodobností muset být okamžitě přesunuty mezi úvěry klasifikované. Za 10. rokem provozu OZE se nalézá zejm. v případě FVE značná část splátkových kalendářů koncipovaných často jako quasi-anuitní, viz níže uvedený odhad Komory OZE.

	investice 2005-2012 mil. Kč	angažovanost bank %	angažovanost bank mil. Kč	objem splátek za 10. rokem splátkového kalendáře mil. Kč
FVE	185 000	70%	129 500	51 800
BIOP	36 750	70%	25 725	5 788
BIOM	4 600	60%	2 670	668
VTE	10 400	70%	7 280	1 820
MVE	6 000	50%	3 000	600
<b>celkem</b>	<b>242 600</b>		<b>168 175</b>	<b>60 676</b>

Tab.č. 3: *Expertní odhad celkových investic do OZE od r. 2005, podíl bankovních úvěrů a splátek za 10. rokem splátkového kalendáře*

### Faktická nesmyslnost navrhovaného opatření

Systém individuálního prokazování a následného ověřování návratnosti investic do jednotlivých projektů nenabízí oproti srážkovému solárnímu odvodu žádné výhody, naopak přináší řadu negativních vedlejších efektů. Především je navrhované řešení zásadně složitější, a to jak na přípravu podkladů, tak pro následnou kontrolu. Vzhledem k nutnému individuálnímu přístupu podstatně zvyšuje prostor pro korupci a manipulaci. Potenciální výnosy z individuálních kontrol návratnosti jsou nejisté, mj. vzhledem k desetiletému odstupu účinku tohoto ustanovení. Systém pracuje na principu „čím hůře, tím lépe“, tzn. odměňuje projekty s vysokými investičními či provozními náklady na úkor efektivních instalací. Toto je problematické především vůči provozovatelům jiných než fotovoltaických zdrojů, jimiž používané technologie nikdy nezažily



dramatické poklesy investičních nákladů (takže při stanovování jejich výkupních cen ERÚ nikdy nenarazil na omezení 5% maximálního meziročního poklesu ceny). Navrhovaný systém zásadně zvýhodňuje některé velké fotovoltaické investory, kteří instalace realizovali „ve skupině“, tedy sesterskými či jinak spřízněnými společnostmi a z důvodu maximalizace podílu externího financování (nebo záměrného vyvedení nepřiměřeného finančního zisku již při instalaci) maximalizovali také cenu dodávky. Navrhované řešení zbaví tyto subjekty jakékoli účasti na řešení „solárního problému“. Návrh bude motivovat provozovatele k umělému zvyšování provozních nákladů. Ochranou proti umělému navyšování nákladů by mohl být jakýsi paušální strop, ten by pak však nespravedlivě postihl ty projekty, u kterých došlo skutečně ke zvýšeným nákladům. např. při nečekaných technických problémech.

### Reálný dopad návrhu

Tento návrh překvapivě vychází vstříc anonymním majitelům velkých fotovoltaických elektráren postavených v r. 2009 - 10, kterým fixuje extrémně výhodné podmínky tím, že nepožaduje nadále podíl na řešení distorze výkupní ceny formou dodatečného odvodu do konce životnosti výroby a naopak zajišťuje garanci neuvalezení solární daně do konce životnosti (2029). Tento propad ve výnosech ve výběru daně uhradí buď koncový spotřebitel elektřiny v ceně elektřiny anebo daňový poplatník zvýšenými výdaji státního rozpočtu.

Ministerstvem deklarovaný cíl odčerpání nadměrných zisků OZE paradoxně ochrání nadměrné zisky provozovatelů FVE z roku 2009-10, kteří manipulovali s investičními náklady. Právě FVE ovšem tvoří největší objem vícenákladů, 66,4 % z celkových vícenákladů na OZE v roce 2013. Ze všech FVE je 92 % podíl FVE instalovaných právě v letech 2009 (20,4%) a 2010 (71,7%).

### Vícenáklady na OZE v roce 2013<sup>6</sup>:

<b>Vícenáklady na OZE dle jednotlivých druhů v roce 2013</b>								
	MVE	FVE	VTE	GEOT <sup>7</sup>	BIOP	BIOM	náklady na PV	celkem
[tis.Kč/r]	1 508 934	24 876 308	672 637	230 004	5 909 592	4 214 185	44 300	37 455 960
	<b>4,0%</b>	<b>66,4%</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,6%</b>	<b>15,8%</b>	<b>11,3%</b>	<b>0,1%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Náklady dle jednotlivých OZE v ceně 1kWh konečné spotřeby (2013)</b>								
[hal./kWh]	<b>2,0</b>	<b>32,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>7,7</b>	<b>5,5</b>	<b>0,1</b>	<b>49,0</b>

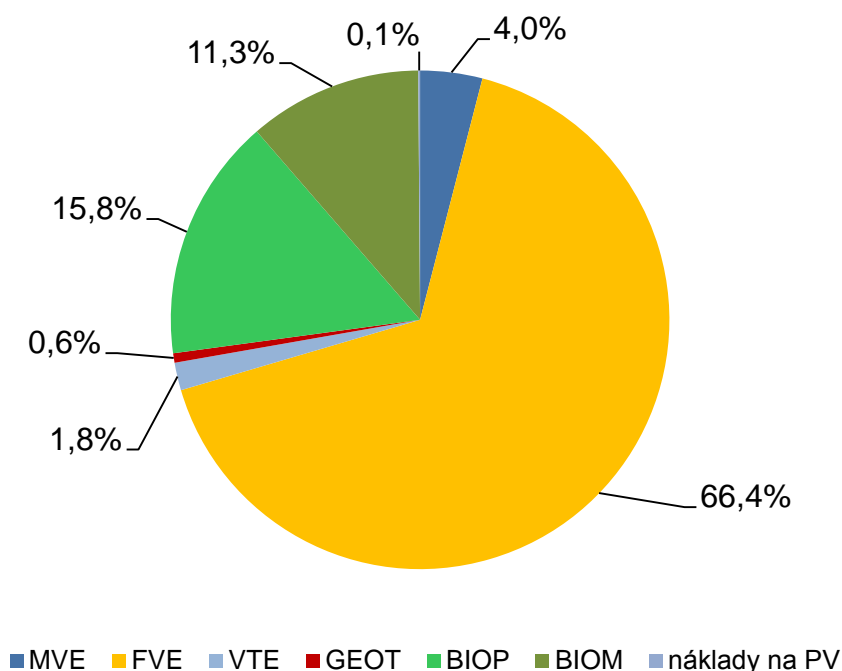
Tab.č. 4: struktura vícenákladů na podporu dle jednotlivých OZE + náklady dle jednotlivých OZE v ceně elektřiny pro koncového spotřebitele v roce 2013

Zdroj dat: Vláda/ERÚ

<sup>6</sup> Bez KVET, DZ, korekčního faktoru a rezervy

<sup>7</sup> Vícenáklady na GEOT jsou nepodložené, v roce 2013 jsou nulové

### Vícenáklady na OZE dle jednotlivých druhů v roce 2013



#### Náprava selhání státu při regulaci fotovoltaických elektráren musí být spravedlivá

Vzhledem ke skutečnosti, že zákonem stanovený dodatečný odvod (tzv. fotovoltaická daň) pro instalace uvedené do provozu v r. 2009 a 2010, bude k 31.12.2013 ukončen, je na vládě a zákonodárcích, zda rozhodnou o pokračování solární daně či nikoli. Základem tohoto rozhodnutí by měl být výpočet ekonomiky uvedených zdrojů dle státem používaného modelu při stanovování výše výkupních cen.

Na místě je tedy otázka: jakou výkupní cenu pro fotovoltaické elektrárny uvedené do provozu v r. 2010 by ERÚ nastavil, kdyby nebyl omezen 5% klauzulí v zákoně tj. podmínkou, že není oprávněn snížit meziročně výkupní ceny o více než 5%?

Níže uvádíme teoretický výpočet výkupní ceny pro FVE uvedené do provozu v roce 2010 dle parametrů platné vyhlášky č. 475/2005 Sb. ve znění vyhlášky 409/2009 Sb., kterou by stanovil ERÚ, pokud by nebyl omezen ustanovením § 6 odst. 4) zák. č. 180/2005 Sb., která nedovolila snížit výkupní cenu o více než 5%.

vypočtená VC [Kč/kWh]	9,37 Kč
VC dle CR ERÚ č. 5/2009 [Kč/kWh]	12,15 Kč



Diferenciované sazby odvodu z FVE a předpokládaného výnosu by mohly být následovné:

<b>návrh diferenciací sazeb odvodu z FVE</b> diferenciací dle roku uvedení do provozu			
rok uvedení do provozu	2009, 2010	2009	2010
instalovaný výkon	do 300 kW	nad 300 kW	nad 300 kW
sazba odvodu	<b>0,00%</b>	<b>5,00%</b>	<b>10,00%</b>

Tab.č. 5: návrh diferenciovaných sazeb odvodu z FVE, tzv. solární daně

Výnos z odvodu z FVE do roku 2029 – odhad:

	za rok [Kč/rok]	kumulovaně [Kč]
<b>odvod z FVE</b>	<b>2 100 000 000 Kč<sup>8</sup></b>	<b>33 600 000 000 Kč<sup>9</sup></b>

Tab.č. 6: výnos z odvodu z FVE dle navrhovaných sazeb

Metodika výpočtu:

Využitelnost kalkulována dle vyhlášky č. 409/2009 Sb. 1000 h/rok. Výkupní cena navyšována o 2% p.a.

Záměr státu korigovat vícenáklady na podporované zdroje je za vzniklé situace správný, ovšem za předpokladu, že budou použity odpovídající nástroje. Eventuální řešení enormních vícenákladů, vzniklých selháním regulace fotovoltaických elektráren, cestou spravedlivě nastavené výše tzv. solární daně, takovým opatřením je - na rozdíl od navrhovaného retroaktivního zásahu do práv již provozovaných OZE. Na jednu stranu odpovídajícím způsobem reflektuje prudce se snižující ceny FVE panelů, na které v letech 2009 a 2010 regulační systém nemohl zareagovat, na stranu druhou pak, oproti návrhu MPO, snižuje nebezpečí soudních sporů vůči státu na minimum. Z uvedeného je zřejmé, že rozdíl mezi vypočtenou výkupní cenou pro rok 2010 9,37 Kč/kWh (v případě, že by neexistoval 5% maximální limit pro snížení VC) a skutečně nastavenou výkupní cenou 12,15 Kč/kWh, poskytuje dostatečnou rezervu pro pokračování solárního odvodu ve snížené výši 5% resp. 10% po dobu životnosti elektráren. Vláda by pak měla jednoznačně garantovat, že do ekonomiky FVE uvedených do provozu v r. 2009 a 2010 již nezasáhne.

<sup>8</sup> Roční průměrné výnosy státu

<sup>9</sup> Kumulovaný výnos do roku 2029

**Ad bod 7. – ulehčení energeticky náročnému průmyslu snížením příspěvku na POZE diferenciace výše příspěvku na POZE v ceně elektřiny pro koncového spotřebitele dle objemu jeho spotřeby ⇒ diferenciace výše příspěvku na POZE v ceně elektřiny pro koncového spotřebitele dle objemu jeho spotřeby**

Návrh na snížení nákladů energeticky náročnému průmyslu považujeme za přijatelný za podmínky ověření souladu s právem EU. Upozorňujeme na aktuální právní zpochybnění analogického systému úlevy průmyslu v sousední Spolkové republice Německo. EU vyžaduje po SRN tuto diferenciaci zrušit s ohledem na nedovolenou podporu.

**Ad bod 8. – zveřejnění majetkové struktury provozovatelů POZE, kteří jsou příjemci podpory**

**S návrhem Komora OZE v principu souhlasí, ale bude prosazovat přísnější úpravu**

Opatření bude zcela bezzubé, pokud neodhalí vlastnickou strukturu zpětně od doby uvádění instalace do provozu, resp. od počátku výstavby dané konkrétní instalace. Navrhované znění se zaměřuje pouze na aktuální anonymní vlastníky, z nichž ti, kteří si nebudou přát odhalení identity, pohodlně převedou vlastnictví anonymních akcií na jinou osobu před nabytím účinnosti zákona. Bez zpřísnění tohoto ustanovení nedojde k odhalení konkrétních lidí napojených na politiky či samotných politiků, kteří pravděpodobně protiprávním jednáním zneužili situace v období roku 2009-2010 a profitovali, či ještě profitují ze záměrně státem nezvládnuté regulaci výkupních cen z FVE.

**Ad bod 9. – fixace příspěvku na POZE v ceně elektřiny pro koncového spotřebitele**

**Komora OZE s návrhem souhlasí**, pokud bude zaručena fixace pro všechny spotřebitele, tedy i pro domácnosti. Pokládáme za logické, že stát, který zapříčinil nezvládnutím regulace rozvoje FVE v letech 2009-2010 (oddaloval drobnou novelu zákona, která mohla již minimálně v roce 2010 zásadně zbrzdit či zastavit nekontrolovatelný rozvoj FVE), hledá cestu, jak dopady tohoto pochybení zmírnit a nezahrnovat část vícenákladů právě na podporu výroby elektřiny z FVE do ceny elektřiny.

**Ad bod 10. – zavedení provozní podpory výroby elektřiny z jádra**

**Komora OZE s podporou rozvoje jaderných elektráren zásadně nesouhlasí.**

Ekonomika jaderných elektráren se v posledních cca dvou letech dramaticky zhoršila. Zatímco v červenci 2011 tvrdil finanční ředitel ČEZu Martin Novák, že do doby zahájení výstavby nových reaktorů bude ČEZ vydělávat tolik, že nebude potřebovat půjčku a ČEZ bude generovat tolik hotovosti mezi zahájením výstavby v r. 2015-16 a jejím dokončením v r. 2020, že tyto prostředky budou stačit. O rok a půl později, v únoru 2013 již požaduje ČEZ záruky cen elektřiny od státu, jinak smlouvu na rozšíření elektrárny nepodepíše. „Je v podstatě nemožné postavit jadernou elektrárnu pouze s odkazem na tržní ceny,“ uvedl pro MfD ředitel strategie ČEZu Pavel Cyrani.

Ministerstvo navrhuje po vzoru Velké Británie systém „contract for difference“, který je de facto totožný se systémem podpory pro OZE tak, jak jej vymezuje platný zákon, tedy garantované výše výnosu pro elektřinu z jaderných elektráren. EDF, která má nové jaderné reaktory o instalovaném výkonu 3,2 GW v Hinkley Point v Somersetu postavit a provozovat požaduje garanci minimální ceny 118 €/MWh. Britská vláda se snaží při současném vyjednávání podmínek výstavby nových jaderných reaktorů fixní výkupní cenu "stlačit" na úroveň 76 až 82 €/MWh. Garance ceny vládou má být poskytnuta na dobu životnosti jaderné elektrárny, tj. 40 let. Je třeba počítat s tím, že bude-li návrh tzv. "kompenzačních plateb" schválen (*pozn. velmi podobný režim, jako zelený bonus pro OZE*), bude podobně jako ve Velké Británii podroben zkoumání Evropské komise, zda případná garance ceny poskytnutá vládou ve více než dvojnásobné výši tržní ceny elektřiny, není nepovolenou podporou.

Návrh neřeší a opomíjí náklady na externality, tzn. náklady nepřímo související s přípravou, provozem a likvidací jaderné elektrárny (nutnost budování nových distribučních sítí, náklady na zvýšené bezpečnostní opatření, nedostatečná výše pojištění pro krytí nákladů v případě havárie, náklady na budování a provoz skladů jaderného odpadu, náklady na těžbu a rekultivaci uranových dolů, náklady na obohacování uranu a nákup jaderného paliva v zahraničí, náklady na likvidaci a rekultivaci jaderné elektrárny po skončení životnosti, atd ...). Tyto náklady zdaleka nepokryjí odvody na tzv. jaderný účet, tedy jejich zásadní část nehradí provozovatel dané elektrárny, ale jsou hrazeny převážně z veřejných rozpočtů. Toto znevýhodňuje ostatní zdroje a systém zachovává i nadále skrytou podporu JE.

Státní podpora jakéhokoliv zdroje energie má opodstatnění tehdy, pokud jeho výstavba přináší výrazné pozitivní vedlejší efekty, například snížení zátěže životního prostředí, zvýšení energetické bezpečnosti, diverzifikaci energetického mixu či podporu nových a perspektivních technologií. Tyto předpoklady podpora výstavby nových jaderných reaktorů v České republice nespĺňuje. Dostavba Temelína v prvé řadě povede ke zvýšení závislosti české elektroenergetiky na tomto energetickém zdroji. V současné době pokrývá jaderná energie přibližně 40 % spotřeby energie v ČR, po dostavbě Temelína by došlo ke zvýšení jejího podílu na cca 60 % (v Británii se tento podíl pohybuje na mnohem nižších úrovních, pro výstavbu nových reaktorů je tam proto spíše prostor), přičemž přibližně 40 % by bylo dodáváno ze samotného Temelína. Případný výpadek tohoto jediného zdroje by měl drastický dopad na energetickou soběstačnost ČR. Vezmeme-li dále v úvahu, že se jedná o zdroj obtížně říditelný a regulovatelný a závislý na dovozu paliva ze zahraničí, lze jen stěží hovořit o posilování energetické bezpečnosti. Sporné jsou i ostatní přínosy, například otázka ekologičnosti jaderných zdrojů je považována za extrémně kontroverzní a po stránce ekonomické se ze všeho nejvíce jedná o zdroj dodatečných rizik (neznámé náklady na likvidaci jaderného materiálu, rizika mimořádných nepojistitelných událostí velkého rozsahu).

Domníváme se, že neexistuje žádný takový vedlejší přínos, který by zavadal důvod k zavedení enormně nákladné podpory výroby elektřiny z jádra.

Případné rozhodnutí vlády tři čtvrtě roku před koncem funkčního období dovede velmi pravděpodobně ČEZ do insolvence. Firma nemá na to vydávat ročně mnoho desítek miliard korun na výstavbu. Bude proto nucena odprodat aktiva v zahraničí a posléze i část sítí v České republice. Komora OZE pokládá ve vší vážnosti otázku: jde o kriminální záměr či nikoli?

Celkové vícenáklady na podporu jádra (dostavba JETE) – odhad:

	za rok [Kč/rok]	kumulovaně [Kč]
jádro (dostavba JETE)	<b>35 900 000 000 Kč</b>	<b>1 436 500 000 000 Kč</b>

Tab.č. 7: Odhad celkových vícenákladů na podporu výroby elektřiny z jádra po dobu 40ti let podpory

**Metodika výpočtu:**

Použitá výkupní cena (garantovaná cena) – 93 EUR/MWh, navyšována o 2,5% p.a. Cena silové elektřiny kalkulována na úrovni 40,25 EUR/MWh (F PXE CZ BL CAL-14 (12.3.2013)), navyšována o 2,5% p.a. Předpokládaná výroba JETE 3+4 – 15 000 000 MWh/rok.

**Závěr: ekonomické porovnání návrhu MPO a varianty podle Komory OZE"**

Deklarovaným cílem novely zákona o podporovaných zdrojích je dle MPO stabilizace cen elektřiny pro spotřebitele. Jedním z opatření je "zastropování" příspěvků na OZE a druhotné zdroje pro podnikatele a domácnosti, rozdíl bude kompenzován ze státního rozpočtu. Toto opatření nerozporujeme a vychází při srovnání varianty MPO a varianty Komory OZE neutrálně.

Varianta MPO navrhuje zastavení provozní podpory pro nové instalace OZE od r. 2014. Výpočtem dokládáme, že tímto sice dojde ke kumulované úspoře 29,8 mld Kč. do r. 2039 ve vícenákladech za OZE. Současně však MPO navrhuje pokračovat v podstatně zvýšené míře v podpoře kombinované výroby elektřiny a tepla KVET (vč. převažující výroby na bázi uhlí) a druhotných zdrojů. Náklady na podporu těchto neekologických zdrojů budou o 60% vyšší než "ušetřené" náklady na racionální podporu OZE. Překvapivě a bez vysvětlení MPO rezignuje na solidární podíl provozovatelů fotovoltaických elektráren uvedených do provozu v r. 2009 a 2010 na řešení selhání regulace cen fotovoltaiky. Střízlivé nastavení solárního odvodu na úrovni 5% resp. 10% pro větší instalace nad 300 kW by přitom poskytlo kumulovaně výnos 33,6 mld. do r. 2029. V souvislosti s případným pokračováním fotovoltaické daně však považujeme za zcela zásadní, aby vláda jednoznačně deklarovala, že tento zásah do ekonomiky provozu FVE je posledním a že vláda garantuje nastavené podmínky do konce životnosti FVE uvedených do provozu v r. 2009 a 2010.

Z tab. níže je zřejmé, že celková bilance nákladů novely zákona o podporovaných zdrojích dle MPO bude záporná ve výši 47,4 mld Kč resp. 1,48 bil. Kč v případě poskytnutí garantované výkupní ceny z jádra. Oproti tomu bilance nákladů varianty Komory OZE je kladná, kalkuluje s přebytkem výnosů ve výši 5,8 mld Kč.

Pozn.: Vícenáklady KVET+DZ kalkulovány do roku 2039 při nenavyšování objemu z roku 2013. Vícenáklady OZE po dobu 20ti (30ti u MVE) let životnosti/nároku na podporu. Výnos ze solárního odvodu a retroaktivních změn, kalkulován do roku 2029. Vícenáklady na jádro/dostavba JETE kalkulovány po dobu 40ti let životnosti/nároku na podporu.

Porovnání návrhu MPO a varianty podle Komory OZE:

	varianta MPO	varianta Komory OZE
náklady KVET+DZ <sub>(do r. 2039)</sub>	-47 400 000 000 Kč	0 Kč
náklady nové OZE <sub>(do r. 2039/ MVE do r. 2048)</sub>	0 Kč	-29 800 000 000 Kč
výnos odvod z FVE <sub>(do r. 2029)</sub>	0 Kč	33 600 000 000 Kč
výnos retroaktivních změn <sub>(do r. 2029)</sub>	???	0 Kč
<b>CELKEM</b>	<b>-47 400 000 000 Kč</b>	<b>3 800 000 000 Kč</b>
jádro <sub>(po dobu 40ti let)</sub>	-1 436 500 000 000 Kč	0 Kč
<b>CELKEM</b>	<b>-1 483 900 000 000 Kč</b>	<b>3 800 000 000 Kč</b>

Tab.č. 8: srovnání nákladů a výnosů návrhů MPO a Komory OZE

Vedle ekonomické neobhajitelnosti návrhu MPO přináší návrh nepřijatelné zpochybnění stability podnikatelského prostředí v ČR. Již nyní odrazuje potenciální domácí i zahraniční investory, ale především retroaktivním zásahem do zákonem garantovaných práv povede k tisícům žalob proti státu. Návrh znejišťuje podnikatelské prostředí a odrazuje domácí i zahraniční investory. Poslední plánované změny definitivně odradí od investic do OZE nejen zbylé domácí investory, ale jistě i všechny zahraniční. Postoj státu se nepochybně rozkřikne i mimo odvětví OZE, a tak poškodí obraz České republiky jako vhodného cíle pro zahraniční investice. V neposlední řadě návrh MPO je zjevným pokusem - i když možná nechtěným - o největší destabilizaci českého bankovního sektoru od konce devadesátých let, který je výjimečný tím, že přichází ze strany státu.



### *Použité zkratky:*

<i>MPO</i>	- <i>Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR</i>
<i>ERÚ</i>	- <i>Energetický regulační úřad</i>
<i>ZPOZE</i>	- <i>Zákon č. 165/2012 Sb. o podporovaných zdrojích energie</i>
<i>NAP</i>	- <i>Národní akční plán pro obnovitelné zdroje energie</i>
<i>OZE</i>	- <i>Obnovitelné zdroje energie</i>
<i>KVET</i>	- <i>Kombinovaná výroba elektřiny a tepla</i>
<i>MVE</i>	- <i>Malá vodní elektrárna</i>
<i>VTE</i>	- <i>Větrná elektrárna</i>
<i>BIOP</i>	- <i>Bioplynová stanice/elektrárna</i>
<i>BIOM</i>	- <i>Biomasa (výroba elektřiny z biomasy)</i>
<i>GEOT</i>	- <i>Geotermální elektrárna</i>
<i>JETE</i>	- <i>Jaderná elektrárna Temelín</i>



## Příloha:

### **Posouzení ústavnosti navrhovaného ustanovení § 7 ods. 5 zák. č. 165/2012 Sb., ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 15.5. 2012, Pl. ÚS 17/11**

Navrhované ustanovení § 7 odst. 5 novel zákona č. 165/2012 Sb., stanoví: „*Výrobce elektřiny z obnovitelných zdrojů, který uplatňuje podporu formou výkupních cen, je povinen elektronicky předložit operátorovi trhu do konce desátého kalendářního roku od uvedení výroby do provozu výpočet skutečné doby návratnosti investic ... V případě, že skutečná doba návratnosti investice je kratší, než je návratnost stanovená v §12 odst. 1 písm. a), operátor trhu o tento rozdíl sníží dobu vyplácení podpory.*“

Ustanovení § 12 odst. 1 písm a) téhož zákona, na které novela odkazuje, stanoví: „*Úřad .... stanoví ceny tak, aby bylo dosaženo patnáctileté doby prosté návratnosti.*“ Zároveň je podle § 7 odst. 3 zákona č. 165/2012 Sb. garantována doba podpory po dobu životnosti výroby stanovené podle prováděcího předpisu ve znění účinném ke dni uvedení výroby do provozu.

Podstatné jsou dopady navrhovaného ustanovení na provozovatele výroben, uvedených do provozu do konce roku 2012 (podle zák. č. 180/2005 Sb.). Z hlediska nálezu Ústavního soudu k tzv. solárnímu odvodu je zřejmé, že je nezbytné **posoudit navrhované ustanovení z hlediska retroaktivity.**

Ústavní soud ve svém nálezu konstatoval, že solární odvod je tzv. nepravou retroaktivitou. Tu definuje jako právní úpravu, která cit.: „*modifikuje pro budoucnost právní následky (vztahů) založených v minulosti.*“ V případě nově navrhovaného opatření na zkrácení doby podpory na 10 let lze však již uvažovat o retroaktivitě pravé, neboť jak uzavřel Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 33/01 „*Nová právní úprava, mění následky právních vztahů, které nastaly již přede dnem její účinnosti, je tedy případem pravé zpětné účinnosti právní normy.*“ Navrhované opatření zavádí v podstatě automatické zkrácení doby výplaty podpory na dobu 10ti let, přičemž zákonem garantovaná doba podpory je po dobu životnosti výroby elektřiny (20 let, u MVE 30 let). Zachování doby podpory po dobu životnosti výroby ostatně Ústavní soud považoval za podstatné i při přezkumu ústavnosti solárního odvodu, když uvedl: „*S ohledem na tytéž výpočty předložené ERÚ je zřejmé, že otázku prosté návratnosti investice, ale i další otázku přiměřeného zisku z podnikání na regulovaném trhu, je nutno vztahovat k celkovému období předpokládané dvacetileté životnosti fotovoltaických panelů.*“

Pravá retroaktivita je přípustná ve zcela výjimečných případech. Nepravá retroaktivita je zpravidla přípustná, ale i u ní je nutné zkoumat, zda zásah do nabytých práv a legitimního očekávání nepřekročil ústavním pořádkem danou míru. Právě takový test provedl Ústavní soud při přezkumu solárního odvodu a došel k závěru, že se jedná o retroaktivitu přípustnou. Při posouzení východisek, ze kterých závěr Ústavního soudu vzešel, je však zřejmé, že navrhované ustanovení § 7 odst. 5 zák. č. 165/2012 Sb. by při takovém testu nemohlo obstát ani při označení opatření za nepravě retroaktivní.

Základní východiska Ústavního soudu:

- 1/ Vysoké ceny elektřiny v důsledku rozvoje OZE a konkrétní hospodářská situace státu (čl. 43, 65 nálezu).
- 2/ Prudký pokles nákladů na výstavbu FVE (čl. 76 nálezu).
- 3/ Je zachována garantovaná výše výnosů po dobu 15 let od uvedení do provozu a současně patnáctiletá návratnost investic (čl. 68 nálezu).

Je zjevné, že tato východiska nejsou při posouzení navrhovaného § 7 odst. 5 novely naplněna:

**Ad 1/** Navrhované opatření nepřináší bezprostředně žádné finanční prostředky do státního rozpočtu a nemůže tak ani požadovaný záměr snížit cenu elektřiny naplnit. Drtivá většina nejnákladnějších výroben elektřiny z OZE byla uvedena do provozu v letech 2009 a 2010 a ke snížení objemu vyplácené podpory tak může dojít až v horizontu několika let. Naopak vzhledem k ukončení výběru ze solárního odvodu k 31.12. 2013 dojde bezprostředně buď k navýšení ceny elektřiny nebo k dramatickému tlaku na státní rozpočet ČR. **Tento předpoklad, z kterého Ústavní soud vycházel při hodnocení solárního odvodu, tedy není v daném případě naplněn.**

**Ad 2/** Kromě výroby energie ze slunečního záření nedošlo u žádného dalšího obnovitelného zdroje, v průběhu minulých let k významnému poklesu ceny technologie a tedy k poklesu nákladovosti projektů. Případný zásah do jejich majetkové podstaty tak není vyvážen proporcionálním poklesem nákladů na projekt a proto nemůže být úspěšně poměřován s veřejným zájmem na nižších cenách elektřiny. **Ani tento předpoklad, ze kterého Ústavní soud při hodnocení solární daně vycházel, není v posuzovaném případě naplněn.**

**Ad 3/** Navrhované ustanovení § 7 odst. 5 novely zákona přímo počítá s případy, kdy dojde nejen ke snížení výše výnosu, ale přímo ke zkrácení doby výplaty podpory po dobu životnosti výrobní elektřiny. **V tomto případě jde navrhované ustanovení § 7 odst. 5 přímo proti jednomu z aspektů podpory OZE, které ÚS považuje za prioritní.**

## Závěr

V testu proporcionality – tedy poměření veřejného zájmu na přijetí právní úpravy solárního odvodu se soukromým zájmem provozovatelů FVE - vycházel Ústavní soud z předpokladů, které v případě posouzení přípustnosti nepravé retroaktivity zkrácení doby výplaty podpory nelze použít. Nelze tedy v žádném případě tvrdit, že právní závěry Ústavního soudu o ústavní konformnosti solárního odvodu lze použít i na navrhovanou úpravu zkrácení doby podpory. Naopak – aplikujeme-li právní závěry Ústavního soudu na posouzení navrhovaného § 7 odst. 5 novely zák. č. 165/2012 Sb., docházíme k závěru, že takový zásah nemůže v testu přiměřenosti zásahu do soukromých práv obstát v porovnávání s veřejným zájmem, neboť ten v případě zkrácení doby podpory na 10 let nemůže být ani identifikován.