

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

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

I. Úvod

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

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

Jak vyplývá z předkládací zprávy, přípravu návrhu zákona provázela řada zásadních rozporů s povinnými připomínkovými místy (Ministerstvo financí, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zemědělství, Úřad vlády ČR - OKOM, Úřad vlády ČR - místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace a předseda Rady pro výzkum, vývoj a inovace, Hospodářská komora ČR, Svaz průmyslu), ale také s dalšími oslovenými připomínkovými místy (Komora obnovitelných zdrojů energie, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů). Na základě doporučení Legislativní rady vlády předkladatel svůj návrh stáhnul a v návaznosti na několikrát jednání s připomínkovými místy zpracoval novou verzi návrhu, která doznala řady změn a která umožnila vyřešit většinu výše zmíněných rozporů. Sporné ustanovení o omezení maximálního množství elektřiny z obnovitelných zdrojů s nárokem na podporu (§4 odst. 13) bylo vypuštěno, čímž se zároveň vyřešila celá řada nedostatků Závěrečné zprávy, které se týkaly právě tohoto ustanovení (chybná metodika, chybějící kvantifikace, částečně i chybějící zpracování variant). Podle předkládací zprávy přetrvávají dva rozpory s Energetickým regulačním úřadem ("ERÚ") týkající se ustanovení §19a zákona 458/2000 Sb. odst. 1, který stanoví, že „Při regulaci ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství postupuje Energetický regulační úřad transparentním a předvídatelným způsobem“ přičemž ERÚ si přeje vypuštění slova „předvídatelným“. Druhý rozpor se týká odstavce 8 tamtéž, který stanoví délku regulačního období na pět let.

II. Připomínky a návrhy změn

Autor novely v Závěrečné zprávě RIA uvádí, že novela zákona č. 165/2012 Sb. má za úkol implementovat právo EU a zároveň že nejde nad rámec implementace tohoto práva. Jako relevantní právní předpisy pak uvádí směrnici EP a Rady 2012/27/EU o energetické účinnosti a dále požadavky vyplývající z rozhodnutí o notifikaci zákona č. 165/2012 Sb. u EK v oblasti podpory obnovitelných zdrojů a vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla (KVET). Návrh však závazky vyplývající z rozhodnutí o notifikaci neimplementuje v plném rozsahu. Autor v souhrnné tabulce uvádí, že návrh nejde nad rámec požadavků stanovených implementovaným předpisem EU, a přitom na str. 16 uvádí, že úprava zákona vyplývá z požadavků vycházejících z aplikační praxe a zlepšení kontrolního procesu a vynakládání nákladů na podporu. Doporučujeme tuto diskrepanci opravit uvedením správného údaje do souhrnné tabulky na str. 13.

Závěrečná zpráva dále na straně 16 poznámkou uvádí, že lze očekávat další novelu zákona č. 165/2002 Sb., která ošetří požadavky vyplývající z rozhodnutí o notifikaci tohoto zákona u EK, řízení SA.35177(2013/N). Má se jednat o oblasti podpory elektřiny z druhotných zdrojů energie, elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla (KVET) a tepla z obnovitelných zdrojů, přičemž řízení s EK v těchto oblastech stále pokračuje. Z toho lze vyvodit, že v brzké době bude navržena další změna tohoto právního předpisu. Zároveň však ani stávající požadavky EK nebyly do novely zahrnuty v celém rozsahu. Kromě toho předkladatel ruší podporu decentralní výroby elektřiny s argumentem, že na základě neformální konzultace se zástupci DG Competition EK lze očekávat, že by EK rozhodla o neslučitelnosti této podpory s pravidly veřejné podpory v EU (str. 29). Žádné závazné rozhodnutí však v tomto směru EK nečinila. U dalších výše popsaných oblastí podpory (druhotné zdroje, KVET, teplo z OZE) přitom předkladatel čeká na závazné rozhodnutí. Tento nekoherentní postup nepřispívá ke stabilitě právního prostředí pro podnikání.

K Závěrečné zprávě o hodnocení dopadů regulace (dále jen Zpráva) přes dopracování přetrvávají výhrady vyplývající z nedodržení závazných pravidel RIA, např.:

- chybějící kvantifikace dopadů

- Kvantifikace dopadů ustanovení rušícího podporu decentralní výroby elektřiny. Tento dopad na výrobce elektřiny není ani uveden v souhrnné tabulce na str. 13, ani není nikde kvalifikovaně analyzován očekávaný dopad na jednotlivé výrobce. V textu je pouze uveden odhad úspor z vyplácené podpory o částku 310,45 mil. Kč.
 - Kvantifikace (pozitivního) dopadu ustanovení zajišťujícího správné měření vyrobené elektřiny a ochranu proti manipulaci s měřidly je založená na problematickém odhadu, který je i dle autora „extrémní“, a sice že se veškerá podpora ve formě zelených bonusů vyplácená za rok 2013 zakládala na zkrácených údajích vykázaných výrobcí. I v tomto „extrémním“ a nijak neodůvodněném modelu však předkladatel neudává žádný konkrétní odhad a omezuje se na konstatování, že „úspora ze zajištění měřidel proti neoprávněné manipulaci mnohonásobně převyší prostředky se zajištěním měřících zařízení spojené“. Předkladatel by měl vždy pro hodnocení dopadů využívat údajů, které jsou nikoliv „extrémní“, ale spíše jsou považovány za reálné.
- Nedostatečné zpracování variant
- Návrh variant řešení, který se soustřeďuje na požadavky vyplývající z hodnocení směrnice a z rozhodnutí o notifikaci zákona č.165/2012 Sb. u Evropské komise, je formální a pomíjí ostatní opatření a změny, u kterých variantní řešení nezpracovává a neanalyzuje. Jedinou výjimkou je rozpracování variant v případě návrhu nového tarifního modelu pro výběr nákladů na podporu elektřiny nezávislého na množství spotřebované elektřiny (viz str. 37), který pracuje se šesti variantami a dopady kvantifikuje. Výčet variant a jejich popis je však málo srozumitelný. Totéž platí pro tabulky uvádějící variantní dopady, které jsou nedostatečně popsány a obsahují mnoho nerozepsaných zkratk. Varianta 1F je pak označena za nejvhodnější proto, že nemá žádné ekonomicky negativní dopady na zákazníky, naopak může mít dopady pozitivní. Důvodem absence negativních dopadů je jejich záměrná eliminace zastropováním změněných plateb stávajícím vzorcem pro výpočet plateb. Naopak dojde ke snížení plateb zákazníky o odhadovaných 3,8 miliardy Kč ročně. Tento propad má dorovnat státní rozpočet dotací zvýšenou v příštím roce o 2,4 mld. Kč a v roce 2016 o 4,8 mld. Kč. Není zřejmé, jak k těmto číslům předkladatel dospěl, jak souvisejí s meziroční odhadovanou změnou u varianty 1F a jak bude tento propad řešen v letech následujících.
 - Zcela chybí odůvodnění a rozpracování variant pro ustanovení zavádějící desetinásobné zvýšení hodnoty pokuty za spáchání správního deliktu. Není vůbec zřejmé, co předkladatele vedlo ke zvolení této konkrétní částky a zda se zabýval analýzou možných dopadů této změny na výrobce elektřiny. Podle předkladatele je stávající maximální výše pokuty (5 mil. Kč) „zcela neadekvátní“, aniž by toto doložil analýzou dosavadní aplikační praxe. Pro ilustraci předkladatel zařadil tabulky s výší vyplácených podpor u deseti největších výrobců elektřiny za každý podporovaný zdroj. S těmito tabulkami však dále nijak nepracuje a není zjevná jejich zamýšlená souvislost s navrhovaným desetinásobným zvýšením maximální pokuty za správní delikt. Jednoduše konstatuje, že „Odhlédneme-li od společenské nebezpečnosti jednotlivých skutků, (...), i s ohledem na osobu pachatele se jeví jako žádoucí nastavení maximální sazby pokuty až do výše 50 mil. Kč s tím, že pouze takto nastavená výše pokuty může plnit roli jak represivní, tak preventivní.“ Není jasné, co je myšleno „osobou pachatele“ a jaká je souvislost se správní pokutou, navíc se zdá, že zde dochází k směšování kategorií trestněprávních činů a správních deliktů.

Opakující se vadou společnou řadě jiných Zpráv je pak neuvedení všech uplatněných připomínek odborných organizací a asociací, které nejsou povinnými připomínkovými místy, v rámci

vypořádání připomínek. Jakkoli není nezbytným cílem vypořádání těmto subjektům vyhovět, názory trhu jsou důležitým vodítkem pro lepší pochopení souvislostí a obsahu návrhu a jejich neuvádění tak dále zamlžuje pohled na dopady regulace.

III. Závěr

Smyslem zpracování každé Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace je především provedení důsledné a přehledné analýzy dopadů nově zaváděných opatření na dotčené subjekty včetně analýzy možných variant a zdůvodnění výběru navrhovaného řešení, které neslouží jen adresátovi důvodové zprávy, ale též předkladateli ke zlepšení návrhů budoucí regulace a podkladu pro objektivní přezkum účinnosti regulace v budoucnosti. Komise RIA proto konstatuje, že Zpráva i přes viditelné zlepšení a doplnění ze strany předkladatele oproti verzi projednané s předkladatelem na Komisi RIA dne 12. září 2014 takové hodnocení v některých svých částech nadále neumožňuje a svůj účel v podobě podkladu pro informované rozhodnutí vlády tak nadále neplní.

Komise RIA proto těchto důvodů konstatuje, že potřeba dopracování Zprávy z výše uvedených důvodů trvá. V případě předložení návrhu ve stávající podobě na jednání vlády je cílem Komise RIA upozornit na riziko, že některá z navrhovaných řešení postrádají oporu v řádné analýze a zdůvodnění.

Vypracoval: Mgr. J. Matoušek

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