

# **Koncept zákona o snižování závislosti na fosilních palivech**

Listopad 2012

Zpracovalo Hnutí DUHA ve spolupráci s Ekologickým právním servisem, říjen 2012.

**autoři:**

Vojtěch Kotecký, Jiří Koželouh, Martin Mikeska, Karel Polanecký (Hnutí DUHA)  
Josef Karlický, Jan Šrytr (Ekologický právní servis)



**A** › Údolní 33, 602 00 Brno

**T** › 545 214 431

**E** › [info@hnutiduha.cz](mailto:info@hnutiduha.cz)

[www.hnutiduha.cz](http://www.hnutiduha.cz)

**A** › Dvořákova 13, 602 00 Brno

**T** › 545 575 229

**E** › [brno@eps.cz](mailto:brno@eps.cz)

[www.eps.cz](http://www.eps.cz)

**Hnutí DUHA prosazuje zdravé prostředí pro život, pestrou přírodu a chytrou ekonomiku.**

Dokážeme rozhybat politiky a úřady, jednáme s firmami a pomáháme domácnostem. Našich výsledků bychom nedosáhli bez podpory tisíců lidí, jako jste vy. Jsme českým zástupcem Friends of the Earth International, největšího světového sdružení ekologických organizací.

**Ekologický právní servis je nevládní, nezisková a nepolitická organizace právníků,**

hájící práva občanů a životního prostředí v České republice od roku 1995 právní cestou. Ovlivňujeme připravovanou legislativu, právníckou komunitu a studenty práv směrem k ochraně veřejných zájmů, zejména životního prostředí a lidských práv. Poskytujeme občanům bezplatnou právní pomoc. Prosazujeme odpovědnost klíčových společenských subjektů za následky jejich jednání.

## **OBSAH**

<b>Úvod .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Problém: česká závislost na fosilních palivech .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Řešení: rámcový zákon .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Ekonomické přínosy a náklady přijetí zákona .....</b>	<b>14</b>
<b>4. Legislativní řešení .....</b>	<b>19</b>
<b>Závěr .....</b>	<b>30</b>

## Úvod

Hnutí DUHA navrhuje nový zákon, který závazně stanoví, že Česká republika bude snižovat závislost na drahých fosilních palivech – krok po kroku, rok po roku. Rozhýbe totiž investice do chytrých řešení, jako jsou úsporné domy a pohodlná veřejná doprava, snadná recyklace odpadu, čistá energie nebo české potraviny v obchodech. Koncept zákona vznikl ve spolupráci s právními experty Ekologického právního servisu.

Inspirujeme se zákonem, který byl v roce 2008<sup>1</sup> schválen ve Velké Británii, kde se na něm shodla vláda i opoziční strany, odbory i Svaz britského průmyslu. Stanovil závazný cíl snížení závislosti na fosilních palivech měřený závazným tempem snižování emisí skleníkových plynů.

Koncept britského zákona kopíruje řada evropských států: Dánsko, Rakousko, Slovinsko a další. Rovněž u nás má návrh širokou podporu. Už nyní jej podporují desítky firem a organizací, mezi nimi i Knauf a Člověk v tísni. V nezávislém průzkumu agentury Factum Invenio na otázku, zda by s takovou legislativou souhlasili, kladně odpovědělo 66 % dotázaných.<sup>2</sup>

Většina parlamentních stran – ČSSD, TOP 09, Starostové a nezávislí, LIDEM, Věci veřejné i KSČM – již oficiálně deklarovala zájem debatovat o obsahu takového zákona.

Následující text přibližuje představu Hnutí DUHA a Ekologického právního servisu (EPS) o smysluplné – nikoli však jediné možné – podobě takového zákona. Text je rozdělen do čtyř částí. V první části diskutujeme, proč by se země měla začít zbavovat své závislosti na fosilních palivech. Druhá část představuje řešení v podobě rámcového zákona podle britského vzoru. Třetí část hodnotí přínosy a náklady takového zákona a čtvrtá popisuje legislativní řešení.

---

<sup>1</sup> Climate Change Act 2008, UK Department of Energy and Climate Change, [www.decc.gov.uk/en/content/cms/legislation/cc\\_act\\_08/cc\\_act\\_08.aspx](http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/legislation/cc_act_08/cc_act_08.aspx), 14. 3. 2012.

<sup>2</sup> Názory veřejnosti na snižování emisí, Factum Invenio, [http://www.hnutiduha.cz/pics/factum\\_invenio\\_pruzkum\\_zakon.pdf](http://www.hnutiduha.cz/pics/factum_invenio_pruzkum_zakon.pdf), březen 2009.

# 1. Problém: česká závislost na fosilních palivech

Během roku 2011 utratila Česká republika každý den 269 milionů korun za dovoz ropy.<sup>3</sup> 59 % české elektřiny vyrábí uhelné elektrárny a podíl uhlí na centrálním zásobování teplem činí 69%.<sup>4</sup> Zemní plyn dovážíme zejména z Ruska. Česká republika výrazně zaostává v moderních, čistých technologiích. Naše ekonomika na každou vyrobenou korunu hrubého domácího produktu spotřebuje páté největší množství energie – a potažmo uhlí, ropy, plynu či uranu – ze všech států EU.<sup>5</sup>

Větší spotřeba energie zvyšuje náklady průmyslu, a tak podkopává pozici českých podniků na globálních trzích.

„Vysoká energetická náročnost průmyslové výroby by mohla při vzrůstu cen energií dramaticky oslabit českou konkurenceschopnost,“ varovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR.<sup>6</sup>

Ekonomika zbytečně přichází o příležitosti i pracovní místa. Domácnosti musí utrácet velkou část svých příjmů za benzín či naftu, teplo, plyn a elektřinu. Navíc jsou více vystaveny nepředvídatelným výkyvům.

## 1.1 Náklady domácností

Špatně izolované domy, málo efektivní spotřebiče nebo auta s velkou spotřebou jsou zbytečně drahé také pro miliony českých rodin. Každý rok je přijdou na tisíce korun. Energie (včetně benzínu a nafty pro auta) pohltí 11–16 % výdajů českých domácností.<sup>7</sup> Cena plynu vzrostla o třetinu za posledních pět let a cena elektřiny o čtvrtinu.<sup>8</sup> Zatímco teplárna v Třebíči využívající nejmodernějších technologie a převážně biomasu letos teplo zlevnila<sup>9</sup>, velké teplárny spalující uhlí či plyn zdražily o 6–9%.<sup>10</sup>

## 1.2 Ropné šoky

Ropa tvoří 22 % české spotřeby energie. Nehrozí, že by světové – a potažmo české – ekonomice úplně chyběla ropa. Hrozí, že bude drahá. Expertní debata se celkem shoduje, že doba levné ropy už skončila.

Navíc odhady vývoje cen fosilních paliv se opakovaně ukazují jako přehnaně optimistické: před třemi lety stál barel ropy typu Brent zhruba 50 dolarů. Prognóza amerického ministerstva energetiky z roku 2009 počítala s cenou 50 dolarů za barel v roce 2015 coby spodním odhadem; střední scénář očekával, že částku 100 dolarů překročí před rokem 2015 a pak už soustavně poroste, aby v roce 2030 činila 130 dolarů.<sup>11</sup> Ale skutečnost tato

<sup>3</sup> Databáze zahraničního obchodu, ČSÚ, <http://apl.czso.cz/pll/stazo/STAZO.STAZO>, 14. 3. 2012.

<sup>4</sup> Spitz, J., et al.: Výpočet dalších scénářů a citlivostních analýz a zpracování vyžádaných podkladů, Enviroso pro NEK, Praha 2008.

<sup>5</sup> Key world energy statistics 2011, International Energy Agency, Paris 2011.

<sup>6</sup> Analýza konkurenceschopnosti České republiky, MPO, Praha 2009.

<sup>7</sup> Domácnost, Nazeleno.cz, [www.nazeleno.cz/bydleni/domacnosti/](http://www.nazeleno.cz/bydleni/domacnosti/), 4. 5. 2012.

<sup>8</sup> Ceny energií a paliv, TZB-info, [www.tzb-info.cz/ceny-paliv-a-energii/](http://www.tzb-info.cz/ceny-paliv-a-energii/), 4. 5. 2012.

<sup>9</sup> Cena tepla, TSS energo, [www.fts.cz/cz/energo/cena-tepla.html](http://www.fts.cz/cz/energo/cena-tepla.html), 4. 5. 2012

<sup>10</sup> O kolik vám zdražilo teplo? Podívejte se, Aktualne.cz, <http://aktualne.centrum.cz/ekonomika/grafika/2012/02/08/o-kolik-vam-zdrazilo-teplo-podivejte-se/?cid=742376>, 4. 5. 2012.

<sup>11</sup> International energy outlook 2009, U.S. Department of Energy, Washington D.C., 2009.

očekávání překonala – a k horšímu. Pokud odhlédneme od krátkodobých výkyvů, cena prakticky setrvale rostla a nyní už činí asi 120 dolarů.

Ekonomové už několik desetiletí studují, zda a jak moc se ropné šoky podepisují na ekonomickém výkonu – respektive zda recese, které po nich následovaly, vyvolala přímo cena ropy, nebo monetární politika vlád. Empirický výzkum potvrdil, že prudké skoky v cenách ropy od konce čtyřicátých let skutečně byly hlavní příčinou následujících hospodářských propadů.<sup>12</sup> Londýnská obchodní komora odhadla, že krátká ropná krize v září 2000 stála britskou ekonomiku v přepočtu 14,5 miliardy korun denně.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Jones, D. W., Leiby, P. N., et Paik, I. K.: Oil price shocks and the macroeconomy: what has been learned since 1996, *The Energy Journal* 25, 2004: 1–32.

<sup>13</sup> Malcolm Fergusson, M., Mackay, E., et Skinner, I.: *Over a barrel: reducing the UK and Europe's oil dependency*, Institute for European Environmental Policy pro Greenpeace UK, London 2006.

## 2. Řešení: rámcový zákon

Vládní i opoziční politici, ministerstva průmyslu i životního prostředí se shodují: lepší energetická efektivnost je klíčovou prioritou.

Ale zatím se to moc nedaří. Ovšem čisté inovace a snížení spotřeby fosilních paliv by měly pro českou ekonomiku hned několikerý přínos:

- **Klesnou účty domácnostem, firmám a obcím.** Například důkladné zateplení českých domů – které stát podpoří granty – ušetří rodinám, podnikům a obcím ročně 39 miliard korun.<sup>14</sup> Pokud stát vylepší veřejnou dopravu a podpoří ultraefektivní auta nebo recyklaci odpadků, domácnostem klesnou účty za popelnice nebo benzin.
- **Sníží závislost na dovozu drahých paliv.** Česká ekonomika ušetří miliardy korun ročně<sup>15</sup> a zbaví se nezdravé závislosti na rozmarech politických elit z nestabilních a nedemokratických zemí i na nepředvídatelných výkyvech globálního trhu.
- **Posílí ekonomiku a vytvoří desetitisíce pracovních míst.** Zákon rozhybe nová odvětví, což je v době recese dvojnásob důležité. Pro Českou republiku – zemi se silnou průmyslovou tradicí, se schopnými inženýry a kvalifikovanými dělníky – je to velká příležitost. Například Zelená úsporám vytvořila již 19 tisíc pracovních míst, zejména ve stavebnictví a průmyslu.<sup>16</sup>

Proto Hnutí DUHA a EPS navrhuje stanovit závazné tempo snižování závislosti na fosilních palivech – jak to udělala Velká Británie.

### 2.1 Tempo snižování závislosti na fosilních palivech

Jak závislost na fosilních palivech sledovat? Jaké měřítko použít? V tomto ohledu patrně nejlépe poslouží emise skleníkových plynů, které při spalování uhlí, ropy nebo plynu vznikají. Pro svůj zákon je použili také ve Velké Británii.

Zákon, jehož koncept Hnutí DUHA ve spolupráci s EPS předkládá, proto promítá do legislativy koncept takzvaných uhlíkových rozpočtů (carbon budgets). Tento pojem vyjadřuje: „pevně stanovené množství uhlíku, které může být emitováno [do ovzduší] během daného časového období, ať už celou ekonomikou nebo vybranou dílčí populací či odvětvím“.<sup>17</sup>

Uhlíkový rozpočet se tak stává závazným rámcem pro snižování spotřeby fosilních paliv. Rok po roku – nebo pro několikaletá období – konče rokem 2050 stanoví, o kolik bude klesat spotřeba (spalování) ropy, plynu či uhlí vyjádřená emisemi oxidu uhličitého.

Stanovit neměnný cíl pro každý jeden rok je problematické, protože i pokud bude spotřeba fosilních paliv úspěšně klesat, lze očekávat výkyvy. Třeba v chladné zimě opět jednorázově

<sup>14</sup> Šafařík, M.: Studie o dopadech zateplování budov na spotřebu uhlí a zemního plynu v ČR, [http://hnutiduha.cz/uploads/media/studie\\_o\\_dopadech\\_zateplovani\\_budov\\_na\\_spotrebu\\_uhli\\_a\\_plynu\\_v\\_CR.pdf](http://hnutiduha.cz/uploads/media/studie_o_dopadech_zateplovani_budov_na_spotrebu_uhli_a_plynu_v_CR.pdf), Praha 2010.

<sup>15</sup> Databáze zahraničního obchodu, ČSÚ, <http://apl.czso.cz/pll/stazo/STAZO.STAZO>, 14. 3. 2012.

<sup>16</sup> Zámečník, M., Hlaváč, J.: Důvody pro zateplování domů: desetitisíce pracovních míst v Česku, Hnutí DUHA a Heinrich Böll Stiftung, Brno–Praha 2010.

<sup>17</sup> Gilbert, A., et Reece, G.: Developing a carbon budget for the UK with opportunities for EU action, Ecofys UK pro Friends of the Earth, London 2010.

vyskočí, neboť se více topí. Legislativním řešením jsou několikaleté klouzavé průměry (rozvedení tohoto konceptu je v části 4.4).

## 2.2 Technická proveditelnost zákona

Hnutí DUHA a EPS navrhuje, aby celkovým cílem zákona bylo snížení spotřeby fosilních paliv do roku 2050, které odpovídá redukci emisí skleníkových plynů o 80 %.

Číslo nevzniklo náhodně. Pačesova komise, kterou vláda pověřila, aby prověřila možnosti české energetiky, spočetla, že během čtyř desetiletí potřebujeme snížit znečišťování o 66–93 procent. Proto pracujeme se střední hodnotou, tj. s redukcí o 80 %.

Nebyly publikovány žádné analýzy, které by naznačovaly, že je výhodné snižování emisí (tedy spotřeby fosilních paliv) odložit na později nebo naopak urychlit v prvních desetiletích. Lze sice argumentovat, že rychlé snižování dává českému průmyslu lepší postavení na mezinárodních trzích. Harvardský ekonom Michael Porter totiž připomíná, že domácí podniky s předstihem před firmami ze zemí, jež mají zpoždění, obsadí nová, dynamicky rostoucí odvětví v globální ekonomice.<sup>18</sup> Ovšem rychlejší tempo, jakkoli třeba teoreticky přínosné, by v první či prvních dvou dekadách naráželo na vážné technologické limity.

Prověřování technických řešení, která mohou snížit závislost na fosilních palivech, je častým tématem výpočtů a analýz renomovaných výzkumných ústavů. Analýzy zadávají státy, velké firmy i nadnárodní instituce.

Hlavní scénář Státní energetické koncepce (SEK)<sup>19</sup>, aktuálně předložené ministerstvem průmyslu a obchodu do vlády, počítá se snížením spotřeby černého uhlí o 10 % a hnědého dokonce o 30 % do roku 2020. Hlavním důvodem je dožívání neefektivních uhelných elektráren. Nové a obnovované zdroje budou totiž nadále provozované výhradně s kogenerační výrobou a s využitím minimálně 60 % odpadního tepla. Další opatření plánuje SEK ve výrobě a spotřebě tepla. Půjde zejména o „přechod většiny vytopen na vysoceúčinnou kogenerační výrobu s efektivním využitím tepelných čerpadel a související snížení ztrát v distribuci tepla“. Postupně budou eliminovány přímotopy a nahrazovány tepelnými čerpadly. Dále bude podporováno vyměňování kotlů na uhlí za moderní kotle na biomasu nebo plyn, zateplování domů a od roku 2020 bude možné stavět už jen pasivní či nízkoenergetické domy. Přepočteno na emise to znamená:

Tabulka 1: Scénář poklesu spotřeby fosilních paliv v ČR.

palivo	jednotka	současnost	2015	2020	2025
Černé uhlí	PJ	195,0	188,8	176,2	146,0
Hnědé uhlí	PJ	564,3	498,5	393,2	309,5
Zemní plyn	PJ	336,1	338,1	345	342,3
Ropa a ropné produkty	PJ	370,6	365,3	359	354,7
Emise CO <sub>2</sub> z fosilních paliv	MtCO <sub>2</sub>	120,59	113,14	101,34	89,66
<b>Pokles emisí CO<sub>2</sub></b>	---	<b>0%</b>	<b>6%</b>	<b>16%</b>	<b>26%</b>

Zdroj: SEK<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Porter, M. E., et van der Linde, C.: Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship, *Journal of Economic Perspectives* 9, 1995: 97–118

<sup>19</sup> Aktualizace Státní energetické koncepce České republiky, MPO, Praha - červenec 2012.

<sup>20</sup> Aktualizace Státní energetické koncepce České republiky, MPO, Praha - červenec 2012.



**Ministerstvo průmyslu a obchodu tedy předpokládá snížení spotřeby fosilních paliv odpovídající požadavku zákona. Do roku 2020 o 19 milionům tun a do roku 2025 o 31 milionů tun. To dělá 2 % ročně od současnosti do roku 2025.**

**V každém případě, i kdyby začal zákon platit již tento rok je náběhová křivka snižování závislosti na fosilních palivech o průměrně 2 % ročně jasná. Princip klouzavých průměrů navíc zajistí, že není nutné dodržet přesně 2 % ročně, ale sledovat trajektorii ekonomicky optimálním způsobem.**

S menší podrobností můžeme vidět i za rok 2025. České ekologické organizace nechaly propočítat konkrétní podrobný plán, jak využít českých příležitostí ke snižování spotřeby fosilních paliv (zejména v oblasti energetické efektivity a obnovitelných zdrojů tepla a elektřiny). Plán postavený na výsledcích Pačesovy komise<sup>21</sup> a kalkulacích renomovaného Wuppertalského institutu<sup>22</sup> zveřejnily v roce 2010 pod názvem Chytrá energie.<sup>23</sup> Tato energetická koncepce ukazuje, že je uvažovanými postupy možné snížit do roku 2050 emise skleníkových plynů o 88 %.

Ale zákon, který Hnutí DUHA a EPS navrhuje, by neměl diktovat, jaké konkrétní technologie budou spotřebu fosilních paliv snižovat. Konkrétní, praktická rozhodnutí by měl nechat na trhu nebo na budoucích zákonodárcích a ministrech. Úmyslně by se měl omezit na to, že určí pouze mantinely.

### **2.3 Vliv zákona na český průmysl**

Nová průmyslová odvětví, jako je zateplování domů, výroba čisté energie či třeba recyklace odpadů, vytvářejí již nyní v Česku desítky tisíc pracovních míst pro široké spektrum zaměstnanců ve všech regionech. Nejde přitom pouze o hi-tech průmysl. Zároveň se ožívují tradiční česká odvětví, jako je výroba stavebních hmot nebo metalurgie. Jen pro ilustraci: jedna větrná elektrárna rovná se 250 tun oceli.

Snižování spotřeby fosilních paliv samozřejmě nemusí být pro každý podnik v každém okamžiku výhodné. Nelze počítat například s automatickým nebo okamžitým přesouváním pracovníků z jednoho odvětví do druhého, z jednoho regionu do jiného.

Nyní již víme, že zateplování domů může být ke splnění cílů zákona využito v prvních letech, neboť uspoří výdaje rodinám a podnikům, a vytvoří nová pracovní místa. A následující vlády budou moci uplatňovat postupně ekonomicky a sociálně nejvýhodnější opatření tak, jak budou technologie k jejich provedení zlevňovat.

Tradiční – a energeticky často náročná – odvětví budou z úspor drahých fosilních paliv profitovat. Ale potřebují jistotu. Energetické a průmyslové společnosti často rozhodují s perspektivou na několik desetiletí dopředu. Potřebují proto vědět, jaké podmínky budou mít za dvacet či třicet let. Současná platná legislativa však vyhlašuje postup snižování emisí vždy jen na několik let. Navrhovaný zákon však pomůže průmyslovým podnikům, aby dobře rozplánovaly snižování své spotřeby fosilních paliv na desítky let. Budou vědět, s čím mohou závazně počítat.

<sup>21</sup> Zpráva Nezávislé odborné komise pro posouzení energetických potřeb České republiky v dlouhodobém časovém horizontu, Úřad vlády ČR, Praha 2008.

<sup>22</sup> Lechtenböhrer, S., Prantner, M., Samadi, S.: Development of alternative energy & climate scenarios for the Czech Republic, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy pro Hnutí DUHA, Wuppertal 2008.

<sup>23</sup> Chytrá energie, Hnutí DUHA, Ekologický institut Veronica, Greenpeace ČR, Centrum pro dopravu a energetiku, [http://www.chytraenergie.info/images/stories/chytra\\_energie.pdf](http://www.chytraenergie.info/images/stories/chytra_energie.pdf). Brno-Praha-ČB 2010.

Legislatura také elegantně zajistí, že rozhodování o emisích už nebude podléhat aktuálním lobbistickým tlakům. Bude stanoveno na léta dopředu. Odpadnou tak soustavné politické tahanice, zda v dalším kole dovolit větší či menší znečištění – tahanice, které komplikují život ministrům, poslancům i průmyslovým podnikům. Předejdeme i zmatkům, kdy jedno ministerstvo plánuje opak toho, co říká druhé.

## **2.4 Posouzení variant**

Zákon samozřejmě není jediné možné řešení. Nabízejí se přinejmenším dvě další možné varianty: vládní koncepce (namísto zákona) nebo dílčí zákony pro jednotlivá odvětví (namísto jednoho rámcového zákona). Potřebujeme tedy vůbec rámcovou legislativu?

### **2.4.1 Rámcový zákon vs. vládní koncepce**

Smysluplnou alternativou může být státní (vládní) koncepce či strategie.

Papírově patrně ano. Ale zkušenosti s koncepčními dokumenty jsou v České republice velmi špatné. Neberou je vážně dokonce ani úřady, jež je připravily. Coby exemplární příklad může sloužit očividný rozpor mezi Národním programem snižování dopadů změny klimatu v České republice a Státní energetickou koncepcí: dvěma politikami, které obě schválila vláda týden po sobě v březnu 2004. Rozcházejí se dokonce i v explicitně stanovených a kvantifikovaných cílech.

Proto zákon, který stanoví rámcová pravidla s větší stabilitou do budoucna, je lepším základním kamenem pro další opatření. Rovněž legislativu lze teoreticky změnit. Nicméně zákon je pro podniky nesporně věrohodnější a větší jistota než formální státní politika.

**A co SEK?** Přijetí navrhovaného zákona samozřejmě neznamená, že by měla přestat existovat například Státní energetická koncepce ČR. Tu zákon nenahradí. Bude pro ni však jedním z mantinelů, který bude ovlivňovat směr, jakým bude rozvoj energetiky plánovat. SEK tak bude muset respektovat dlouhodobý trend snižování závislosti na fosilních palivech, podobně jako například počítat s reálnými zásobami uhlí nebo třeba rozumným potenciálem větrných elektráren.

### **2.4.2 Rámcový zákon vs. dílčí zákony s konkrétními pravidly**

Nabízí se samozřejmě otázka: Proč rovnou nestanovit pravidla pro zavádění konkrétních technologií? Proč se zákon, který má rozhýbat chytrou výrobu, zabývá fosilními palivy, a nikoli recyklací odpadu, zateplováním domů nebo čistou energetikou?

Zcela záměrně. Zákon stanoví pouze rámcová pravidla. Nebude předem diktovat, jaká konkrétní řešení použít: jestli raději investice do chytrých domů, obnovitelných zdrojů energie nebo třeba aut s velmi nízkou spotřebou.

Rovněž nemá budoucím poslancům a ministrům vnucovat, kterými programy – jakou legislativou, daňovými reformami, granty a podobně – je mají podporovat. Všechno má svůj čas. Nemá žádný smysl taková rozhodnutí dělat na desítky let dopředu. Dnes nevíme, jaké vzniknou technologie a kolik budou stát. Průmysl nyní potřebuje vědět pouze jedno: jaké mantinely dostane.

Na základě technického a finančního posouzení (viz výše) navrhuje Hnutí DUHA a EPS nastavit mantinely tak, že spotřeba fosilních paliv bude v průměru klesat o 2 % ročně. Krok za krokem.

Díličí zákony posléze samozřejmě musí vzniknout, aby nastartovaly řešení v jednotlivých odvětvích. Ale to nic nemění na potřebě rámcového zákona.

**Každý zákon má jeden nedostatek.** Příští parlament jej může změnit. Proto by se někomu mohlo zdát, že nepůjde o více než proklamaci. Ale nic závaznějšího než zákon neexistuje. Nicméně právě kvůli tomu chce Hnutí DUHA dosáhnout toho, aby se na českém zákoně, stejně jako v Británii, shodla vláda i opozice. Nejde totiž o ledajaký zákon. Jeho ambicí je nasměrovat investice v českém průmyslu na desítky let dopředu. Proto by se na něm politické strany měly rámcově dohodnout.

Britská legislativa navíc obsahuje pojistky, jež politikům brání, aby se svým závazkům vyhýbali. Český návrh zákona bude inspirován úspěšnými vzory ze zahraničí, ale samozřejmě musí odpovídat našim právním zvyklostem a pravidlům.

## 2.5 Návaznost na evropskou legislativu a mezinárodní závazky

Český rozvrh, jak snižovat závislost na fosilních palivech, má jeden důležitý, nepřekročitelný limit: musí odpovídat mezinárodním (a evropským) závazkům České republiky.

Země Evropské unie jsou vázány společnou politikou snižování emisí skleníkových plynů a zvyšování energetické efektivity. Jde zejména o tzv. klimaticko-energetický balíček (evropských směrnic a rozhodnutí), který zahrnuje čtyři základní předpisy:

- Směrnice o evropském systému obchodování s emisními povolenkami pro velké znečišťovatele (ETS)
- Směrnice o obnovitelných zdrojích energie
- Nařízení Evropské komise o snižování emisí mimo sektory zapojené do ETS
- Směrnice upravující CCS (zachytávání a skladování CO<sub>2</sub>)

Kromě toho existuje několik evropských předpisů mimo zmíněný balíček:

- Směrnice o energetické náročnosti budov (EPBD2)
- Směrnice o energetické efektivnosti
- Směrnice o ekodesignu výrobků
- Směrnice o průmyslových emisích

Navržený zákon není s těmito předpisy – a s legislativou EU obecně – v žádném rozporu.

Pro obsah navrhovaného zákona je obecně důležité hlavně rozhodnutí, které požaduje 20% snížení emisí v EU do roku 2020<sup>24</sup>; aktuálně však probíhají sice pomalá, leč úspěšná jednání o zvýšení cíle na 30 %. S důkladnějším omezením spotřeby fosilních paliv už oficiálně souhlasí 26 z 27 zemí EU. Evropský parlament rovněž schválil cíl snížit emise v EU o 80–95 % do roku 2050. Tento cíl není závazný, nicméně dříve či později se může stát (a patrně stane) součástí legislativy.

<sup>24</sup> European Council, Brussels 8/9 March 2007: Presidency conclusions, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/93135.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/93135.pdf).

Relevantní je také směrnice o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (ETS), která je v ČR implementována a její přínos je zejména ve využití výnosů emisních povolenek pro zvyšování efektivity spotřeby energie a tedy i snižování závislosti na fosilních palivech. Tento mechanismus zajistí zejména náběh zákona.

Na globální úrovni je Česká republika vázána Rámcovou úmluvou OSN o změnách klimatu (UN FCCC), v rámci které probíhají vyjednávání.<sup>25</sup> Jediným současným závazným dokumentem o regulaci vypouštění oxidu uhličitého a dalších skleníkových plynů je Kjótský protokol. Ten určil, o kolik mají – v protokolu vyjmenované – vyspělé země snížit emise do roku 2012.<sup>26</sup> Navržený zákon je s mezinárodními závazky České republiky v souladu.

**Má cenu přijímat český zákon o fosilních palivech (resp. snižování emisí), když nebyla (a možná nebude) dosažena globální dohoda o snižování emisí? A pokud bude dosažena, nemáme na ni raději počkat?** Náš dovoz ropy a plynu za nás Obama nesníží a Barosso za nás nerozhýbe nová, čistá průmyslová odvětví. Dříve či později se bude muset lidstvo dokázat dohodnout, jak se závislosti na fosilních palivech zbavit. Každý rok dalších odkladů nás bude stát spousty peněz vyhozených zbytečně a případnou ztrátu konkurenční výhody. Vždy je lepší do vlaku nastupovat na stanici než za jízdy. Přestože se politici nedohodli, nikdo nepochybuje, že jedinou cestou jsou investice do čistější ekonomiky – ne proto, že by nás nutila nějaká smlouva, ale protože je to v našem vlastním zájmu.

## 2.6 Britský Climate Change Act 2008

Britský Climate Change Act byl schválen v roce 2008. Zákon definuje povinnosti a odpovědnost vlády a ustavuje kontrolní mechanismy – např. schvalování uhlíkových rozpočtů parlamentem, pravidelné roční zprávy pro parlament o stavu spotřeby fosilních paliv a zamýšlených opatření nebo výroční zprávy o plnění stanovených rozpočtů.

Konkrétními body přijatého zákona jsou<sup>27</sup>:

- Právně závazný cíl snížení emisí skleníkových plynů o 80 % do roku 2050 a jako mezistupeň snížení o 34 % do roku 2020 a stanovená procedura pro realizaci dílčích cílů a uhlíkových rozpočtů (vždy na pět let).
- Systém uhlíkového rozpočtování na dílčí období do roku 2050 (na každé dílčí období je stanoveno maximální množství skleníkových plynů a potažmo fosilních paliv, které by ekonomika měla vypustit, podobně jako zákon určuje výdajovou stránku státního rozpočtu) a související povinnost vlády předkládat parlamentu návrhy opatření k naplnění těchto uhlíkových rozpočtů.
- Vytvoření nezávislého expertního orgánu (Committee on Climate Change<sup>28</sup>), složeného z ekonomických expertů, zástupců průmyslu a vědců.

<sup>25</sup> Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, [www.mzp.cz/cz/ramcova\\_umluva\\_osn\\_zmena\\_klimatu](http://www.mzp.cz/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu), 26. 11. 2010.

<sup>26</sup> Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu, [www.mzp.cz/cz/kjotsky\\_protokol](http://www.mzp.cz/cz/kjotsky_protokol), 26. 11. 2010.

<sup>27</sup> Climate Change Act 2008, UK Department of Energy and Climate Change; [www.decc.gov.uk/en/content/cms/legislation/cc\\_act\\_08/cc\\_act\\_08.aspx](http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/legislation/cc_act_08/cc_act_08.aspx), 14. 3. 2012.

<sup>28</sup> The Committee on Climate Change, [www.theccc.org.uk/](http://www.theccc.org.uk/).

- Požadavek na vládu v oblasti spolupráce s podniky (pomoc při monitorování a snižování spotřeby fosilních paliv).
- Posílení pravomocí vlády v oblasti přijímání návazných opatření směřujících ke snižování závislosti na fosilních palivech.

V praxi k naplnění uhlíkových rozpočtů navázala opatření v konkrétních sektorech (energetika, budovy a průmysl, doprava, ostatní sektory). Jako příklad lze uvést neúplný výčet stávajících i budoucích opatření, která mají snížit spotřebu fosilní energie ve dvou odvětvích: budovách (bytových i nebytových) a průmyslu – viz Tabulka 2.

*Tabulka 2: Příklady opatření pro snížení spotřeby fosilní energie v obytných i nebytových budovách a průmyslu ve Velké Británii.*

<b>Program</b>	<b>Charakteristika programu</b>
Home Energy Saving Programme	Financování zateplování domů pro 234 tisíc domácností, financování nízkouhlíkového vytápění pro 90 tisíc domácností
Heat and Energy Saving Strategy	Poskytování konzultací k technicky náročným rekonstrukcím domů
Smart electricity and gas meters	Instalace chytrých měřičů odběru elektřiny a zemního plynu do všech domácností do roku 2020
Market Transformation Programme	Vládní podpora rozvoje zavádění přísnějších standardů (včetně dobrovolných) pro domácí spotřebiče
Carbon Reduction Commitment	Systém emisního obchodování pro uhlíkově nenáročnou soukromé a veřejné instituce
Climate Change Agreements	Podpora zvyšování efektivity využívání energie v energeticky (a uhlíkově) velmi náročných podnicích
Carbon Trust	Podpora zvyšování efektivity využívání energie v malých a středních podnicích a uhlíkově méně náročných firmách (nespadajících do EU ETS)
Renewable Heat Incentive	Podpora zavádění výroby tepla z obnovitelných zdrojů všech měřítek (domácí kotle, komunální vytápění, průmyslové provozy)

Zdroj: CCC<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Building a low-carbon economy: implementing the Climate Change Act 2008, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/> + [www.hm-treasury.gov.uk/d/Budget2009/bud09\\_carbon\\_budgets\\_736.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Budget2009/bud09_carbon_budgets_736.pdf).

### 3. Ekonomické přínosy a náklady přijetí zákona

Základní povinností vyplývající ze zákona bude snižování emisí skleníkových plynů. Tento dopad je pro účely projednávání zákona nutné posoudit z finančního pohledu.

#### 3.1 Ekonomický růst nevyžaduje vyšší znečištění

Neplatí obava, že větší prosperita vyžaduje větší znečištění. Právě české statistiky jsou toho názorným dokladem. Mezi roky 1997 a 2008 vzrostl český HDP o 42 %. Obdobně stoupal také objem průmyslové výroby. Nicméně emise skleníkových plynů – jakkoli jsou vysoké – ve stejné době stagnovaly.<sup>30</sup> Také další země – jako Dánsko, Švédsko, Maďarsko, Estonsko nebo Slovinsko – ekonomicky rostly, ale emise zde zůstaly stejné.

Naopak: v řadě zemí ekonomický růst provázelo snižování spotřeby fosilních paliv. Velká Británie dosáhla od roku 1995 do 2007 zvýšení HDP o 38 % a současně poklesu emisí o 11 %. Německá ekonomika vzrostla v letech 1995–2007 o 21 % a emise snížila o 6 %.<sup>31,32</sup> Francie či Belgie snížily emise o necelých 10 %, Nizozemsko o 7 %. Nárůst emisí v Evropě za posledních 20 let zaznamenalo Španělsko, Portugalsko nebo Řecko.<sup>33</sup>

#### 3.2 Výnosy převyšují náklady

Nové technologie spotřebují méně paliv a surovin, takže české průmyslové podniky budou konkurenceschopnější na mezinárodním trhu.

Nejsnazším způsobem snižování spotřeby fosilních paliv (a tedy i emisí) je posilování efektivity využívání energie, a tím snižování spotřeby uhlí, ropy a zemního plynu. Státy EU se například dohodly, že podniknou opatření, jež do konce tohoto desetiletí sníží spotřebu energie (která pochází převážně z fosilních paliv) o 20 %. Ekonomové spočetli, že evropské ekonomiky tím ušetří dle různých scénářů vývoje cen fosilních paliv 175 až 350 miliard eur ročně (v současných cenách).<sup>34</sup>

Britské ministerstvo financí pověřilo expertní tým vedený profesorem Nicholasem Sternem, bývalým hlavním ekonomem Světové banky, aby spočetl finanční plusy a minusy snižování závislosti na fosilních palivech.

Hlavní výsledky pro globální ekonomiku jsou<sup>35</sup>:

- Potřebné snížení emisí by dohromady stálo asi 1–2 % hrubého domácího produktu.
- Ale pokud bude znečišťování pokračovat, jen přímé finanční škody z výkyvů podnebí by činily asi 5 % HDP.
- Pokud navíc započteme i zdravotní a ekologické následky, stoupne účet za znečištění na více než 10 % HDP.

<sup>30</sup> Fott, P. (ed.): National greenhouse gas inventory report of the Czech Republic, NIR (reported inventory 2006), Český hydrometeorologický ústav, Praha 2008.

<sup>31</sup> World Economic Outlook, <http://knoema.com/IMFWEO2011Sep>, 22. 3. 2012.

<sup>32</sup> Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2007 and inventory report 2009, [www.eea.europa.eu/publications/european-community-greenhouse-gas-inventory-2009/](http://www.eea.europa.eu/publications/european-community-greenhouse-gas-inventory-2009/), 22. 3. 2012.

<sup>33</sup> World Economic Outlook, <http://knoema.com/IMFWEO2011Sep>, 22. 3. 2012.

<sup>34</sup> Energy efficiency: delivering the 20% target, European Commission, Brussels 2008. Roadmap 2050 Report, [www.roadmap2050.eu/](http://www.roadmap2050.eu/), 4. 5. 2012.

<sup>35</sup> Stern, N., et al.: The economics of climate change: the Stern Review, Cambridge University Press, Cambridge 2007.



Tudíž stojíme před dilematem: investovat 1–2 % ekonomiky do snížení emisí (které navíc sníží i účty za energii a posílí hospodářství), nebo uhradit škody v asi desetinásobné výši a navíc ještě platit za dražší a dražší fosilní paliva?

Podle propočtů konzultační společnosti McKinsey přinese zamezení emisím jedné tuny oxidu uhličitého v sektoru vytápění v českých podmínkách podle typu budovy čistý zisk 50–100 eur na jednu tunu CO<sub>2</sub>.<sup>36</sup> Zateplování nebo výměna oken totiž srazí náklady, které domácnosti platí za vytápění. Tímto opatřením bude možné snížit emise o 12 a půl milionu tun a zároveň ušetřit za plyn a uhlí 39 miliard korun.<sup>37</sup>

Evropská unie nechala spočítat náklady a úspory, které by vznikly díky snížení emisí do roku 2020 o 25 % (oproti roku 1990). Sdílením této redukce mezi členskými státy by na Českou republiku vyšlo snížení emisí o 9 %. To by nás v roce 2020 stálo 15 miliard korun (při cenách z roku 2008). Zároveň bychom však ušetřili 12,5 miliardy za fosilní paliva a (podle nejnižších odhadů) 4,5 miliardy ročně za zdravotní péči díky zlepšení stavu ovzduší (opět při cenách z roku 2008).<sup>38</sup>

Samozřejmě: některá opatření omezující spotřebu fosilních paliv jsou zisková, jiná finančně neutrální a další ztrátová (a některá mohou být velmi drahá). Obecně ovšem platí, že kvůli rostoucí ceně fosilních paliv je snižování jejich spotřeby čím dál víc ekonomicky výhodnější. A tento trend můžeme předpokládat i do budoucna. Naopak náklady na – dříve drahé – čisté zdroje energie rapidně klesají.

### 3.3 Ekonomika startu snižování spotřeby fosilních paliv

Klíčové jsou první roky, náběh snižování závislosti na fosilních palivech. Ekonomické analýzy ukazují, že právě prvotní opatření pro snížení spotřeby fosilních paliv o první barely, tuny a kubické metry budou nejvýhodnější a nejsnazší. Na začátku bude totiž největší potenciál.

**Zcela konkrétně:** pokud začne zákon platit od roku 2015, tak bude požadovat do roku 2020 snížení spotřeby fosilních paliv o ekvivalent **cca 15 milionů tun v exhalacích**. Jde tedy o to jestli takového snížení lze dosáhnout a kolik to bude stát.

To zkoumal v roce 2008 tým odborníků českého ministerstva životního prostředí. Opatření s čistým ekonomickým přínosem (taková, u nichž se investiční náklady za dobu životnosti vrátí díky ušetřeným platbám za energii a suroviny) jsou hlavně:

- energeticky úsporné osvětlení,
- snižování emisí v průmyslu,
- energeticky úsporné spotřebiče,
- snižování energetické náročnosti budov,
- zvyšování energetické účinnosti dopravy,
- zemědělská efektivita a lepší hnojení.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Náklady a potenciál snižování emisí skleníkových plynů v České republice, McKinsey & Company, [www.mckinsey.com/locations/prague/work/probonoccreport/Report\\_czech\\_version.pdf](http://www.mckinsey.com/locations/prague/work/probonoccreport/Report_czech_version.pdf), Praha 2008.

<sup>37</sup> Šafařík, M.: Studie o dopadech zateplování budov na spotřebu uhlí a zemního plynu v ČR, [http://hnutiduha.cz/uploads/media/studie\\_o\\_dopadech\\_zateplovani\\_budov\\_na\\_spotrebu\\_uhli\\_a\\_plynu\\_v\\_CR.pdf](http://hnutiduha.cz/uploads/media/studie_o_dopadech_zateplovani_budov_na_spotrebu_uhli_a_plynu_v_CR.pdf), Praha 2010.

<sup>38</sup> Commission staff working paper: Analysis of options beyond 20% GHG emission reductions: Member State results, [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/swd\\_2012\\_5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/swd_2012_5_en.pdf), 22. 3. 2012.

<sup>39</sup> Politika ochrany klimatu v České republice, MŽP, Praha 2008.

A tato opatření dávají dohromady **právě přibližně 15 milionů tun skleníkových plynů. Zákonný požadavek tedy budou moci vlády do roku 2020 plnit a ještě z toho bude česká ekonomika profitovat.**

Jak je uvedeno v části 2.2, **ministerstvo průmyslu a obchodu počítá s poklesem dokonce o 19 milionů tun CO<sub>2</sub> do roku 2020 a o 31 milionů tun do roku 2025.** I ve scénáři MPO je klíčová efektivita: při výrobě elektřiny i tepla a při spotřebě v domácnostech (více viz. část 2.2).

**V každém případě, i kdyby začal zákon platit již tento rok je náběhová křivka snižování závislosti na fosilních palivech o průměrně 2 % ročně jasná.**

Naopak, kdyby se z nějakého důvodu nepovedlo snížit závislost na fosilních palivech do roku 2020 nebo 2025 o zákonem požadované množství, klouzavé průměry umožní řešit toto zpoždění přesunem závazku do dalších let. I na toto tedy návrh zákona pamatuje.

### **3.4 Co v dalších letech - náklady čistých technologií padají**

V roce 2008, kdy se EU rozhodla snížit skleníkové emise o 20 % do roku 2020, počítali ekonomové s náklady série opatření ve výši 70 miliard eur. Po dvou letech však své výpočty experti korigovali: nové kalkulace už počítají s náklady o víc než 30 % nižšími (48 miliard eur).<sup>40</sup> Příčina: prudký propad cen čistých technologií.

Cena jedné kilowatthodiny větrné elektřiny od konce osmdesátých let klesla na méně než desetinu. Mezinárodní energetická agentura (IEA) očekává, že už kolem roku 2015 bude průměrná megawatthodina větrné elektřiny v Evropě asi o desetinu levnější než uhelná elektřina.<sup>41</sup>

Komerční cena solárních fotovoltaických modulů se z 32 dolarů na každý watt instalovaného výkonu v roce 1979<sup>42</sup> propadla na dva dolary v roce 2011<sup>43</sup>.

### **3.5 Evropa je ve výrobě čistých technologií lídr**

Čistá odvětví patří v EU k sektorům s největším růstem: meziročně rostou o 5–8 %. Není divu: evropské státy jsou – stejně jako Česká republika – silně závislé na dovozu fosilních paliv a snaží se svoji ekonomiku této drahé položky zbavit.

Aktuálně v tomto odvětví existuje přibližně 3,5 milionu pracovních míst, což je například desetkrát víc, než kolik ještě před začátkem krize v roce 2007 činila přímá zaměstnanost v celém sektoru ocelářství. Odvětví čistých technologií vytváří 2,5 % HDP celé EU (oproti 1,4 % z ocelářství).<sup>44,45</sup>

<sup>40</sup> Why Europe should strengthen its 2020 climate action. A report by Climate Action Network Europe, <http://lowcarbonfacts.eu/low-carbon/complementary-material/>.

<sup>41</sup> World energy outlook 2008, International Energy Agency, Paris 2008.

<sup>42</sup> Solar module price highlights: March 2010, Solarbuzz, [www.solarbuzz.com/Moduleprices.Htm](http://www.solarbuzz.com/Moduleprices.Htm), 10. 3. 2010

<sup>43</sup> Prudký pokles cen solárních panelů pokračuje. Trh se zotaví na podzim, Solární novinky, [www.solarninovinky.cz/2010/index.php?rs=4&rl=2011080801&rm=15](http://www.solarninovinky.cz/2010/index.php?rs=4&rl=2011080801&rm=15), 8. 8. 2011.

<sup>44</sup> Industrial goods, European Commission, DG Trade, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/economic-sectors/industrial-goods/steel/>.

<sup>45</sup> Study on the Competitiveness of the EU eco-industry, Ecorys for Directorate-General Enterprise & Industry, [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/\\_getdocument.cfm?doc\\_id=5417](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=5417)



Škoda Plzeň se stala světovou jedničkou ve výrobě hříděl pro větrné elektrárny. Stovky pracovních míst dokáže přinést také výroba komponent pro sluneční elektrárny: v Česku je vyrábí 1500 zaměstnanců.<sup>46</sup> Mezi důležité výrobce patří Kyocera v Kadani nebo Schott ve Valašském Meziříčí. Firma Knauf v Krupce (Ústecký kraj) zaměstnává ve výrobě minerální izolace přibližně 120 lidí z Krupky a okolních měst. Lokální firmy fungují jako dodavatelé.<sup>47</sup>

Významný je také podíl evropských čistých technologií na globálním trhu: téměř 30 % pochází z EU. V sektoru obnovitelných zdrojů je to dokonce bezmála 40 %.<sup>48</sup> Jde o jedno z mála odvětví, kde Evropa ještě poráží Čínu. A pro Českou republiku je to velká příležitost. Hnacím motorem perspektivního sektoru čistých hi-tech odvětví jsou chytré stimulační.

### 3.6 Uhlík jako ekonomická hodnota

Obchodování s emisemi – evropský systém EU ETS, kjótské kredity i diskutovaný globální systém – proměnily význam pojmu oxid uhličitý. Emise přestaly být pouhým znečištěním. Stala se z nich ekonomická aktiva: dostaly konkrétní, vyčíslitelnou finanční hodnotu.

V současnosti platí: každá tuna, kterou země vypustí do vzduchu, je pak pro její ekonomiku ztracena a nebude možné ji uplatnit na evropském trhu. Naopak každou ušetřenou tunu mohou české firmy na evropském trhu zpeněžit.

Stát by měl proto pečlivě zvažovat, jak hodlá s tímto ekonomickým faktorem nakládat. Každé rozhodnutí o vypouštění emisí má naprosto konkrétní finanční důsledky pro prosperitu českého průmyslu.

### 3.7 Náklady státní administrativy

Zákon bude klást požadavky na rychlejší reportování o emisích skleníkových plynů (sběr dat o spotřebě paliv, odpadech a podobně) a následně na sestavování zpráv (analýza příčin a trendů) a především na přípravu programů pro snižování závislosti na fosilních palivech. Výsledky inventarizace skleníkových plynů předává Český hydrometeorologický ústav (ČHMÚ) na začátku druhého roku po roce, pro který je inventarizace prováděna. Pro účely zákona bude třeba proces zrychlit.

To je podle konzultace s ČHMÚ technicky proveditelné, pokud bude provedeno několik opatření.<sup>49</sup> V první řadě bude potřeba kapacitně (asi o jeden úvazek) posílit ČHMÚ. Zároveň bude potřeba převést část vykazování emisí původci do elektronické podoby. K tomu bude potřeba vstupní investice. Dlouhodobě by však nový systém snížil potřebnou kapacitu (až o několik úvazků) u znečišťovatelů a částečně také u ČHMÚ. Na základě opatření je možné výsledné množství emisí požadovat v polovině následujícího roku.

Posílení personální kapacity bude pravděpodobně třeba u ministerstva životního prostředí (MŽP), které by mělo připravovat programy a zprávy. Nároky na zvýšení kapacity nebudou velké, neboť nejde o nové kompetence. MŽP i ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO) sestavují již dnes plány v oblasti snižování emisí a energetiky.

<sup>46</sup> Bechník, B.: Zaměstnanost ve fotovoltaickém průmyslu v České republice, Czech RE Agency pro Czech Photovoltaic Industry Association, Rožnov pod Radhoštěm 2010.

<sup>47</sup> Radnice města Krupky – Informační měsíčník pro občany, říjen 2010, <http://www.krupka-mesto.cz/data/mesicnik/77.pdf>.

<sup>48</sup> Why Europe should strengthen its 2020 climate action. A report by Climate Action Network Europe, <http://lowcarbonfacts.eu/low-carbon/complementary-material/>.

<sup>49</sup> Konzultace s odpovědným pracovníkem inventarizace emisí skleníkových plynů v České republice, Mgr. Dušanem Váchou.

Největším nárokem pro stání administrativu bude zřízení nezávislé instituce, která bude plnit podpůrnou a kontrolní roli. V Británii má obdobná instituce sedm členů kolegia a (v přepočtu na plné úvazky) 34 pracovních úvazků, z toho 27 analytiků a sedm pracovníků sekretariátu (včetně výkonného ředitele). Rozpočet na rok 2012 počítá s 3 357 000 GBP (99 milionů Kč).

<sup>50</sup> Česká obdoba by mohla mít menší sekretariát a i počet analytiků (například odpadá samostatné plánování opatření pro několik politicky autonomních částí země, objem dat bude v menší zemi menší a tak dále) a celkově menší rozpočet z důvodu menší personální kapacity a samozřejmě výrazně nižších cen (a především personálních nákladů) v Česku. Podobně jako v Británii – kde se rozpočet instituce snížil od roku 2010 do 2012 o cca 800 000 GBP – i v Česku lze předpokládat, že kapacita (a tedy i výdaje) klesnou po rozběhnutí a ustálení procesů snižování závislosti na fosilních palivech.

Náklady české instituce můžeme do začátku odhadnout takto:

platy vedení (předsedy/zmocněnce, kolegia atp.) .... cca 5 osob .....	7 500 000 Kč	
platy analytiků/ček .....	cca 15 osob .....	12 000 000 Kč
platy pracovníků/ic kanceláře .....	cca 5 osob .....	2 500 000 Kč
provozní výdaje (odhad nájmu kanceláře v Praze o velikosti 150 m2) ...	6 000 000 Kč	
ostatní .....	7 000 000 Kč	
<b>CELKEM .....</b>	<b>35 000 000 Kč</b>	

**Účet pro státní kasu.** Kolik utratí stát za snížení závislosti na fosilních palivech z rozpočtu? Bude muset zaplatit náklady na činnost nezávislé odborné instituce (kapitola 3.7). Ta bude stát podobně jako odbor na ministerstvu. Další výdaje zákon státu nařizovat nebude. Většina investic o nichž je řeč jde na vrub firmám a domácnostem. Stát samozřejmě také bude investovat – například do rozvodů elektřiny, zpracování odpadů a podobně. Ale to by dělal tak jako tak. Je možné namítnout, že abychom využili potenciál snižování spotřeby drahých paliv neobejdou se domácnosti bez státní podpory zateplování. Ale na to jsou zdroje mimo státní rozpočet, které beztak nejde využít jinak: výnosy z emisního obchodování. Hnutí DUHA navrhlo plán jak je efektivně využít a financovat tak opatření naplňující předkládaný zákon.

<sup>50</sup> Committee on Climate Change Corporate Plan 2011–14, part 8.2 Personnel  
<http://downloads.theccc.org.uk/s3.amazonaws.com/Corporate%20reports/CCC%20CorpPlan%202011-14.pdf>

## 4. Legislativní řešení

Pojetí zákona se podobá implementaci závazku z mezinárodních dohod do vnitrostátního práva, ovšem s tím rozdílem, že v tomto případě si obsah „závazku“ Česká republika určuje sama, aniž by k tomu byla povinna na základě závazné mezinárodní smlouvy.

Nezbytným předpokladem pro naplňování cíle tohoto zákona je tedy vůle představitelů státní moci tento cíl plnit.

Jakmile však zákonodárci tento cíl jednou akceptují rámcovým zákonem, stane se pro vládu a odpovědná ministerstva proces snižování závislosti na fosilních palivech, ale také plánování, monitorování a kontroly snižování spotřeby fosilních paliv, jasnou a pevnou součástí jejich činnosti.

Tato forma zákona není v Evropě ojedinělá. Inspirací je britský Climate Change Act 2008 a skotský Climate Change (Scottish) Act 2009 či rakouský zákon č. 106/2011 (Klimaschutzgesetz). V dalších zemích jsou zákony v různých fázích projednání.

Podobně i v České republice již existují zákony s podobně širokým záběrem – například zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí nebo zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

V této části nabízíme nástin principů a obsahu zákona, přičemž tyto jsou samozřejmě otevřeny další diskusi. Vycházíme z obsáhlé právní analýzy zpracované EPS a připomínek akademiků z právnických fakult Karlovy a Masarykovy univerzity, workshopu s pedagogy Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a konzultací s experty Ministerstva životního prostředí ČR a Českého hydrometeorologického ústavu.

### 4.1 Základní principy zákona

Zákon by měl být utvářen čtyřmi základními principy:

- **Rámcový charakter zákona:** Neslouží k přímé regulaci chování spotřebitelů, nýbrž stanovuje povinnost vlády provádět opatření vedoucí ke snížení spotřeby paliv. Stanovuje mantinely a proceduru, nikoli dílčí opatření.
- **Průběžné snižování spotřeby fosilních paliv (produkce emisí):** Zajišťuje průběžné snižování závislosti na fosilních palivech, nikoli pouze splnění určitého cíle v určitém roce, k tomu by měly sloužit především dílčí cíle snižování emisí, příprava programů snižování na několikaletá období a průběžná kontrola plnění cílů.
- **Odbornost v procesu snižování závislosti na fosilních palivech:** Rozhodování o konkrétních nástrojích, jak snížení dosáhnout, bude vždy vycházet ze solidních podkladů. To by mělo být zajištěno díky činnosti nezávislé odborné instituce, která bude připravovat podklady pro snižování spotřeby fosilních paliv i hodnotit opatření.
- **Kontrola plnění dílčích cílů a nápravné mechanismy:** Bude zajištěna kontrola naplňování cílů zákona prostřednictvím Poslanecké sněmovny, nezávislé odborné instituce a veřejnosti. K tomu slouží programy pro snižování závislosti na fosilních palivech, které vláda bude sestavovat a předkládat. Dalšími formami kontroly budou předkládání monitorovacích zpráv, přenos nesplněného snižování do dalších období a motivační sankce.

Přestože obsahová stránka zákona je inspirována spíše mezinárodními dohodami a coby hlavní vzor slouží obdobná britská legislativa, bude mít zákon **standardní strukturu české legislativy**: (1) vymezení pojmů, (2) stanovení práv, povinností, kompetencí a sankcí a (3) změny dotčené legislativy a koncepčních dokumentů.

Nastavené principy i struktura zákona zajistí **transparentnost, systematičnost a přehlednost** navržené právní úpravy.

## **4.2 Obsah zákona**

Základní kostra zákona by podle Hnutí DUHA a EPS mohla být následující:

### **I. Úvodní ustanovení**

- Účel zákona
- Vymezení pojmů

### **II. Cíle, dílčí cíle, povinnosti a práva vlády**

- Celkový cíl snížení emisí (vyjadřující snížení závislosti na fosilních palivech)
- Dílčí (roční) cíle
- Klouzavé průměry a přesuny snižování mezi roky a programovými obdobími
- Povinnost a právo vlády provádět opatření ke snižování závislosti na fosilních palivech tak, aby byly naplňovány zákonem stanovené cíle

### **III. Nezávislá odborná instituce pro snižování závislosti na fosilních palivech**

- Zřízení, působnost, struktura a financování
- Jmenování kolegia
- Kompetence a pravomoci

### **IV. Program pro snižování závislosti na fosilních palivech**

- Kompetence a pravomoci rezortů
- Rámcový obsah programu
- Forma a závaznost programu
- Schvalování programu vládou
- Předkládání programu Poslanecké sněmovně

### **V. Informování o realizaci programů**

- Příprava monitorovacích zpráv
- Rámcový obsah zpráv
- Předkládání zpráv Poslanecké sněmovně

### **VI. Nápravná opatření a sankce**

### **VII. Závěrečná ustanovení a změny souvisejících zákonů**

### **VIII. Účinnost**

Důležité části zákona jsou uspořádány do tematických celků. V kapitole 4.3 a následujících jednotlivé části zákona podrobně diskutujeme.

### 4.3 Účel zákona

Účelem zákona je **zajistit faktické snížení závislosti na fosilních palivech**.

Dosažení tohoto účelu lze kvantifikovat nejlépe snížením emisí skleníkových plynů. Proto by měl být účel zákona vyjádřen prostřednictvím stanovení právně závazného cíle České republiky **snížit emise skleníkových plynů k určitému datu a určitým průměrným tempem**.

Naplnění cíle snížit emise by pak mělo být dosaženo díky konkrétním opatřením vlády, přičemž zákon by měl uložit vládě povinnost provádět opatření ke snížení emisí (závislosti na fosilních palivech).

Účelem zákona tedy není prostřednictvím přímé regulace zajistit, aby průmyslové podniky (nebo domácnosti) snížily svoji závislost na fosilních palivech, jak by se u obdobného zákona dalo očekávat.

Zákon tedy za prvé zajistí soustavné, cílevědomé snažení státu snižovat závislost ekonomiky na fosilních palivech a za druhé vytvoří jistotu pro podniky, jak se stát bude chovat.

Povinností kabinetu tak bude připravovat a uskutečňovat (nebo zákonodárcům ke schválení předkládat) opatření, jež zajistí potřebné snížení závislosti na fosilních palivech. Kontrola nad účinností opatření bude zajištěna díky zapojení veřejnosti, Poslanecké sněmovny a nezávislé odborné instituce do procesu schvalování pravidelných programů, kterými vláda rozhodne, jak přispěje ke snížení závislosti české ekonomiky na fosilních palivech (viz kapitoly 4.5–4.8). Vláda však může – a musí – činit i kroky mimo schválené programy a to zejména za účelem využití příležitostí, které nelze programem postihnout a na základě ročních monitorovacích zpráv nezávislé instituce (viz. kapitola 4.8).

### 4.4 Cíle zákona

Konečným cílem zákona – jak bylo odůvodněno v kapitole 2.2 – bude snížení spotřeby fosilních paliv vyjádřené snížením českých emisí skleníkových plynů **o 80 procent (oproti současnosti) do roku 2050**.

Hnutí DUHA a EPS jsou přesvědčeni, že stát by měl 80% snížení emisí rozvrhnout do pozvolné trajektorie, která poběží po čtyři desetiletí stejným tempem. Proto Hnutí DUHA a EPS navrhuje, aby zákon stanovil rozvrh tak, že **emise budou klesat stále shodným tempem, tj. o 2 % ročně**. Tato dvě procenta budou tvořit stále stejné absolutní množství. Odpovídá asi třem milionům tun emisí ročně.

Řekněme tedy, že zákon stanoví, abychom snižovali spotřebu fosilních paliv – a potažmo emise – o tři miliony tun ročně. Zákon bude pracovat **na principu klouzavých průměrů**. Takže pokud v některém roce sníží méně (například o 2,5 milionu tun), musí vláda v dalších letech navrhnout opatření ke snížení nikoli opět o tři miliony, nýbrž o 3,5 milionu tun (nebo třeba ve dvou letech o dvakrát 3,25 milionu tun) – tak, aby vždy ve čtyřech po sobě následujících letech (pokrytých programem – viz kapitola 4.6) klesly emise v průměru o tři miliony tun ročně. A opačně, v případě, že by spotřeba fosilních paliv klesla například o čtyři miliony tun za jediný rok, bude moci vláda zvolnit tempo v dalších letech. Pokud by klouzavý průměr klesl pod tři miliony tun (tedy čtyřleté snížení pod 12 milionů tun), přesune se rozdíl do dalšího období a musí být zohledněno v dalším programu (viz kapitola 4.6). Zároveň je možné včlenit do zákona sankce za nesplnění programu (viz kapitola 4.9).

Nelze předvídat budoucí možnosti, jež se budou odvíjet od pokroku vědeckého poznání a rozvoje nových technologií v příštích 40 letech. Je proto možné, že trajektorie, která je zatím určena jako lineární (2 % ročně, tedy stále stejný objem), bude postupně – například z ekonomických důvodů – měněna v nelineární ve prospěch rychlejšího snižování závislosti na fosilních palivech. K tomu bude potřeba přijmout novelu zákona.

#### **4.5 Podpora a kontrola nezávislou odbornou institucí**

Jedním z principů, na kterých by měl zákon spočívat, aby mohl být naplněn jeho účel, je záruka odbornosti při snižování spotřeby fosilních paliv a rozvoji inovací.

Pro zajištění kvality opatření ke snižování spotřeby fosilních paliv bude nepochybně zapotřebí odborných znalostí v oblasti energetiky, teplárenství, dopravy, ale také práva, emisního obchodování či ekonomie a řady dalších oborů. V Česku **v současnosti neexistuje instituce, která by se tímto komplexem činností zabývala.**

Ve Velké Británii plní tuto funkci malá nezávislá instituce **Committee on Climate Change**<sup>51</sup>, která se problematice věnuje komplexně (podrobněji viz kapitoly 2.6 a 3.6). Tato instituce vznikla na základě Climate Change Act 2008. Britské řešení zajištění odbornosti procesu snižování spotřeby fosilních paliv tak ukazuje na význam, který byl přijetím zákona dán.

Výhody zřízení nové instituce spočívají zejména ve větší odbornosti a nezávislosti oproti existujícím. Zejména je možno očekávat, že nová instituce nebude zatížena vztahem k určitému rezortu, ale naopak, že bude na jednotlivých ministerstvech zcela nezávislá. Dalšími velkými pozitivy by mělo být složení z expertů napříč všemi potřebnými oblastmi a možnost odborné podpory při snižování závislosti na fosilních palivech. **Nejvýznamnější klady zřízení nové odborné instituce jsou tedy dva: nezávislost na moci výkonné a komplexnost odborné podpory v šíři i v čase.**

Vzhledem k tomu, že snižování závislosti na fosilních palivech zasahuje do gesce řady rezortů, z nichž žádný nedisponuje potřebným odborným zázemím, také v Česku je pro naplnění účelu zákona nová odborná instituce nejvhodnějším řešením.

Je tedy celkem nepochybné, že kvalita odborných výstupů bude výrazně spjatá s jejich **finanční, personální i věcnou nezávislostí**. Za ideální lze vzhledem k tomu považovat řešení, kdy je odborná instituce nezávislá nejen na rezortech, ale také na vládě – tomu, kdo má navrhnout, jak konkrétně snižovat spotřebu fosilních paliv. Jen tak totiž může plnit svou funkci a dávat objektivní informace nejen pro potřeby vlády a veřejnosti, ale zejména sloužit Poslanecké sněmovně jako garant podkladů pro kontrolu.

Pokud by byla odbornost zajišťována pouze v rámci jednoho rezortu (např. MŽP), je velmi pravděpodobné, že by byl kladen důraz zejména na oblasti a zájmy spadající do jeho gesce. I v případě delegace odborného posouzení na specializovanou instituci v rámci rezortu by vzhledem k personální i finanční propojenosti nešlo očekávat komplexní hodnocení podstatných odborných otázek.

Před zřízením nové instituce je však přesto potřeba hledat varianty ve **využití v současnosti existujících státních odborných orgánů** a institucí. Celá řada orgánů se zabývá otázkami produkce emisí a spotřeby paliv. Například CENIA – česká informační agentura životního prostředí nebo Český hydrometeorologický ústav. Žádný se však nezabývá celou šíří

<sup>51</sup> The Committee on Climate Change, <http://www.theccc.org.uk/>.

problematiky. Navíc nejsou nezávislé na státní správě a negarantují tak Poslanecké sněmovně ani veřejnosti objektivní posuzování předloženého programu.

**Smysluplným řešením je tedy vytvoření instituce s nevelkým aparátem, která využije koncept Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ).** Paralela tkví v nezávislosti na vládě, nikoli samozřejmě v kompetencích. Na rozdíl od NKÚ nebude ukotvena v Ústavě a nebude mít samozřejmě tak rozsáhlé kontrolní pravomoci. Bude pracovat s veřejnými zdroji. Nebude moci vstupovat do dokumentace a smluv k jednotlivým projektům.

Mezi činnostmi, které by nezávislá odborná instituce měla zajišťovat, by náleželo především:

- zpracování odborných vstupů pro přípravu programu (viz kapitola 4.6),
- zpracování oponentní studie k návrhu programu pro potřeby Poslanecké sněmovny (viz kapitola 4.7),
- zpracování oponentní studie k dvouleté monitorovací zprávě (viz kapitola 4.8),
- zpracování roční monitorovací zprávy (viz. kapitola 4.9),
- průběžné zpracovávání odborných podkladů z oblasti snižování spotřeby fosilních paliv a inovací a odborná podpora pro vládu.

Hlavní představitelé nezávislé odborné instituce (např. několikačlenné kolegium, předseda) by měli být vybírání a jmenování orgánem, na který by měli mít nejpevnější vazbu. Vzhledem k požadavku na nezávislost instituce na moci výkonné se jako takový orgán nabízí Poslanecká sněmovna či Senát.

Vzhledem k tomu, že Poslanecké sněmovně zákon svěřuje kontrolní pravomoci, jeví se jako nejvhodnější kandidát. Funkční období jmenovaných představitelů by mělo ideálně kopírovat či přesahovat období platnosti programu pro snižování závislosti na fosilních palivech (viz kapitola 4.6), tedy více než čtyři roky. Poslanecká sněmovna by měla také schvalovat rozpočet nové instituce.

Další personální obsazení instituce by mělo zahrnovat ředitele, sekretariát a analytickou jednotku. Pokrývat by měla všechny relevantní oblasti pro hodnocení vhodných opatření vedoucích ke snižování závislosti na fosilních palivech. K zaručení kontinuálního chodu instituce (zejména každoroční hodnocení, součinnost při realizaci opatření a průběžná příprava podkladů) je zapotřebí určitý počet stálých analytiků z klíčových odvětví. Pro přípravu programů probíhajících ve čtyřletém cyklu by pak instituce mohla využívat externí experty a organizace. Finanční a personální nároky byly představeny v kapitole 3.6.

**Jiné řešení?** Může nastat problém. Politici nebudou chtít zakládat novou – i když malou, odůvodněnou a potřebnou – instituci. V takovém případě se nabízí ještě jedno řešení. Místo nezávislé instituce by si Poslanecká sněmovna PČR jmenovala pouze zmocněnce (případně jeho zástupce či kolegium) z řad nezávislých osobností s odpovídajícím odborným zaměřením. Zmocněnci by schválila rozpočet na několik potřebných analytiků. Zmocněnec a jeho spolupracovníci by byli součástí Kanceláře PSP, konkrétně její odborné složky - Parlamentního institutu. Bylo by potřeba jen mírně zvednou roční rozpočet sněmovny. Přesto, že by nezávislá instituce měla silnější postavení a lépe by odpovídala smyslu zákona, je i řešení s – na exekutivě nezávislým – zmocněncem možné.

## 4.6 Tvorba programů pro snižování závislosti na fosilních palivech

Snižování emisí (vyjadřující snižování spotřeby fosilních paliv) by mělo na základě důvodů rozebraných v kapitolách 2.1 a 2.2 probíhat rovnoměrným tempem. Celkový závazek by tak měl být rozložen symetricky na každý rok, z čehož vyplývá snížení o přibližně 2 % ročně (viz kapitola 4.4).

Nelze však plánovat na každý rok zvlášť, řada opatření se v tak krátkém čase nedá uplatnit ani posoudit. **Měly by být tedy stanoveny několikaleté (například čtyřleté) časové úseky, pro něž by byl přijat a následně pravidelně aktualizován program pro snižování závislosti na fosilních palivech.** Délka úseků by však měla být předmětem další diskuse.

Tvůrcem návrhu programu pro snižování závislosti na fosilních palivech by obecně měl být subjekt, který disponuje věcně odpovídajícími kompetencemi. Pokud se přidržíme modelu, ve kterém má být návrh tvořen na rezortní úrovni, pak je nejvhodnějším subjektem jednoznačně ministerstvo životního prostředí, do jehož gesce základní povinnost daná zákonem – snižování emisí – spadá (v § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky to není uvedeno výslovně, je nutno dovodit) a jež by také mělo disponovat dostatečným aparátem úředníků.

Toto ministerstvo má také – vzhledem ke své agendě – nejkompexnější záběr. Zákon tedy stanoví základní odpovědnost MŽP vůči vládě a ostatním rezortům zaručí právo na ovlivnění návrhů programu, aktualizace programu a monitorovacích zpráv a také povinnosti k poskytování dat nezávislé instituci a MŽP.

Je ovšem nepochybné, že se navržený program bude podstatně dotýkat i jiných rezortů. Vzhledem k tomu je otázkou, zda by se tyto rezorty na tvorbě neměly v určité míře také podílet. Vyjma MŽP bude nejvíce dotčeným rezortem pravděpodobně ministerstvo průmyslu a obchodu, jelikož většina opatření bude směřovat do jeho gesce (výroba a spotřeba energie, podpora obnovitelných zdrojů energie, další opatření dotýkající se průmyslových zařízení, očekávané významné dopady na podnikatelskou sféru). Je tedy zcela na místě, aby MPO již při tvorbě programu mělo možnost přispět k odbornému základu návrhu programů a zejména navrhovalo opatření ve sféře svojí působnosti.

Dalším významným dotčeným ministerstvem je ministerstvo dopravy (snižování spotřeby fosilních paliv v dopravě). V určité míře se prováděcí akty vedoucí k plnění závazku budou dotýkat například i ministerstva pro místní rozvoj (územní plánování).

Nezávislá odborná instituce, která je nastíněna v kapitole 4.5 by se na přípravě návrhu programu či aktualizace rovněž měla podílet. Podíl specializované instituce by měl spočívat v přípravě odborných podkladů pro MŽP a vládu. Přínosem specializované instituce by měla být zejména záruka kvality návrhu programu po odborné stránce.

Vzhledem k tomu, že program a aktualizace budou mít povahu koncepcí, bude nutné provést standardní povinný proces hodnocení dopadu na životní prostředí (SEA) dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Proces SEA zároveň umožní připomínky veřejnosti a dotčených subjektů.

Pro zajištění standardizovaného a efektivního procesu plánování je nesporně vhodné nastavit základní kontury programů přímo v zákoně. Rámcový obsah by měl být následující:

- rekapitulace naplňování celkového cíle zákona (plnění v minulém období, přenos nesplněných redukcí do nového období),



- propočty možného snižování spotřeby fosilních paliv v jednotlivých sektorech (zjištění aktuálních potenciálů),
- návrhy nástrojů pro využití identifikovaných potenciálů (složení nejlepšího mixu nástrojů a opatření),
- vyhodnocení komplexních dopadů programů ekonomické a sociální povahy.

Z praktického hlediska je důležitou otázkou, v jaké formě budou programy přijímány a pro jaké subjekty budou závazné. S ohledem na fakt, že rámcovost zákona je jedním ze základních principů, na kterých má být zákon postaven, je tedy nutno akceptovat programy snižování závislosti na fosilních palivech ve formě usnesení vlády se závazností toliko v rámci státní správy. Závaznost programu lze pak alespoň částečně podpořit například ustanovením, že musí být respektován při tvorbě jiných koncepcí.

#### 4.7 Schvalování programu a parlamentní kontrola

Vzhledem k tomu, že by program měly být **schvalován ve formě usnesení vlády**, je proces schvalování poměrně jednoznačně dán. K přijetí usnesení vlády je dle Čl. 76 odst. 2 Ústavy ČR potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Z tohoto ustanovení plyne, že návrh programu předložený vládě MŽP na základě podkladů odborné instituce musí nutně získat patřičnou podporu. Schválené znění programu by vláda měla zdůvodnit, protože schválený program bude následně předložen k projednání Poslanecké sněmovně, před kterou by jej vláda měla obhájit.

Klíčovým bodem zákona by měla být **průběžná parlamentní kontrola** nad naplňováním zákona. Smyslem předkládání programu (či aktualizace programu) pro snižování závislosti na fosilních palivech Poslanecké sněmovně (PSP) je zajištění možnosti moci zákonodárné zapojit se do procesu přípravy program a zároveň vytvoření dalšího mechanismu, jenž by měl pomoci k širší diskusi o obsahu program a tím i tlaku na jeho kvalitu a dostatečné zdůvodnění. Důležité je proto i stanovení povinnosti **předložení a uvedení programu před PSP přímo premiérem**. Za možnou formu parlamentní kontroly považují Hnutí DUHA a Ekologický právní servis následující postup:

- Premiér předloží program PSP. Ta zároveň obdrží oponentní studii nezávislé instituce a oba dokumenty projedná. Výsledkem projednání v Poslanecké sněmovně by mělo být usnesení PSP, ve kterém může být vysloven souhlas či nesouhlas s programem a také schváleny připomínky k obsahu.
- Vláda uloží MŽP korigovat program dle požadavků PSP a poté jej znovu schválí. Tím je znění programu definitivní a premiér jej předloží PSP.

Jako funkční se jeví, že by první program musel být předložen do PSP do 18 měsíců (je nutno počítat s delším obdobím na přípravu prvního programu a rezervou na proces SEA) od počátku platnosti zákona. Pokud by byl program předložen a PSP by jej nestihla ve svém funkčním období projednat, byla by povinnost premiéra předložit první program znovu do 12 měsíců od ustanovení vlády (kratší lhůta je možná díky tomu, že by program byl předpřipraven předchozí vládou).

Lhůta pro předložení aktualizace programu PSP by byla už pouze 9 měsíců od projednání dvouleté monitorovací zprávy. Aktualizaci plánu může předložit i každá nová vláda, podle svého uvážení. Stejná vláda může další aktualizaci předložit nejdříve s dvouletou monitorovací zprávou. Aktualizace by program vždy protahovala o další čtyři roky.

Po předložení programu nebo jeho aktualizace premiérem do PSP by tato vždy měla povinnost projednat jej do 4 měsíců (v rámci této lhůty by do 2 měsíců od předložení vládou, obdržela oponentní zprávu nezávislé instituce). V případě nesouhlasu s programem by vláda do 2 měsíců předložila definitivní program reflektující připomínky PSP.

#### **4.8 Monitorovací zprávy o realizaci programu**

Monitorovací zpráva o výsledku programů by byla zpracovávána za každé dva roky a hodnotila by plnění programů (uskutečnění legislativních či jiných kroků) a **plnění snižování emisí – tedy i spotřeby fosilních paliv – stanoveného zákonem**. V obou případech (splnění/nesplnění cílů) by zpráva hodnotila vztah použitých nástrojů (případně jejich nepoužití) na výsledné snížení emisí. V případě nesplnění programu by zpráva obsahovala analýzu příčin a návrh opatření.

Stejně jako u programů ke snižování závislosti na fosilních palivech je pro efektivitu a standardizaci procesu reportování vhodné stanovit alespoň rámcový obsah zpráv přímo v zákoně:

- rekapitulace naplňování programu v uplynulém období,
- vyhodnocení účinnosti jednotlivých opatření a ekonomických a sociálních dopadů jednotlivých opatření,
- návrh nápravy v případě neplnění programu,
- návrh opatření pro další období.

Obdobně jako programy snižování závislosti na fosilních palivech by měly být i pravidelné zprávy předkládány premiérem Poslanecké sněmovně. Té by opět měla být dána možnost projednat zprávu v příslušných výborech a následně interpelovat premiéra a ostatní členy vlády ohledně obsahu Zprávy. K dispozici bude mít opět oponentní studii nezávislé instituce.

Zprávu by předkládal premiér do PSP do 3 měsíců od skončení každých dvou let platnosti programu. PSP by zprávu projednala do 3 měsíců od předložení zprávy (v rámci této doby by do 2 měsíců od předložení zprávy obdržela oponentní zprávu nezávislé instituce) a přijala usnesení k aktualizaci programu.

Kromě monitorovacích zpráv o naplňování programů je nutné reportovat i o meziročním vývoji emisí skleníkových plynů – tedy závislosti Česka na fosilních palivech. Důvodem je dost dlouhá doba mezi začátkem období, pro něž platí program, a zprávou o výsledku. S tak velkým zpožděním se dají těžko napravovat selhání. Ještě důležitějším důvodem je však roční cíl (2 %) ve snižování emisí, který musí být vhodným způsobem monitorován.

Tyto zprávy by vypracovávala přímo nezávislá instituce a předkládala do PSP vždy do konce srpna roku následujícího po monitorovaném roce. Do konce poloviny října by vláda musela skrze premiéra na zprávu v PSP reagovat a – v případě, že roční cíl nebyl splněn – vysvětlit důvody nesnížení závislosti na fosilních palivech. Premiér by také musel představit plán opatření vlády (v rámci schváleného programu nebo i mimo něj) na snížení spotřeby fosilních paliv v následujícím roce. PSP by zprávu do konce listopadu projednala a přijala usnesení vzhledem k činnosti vlády v oblasti snižování závislosti na fosilních palivech a naplňování programu dle kapitoly 4.6.

Obsah zpráv by měl být následující:

- rekapitulace naplnění cíle v uplynulém roce,
- analýza, proč cíl byl/nebyl splněn,

- vyhodnocení účinnosti jednotlivých opatření a ekonomických a sociálních dopadů jednotlivých opatření,
- návrh nápravy v případě nesplnění cíle,
- korekce cílů pro nové období (viz kapitola 4.4) a návrh opatření pro další období.

### **Příklad postupu přijímání programů, monitorování a aktualizace programu**

*1. ledna Rok1 - začátek platnosti zákona*

*1. července R2 – předložení programu do vlády do PSP*

*1. září R2 – předložení oponentní zprávy nezávislé instituce do PSP*

*1. září R2 – předložení roční monitorovací zprávy nezávislé instituce o závislosti Česka na fosilních palivech v roce R1*

*1. října R2 – vrácení programu PSP vládě*

*15. října R2 – reakce premiéra na roční zprávu na půdě PSP*

*1. prosince R2 – projednání roční monitorovací zprávy v PSP a doporučení vládě*

*1. prosince R2 – úprava a definitivní schválení programu vládou*

*1. září R3 – předložení roční monitorovací zprávy nezávislé instituce o závislosti Česka na fosilních palivech v roce R2*

*15. října R3 – reakce premiéra na roční zprávu na půdě PSP*

*1. prosince R3 – projednání roční monitorovací zprávy v PSP a doporučení vládě*

*1. prosince R4 – ukončení dvou let platnosti programu*

*1. března R4 – předložení dvouleté monitorovací zprávy o naplňování programu vládou do PSP*

*1. května R4 – předložení oponentní zprávy nezávislé instituce do PSP*

*1. června R4 – projednání dvouleté monitorovací zprávy o naplňování programu v PSP a doporučení vládě*

*1. září R4 – předložení roční monitorovací zprávy nezávislé instituce o závislosti Česka na fosilních palivech v roce R3*

*15. října R4 – reakce premiéra na roční zprávu na půdě PSP*

*1. prosince R4 – projednání roční monitorovací zprávy v PSP a doporučení vládě*

*1. března R5 – předložení aktualizace programu vládou do PSP*

....

### **4.9 Nápravná opatření a sankce**

Základním nápravným opatřením při nesplnění dílčího (ročního) cíle zákona je přenos nesplněného snížení emisí do dalších let (viz mechanismus uvedený v kapitole 4.4).

Specifikem zákona je, že v něm **Česká republika zavazuje sama sebe**, aniž by k tomu byla přímo nucena na nadstátní úrovni. Proto platí, že pokud se představitelé rozhodnou přijatý závazek zrušit, změnit či neplnit, nebude Česká republika postížena žádnou sankcí (pokud nebude mezitím příslušný závazek na nadstátní úrovni přijat). Toto specifické nastavení pak také omezuje možnosti sankcionování ze zákona povinných subjektů.

Funkce sankcí by měly být nahrazeny především velkou mírou společenské a politické kontroly nad plněním stanovených povinností vlády a s tím spojenou přímou politickou

odpovědností. Za tímto účelem by měly být v zákoně zabudovány mechanismy, jež budou nutit představitele vlády se pravidelně zodpovídat z plnění cílů snižování závislosti země na fosilních palivech Poslanecké sněmovně a rovněž obhajovat plány vlády ve snižování spotřeby paliv do budoucna. Jelikož je Poslanecká sněmovna v zásadě laický orgán, měly by být programy i monitorovací zprávy doplněny hodnotící zprávou nezávislé odborné instituce.

Ovšem jisté **sankce klasického typu rovněž nejsou vyloučeny**. V úvahu mohou připadat například odvody finančních prostředků ze státního rozpočtu do speciálního fondu jako sankce za nesplněnou povinnost vlády snížit v patřičném rozsahu spotřebu fosilních paliv.

V případě nesplnění závazků, které vyplynou z monitorovací zprávy, by vláda musela vyčlenit finanční prostředky vypočítané na základě průměrné ceny tuny oxidu uhličitého (emisní povolenky v systému ETS) za rok, kdy došlo k nesplnění zákonného závazku. Výše finančního odvodu by se stanovila jako rozdíl plánovaného úhrnu emisí v daném roce a skutečného úhrnu emisí. Toto množství by se vynásobilo cenou povolenky v daném roce. Za první čtyři roky (první program) by **nulové snížení spotřeby fosilních paliv stálo dohromady 4,5 miliardy korun** (v případě velmi nízké ceny povolenky – šest eur –, jak je tomu nyní). Celkové nesplnění zákona by znamenalo **celkovou pokutu bilion korun** (v případě průměrné ceny povolenky 16–17 eur).

Tyto finanční prostředky by vláda uložila do speciálního fondu. Ten by je v dalších letech rozdělil na financování pobídek (investiční dotace, daňové úlevy a jejich kompenzace státnímu rozpočtu, dotace úroků z úvěrů na pořízení efektivních technologií a podobně) pro zavádění opatření, která povedou ke snížení spotřeby fosilních paliv, a tedy ke snížení emisí skleníkových plynů. Finance by samozřejmě nesměly být převedeny z jiných programů nebo z kapitol státního rozpočtu určených na financování kroků směřujících ke snižování emisí.

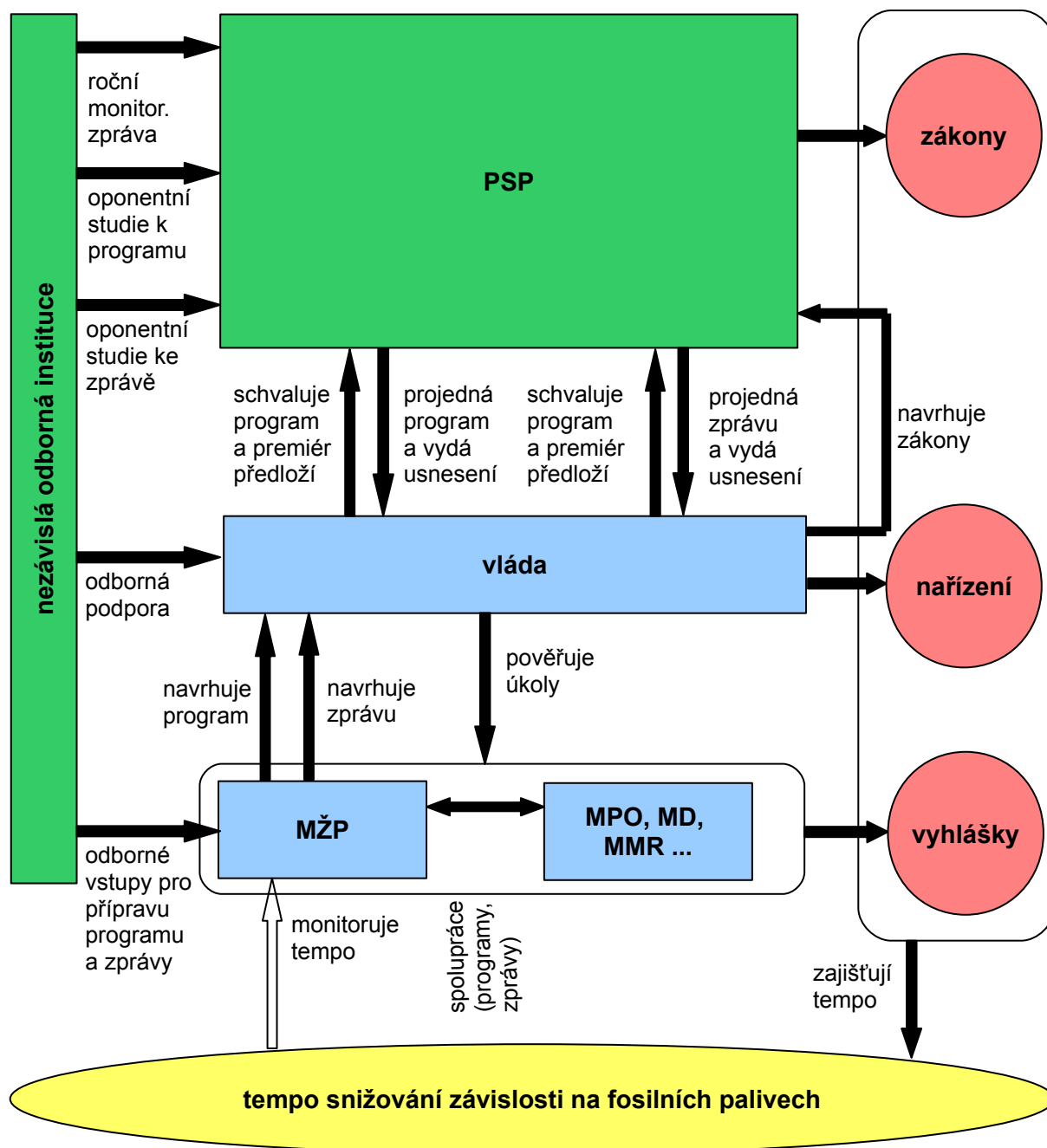
Nastíněný způsob sankce je výhodný v tom, že je automatický, výše sankce je určována vývojem ceny CO<sub>2</sub> v emisním obchodování a neoslabuje finanční kapacitu státu v oblasti snižování spotřeby fosilních paliv. Nevýhoda odvodu – jako sankce – spočívá v tom, že stát dává pokutu sám sobě. Ovšem fond fakticky fixuje peníze na snižování spotřeby fosilních paliv, a přispěje tak k naplňování cílů zákona.

#### **4.10 Závěrečná ustanovení a změny souvisejících zákonů**

Jelikož bude zákon zasahovat do řady již upravených oblastí, je třeba zajistit **soulad navrhovaného zákona s již existujícími zákony**. Zejména bude zapotřebí legislativní úprava následujících bodů:

- Respektování cílů zákona a programů pro snižování závislosti na fosilních palivech ve Státní energetické koncepci a dalších koncepčních dokumentech.
- Integrace cílů na snížení závislosti země na fosilních palivech do dalších souvisejících zákonů (zákon o životním prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o ochraně ovzduší, zákon o integrované prevenci).
- Zohlednění specifik snižování závislosti na fosilních palivech v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Obr. 1: Schéma fungování zákona



## Závěr

Nový zákon nevznikne ze dne na den. Zároveň však není dobré otálet. Aby mohli zákonodárci v dohledné době rozhodovat, politické strany musí začít s debatami hned teď. Hnutí DUHA a Ekologický právní servis navrhuji pro debatu následující okruhy (vycházející z navržené struktury zákona):

**Okruh 1:** účel a cíle zákona

**Okruh 2:** nezávislá instituce

**Okruh 3:** kontrola plnění cílů a nápravná opatření

Aby rozpoutalo širokou diskusi o nové progresivní legislativě, nastartovalo Hnutí DUHA iniciativu **Velká výzva**, jež má politickým špičkám pomoci se seriózní debatou o novém ambiciózním zákoně, který rozhýbe moderní, čistá řešení. Do rozpravy jsme už zapojili přes dvacet tisíc lidí.

Nová legislativa připravovaná ve spolupráci s právními experty EPS dle britského vzoru posílí ekonomiku, sníží účty rodinám i závislost na dovozu energie a srazí naši závislost na dovozu ropy a plynu. Pomůže také podnikům, které dostanou rozumnou garanci dlouhodobých podmínek pro investice a omezí devastaci krajiny uhelnými doly.

[www.velkavyzva.cz](http://www.velkavyzva.cz)

### **Kontakt k iniciativě Velká výzva:**

Martin Mikeska  
Hnutí DUHA  
e-mail: martin.mikeska@hnutiduha.cz  
mobil: 603 780 670

### **Kontakt k podrobnostem obsahu zákona:**

Jiří Koželouh  
Hnutí DUHA  
e-mail: jiri.kozelouh@hnutiduha.cz  
mobil: 723 559 495