ODŮVODNĚNÍ

I. OBECNÁ ČÁST

A Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy, odůvodnění jejích hlavních principů

Tzv. únik uhlíku (carbon leakage) označuje situaci, která může nastat v některých odvětvích výroby, pokud náklady na elektřinu průmyslovým subjektům vzrostou vlivem rostoucí ceny povolenek na emise skleníkových plynů do té míry, že jejich provoz bude na území členského státu EU ukončen a výroba se přesune do zemí s nižšími provozními náklady, tedy do zemí kladoucích menší důraz na snižování emisí. V důsledku tohoto vývoje pak dojde ke zvýšení globálních emisí skleníkových plynů. Účelem vyplácení finančních kompenzací průmyslovým subjektům v odvětvích, která jsou energeticky náročná, je předejít tomuto riziku.

Možnost členských států poskytovat státní podporu odvětvím ohroženým rizikem úniku uhlíku je upravena v čl. 10a odst. 6 směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES. Tato možnost bude zachována i v nadcházející čtvrté fázi emisního obchodování (2021–2030). Členské státy by podle uvedeného ustanovení směrnice měly usilovat o to, aby na tento účel nepoužívaly větší objem finančních prostředků, nežli odpovídá 25 % výnosů z dražeb. Pokud by tato částka byla překročena, musí členský stát podat Evropské komisi zprávu zdůvodnění tohoto překročení. Dále je v předmětném ustanovení směrnice stanovena podmínka, že tato finanční opatření jsou v souladu s pravidly státní podpory a nezpůsobují nepatřičné narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu. Za účelem minimalizace narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu vydala Evropská komise pokyny týkající se státní podpory v rámci systému EU ETS[1], které platí do konce roku 2020. Tyto pokyny stanoví kritéria, na základě kterých Evropská komise posuzuje soulad jednotlivých schémat státní podpory s pravidly jednotného trhu EU. Pokyny určují mimo jiné způsobilá odvětví a výpočet maximální výše kompenzací nepřímých uhlíkových nákladů.

V § 11 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon“) byl novelou schválenou v roce 2019 (zákon č. 1/2020 Sb.) stanoven rámec pro poskytování finanční kompenzace nepřímých nákladů vzniklých v důsledku zpoplatnění emisí skleníkových plynů v systému EU ETS, které se promítají do cen elektřiny dodávané odběratelům v energeticky náročných odvětvích ohrožených únikem uhlíku. Bližší parametry pro poskytnutí kompenzací pak mají být stanoveny prováděcím nařízením vlády. Zákon dále předpokládá, že vláda bude

[1] Sdělení Komise - Pokyny k některým opatřením státní podpory v souvislosti se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů po roce 2012 (Úř. věst. C 158, 5.6.2012, s. 4-22).
Pro nadcházející obchodovací období 2021-2030 připravuje Evropská komise revizi těchto pokynů (Návrh nového znění dostupný na https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_ets_stateaid_guidelines).

každoročně formou samostatného nařízení určovat částku ze státního rozpočtu vyčleněnou na tento účel.

B Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy se zákonem, k jehož provedení je navržena, včetně souladu se zákonným zmocněním k jejímu vydání

Návrh je založen na zmocnění zakotveném v § 11 odst. 5 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů, a s tímto zmocněním je zcela v souladu. Uvedené ustanovení zákona nabude účinnosti k 1. lednu 2021, tedy ke stejnému datu, jako je navrhováno v případě tohoto nařízení. Nařízením vlády mají být stanovena odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny, dále pravidla pro určování výše kompenzace nepřímých nákladů, provozní údaje předkládané provozovateli Ministerstvu životního prostředí, podrobnosti náležitostí žádosti o kompenzaci, vzor jejího formuláře a postup při vyplácení kompenzace.

C Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES Směrnice 2003/87/ES ve znění její poslední revize provedené **směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410** ze dne 14. března 2018 ve svém čl. 10a odst. 6 uvádí, že *„[č]lenské státy by měly přijmout finanční opatření v souladu s druhým a čtvrtým pododstavcem ve prospěch odvětví nebo pododvětví, která jsou vystavena skutečnému riziku úniku uhlíku v důsledku značných nepřímých nákladů, jež jsou skutečně vynaloženy na náklady spojené s emisemi skleníkových plynů promítnuté do cen elektřiny, a to za předpokladu, že tato finanční opatření jsou v souladu s pravidly státní podpory a především nezpůsobují nepatřičné narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu.“* Toto ustanovení je transponováno rámcově ve výše citovaném § 11 zákona a podrobněji pak tímto návrhem nařízení. Za účelem dosažení souladu s evropskými pravidly pro státní podporu a ochrany před nepřípustným narušením hospodářské soutěže pak Komise v návaznosti na uvedený článek směrnice vydala **Sdělení – Pokyny k některým opatřením státní podpory v souvislosti se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů po roce 2012 (Úř. věst. C 158, 5.6.2012, s. 4-22).** Ty jsou v plné míře převedena do předkládaného nařízení vlády tak, aby byl zajištěna slučitelnost s vnitřním trhem EU.

Vzhledem ke skutečnosti, že návrh nařízení stanoví pravidla pro státní podporu ve smyslu čl. 107 SFEU, týká se ho také procesní úprava postupu podle čl. 108 SFEU, tedy:

Nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie, a

Nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (EU) 2015/1589, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie

D Zhodnocení platného právního stavu a odůvodnění nezbytnosti jeho změny

Do nabytí účinnosti poslední novely zákona (zák. č. 1/2020 Sb. účinný od 3. ledna 2020) byla možnost poskytovat finanční kompenzace nepřímých nákladů upravena pouze stručně v § 10 odst. 2 zákona. V praxi nebylo toto ustanovení po dobu jeho účinnosti nikdy využito, vláda k tomuto finančnímu opatření nepřistoupila. Zakotvit větší míru jistoty a stanovit pravidla pro poskytování kompenzací podrobněji než doposud bylo především požadavkem průmyslových subjektů v rámci připomínkového řízení k novele zákona. K posílení funkce kompenzací v ČR dochází i s ohledem na riziko přesouvání výroby mimo EU, zejm. v souvislosti s očekávaným nárůstem ceny povolenek. V neposlední řadě je důvodem pro zavedení kompenzací také konkurenceschopnost v rámci vnitřního trhu EU, neboť tato podpora byla již zavedena v řadě členských států.

Blíže viz samostatná Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace.

E Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy

Maximální výše kompenzací, které budou propláceny za rok 2020, jsou odhadovány na cca 3 – 3,7 mld. Kč, resp. dle odhadu na základě dat spotřeby elektřiny 2,4 mld. Kč. Tyto odhady jsou s ohledem na očekávaný hospodářský útlum v roce 2020 v souvislosti s pandemií viru COVID-19 pravděpodobně nadhodnocené.

Při předpokladu maximálních kompenzací (tzn. ve výši 25 % z výnosů dražeb emisních povolenek) se celkové kompenzace za období 2020-2030 odhadují na 34 – 41 mld. Kč. Skutečná výše kompenzací bude pravděpodobně nižší. Výši kompenzací taktéž ovlivní nové pokyny Evropské komise pro státní podporu pro období 2021-2030 a předpokládaná novela předkládaného nařízení. Konkrétní výše kompenzací za daný rok pak bude každoročně určena samostatným nařízením vlády. Předpokládá se kompenzace cca 100 subjektů ve vybraných sektorech.

Návrh představuje záruku zachování konkurenceschopnosti vybraných odvětví průmyslu (ve smyslu eliminace dopadů systému obchodování s emisními povolenkami na ceny elektřiny pro podpořené subjekty) v rámci globálních trhů i v rámci vnitřního trhu EU.Blíže viz samostatná Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace.

F Zhodnocení dopadů ve vztahu k zákazu diskriminace a k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná právní úprava nemá žádné dopady ve vztahu k zákazu diskriminace, včetně rovného postavení mužů a žen.

G Zhodnocení dopadů ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná právní úprava nemá žádný dopad na ochranu soukromí a osobních údajů.

H Zhodnocení korupčních rizik

Poskytování kompenzací zvyšuje korupční rizika při administraci, nicméně proces posuzování žádostí je velmi transparentní a bude probíhat na základě verifikovaných údajů, proto je toto riziko nevýznamné.

I Zhodnocení dopadů na bezpečnost a obranu státu

Navrhovaná právní úprava nemá žádné dopady na bezpečnost a obranu státu.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1 – Předmět úpravy

V souladu se zmocnění uvedeným v § 11 zákona návrh nařízení obsahuje odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny, pravidla pro určování výše kompenzace nepřímých nákladů, provozní údaje předkládané Ministerstvu životního prostředí podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona, podrobnosti náležitostí žádosti o kompenzaci, vzor jejího formuláře a postup při vyplácení kompenzace.

K § 2 – Definice

Obsahuje definice klíčových pojmů, s nimiž se pracuje dále v textu nařízení a jejichž přesné vymezení či kvantifikace je nezbytné pro jasné nastavení pravidel výpočtu kompenzace a jejich správný výklad. Konkrétní znění definic v nařízení odpovídá znění definic v Pokynech Evropské komise[1)].

Emisní faktor je důležitým parametrem používaným pro výpočet výše kompenzace. Jedná se o vážený průměr podílu CO_2 v elektrické energii vyrobené z fosilních paliv v dané zeměpisné oblasti. Komise ve svých Pokynech pro státní podporu[1)] stanovuje maximální hodnoty emisních faktorů pro jednotlivé oblasti.

K § 3 – Způsobilá odvětví

Účelem ustanovení je vymezit způsobilá odvětví, u kterých bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny.

V případě, že žadatel provozuje zařízení v odvětví, u kterého bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku dle přílohy č. 1 nařízení, tak i zařízení v odvětví, u kterého toto riziko zjištěno nebylo, kompenzovány mohou být pouze ty nepřímé náklady, jež vznikly provozem prvně jmenovaných zařízení.

Pravidla pro výpočet výše kompenzace (§ 4 a § 5)

K § 4

Vzorce pro výpočet nejvyšší částky kompenzace vycházejí z Pokynů Evropské komise[1)] a reflektují dvě možné alternativy. Takto definované vzorce jsou nezbytné pro umožnění objektivního stanovení výše kompenzace.

Nařízení umožňuje kompenzovat pouze náklady vynaložené zařízeními v České republice. V případě, že žadatel provozuje zařízení jak na území České republiky, tak i v zahraničí, částka kompenzace může být vypočtena pouze pro ty nepřímé náklady, jež vznikly provozem zařízení na území České republiky.

Návrh rovněž stanoví intenzitu podpory, tj. maximální podíl nepřímých nákladů na ETS, které mohou členské státy kompenzovat. V souladu s platnými Pokyny Evropské komise [1)] pro závěrečnou fázi třetího obchodovacího období EU ETS je stanovena intenzita podpory ve výši 75 %. Účelem je zabránit 100 % kompenzaci nepřímých nákladů, která by působila demotivačně s ohledem na další snahy příjemců směrem ke snižování energetické náročnosti výroby, ovšem rovněž zachovat dostatečnou výši kompenzací, aby naplnily svou funkci v zamezení úniku uhlíku.

Ustanovení odstavců 2 a 4 řeší situace, kdy dojde k výraznému zvýšení kapacit zařízení. V tomto ohledu je důležité nezaměňovat pojem výrazné zvýšení kapacit s navýšením produkce či spotřeby elektřiny oproti základní produkci, resp. základní spotřebě elektřiny. Smyslem je umožnit žadateli v případě zvýšení kapacit zařízení navýšit hodnoty základní produkce či základní spotřeby elektřiny, které jsou klíčové pro určení výše kompenzace.

Žadatel může provozovat několik zařízení, přičemž u některých z nich bude, dle konkrétních okolností, povinen provést výpočet kompenzace dle prvního, či dle druhého vzorce. Konečná částka kompenzace u každého žadatele je rovna součtu nejvyšší částky kompenzace jednotlivých zařízení žadatele.

V rámci jednoho zařízení musí být zvlášť určena tonáž produkce výrobků, u nichž je stanovena energetická účinnost a zvlášť spotřeba elektřiny u výrobků, u nichž je zapotřebí využít záložní referenční úroveň energetické účinnosti.

Nařízení neumožňuje, obdobně jako většina sekundárních předpisů EU (pokynů, sdělení, rámců Komise) k veřejné podpoře, poskytovat veřejnou podporu tzv. podnikům v obtížích. Kritéria podniku v obtížích jsou definována v čl. 2, odst. 18 Nařízení Komise (EU) č. 651/2014, tzv. obecné nařízení o blokových výjimkách.

Návrh nařízení rovněž neumožňuje poskytovat kompenzace těm, u nichž jsou evidovány nedoplatky na daních, poplatcích, cle nebo nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a na příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Je uplatňován princip, že kompenzace nepřímých nákladů, která naplňuje definiční znaky dotace podle zákona o rozpočtových pravidlech a která je poskytována ze státního rozpočtu, je určena jen těm oprávněným žadatelům, kteří současně řádně plní své daňové/poplatkové povinnosti. Zvláště daň z přidané hodnoty, spotřební daně, daň z příjmu právnických osob a povinné pojistné na sociálním zabezpečení náleží ve struktuře příjmů státního rozpočtu k největším. I na úrovni oprávněných žadatelů o kompenzace nepřímých nákladů by neměly být zvýhodnění ti, jenž neplní své povinnosti vůči orgánům Finanční správy ČR, orgánu správy sociálního zabezpečení nebo orgánu Celní správy ČR. Za nedoplatky se nepovažují nedoplatky, u kterých je povoleno posečkání jejich úhrady nebo rozložení jejich úhrady na splátky ve smyslu § 156 daňového řádu. Mezi nedoplatky evidované u orgánů celní správy naopak patří i nedoplatky, které vznikly v důsledku nezaplacení pokuty uložené správním orgánem ve správním řízení, pokud byly tímto správním orgánem předány obecnému správci daně, kterým je podle § 8 odst. 2 písm. a) zákona o celní správě celní úřad, k vymáhání. V případě, kdy žadatel nemá ve smlouvě o dodávkách elektrické energie platné v roce, za který se má kompenzace poskytovat, že se náklady na nákup emisních povolenek skleníkových plynů promítají do konečné ceny za odebranou elektrickou energii zařízením, bude výše kompenzace rovna 0.

Nepřímě náklady, jež mají být kompenzovány, vznikají tím, že producenti elektrické energie přenášejí náklady na nakupování povolenek na koncové odběratele. Pokud tomu tak není, nemůže docházet ke vzniku nepřímých nákladů - vyplácení kompenzací v jakékoli výši by bylo neodůvodnitelné. Obdobně je podmínka formulována také v Pokynech Evropské komise[1)].

K § 5

Ustanovení v odstavci 1 má zamezit nepředvídatelným výdajům státního rozpočtu a nastavit spravedlivý mechanismus případného krácení kompenzací v případě, že by hrozilo překročení výše disponibilních prostředků.

V odstavci 2 je řešena situace, kdy dojde v zařízení v roce, za něž má být kompenzace vyplácena, k poklesu produkce či spotřeby elektřiny oproti základní produkci, resp. základní spotřebě elektřiny. Účelem tohoto ustanovení je omezit riziko překompenzování, které by vedlo k neefektivnímu vynakládání prostředků státního rozpočtu. Toto ustanovení stejně jako jednotlivé mezní body je převzato z Pokynů Evropské komise[1)].

Ustanovení o prahové hodnotě 1 GWh ročně na jedno zařízení, má za účel snížit administrativní zátěž související se zpracováním žádosti a vyplácením malých částek kompenzací. Částky pomoci, na něž toto opatření dopadá, by měly být relativně nízké. Při výpočtu hypotetické výše kompenzace za rok 2020 na úrovni 1 GWh dospějeme k částce 541 000 Kč, přičemž je brána v potaz forwardová cena povolenky 25,21 €. Celkově by byla tato suma relativně nízká v porovnání s množstvím zdrojů, které by byly potřebné na podání a zpracování žádostí a administraci vyplácení. Z dat obsažených v registru ekonomických subjektů vyplývá, že v současné době podniká v odvětvích způsobilých pro podporu více než 3800 subjektů. Objem žádosti v řádu stovek či tisíc by představoval pro Ministerstvu průmyslu a obchodu a OTE, a.s., zejména s ohledem na jasně stanovené zákonné lhůty, administrativní zátěž neřešitelnou v rámci jejich standardního výkonu agend a neúměrně by zvyšoval náklady na výkon státní správy. Totožná podmínka s identickou hraniční hodnotou je uplatňována i v jiných zemích EU například v Německu, Slovensku, či Polsku, a to ze stejných důvodů, přičemž tento postup byl schválen Evropskou komisí, jak vyplývá ze zpráv o notifikaci.

Ustanovení odst. 4 vychází z Pokynů Evropské Komise[1)], přičemž má zabránit překompenzaci v jednotlivých případech, kdy již byly poskytnuta státní podpora, či finance ze strany EU, na řešení problému úniku uhlíku z důvodu nepřímých emisí a celková míra inzerty podpory by tak v součtu byla vyšší než 75 %.

Odstavec 5 definuje způsob stanovení kursu české koruny, který bude využit při výpočtu výše podpory, neboť forwardové ceny povolenek jsou na burzách udávány v eurech a je nutné ji převést na měnu, v níž bude podpora vyplácena.

K § 6 – Provozní údaje předkládané podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona

V souladu se zmocněním v zákoně je určen rozsah provozní údajů, které jsou nezbytné pro výpočet nejvyšší částky kompenzací v případě všech možných variant výpočtu. Tyto údaje musí být ověřené akreditovanou osobou podle § 15 odst. 4 zákona, aby existovala garance

správnosti stran poskytovaných údajů. Provozovatelům dává zákon termín pro jejich předložení do 15. března roku následujícího po kalendářním roce, za který mají být kompenzace vypláceny.

K § 7 – Žádost o poskytnutí kompenzace

Do konce září mohou podle zákona subjekty podávat Ministerstvu průmyslu a obchodu žádosti o kompenzace za předešlý kalendářní rok. V souladu se zákonným zmocněním jsou určeny náležitosti žádosti, které jsou nezbytné pro vydání rozhodnutí o žádostech, stanovení konečné výše kompenzací a k jejich případnému vyplácení.

K § 8 – Postup při vyplácení kompenzace

Zákon stanoví, že Ministerstvo průmyslu a obchodu rozhodne o kompenzaci ve lhůtě 60 dní od doručení žádosti. Tato rozhodnutí musí mít k dispozici operátor trhu (OTE, a.s.) k tomu, aby mohl následně kompenzace vyplácet jednotlivým příjemcům ve lhůtě stanovené zákonem. Peněžní prostředky pro výplaty kompenzací postoupí operátorovi trhu Ministerstvo průmyslu a obchodu.

K § 9 – Účinnost

Účinnost nařízení je stanovena ve shodě s nabytím účinnosti prováděného § 11 zákona, tedy k 1. lednu 2021. Takto stanovený termín je zároveň v souladu s ustanovením § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění zák. č. 277/2019 Sb.

Příloha č. 1

Rozsah odvětví, ve kterých je možné kompenzace vyplácet, je stanoven na základě Sdělení Komise – Pokyny k některým opatřením státní podpory v souvislosti se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů po roce 2012 (Úř. věst. C 158, 5.6.2012, s. 4-22).

Příloha č. 2

Příloha č. 2 určuje referenční úrovně energetické účinnosti výrobků způsobilých pro podporu, tedy výrobkově specifickou spotřebu elektřiny v MWh na tunu produkce dosaženou energeticky nejúčinnějšími metodami výroby posuzovaného výrobku. Hodnoty jsou stanoveny v souladu s Pokyny Evropské komise[1)].

Příloha č. 3

V příloze č. 3 je obsažen vzorový formulář žádosti o poskytnutí kompenzace nepřímých nákladů.