**Stanovisko Českého plynárenského svazu k návrhu materiálu**

**Analýza k možnosti zavedení uhlíkové daně v ČR**

Český plynárenský svaz (ČPS) předkládá stanovisko k návrhu materiálu Analýza k možnosti zavedení uhlíkové daně v ČR jako sdružení hájící zájmy svých členů, právnických a fyzických osob, jejichž aktivity souvisí s plynárenským odvětvím v ČR:

A) **Materiál byl zpracován v rozporu se zadáním vlády**, vyjádřeném v usnesení vlády č. 978 ze dne 2. 12. 2015, kterým byl stanoven úkol vytvořit podmínky pro **snížení podílu** **pevných fosilních paliv** ve spalovacích stacionárních zdrojích nespadajících pod systém EU ETS.

B) **Materiál neplní cíle stanovené v koncepčních vládních dokumentech**, jakými jsou Národní program snižování emisí či Státní energetická koncepce, kterými má prioritně být, prostřednictví nalezení optimálního nastavení zdanění, **maximální eliminace emisí majících výrazné negativní dopady na lidské zdraví, ekosystémy a vegetaci,** tj. emisí NOX, VOC, PM10, PM2.5 a benzo(a)pyrenu (BaP) (vznikajících převážně spalováním pevných paliv), **nikoliv pouze snižování koncentrace emisí skleníkových plynů**.

C) **Materiál je chybně založen na mylných předpokladech vzájemného konkurenčního postavení a nespravedlivě nastavených podmínek u zařízení spadajících pod EU ETS a mimo něj.** Většina lokálních topenišť a malých zdrojů systémů zásobování teplem není v přímé konkurenci s centrálními systémy zásobování teplem.

D) **Materiál nedostatečně hodnotí** **dopady z pohledu předpokládaného přechodu na jiné druhy výroby tepla (elektřina, biomasa aj.) a s ním spojeným plněním požadovaných cílů v oblasti ochrany životního prostředí.**

E) **Materiál nad rámec zadání i bez zjevné souvislosti se zkoumanou uhlíkovou daní otevírá problematiku osvobození zemního plynu pro vytápění od ekologické daně.**

Níže si dovolujeme podrobněji rozebrat odůvodnění k jednotlivým bodům.

**Ad A) Rozpor se zadáním vlády**

Materiál v úvodu deklaruje vazbu na usnesení vlády č. 978/2015, kterým vláda schvaluje Národní program snižování emisí ČR, a které v bodě II.6 ukládá 1. místopředsedovi vlády pro ekonomiku a ministru financí *„zpracovat ve spolupráci s ministry životního prostředí a průmyslu a obchodu a předložit vládě do 31. prosince 2016 analýzu variant řešení a jejich dopadů pro přípravu návrhu novely zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, která vytvoří podmínky pro snížení podílu pevných fosilních paliv ve spalovacích stacionárních zdrojích nespadajících pod systém EU ETS s předpokládanou implementací k roku 2018“.* Dále odkazuje na opatření BA3, které se nazývá „Snížení podílu pevných fosilních paliv ve spalovacích stacionárních zdrojích nespadajících pod systém EU ETS“.

Z hlediska věcného je zjevné, že požadovaná analýza variant řešení a jejich dopadů pro přípravu návrhu novely zákona č. 261/2007 Sb. se má týkat výhradně opatření, která zajistí snížení podílu pevných fosilních paliv ve stacionárních zdrojích, a to s cílem snížit emise škodlivých látek. Rozšíření předmětu analýzy na téměř všechny běžné nosiče energie, bylo učiněno pouze na základě extenzivního výkladu zadání.

**Ad B) Neplnění stanovených cílů**

Jedním z důvodů přijetí Národního programu snižování emisí ČR bylo neplnění imisních limitů pro některé znečišťující látky (zejména suspendované částice velikostních frakcí PM10 a PM2.5, troposférický ozón a benzo(a)pyren), které mají výrazné negativní dopady na lidské zdraví, ekosystémy a vegetaci[[1]](#footnote-1).

Materiál na základě provedených emisních a imisních analýz navrhuje konkrétní opatření s jasně stanoveným cílem. Opatření BA3 Snížení podílu pevných fosilních paliv ve spalovacích stacionárních zdrojích nespadajících pod systém EU ETS, jehož primárním účelem je snížení emisí NOX, VOC, PM10, PM2.5 a benzo(a)pyrenu (BaP), a tím snížení expozice obyvatel PM10, PM2.5, NO2, BaP a troposférickým ozonem (O3). Stejnému účelu mají synergicky přispět i opatření DA1 Podpora urychlení obměny zdrojů tepla v sektoru lokálního vytápění domácností a DB10 Omezení dostupnosti spalovacích stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu nižším než 300 kW určených ke spalování uhlí.

Z výše uvedeného je zjevné, že požadovaná analýza variant řešení a jejich dopadů pro přípravu návrhu novely zákona č. 261/2007 Sb. má sloužit k nalezení optimálního nastavení zdanění tak, aby vyústila prioritně v maximální eliminaci emisí, které mají výrazné negativní dopady na lidské zdraví, ekosystémy a vegetaci. Tedy emisí NOX, VOC, PM10, PM2.5 a benzo(a)pyrenu (BaP), vznikajících převážně spalováním pevných paliv, popř. automobilovým provozem. Materiál svým celkovým zpracováním (názvem, argumenty, opatřeními, zhodnocením atd.) na základě extenzivního výkladu, navrhuje zavedení uhlíkové daně u téměř všech běžných nosičů energie. Toto opatření, cílí na eliminaci emisí uhlíku (CO2), tedy obecně skleníkových plynů, nikoliv na znečišťující látky zmiňované v opatření Národního programu snižování emisí ČR, které mají výrazné negativní dopady na lidské zdraví.

**Ad C) Chybná argumentace založená na mylných domněnkách vzájemného konkurenčního postavení a podmínek pro zařízení spadajících pod EU ETS a mimo něj**

Materiál z Národního programu snižování emisí ČR cituje dílčí popis opatření BA3: „..*zavést zdanění fosilních paliv (zejména uhlí) v obdobné výši i pro zdroje nespadající pod EU ETS, čímž se zlepší konkurenceschopnost soustav zásobování tepelnou energií s kogenerační výrobou a sníží se vliv lokálních topenišť na kvalitu ovzduší.“*

Na tomto základě materiál vyvozuje, že by měly být především narovnány ekonomické podmínky centralizovaných a decentralizovaných zdrojů tepla, respektive zařízení spadajících pod EU-ETS a ostatních zařízení“ a nastoluje tak dvě základní domněnky, které pak dále zkoumá a na jejichž základě formuluje závěry a návrhy opatření:

1. Domněnka konkurenčního postavení zařízení spadajících pod EU ETS a mimo něj

V oblasti výroby tepla nemůže zavedení uhlíkové daně zlepšit konkurenční postavení centrálních systémů zásobování teplem, protože lokální topeniště ani malé zdroje systémů zásobování teplem nejsou, až na vybraná území s okrajovým dopadem, s těmito systémy v přímém konkurenčním postavení. Tímto opatřením se ještě více ztíží podmínky pro existenci obyvatel ve venkovských a řídce osídlených oblastech. Znevýhodní i užití LPG, které nejen, že není systémům zásobování teplem konkurencí, ale v mnoha případech je jediným vhodným řešením pro vytápění, ale především pro přípravu pokrmů. Pozitivní dopad zavedení uhlíkové daně u lokálních topenišť na kvalitu ovzduší je rovněž diskutabilní. Zde se jako vhodné řešení jeví probíhající program na obměnu zdrojů tepla tzv. kotlíkové dotace. Kogenerační zdroje splňující podmínky minimální účinnosti jsou již nyní podpořené v rámci státní dotační politiky zelenými bonusy a zvýhodněnými výkupními cenami elektřiny.

2. Domněnka nespravedlivě nastavených podmínek pro zařízení spadajících pod EU ETS a mimo něj

Historickým vývojem byly na úrovni EU pro každou z kategorií zvoleny rozdílné přístupy. V případě výroby tepla byl u velkých spalovacích zařízení zvolen systém EU ETS, který měl motivovat ke zlepšování emisních parametrů zdroje. Měl poskytnout možnost volby mezi okamžitou investicí do rekonstrukce zařízení, a z toho plynoucích provozních úspor v budoucnu, a mezi odkladem nezbytné investice do rekonstrukce nevyhovujícího zdroje a postupným získáním prostředků během podmíněného prodloužení provozu. K dosažení tohoto scénáře měl a má systém EU ETS řadu motivačních nástrojů, jako bezplatné přidělování povolenek, modernizační fond, přechodné režimy, opravné koeficienty apod. Robustnost těchto nástrojů ilustruje vývoj ceny emisních povolenek v průběhu existence EU ETS, která bohužel i dokládá, že výhodnější volbou bylo permanentní odkládání investice do zlepšení emisních parametrů daného zařízení. Z pohledu dopadů na konkurenceschopnost jednotlivých zařízení spadajících pod EU ETS, by byl jistě rovněž zajímavý rozbor nákladů vynaložených na nákup (a prodej) emisních povolenek u jednotlivých zařízení v ČR.

V případě malých a středních zdrojů docházelo během uplynulých let k průběžnému zpřísňování emisních limitů a minimální účinnosti (směrnice o ekodesignu, o energetických štítcích, o středních spalovacích zdrojích). Plnění hlavních cílů, snížení emisí a zvýšení účinnosti, bylo podobně jako v automobilovém průmyslu, přeneseno na výrobce zařízení. Vývoj zařízení plnících požadované parametry (nezřídka na hranici technických možností) nebyl zadarmo a výrobci těchto zařízení je zohledňují v pořizovací ceně. Uživatel malých a středních zdrojů tak nemá v současnosti možnost pořídit nevyhovující zdroj a okamžikem jeho koupě a uvedením do provozu tak ihned plní nejpřísnější limity emisí i minimální účinnosti.

Jakékoliv další znevýhodnění malých a decentralizovaných zdrojů tepla oproti centralizovaným, s poukazem na konkurenceschopnost a narovnání podmínek, je ve skutečnosti diskriminační. Užití centralizovaných zdrojů navíc není řešením pro všechny lokality a přijetí navrhovaných restrikcí by tak přispěla k dalšímu znevýhodnění oblastí s nízkou mírou hustoty osídlení.

Na základě nepravdivě stanovených předpokladů a obsáhlých matematických formulací a propočtů, dochází materiál k mylným závěrům.

**Ad D) Nedostatečné hodnocení dopadů**

Zavedením uhlíkové daně dojde k dalšímu navýšení cen vybraných energetických nosičů, a především uživatele zemního plynu a LPG bude motivovat k přechodu na jiné zdroje. Z ekonomických důvodů půjde o přechod k elektřině, ve venkovských oblastech o přechod ke spalování biopaliv, zejména na bázi dřeva. Tento na první pohled příznivý posun však v případě elektřiny, vzhledem ke složení zdrojového mixu (viz např. Roční zpráva o provozu ES ČR 2015, str. 8) a účinnosti výroby elektřiny v ČR, znamená pro každý daný případ okamžité skokové navýšení produkce emisí CO2 o cca 50 %, vč. produkce dalších znečišťujících látek. Přechod na využívání biopaliv je příznivý z pohledu neutrální bilance emisí skleníkových plynů. Z pohledu emisních látek mající výrazné negativní dopady na lidské zdraví, ekosystémy a vegetaci, se jednoznačně jedná o nepříznivý trend (viz materiál Národní program snižování emisí ČR či studie srovnávající emise znečišťujících látek ze spalování biomasy a uhlí v domácnostech).

**Ad E) Osvobození zemního plynu pro vytápění od ekologické daně**

Materiál v rozporu se smyslem vládního zadání a bez zjevné souvislosti s podstatou uhlíkové daně analyzuje možnost zrušení osvobození (zemního) plynu, určeného k použití, nabízeného k prodeji nebo použitého pro výrobu tepla v domácnostech a v domovních kotelnách od ekologické daně. Osvobození plynu od ekologické daně motivuje k jeho většímu využívání, jako varianta při odklonu od využívání pevných fosilních paliv, a přispívá tak k postupnému zlepšování kvality ovzduší (což je mimo jiné hlavním cílem D.3. SEK i cílem opatření BA3 Národního programu snižování emisí ČR – viz výše).

Zrušení osvobození zemního plynu od ekologické daně nevytvoří „podmínky pro snížení podílu pevných fosilních paliv ve spalovacích stacionárních zdrojích nespadajících pod systém EU ETS“ a společně se zavedením daně uhlíkové (nebo její složky), by mělo vážné dopady jak na vývoj spotřeby zemního plynu, tak i na konkurenceschopnost celé české ekonomiky. Z toho pak plynou negativní dopady na státní rozpočet a domácnosti, které spotřebovávají daná paliva. Tyto negativní dopady budou přímé i nepřímé. Mezi přímé dopady lze počítat zdražení některých současných podnikových energetik, které nespadají do systému EU ETS, ale přesto mají často značný význam nejen pro průmyslový podnik, který je jejich zřizovatelem, ale i pro své zákazníky, kterým teplo dodává.

Předložený materiál (str. 22) rovněž uvádí, že 91,4 % z celkového tepla vyrobeného ze zemního plynu a pevných paliv v rámci veřejné energetiky připadá na kombinovanou výrobu elektřiny a tepla, která je dle zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů osvobozena od daně ze zemního plynu. Zrušení osvobození od daně ze zemního plynu pro výrobu tepla v domácnostech a v domovních kotelnách by tak naopak zakládalo nerovné postavení pro tyto subjekty.

Zrušení osvobození od ekologické daně spolu se zavedením uhlíkové daně pro zemní plyn by patrně vedlo k dalšímu snížení spotřeby zemního plynu. Snížené využívání distribuční sítě pak činí tlak na zvýšení nákladů na distribuci, což se negativně projeví na konečné ceně zemního plynu, především u spotřebitelské veřejnosti.

**Závěrem nám za ČPS dovolte shrnout, že materiál v předložené podobě nesměřuje k naplnění základních cílů v oblasti ochrany životního prostředí, ale spíše zvyšuje riziko prohloubení nerovnosti postavení mezi zařízeními soustav zásobování teplem a ostatními zařízeními, bez ohledu na citelné dopady, které přijetí některých navrhovaných opatření způsobí. Považujeme proto za žádoucí materiál ve smyslu námi uvedených připomínek přepracovat.**

Praha 16. srpna 2016

1. K závěrům pro vybrané sektory, vycházejícím z emisní analýzy, uvádí materiál následující:

   * Sektor „lokální vytápění domácností“ představuje v současné době téměř 12 % celkových emisí oxidu siřičitého, více než 20 % celkových emisí NM-VOC, téměř 41 % celkových emisí primárních částic PM10, více než 59 % celkových emisí primárních částic PM2.5 a téměř 90 % celkových emisí benzo(a)pyrenu.
   * Sektor „veřejná energetika a výroba tepla“ představuje více než 62 % celkových emisí oxidu siřičitého, téměř 36 % celkových emisí oxidů dusíku a více než 8 % celkových emisí primárních částic PM10 a PM2.5.

   K závěrům imisní analýzy uvádí materiál mimo jiné následující:

   * Na území ČR jsou plošně překračovány imisní limity pro suspendované částice PM10, PM2,5, dále B(a)P a troposférický ozon.
   * V oblastech s nadlimitní roční průměrnou koncentrací suspendovaných částic PM10 žilo průměrně více než 5 % obyvatel, v oblastech s nadlimitní denní koncentrací suspendovaných částic PM10 pak průměrně cca 30 % obyvatel.
   * V oblastech s nedodrženým imisním limitem pro benzo(a)pyren žilo průměrně více než 53 % obyvatel.
   * V oblastech s nadlimitní roční průměrnou koncentrací suspendovaných částic PM2.5 žilo průměrně více než 11 % obyvatel.

   [↑](#footnote-ref-1)