



Údolní 33
602 00 Brno



P.O. BOX 23
370 04 České Budějovice

Vážený pan
Petr Nečas
předseda vlády ČR
Úřad vlády ČR
nábřeží Edvarda Beneše 4
118 01 Praha 1

V Brně 12. října 2010

Věc: Přípravované reformy v podpoře a regulaci solárních elektráren

Vážený pane premiére

obracíme se na Vás v souvislosti s debatou o solárních elektrárnách a podpoře obnovitelných zdrojů. Dovolujeme si shrnout hlavní doporučení ekologických organizací, jak současnou situaci řešit, a komentovat některé návrhy, které v diskusi padly.

Kompenzace výkupních cen

Jako hlavní problém vnímáme, stejně jako další komentátoři, momentální nepřiměřeně vysokou podporu pro sluneční elektrárny s dopadem do cen elektřiny.

Příčina vznikla v roce 2009, kdy začaly prudce padat výrobní náklady fotovoltaických elektráren, ale – na rozdíl od mnoha evropských zemí, které byly v obdobné situaci – úřady selhaly a nepředložily včas novelu zákona, která by umožnila pružně snížit výkupní cenu. Energetický regulační úřad také několik let odolával volání po větším cenovém odlišení malých elektráren na střechách budov a velkých zdrojů na volné ploše. Výsledek vidíme.

Dopad ovšem bude mnohem menší, než před několika týdny tvrdil ČEZ, který veřejnost ohromil dramatickými – ale fiktivními – prognózami. Ekologické organizace spočetly, že podpora energie z obnovitelných zdrojů bude příští rok činit pouze asi 6–9 % ceny elektřiny pro domácnosti; odhad Ministerstva průmyslu a obchodu je podobný.

Řešení by nicméně mělo zajistit splnění dvou cílů:

- kompenzovat nebo snížit dopad zbytečně vysokých výkupních cen;
- snížit zbytečné – a nepřiměřené – zisky provozovatelů, které jsou v rozporu s původním záměrem zákona.

Každé řešení také musí být sestaveno promyšleně a citlivě, aby neodradilo budoucí zájemce

o investice do obnovitelných zdrojů energie. Pro Českou republiku by bylo velmi nešťastné, pokud by vinou nepředvídatelného právního prostředí přišla o důvěru rozumných investorů. Nechala by tak ležet ladem příležitosti, které máme ke smysluplné výrobě čisté, domácí energie. Pačesova komise spočetla, že potenciál výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů u nás výhledově činí 49 TWh.

Ekologické organizace soudí, že smysluplným řešením může být zavedení speciální daně, která narovná rozdíl mezi výkupní cenou a skutečnými výrobními náklady solárních elektráren, jež byly uvedeny do provozu v letech 2009 a 2010, na úroveň, jakou zákon původně plánoval (tedy návratnost 15 let včetně přiměřeného zisku).

Sazba by měla být konstruována tak, že ERÚ určí reálné náklady na investice do solárních elektráren v letech 2009 a 2010 plus přiměřený zisk. Daň bude stanovena coby rozdíl mezi touto částkou a výkupními cenami nebo zeleným bonusem. Sazba by měla být rozlišena podle výkonu, umístění projektu a roku uvedení do provozu, aby se docílilo přesnějšího odhadu reálných investičních nákladů.

Daň bude vybírána v korunách za každou kilowatthodinu, za kterou firmy obdržely výkupní cenu. Pak stát může rozumně argumentovat, že zajišťuje, aby výkupní ceny plnily účel, který zákon o podpoře obnovitelných zdrojů původně zamýšlel. Daň v podstatě zajistí, aby reálné příjmy energetických společností odpovídaly výkupní ceně za solární elektřinu, jak by ji ERÚ byl býval stanovil, kdyby nebyl omezen 5% klauzulí v § 6 původního zákona z roku 2005.

Domníváme se, že by se tato daň měla vztahovat na projekty s instalovaným výkonem od 30 kW výše. Nemá smysl komplikovat investice do bezproblémových solárních panelů s výkonem do 30 kW, které se typicky instalují na střeších a mají pouze minimální podíl na ceně elektřiny, protože tvoří pouhých 9 % výroby fotovoltaických elektráren u nás.

Výnosy daně by byly ukládány na speciální účet spravovaný Ministerstvem financí. Prostředky z účtu by byly každoročně rozděleny mezi distribuční společnosti, podle částek, které vyplatily na výkupních cenách provozovatelům dotčených solárních elektráren. Příslušná částka by musela být započítána při kalkulaci příspěvku na podporu výkupu elektřiny z obnovitelných zdrojů, což by znamenalo snížení ceny pro konečné spotřebitele.

Druhým, administrativně elegantnějším řešením by bylo srazit daň rovnou při vyplácení podpory výrobcí a ponechat ji na účtu distribuční společnosti (která elektřinu povinně vykupuje za pevnou výkupní cenu), přičemž tato částka by nebyla zahrnuta do ceny pro konečného spotřebitele.

Retroaktivní daň není nic nepředstavitelného. Velmi podobným případem je speciální jednorázová daň na nepřiměřené zisky elektrárenských společností, kterou uvalila britská vláda v roce 1997. Měla řešit podobný problém: nepřiměřený profit firem v regulovaném odvětví, který vznikl vinou chyby při rozhodování státu.

Objevila se námitka, že taková daň je v rozporu s evropskou směrnicí o podpoře obnovitelných zdrojů, protože v ní "máme naopak závazek...[obnovitelné zdroje] energie podporovat, a nikoli takto omezovat". Takový argument nedává smysl. Evropské právo pouze vyžaduje, aby Česká republika v roce 2010 vyrobila 8 % elektřiny z obnovitelných zdrojů, respektive v roce 2020 obnovitelnými zdroji pokryla 13 % své konečné spotřeby energie. Neurčuje ani konkrétní mechanismus podpory, nota bene pak jeho dílčí změny.

S obdobnými návrhy přišli také další komentátoři, zejména novinář Jan Macháček nebo bývalý ministr financí Jiří Rusnok.

Návrhy na arbitrální 50% daň

ČSSD anoncovala, že navrhne pevnou padesátiprocentní daň z příjmu provozovatelů solárních elektráren; objevily se také zprávy, že její návrh převezme rovněž ODS. Domníváme se, že takové řešení je nesmyslné, nepromyšlené a kontraproduktivní.

Daň by měla být odvozena od čistého zisku – respektive od rozdílu mezi náklady plus přiměřeným ziskem a výkupní cenou – a nikoli od celkového příjmu. Podstata problému tkví v nepřiměřeném rozdílu mezi investičními náklady a výkupní cenou, nikoli v příjmu.

Navíc návrh počítá se špatnou sazbou, neboť drtivá většina českých provozovatelů velkých solárních elektráren sice vykazuje vysoký profit, zdaleka však ne ve výši 50 % celkových tržeb za elektřinu. Sazba je evidentně arbitrálně určena.

Jakákoli smysluplná daň samozřejmě také musí odlišit roky uvedení sluneční elektrárny do provozu, její velikost a umístění, neboť investiční náklady se i meziročně podstatně liší.

10% daň na všechny obnovitelné zdroje

Objevil se rovněž návrh na plošnou 10% daň z výkupní ceny všech obnovitelných zdrojů. Ekologické organizace se domnívají, že nedává žádný smysl. Problém, který vznikl se solárními elektrárnami, u ostatních odvětví zelené energetiky vůbec není. Jejich výkupní cena je nastavena adekvátně a odpovídá původnímu záměru zákona (garanci patnáctileté návratnosti investic).

Není sebemenší důvod, aby obec, která vytápí domy kogenerační jednotkou na biomasu a vyrobenou elektřinu prodává do sítě, byla penalizována proto, že vznikl rozdíl mezi výrobními náklady a výkupní cenou u solárních elektráren (když u kogeneračních jednotek na biomasu podobný problém není).

Pokud důvodem jsou solární elektrárny, proč by se 10% srážková daň měla vztahovat na větrné elektrárny a nikoli, dejme tomu, na dotované zemědělské podniky?

Emisní povolenky rozdané energetickým společnostem

Součástí rozumného řešení může být také krok, ve kterém by stát odebral ČEZ a dalším velkým energetickým společnostem povolenky, jež jim plánoval rozdat zdarma. Z výnosů prodeje části emisních povolenek by stát kompenzoval odběratelům elektřiny vysokou cenu. Podle aktuálních propočtů Vysoké školy ekonomické mají hodnotu 55 miliard korun. Návrh explicitně podporuje také Svaz průmyslu a dopravy (SPD) a Hospodářská komora.

Použití emisních povolenek z aukcí

Nicméně součástí návrhu Svazu průmyslu a dopravy je implicitně také plán využít takto výnosy z aukcí emisních povolenek po roce 2013. Návrh SPD totiž počítá s částkou ve výši 90 miliard korun. Nejde tedy o jen povolenky, které ČEZ a dalším energetické firmy měly dostat zdarma, ale i ty, které si každopádně budou kupovat v aukcích. Podle aktuálních propočtů se hodnota povolenek přidělených zdarma (tedy těch „mimo aukce“) pohybuje okolo 55 miliard korun.

Návrh má podle našeho názoru vážné slabiny:

Vůbec neřeší polovinu problému, který řešit má: nepřiměřeně vysoký zisk provozovatelů velkých solárních elektráren. Můžeme pouze spekulovat, zda motivací pro návrh je, že někteří členové SPD sami solární elektrárny provozují, takže organizace chce zajistit takovou kompenzaci cen elektřiny, která jim nesníží profit.

Navíc řešení dopadů na spotřebitele pomocí desítek miliard korun z veřejných rozpočtů považujeme za nesprávné. Vláda má po ruce přímé, čisté a smysluplné řešení. Neměla by proto volit cestu oklikou na úkor státního rozpočtu.

Směrnice o obchodování s emisemi (2009/29/ES) explicitně doporučuje, jakým způsobem výnosy z prodeje povolenek využít. Navržený účel – totiž de facto plošné kompenzace za chybu, kterou stát udělal v legislativě – pochopitelně nesplňuje žádné z doporučených kritérií. Nesníží emise ani nepodpoří rozvoj obnovitelných zdrojů (kompenzace samozřejmě nepovedou k vybudování ani jediné nové solární elektrárny).

Vláda by měla většinu výnosů z aukcí vložit do národního Fondu energetické nezávislosti, který naváže na úspěšný program Zelená úsporám a pomůže se zateplením většiny domů v České republice. Peníze v Zelené úsporám rychle docházejí a pokud vláda nepřijde s navazujícím programem, bude muset statisícům rodin, které mají zájem o populární granty, zanedlouho sdělit, že na ně se už nedostalo a ani později nedostane. Pokračování tohoto programu doporučila v auditu české energetiky rovněž Mezinárodní energetická agentura.

Zateplování domů je největší, nejlevnější (a enormně velká) příležitost, kterou Česká republika má ke snížení závislosti na dovozu zemního plynu a na uhelných dolech. Pačesova komise potvrdila, že možnosti zateplování a obdobných opatření jsou asi pětikrát větší než energie, kterou by zajistilo prolomení územních limitů těžby uhlí na Mostecku a bourání dalších obcí.

Loňské rozhodnutí, že stát věnuje desítky miliard korun v povolenkách energetickým společnostem zdarma, vyvolalo velkou pozornost a kritiku. Rozhodne-li se vláda, že peníze vezme zpět a pokryje z nich část nákladů na solární energetiku, bude to bezesporu rozumné. Ale opakování podobného rozhodnutí, k jakému došlo loni, tak, aby solárními firmám mohly zůstat nesnížené zisky, by se setkalo s další velmi odmítavou reakcí veřejnosti.

Odložené spuštění solárních elektráren ČEZ

Vláda jako majoritní vlastník ČEZ může předejít významnému růstu výroby fotovoltaických elektráren s nárokem na nepřiměřenou výkupní cenu. Stačí, aby se na mimořádné valné hromadě pokusila o dohodu s minoritními akcionáři a prosadila odklad spuštění solárních zdrojů, které vlastní ČEZ, na leden 2011, kdy již bude výkupní cena upravena.

ČEZ patří k hlavním hráčům na českém solárním trhu. V současné době pracuje na několika velkých projektech, které vznikají ve volné krajině, například u Ševětína, v Milovicích–Ralsku nebo Vranovské Vsi. Koncem roku bude podílníkem elektráren o výkonu přinejmenším 100 MW.

Reforma zákona o podpoře obnovitelných zdrojů

S debatou úzce souvisí nový zákon o podporovaných zdrojích energie, který MPO připravilo k projednání ve vládě. Cílem nové legislativy by podle našeho názoru mělo být zachování rozumné podpory výroby čisté elektřiny pomocí vhodně nastavených výkupních cen.

Stávající návrh to ale neplní. Zabrzdí i rozumný rozvoj průmyslu obnovitelných zdrojů energie. Mezi hlavní problémové body patří:

- **Každoroční strop výkonu a výroby elektřiny** pro každou jednotlivou technologii: Ve výsledku tak bude brzdit všechny projekty, špatné i dobré. Přitom návrh Národního akčního plánu pro obnovitelné zdroje počítá s nesmyslným stanovením konkrétních stropů. Navržená čísla jsou v rozporu s výsledky Pačesovy komise; počítají s velmi pomalým rozvojem malých vodních elektráren a nedávají prostor ani pro solární

elektrárny na střeších.

- **Povinný hodinový bonus** (mechanismus jeho výpočtu není ani naznačen) pro výrobce z větrných a slunečních elektráren: v důsledku může znamenat velkou, výrobci předem nepředvídatelnou fluktuaci ceny. To znamená riziko pro investory i banky úvěrující projekty a zbytečně blokuje investice do smysluplných projektů.
- **Uplatnění nulové i záporné ceny:** Přenáší dopady obchodování na denním trhu s elektřinou plně na bedra provozovatelů, kteří ale nemají žádnou možnost toto obchodování ovlivnit. Investorům tato nejistota znemožní sestavit ekonomický plán celého projektu. ERÚ pak bude mít podobný problém s dodržáním zákona, který požaduje, aby každoroční výkupní ceny a zelení bonusy garantovaly ekonomickou návratnost projektu.
- **Politicky stanovené maximum podpory** solárních elektráren na 6 Kč/kWh: Podpora by měla být vypočítávána podle investičních nákladů a návratnosti – nikoli arbitrálně politicky stanovena. Přitom šestikorunová hranice se nápadně liší od výše podpory ve srovnatelných zemích.

Domníváme se rovněž, že správné nastavení systému podpor bude dostatečným nástrojem pro omezení nekvalitních projektů. Vytváření dalších regulačních mechanismů by vedlo jen ke zbytečným komplikacím a nárůstu administrativy.

Zákon navíc nepočítá se žádnou systematickou podporou výroby tepla z obnovitelných zdrojů. Proto v důsledku nezajistí splnění směrnice 2009/28/ES, podle které Česká republika má k roku 2020 dosáhnout 13% podílu obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie.

Solární elektrárny na zemědělské půdě

Ekologické organizace vítají, že vláda chystá přesměrování podpory slunečních elektráren z projektů na zemědělské půdě na budovy. Proto v zásadě podporují i novelu zákona o podpoře obnovitelných zdrojů, kterou schválila vláda.

Návrh však hodlá podporu solárních elektráren striktně omezit jen na panely instalované na střeších či stěnách budov. Bez podpory tak zůstanou projekty na skládkách, v průmyslových areálech, na protihlukových stěnách a dalších místech, kde ničemu nevádí a ani nedosahují obřích rozměrů jako mnohé projekty na polích. Proto doporučujeme tuto chybu opravit během projednávání novely v Poslanecké sněmovně.

Ministr životního prostředí také nadhodil novelu zákona o zemědělském půdním fondu, která by solární elektrárny na zemědělské půdě zcela zakázala. Jakkoli námi podporované řešení má prakticky stejný důsledek, domníváme se, že tento návrh není správný. Je to horkou hlavou navržený krok, který problém řeší opatřením, jež s ním věcně nijak nesouvisí. Nemá žádný smysl, aby stát zakázal na zemědělské půdě budovat solární elektrárny (které lze během několika dní rozebrat a pozemek opět používat jako pole), když na té stejné půdě lze stavět parkoviště, sklady nebo domy.

Pokud stát nechce podporovat solární elektrárny na zemědělské půdě vysokou výkupní cenou, měl by jim zrušit nebo snížit vysokou výkupní cenu – nikoli je ad hoc zakazovat.

Ostrovní provozy

Vládou schválená novela zákona o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů rovněž odnímá podporu takzvaným ostrovním projektům všech druhů obnovitelných zdrojů, které nejsou připojené do sítě. Navržené opatření jde proti smyslu podpory obnovitelných zdrojů:

tyto provozy také nahrazují elektřinu z uhlí, plynu nebo uranu a jsou výhodnější než ostatní, protože nemají žádné nároky na přizpůsobení elektrické sítě. Ekologické organizace navrhuje, aby tato chyba byla opravena během projednávání novely v Poslanecké sněmovně.

Vyhláška o stanovení minimální účinnosti užití energie při výrobě elektřiny a tepla

MPO připravilo návrh nové vyhlášky o stanovení minimální účinnosti užití energie při výrobě elektřiny a tepla (kterou ruší stávající ekvivalentní vyhlášky 150/2001 Sb. a 478/2005 Sb.). Nově tu stanoví povinnou účinnost výroby elektrické energie, kterou musí dosáhnout ty fotovoltaické zdroje, které budou čerpat podporu.

Ale minimální referenční závazná hodnota účinnosti fotovoltaického článku byla navržena ve výši u polykrystalických a amorfních 16 %, u monokrystalických 18 % nebo u koncentračních 22 %. Proto prakticky jde o opatření, které vyloučí podporu solárních elektráren po několik dalších let. Je totiž technologicky nesplnitelné. Běžné, tržně dostupné solární články, pro které je kalkulována cena podle prováděcí vyhlášky 475/2005 Sb., takovéto účinnosti vůbec nedosahují.

Navíc účinnost užití energie je u solárních elektráren velmi problematické kritérium. Typy panelů s nejlepším poměrem cena/výkon mají 9-11% účinnost. Chce stát podporovat levnou solární elektřinu, nebo drahou solární elektřinu s nejlepším výsledkem jednoho dílčího technického ukazatele?

Proto doporučujeme přehodnotit návrh, aby se nestal zbytečnou administrativní obstrukcí, která by měla jediný praktický důsledek: předváděla elementární technickou neznalost českých úřadů v tomto odvětví. Pokud MPO chce zrušit veškerou podporu solárních elektráren, mělo by tak učinit v zákoně a nikoli konstruovat náhradní nepřímé opatření.

Zastavené připojování nových solárních a větrných elektráren

Členové uskupení provozovatelů distribučních a přenosových sítí ČSRES v únoru tohoto roku na základě výzvy ČEPS zastavili vydávání kladných stanovisek k připojování solárních a větrných elektráren k síti. Ponechme nyní stranou, že dochází k neodůvodněným excesům, kdy někteří distributoři protismyslně odmítají poskytnout souhlas s připojením malých elektráren na rodinných domech nebo i jiných druhů zdrojů, jako jsou malé vodní elektrárny.

Původní opatření mělo být jen krátkodobé, než bude novelizována vyhláška č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě, která napraví nezvládnutou regulaci v této oblasti.

Vyhláška již od 1. dubna t.r. přinesla do celé problematiky vydávání souhlasů pořádek a mizí spekulativní žádosti o připojení. Obnovené vydávání souhlasů s připojením nadále nehrozí žádným nekontrolovatelným dopadem do nárůstu instalovaných výkonů, ale postihuje již jen malé investory.

Přesto tento, podle našeho názoru nezákonný, stav trvá dál a kartel ČSRES jej prodlužuje, ačkoliv již nepřináší efekt. Proto doporučujeme, aby vláda zasáhla coby vykonavatel státního vlastnictví společnosti ČEPS, která je iniciátorem celé akce, a ve společnosti ČEZ Distribuce obnovila normální stav.

Recyklace solárních elektráren

Ekologické organizace považují za důležité, aby regulatorní pravidla zajistila, že solární elektrárny budou po ukončení své životnosti recyklovány a případné odpady perfektně zajištěny. Návrh zákona o podporovaných zdrojích energie však obsahuje extrémně – a zbytečně – složitý systém. Navíc nedává žádný smysl, aby legislativa pro jednu dílčí

technologii zaváděla nová pravidla, když pro obdobná zařízení platí a funguje jiný mechanismus. Proto doporučujeme také pro solární elektrárny použít systém analogický zpětnému odběru elektrických spotřebičů (podle zákona o odpadech), který u nás rutinně funguje, osvědčil se a je administrativně jednodušší.

S pozdravem



Martin Sedlák, Hnutí DUHA

Edvard Sequens, Calla – Sdružení pro záchranu prostředí, v. r.