

[Právní rozhledy 22/2010, s. II]

Právní regulace solárního boomu

Podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie je zakotvena ve stejnojmenném zákoně č. 180/2005 Sb. Tento zákon je bez významných změn v platnosti pět let. Za tuto dobu však došlo k výraznému nárůstu množství podporovaných zdrojů a současně ke značnému poklesu investičních nákladů na jejich výstavbu. Oba faktory se přitom nejvýrazněji uplatňují právě u solárních elektráren. Vlivem podstatného snížení investičních nákladů na výstavbu solárních elektráren a omezených pravomocí Energetického regulačního úřadu (ERÚ) dostatečně regulovat podporu tak vznikla v oblasti podpory a provozování solárních elektráren problematická situace, která hrozí citelným zvýšením cen elektřiny pro konečné spotřebitele.

Prvním krokem k narovnání vzniklé situace bylo přijetí zákona č. 137/2010 Sb., který stanovil podmínku minimální doby návratnosti investice, podle které je možno regulovat výši podpory o více než 5 % ročně. Tuto podmínku využije ERÚ již při stanovení podpory na výrobu elektřiny ze solárních elektráren pro rok 2011 tak, aby byla dosažena patnáctiletá návratnost vložených investic. Vysoká podpora, její garantovaná délka a právo přednostního připojení způsobily pochopitelně velký zájem investorů o výstavbu solárních elektráren, který vyvrcholil tím, že začátkem roku 2010 objem vydaných kladných stanovisek několikanásobně překročil kapacitu, kterou je schopna česká elektrizační soustava pojmout. V reakci na situaci proto začátkem února požádal správce přenosové soustavy provozovatele distribučních soustav o pozastavení vydávání kladných stanovisek k připojení pro neregulovatelné obnovitelné zdroje (solární a větrné elektrárny). Dalším problémem je, že zákon garantuje podporu i na vlastní spotřebu elektřiny z obnovitelných zdrojů. Tento princip za současné situace může být výrazně zneužíván u výroben nepřipojených do elektrizační soustavy – tzv. ostrovních systémů. Je vysoce pravděpodobné, že z důvodu nepřipojování výrobci zvolí právě tuto možnost a požádají o podporu na vlastní spotřebu elektřiny.

Vzhledem k výše uvedenému je tedy zřejmé, že i stávající znění zákona je stále výhodné pro investice do výstavby velkých solárních farem. Díky možnosti snadného dočasného odejmutí zemědělských nebo lesních pozemků ze zemědělského půdního fondu mají investoři výhodné podmínky pro zástavbu velkých ploch a realizaci vysokých instalovaných výkonů, které musejí být podle zákona přednostně připojeny k přenosové nebo distribuční soustavě. Enormní rozvoj nyní nejdražšího zdroje vyrábějícího elektřinu z obnovitelných zdrojů – fotovoltaických elektráren – s sebou pak přirozeně nese velký objem prostředků potřebných na vyplacení podpory výrobcům. V současném systému financování podpory, které je prováděno prostřednictvím promítnutí příspěvku na obnovitelné zdroje do cen elektřiny, by v důsledku meziročního navýšení ceny tohoto příspěvku došlo ke zvýšení cen elektřiny pro domácnosti o 12,7 % a pro průmyslové velkoodběratele až o 18,4 %. To by však způsobilo neblahé důsledky pro konečné spotřebitele, především pro českou hospodářskou sféru. Z provedené odborné analýzy dopadů promítnutí zvýšené podpory do konečné ceny elektřiny vyplývá, že by došlo k fatálnímu propadu v daňových příjmech státu, neboť řada podniků by v důsledku zvýšených nákladů na elektřinu skončila ve ztrátě. Dále lze předpokládat masivní vlnu propouštění u velkých průmyslových podniků v řádu desítek tisíc zaměstnanců s následným nárokem na podporu v nezaměstnanosti, podporu bydlení a další sociální dávky. Nezanedbatelným důsledkem v dlouhodobějším horizontu by mohlo být i ukončení podnikatelských aktivit některých velkých zahraničních investorů působících na území ČR a přesun výroby do ciziny.

Vláda proto na svém jednání dne 15. 9. 2010 schválila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, který pak následně ve zrychleném jednání schválily obě komory Parlamentu (sněmovní tisk č. 97 dne 29. 10. 2010, senátní tisk č. 362 dne 3. 11. 2010). Touto novelou dochází k ukončení podpory pro solární elektrárny vystavěné na volných plochách a pro tzv. ostrovní elektrické systémy, přičemž podpora za výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů bude nově přiznávána jen výrobnám připojeným do elektrizační soustavy ČR. Dalšími podmínkami pro nárok na podporu za výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů u solárních elektráren jsou instalovaný výkon do 30 kW a jejich umístění na střechách a na konstrukcích budov (nikoliv tedy ostrovním provozům fotovoltaických elektráren), tj. podpora je omezena jen na výrobu elektřiny pro vlastní spotřebu. V přechodných ustanoveních tohoto zákona se stanoví, že podle stávajících podmínek bude zachován nárok na podporu výroby elektřiny ze zdrojů využívajících energii slunečního záření u solárních elektráren, které jsou již připojeny do elektrizační soustavy.

Pro zdroj nepřipojený do elektrizační soustavy, ale uvedený do provozu před 1. 1. 2011, se stanoví lhůta 12 měsíců na to, aby byl zdroj připojen, a pokud k tomu dojde, pak nárok na podporu bude rovněž zachován.

Aktuální návrh zákona, kterým by se měl dále řešit nastalý mimořádný stav a opět novelizovat zákon č. 180/2005 Sb. (sněmovní tisk č. 145, který byl schválen na 7. schůzi PS dne 9. 11. 2010), představuje rozsáhlejší a systémovější změny platného právního stavu, neboť řeší problematiku financování podpory a zmírnění jejích negativních dopadů v širších souvislostech. Pro řešení vzniklé situace se proto navrhuje omezit jednak výši samotné podpory, tak zapojit dotaci státu do krytí nákladů na poskytovanou podporu za účelem limitování růstu cen elektřiny na únosnou úroveň. Navrhuje se poskytovat dotace na úhradu nákladů na krytí vícenákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů z kapitoly Všeobecná pokladní správa, neboť se jedná o výdaj rozpočtu, jehož výše není v době schvalování zákona o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok známa. Zákon stanoví, že na poskytnutí dotace bude právní nárok, což souvisí se speciálním účelem dotace, kterým je úhrada části nákladů vynaložených provozovatelem přenosové soustavy nebo provozovatelem regionální distribuční soustavy na krytí vícenákladů spojených s podporou výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, kdy povinnost vykupovat takto vyrobenou elektřinu nebo hradit zelené bonusy je těmto provozovatelům uložena zákonem. Nárok na dotaci bude zákonem přiznán v takové výši, v jaké bude vyplývat ze sdělení ERÚ vyhlášeného ve Sbírce zákonů. Při vlastním rozhodování o poskytnutí dotace se bude postupovat podle rozpočtových pravidel s nezbytnými výjimkami (např. rozhodnutí o poskytnutí dotace nemůže z povahy věci obsahovat lhůtu, v níž má být účel poskytnutí dotace splněn), přičemž příslušným orgánem bude Ministerstvo financí. Dalším navrhovaným opatřením je zavedení odvodu za elektřinu ze slunečního záření vyrobenou v období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013 v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010. Základem odvodu je částka bez DPH hrazená plátcem odvodu (provozovatel přenosové nebo regionální distribuční soustavy) formou výkupní ceny nebo zeleného bonusu poplatníkovi odvodu (výrobce) za elektřinu ze slunečního záření. Sazba odvodu činí 26 % u výkupní ceny a 28 % u zeleného bonusu, přičemž je od odvodu osvobozena elektřina vyprodukovaná výrobnou s kapacitou do 30 kW, která je umístěna na střešní konstrukci nebo obvodové zdi jedné budovy spojené se zemí pevným základem evidované v katastru nemovitostí. Dále se navrhuje zdanit bezúplatné nabytí povolenek na emise skleníkových plynů formou daně darovací, a to ve výši 32 % průměrné tržní hodnoty nabytých povolenek v příslušném kalendářním roce. Velmi účinným opatřením pravděpodobně bude zvýšení odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Výše odvodů bude nově odvislá od tříd ochrany, které představují kritérium kvality odnímané půdy. V této souvislosti se rovněž stanoví nové rozdělení výnosu odvodu, a to v členění 75 % jako příjem do státního rozpočtu, 15 % do Státního fondu životního prostředí ČR a 10 % do rozpočtu dotčené obce.

Závěrem lze k navrženým změnám platného zákona č. 180/2005 Sb. uvést, že představují operativní účelové řešení, které má zabránit skokovému nárůstu cen elektřiny a eliminovat z toho vyplývající negativní důsledky pro českou ekonomiku. Na druhé straně nelze zastírat, že jde o zásah do principu předvídatelnosti práva a legitimního očekávání, čehož se mohou dovolávat některé dotčené subjekty soudními žalobami. Z tohoto pohledu má uvedená změna i jistou ústavní dimenzi, o které by pak v konečné fázi rozhodoval až Ústavní soud.

Legs.