

14/06

Peněžní prostředky určené na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/06. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování peněžních prostředků na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů, včetně zhodnocení dosažených výsledků v porovnání se stanovenými cíli a použitými prostředky.

Kontrola byla prováděna od února do srpna 2014.

Kontrolováno bylo období let 2011 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo průmyslu a obchodu; Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest, Praha; Ministerstvo životního prostředí; Státní fond životního prostředí České republiky, Praha; Ministerstvo zemědělství; Státní zemědělský intervenční fond, Praha; Energetický regulační úřad, Jihlava.

Námítky, které proti kontrolním protokolům podaly Ministerstvo zemědělství a Státní zemědělský intervenční fond, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém XVIII. jednání, které se konalo dne 10. listopadu 2014,

schválilo usnesením č. 11/XVIII/2014

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Obnovitelné zdroje energie (dále také „OZE“) se dostávají do popředí celosvětového zájmu z důvodů klimatických změn, rostoucích cen energie a závislosti na fosilních palivech. Dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 406/2000 Sb.¹, se obnovitelnými zdroji energie rozumí: „... *obnovitelné nefosilní přírodní zdroje energie, jimiž jsou energie větru, energie slunečního záření, geotermální energie, energie vody, energie půdy, energie vzduchu, energie biomasy, energie skládkového plynu, energie kalového plynu z čistíren odpadních vod a energie bioplynu*“.

Směrnice Evropského parlamentu (dále také „EP“) a Rady 2001/77/ES² uložila indikativní cíl³ pro ČR ve výši 8% podílu výroby elektřiny z OZE z její hrubé spotřeby v roce 2010. Tento cíl byl dosažen. Závazným cílem stanoveným směrnicí EP a Rady č. 2009/28/ES⁴ pro ČR je do roku 2020 dosáhnout minimálně 13% podíl energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie. Zvyšování podílu OZE je také součástí strategických záměrů České republiky. Podle *Státní energetické koncepce ČR* je cílem postupný nárůst podílu OZE na hodnoty znamenající plné využití ekonomicky efektivního potenciálu zdrojů obnovitelné energie v ČR.

1 Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií.

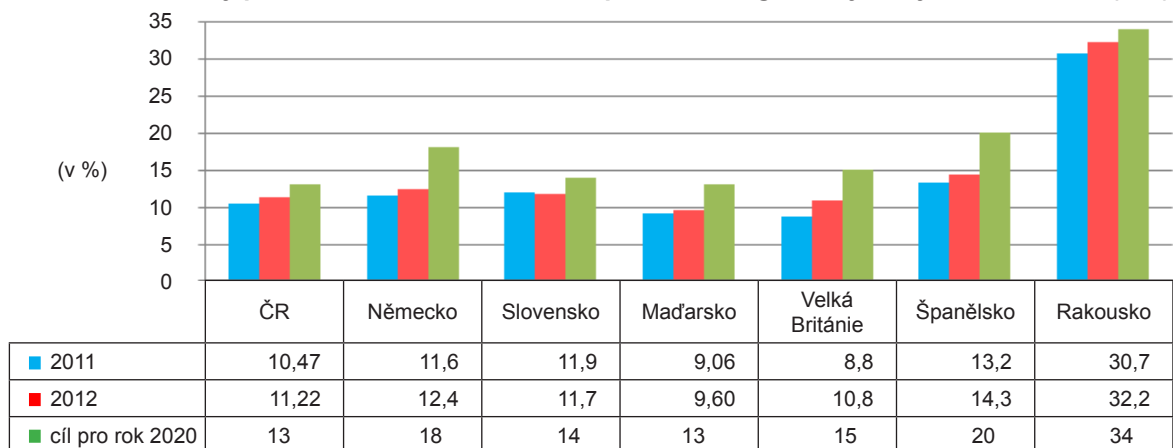
2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie.

3 Závazek státu v politické rovině, jeho nesplnění nelze vymáhat.

4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

Česká republika v roce 2012 vykazovala podíl OZE na hrubé konečné spotřebě energie ve výši 11,2 % (viz graf č. 1 s tabulkou). Pro dosažení cíle 13 % v roce 2020 zbývalo zvýšit podíl o 1,8 procentního bodu stejně jako v Rakousku. V porovnání s dalšími okolními zeměmi, jako jsou Německo, Slovensko či Maďarsko, je ČR spolu s Rakouskem ke splnění cíle roku 2020 nejbliže.

Graf č. 1 – Celkový podíl OZE na hrubé konečné spotřebě energie ve vybraných státech EU (v %)



Zdroj: zprávy o pokroku při podporování a využívání energie z obnovitelných zdrojů dle čl. 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, za roky 2011 a 2012; *Politika a výzvy v oblasti energetiky* (Evropská komise).

Dále jsou uvedeny nejvýznamnější druhy OZE využívané v ČR. Výkon lze obvykle vyjádřit ve watttech (W), resp. jeho násobcích⁵, elektrická energie se vyjadřuje v násobcích watthodin (Wh) a tepelná energie, příp. energie celkem, většinou v násobcích joulů (J).

Energie biomasy

Pro energetické účely se používá dřevní odpad či cíleně pěstované rostliny. Biomasa nemá vysokou energetickou výtěžnost – využije se jen asi 1–2 % energie dopadajícího slunečního záření. Využívání biomasy má však mnoho výhod, např. z ní lze vyrábět teplo i elektřinu, přičemž výrobu lze pružně přizpůsobovat spotřebě energie v čase i místě, dále je také možné využít odpadní materiál. Typická je určitá univerzálnost použití (jako centrální, lokální nebo sezónní zdroj) a běžná dostupnost technologií pro spalování biomasy. Pro tyto vlastnosti je biomasa nejvýznamnějším OZE (elektřina a teplo) v ČR v současnosti a bude i v budoucnosti.

Energie větru

Česká republika jako vnitrozemský stát nemá pro využití větru příliš vhodné podmínky. Budování větrných elektráren musí rovněž respektovat omezení dané podmínkami ochrany přírody a krajiny. Větrná elektrárna s výkonem 1 MW ušetří za rok asi 2 200 tun CO₂ a vyrobí elektřinu pro zhruba tisícovku domácností.

Energie vody

Vodní energie je v ČR nejdéle využívaným zdrojem. Za malé vodní elektrárny (dále také „MVE“) považuje EU zdroje s výkonem do 10 MW. Takové zdroje měly v roce 2012 instalovaný výkon 311 MW, což bylo cca 30 % celkového instalovaného výkonu vodních elektráren v ČR. Potenciál velkých vodních elektráren je v ČR prakticky vyčerpán.

⁵ Kilo (K)= 10³, mega (M)= 10⁶, giga (G)= 10⁹, tera (T)= 10¹², peta (P)= 10¹⁵.

Energie slunečního záření

Fotovoltaické elektrárny (dále též „FVE“)

Zařízení slouží k výrobě elektřiny, pořizovací cena této technologie neustále klesá. Fotovoltaika se špičkovým výkonem 1 kW může v ČR dodat ročně 800 až 1 000 kWh elektřiny.

Solární kolektory

Zařízení slouží k výrobě tepla a teplé vody. Solární systémy s kolektory lze integrovat na většinu nových i stávajících budov, ve kterých je následně energie využita.

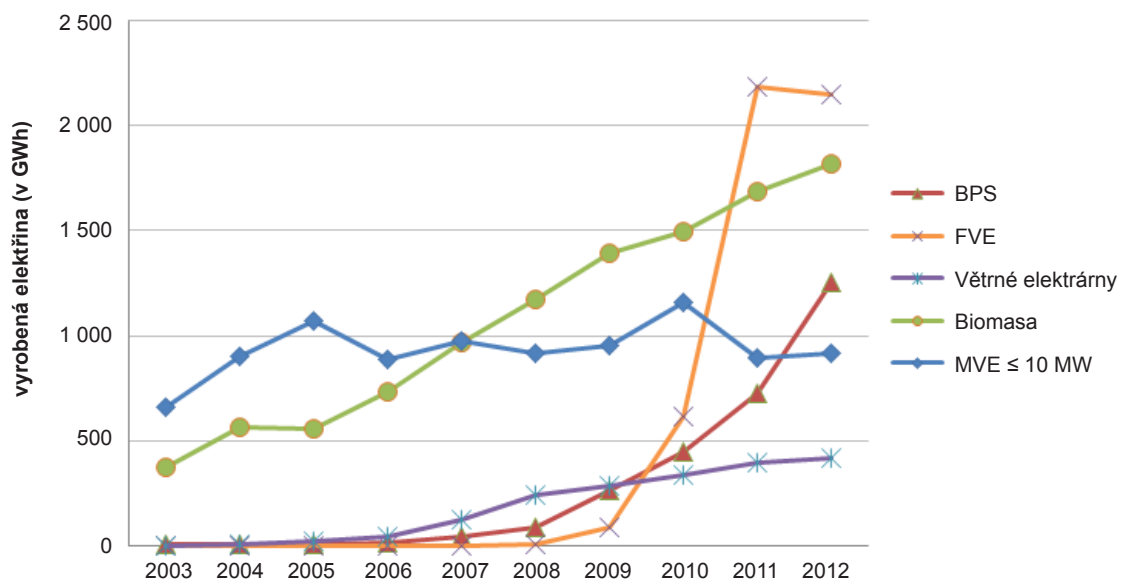
Bioplynové stanice

Mokrý biomasa (hnůj, kejda, potravinářské odpady a zemědělské plodiny) se nehodí pro spalování, ale lze ji dobře využít v bioplynových stanicích (dále také „BPS“). Elektřina se obvykle prodává do sítě, přibližně polovina produkovaného tepla se spotřebuje pro provoz BPS, další část je komerčně využitelná. Dnes jsou v BPS využívány zejména zemědělské produkty.

Trendy ve využití různých druhů OZE pro výrobu elektřiny v ČR

Z grafu č. 2 je zřejmé, že mezi roky 2003–2012 rostla výroba elektřiny různým tempem u všech druhů OZE, s výjimkou vodních zdrojů závislých na kolísání srážek. Potenciál růstu instalovaného výkonu vodních elektráren je omezený. Největší růst vykázaly FVE, poté BPS.

Graf č. 2 – Vývoj hrubé výroby elektřiny v ČR ve vybraných typech OZE

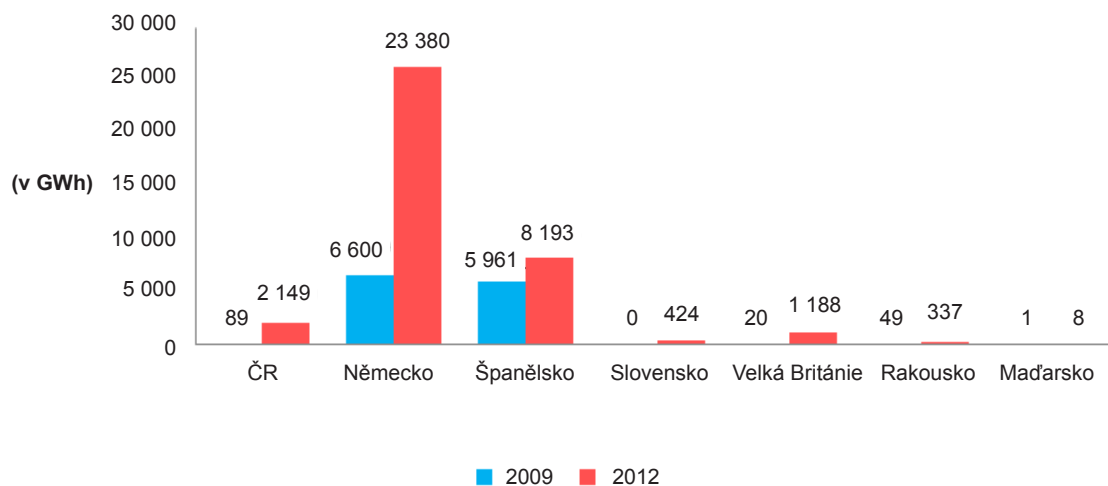


Zdroj: *Obnovitelné zdroje energie 2012*, MPO, listopad 2013.

Porovnání s vybranými okolními a dalšími státy EU

Graf č. 3 znázorňuje rozdíl ve výši produkce elektřiny ze slunečního záření v roce 2009 a v roce 2012. Z údajů v grafu lze vyčíst, že mezi níže uvedenými státy EU byla ČR v množství vyrobené elektřiny ze slunce na třetím místě.

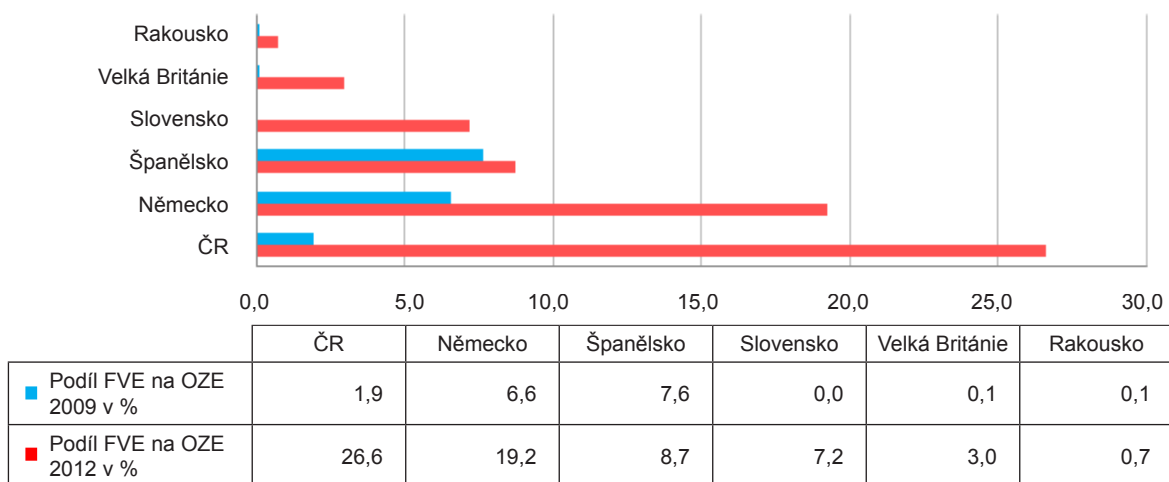
Graf č. 3 – Výroba elektřiny ve FVE mezi roky 2009 a 2012 ve vybraných státech (v GWh)



Zdroj: zprávy o pokroku při podporování a využívání energie z obnovitelných zdrojů dle čl. 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, za roky 2011 a 2012; *Politika a výzvy v oblasti energetiky* (Evropská komise); *Roční zpráva o provozu elektrizační soustavy ČR za rok 2009*.

Z grafu č. 4 je patrné, že Česká republika mezi roky 2009 a 2012 mnohonásobně zvýšila podíl výroby elektřiny ze slunce na celkové hrubé výrobě energie z OZE. Tento podíl byl v roce 2009 ve výši 1,9 % a v roce 2012 ve výši 26,6 %. Z vybraných států EU v grafu měla ČR nejvyšší dynamiku rozvoje FVE.

Graf č. 4 – Podíl FVE na celkové hrubé výrobě elektřiny z OZE, rok 2009 a 2012 (v %)

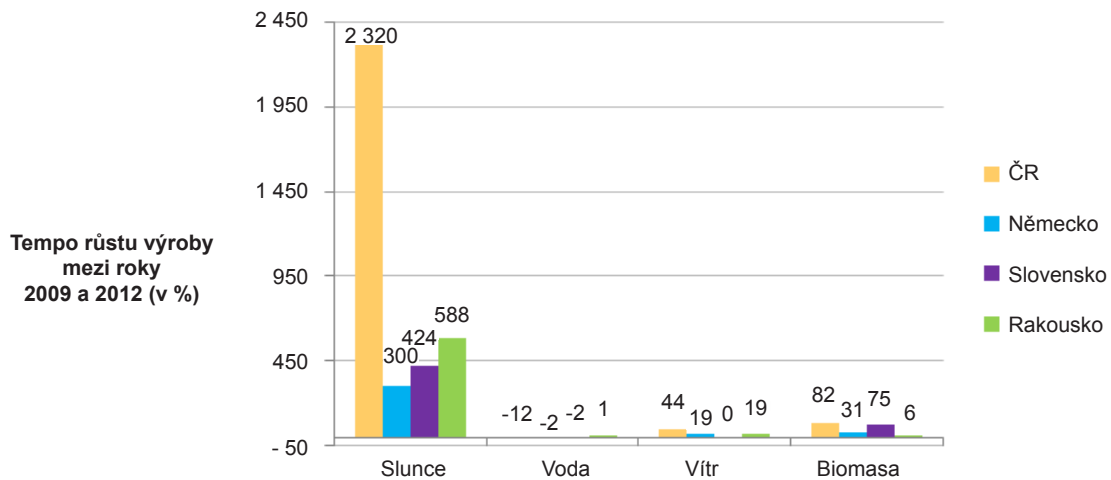


Zdroj: zprávy o pokroku při podporování a využívání energie z obnovitelných zdrojů dle čl. 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, za roky 2011 a 2012; *Politika a výzvy v oblasti energetiky* (Evropská komise); *Roční zpráva o provozu elektrizační soustavy ČR za rok 2009*.

Pozn.: Podíl u Maďarska nelze v grafu zobrazit vzhledem k nepatrným hodnotám výroby (viz graf č. 3).

V grafu č. 5 je zobrazeno tempo růstu výroby elektřiny pomocí vybraných druhů OZE mezi roky 2009 a 2012 v procentech. Kromě energie vody rostla výroba v ČR výrazněji než v uvedených sousedních státech. Nejdynamičtěji se zvyšovala výroba elektřiny z FVE, tj. o 2 320 %.

Graf č. 5 – Tempo růstu výroby elektřiny ve vybraných druzích OZE v letech 2009 až 2012



Zdroj: zprávy o pokroku při podporování a využívání energie z obnovitelných zdrojů dle čl. 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, za roky 2011 a 2012; *Politika a výzvy v oblasti energetiky* (Evropská komise); *Roční zpráva o provozu elektrizační soustavy ČR za rok 2009*.

Postavení kontrolovaných osob

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“) je podle zákona č. 2/1969 Sb.⁶ ústředním orgánem státní správy mj. pro státní průmyslovou politiku, energetiku, teplárenství a plynárenství. V rámci své působnosti koordinuje přípravu legislativy a implementaci evropského práva. MPO je řídicím orgánem operačního programu *Podnikání a inovace* (dále také „OPPI“). Podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 406/2000 Sb. zpracovává návrh státní energetické koncepce a vyhodnocuje její naplňování, v případě potřeby zpracovává návrhy na změnu. Dále bylo pověřeno zpracováním *Národního akčního plánu České republiky pro energii z obnovitelných zdrojů* (dále také „NAP“) dle rozhodnutí Komise 2009/548/ES⁷.

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“) je podle zákona č. 2/1969 Sb. orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí. Je řídicím orgánem operačního programu *Životní prostředí* (dále také „OPŽP“). MŽP vydává prováděcí předpisy k zákonům upravujícím využívání podporovaných zdrojů energie, příp. navrhuje úpravu zákonů.

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“) je podle zákona č. 2/1969 Sb. ústředním orgánem státní správy mj. pro zemědělství, vodní hospodářství. MZe je řídicím orgánem *Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013* (dále také „PRV“).

Energetický regulační úřad (dále také „ERÚ“) byl zřízen ke dni 1. 1. 2001 zákonem č. 458/2000 Sb.⁸ jako správní úřad pro výkon regulace v energetice. Podle § 17 odst. 4 téhož zákona je v působnosti ERÚ mj. regulace cen v energetických odvětvích vč. energie z OZE a podpora využívání OZE a druhotných zdrojů energie. Při výkonu své působnosti postupuje ERÚ nezávisle a řídí se pouze právními předpisy. Nesmí při výkonu své působnosti přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu ČR, vlády ani od jakéhokoliv jiného orgánu výkoné moci. Mj. vydává prováděcí předpisy k zákonům upravujícím využívání podporovaných zdrojů energie.

⁶ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR.

⁷ Rozhodnutí Komise 2009/548/ES, kterým se stanoví vzor pro národní akční plány pro energii z obnovitelných zdrojů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES.

⁸ Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

MPO, MŽP, MZe a ERÚ se podílí na legislativní a koncepční činnosti mj. meziresortním připomínkovým řízením.

Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest je příspěvková organizace MPO. Je zprostředkujícím subjektem, který z pověření MPO vykonává určité činnosti spojené s poskytováním podpor z některých částí OPPI.

Státní fond životního prostředí České republiky byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb.⁹ jako jiná státní organizace. Je zprostředkujícím subjektem, který z pověření MŽP vykonává určité činnosti spojené s poskytováním dotací z OPŽP.

Státní zemědělský intervenční fond byl zřízen zákonem č. 256/2000 Sb.¹⁰ Je akreditovanou platební agenturou, resp. zprostředkovatelem finanční podpory z EU a národních zdrojů.

Rozvoj OZE v podmínkách ČR je zajišťován především jejich ekonomickou podporou. Sestává z **provozních podpor**¹¹ na vyrobenou energii (zejména elektrickou), **investičních podpor**¹² a **daňových podpor**¹³. Největší význam mají provozní podpory, poskytované podle zákonů upravujících využívání podporovaných zdrojů energie a jejich prováděcích předpisů. Zdrojem těchto podpor jsou hlavně příspěvky odběratelů elektřiny; státní rozpočet se na úhradě nákladů podílí od r. 2011. Investiční podpory jsou poskytovány z programů financovaných z fondů EU.

Posilování úlohy OZE v ČR mělo také nežádoucí dopady. Na podporu OZE je vynakládán značný objem peněžních prostředků. Kontrolou mělo být ověřeno, zda je činnost odpovědných orgánů efektivní a zda jsou peněžní prostředky využívány účelně a hospodárně.

II. Koncepční dokumenty

Státní energetická koncepce České republiky

Státní energetická koncepce ČR (dále též „SEK“) je dlouhodobá vize energetiky ČR, kterou zpracovává MPO. V současnosti platná SEK byla schválena v roce 2004. Od roku 2004 MPO zpracovalo několik návrhů aktualizace SEK. V současnosti je předmětem jednání aktualizovaná verze z roku 2012 ve znění ze srpna 2014 (dále také „aktualizovaná SEK“). Na tvorbě aktualizované SEK se podílí rada vlády pro energetickou a surovinovou strategii ČR, která sleduje vzájemnou provázanost s dalšími souvisejícími dokumenty, jako je např. *Surovinová politika ČR* nebo *Akční plán pro biomasu pro Českou republiku*.

Aktualizovaná SEK respektuje již přijaté závazky ČR vůči mezinárodním organizacím a EU. Závazky nelze podle aktualizované SEK splnit bez podpory, která by měla být nízká, flexibilní, postupně utlumovaná a cílená na ekonomicky a technologicky perspektivní zdroje. Mezi roky 2015 a 2040 aktualizovaná SEK předpokládá uplatňování politiky úspor energie, která by měla vést ke stagnaci konečné spotřeby energie.

Dosavadní podpora OZE bude extrémně zatěžovat ekonomiku státu ještě po mnoho let (viz část V. Shrnutí), proto je nutné do budoucna více specifikovat, kvantifikovat a případně stanovit rámce následující podpory OZE.

⁹ Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

¹⁰ Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu).

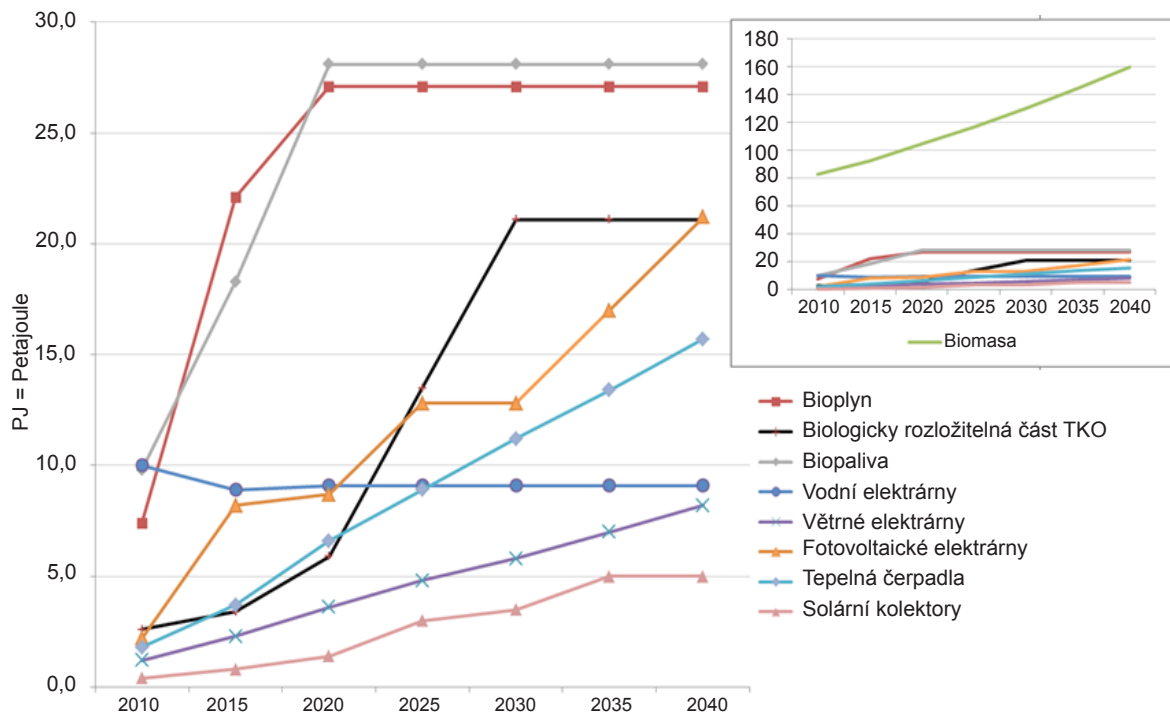
¹¹ Provozní podpora je poskytována formou výkupních cen a zelených bonusů (příplatky k ceně elektřiny, kterou výrobce nedodává do sítě, ale spotřebovává ji), jež stanovuje ERÚ cenovým rozhodnutím pro nové zdroje uvedené do provozu v dalším kalendářním roce, přičemž hodnota podpory se po celou dobu vyplácení nemění.

¹² Investiční podpory na výstavbu zařízení využívajících OZE jsou poskytovány zejména z dotačních programů OPPI, OPŽP a PRV financovaných především ze zdrojů Evropské unie.

¹³ Daňová podpora spočívá zejména v osvobození od daně z příjmu a daně z nemovitých věcí, které se týká zařízení využívajících OZE v případech specifikovaných příslušnými předpisy.

V hrubé výrobě elektřiny z OZE by měly být v roce 2040 nejvýznamnější FVE (téměř 30% podíl z OZE), pak biomasa a následuje bioplyn. Markantní je opětovný růst fotovoltaiky – mezi lety 2015 a 2040 se má hrubý objem výroby elektřiny ve fotovoltaických zdrojích zvýšit na dva a půl násobek. Aktualizovaná SEK ovšem počítá s takto navrženým rozvojem FVE jedině v návaznosti na dosažení její plné konkurenceschopnosti – tedy bez provozní podpory s účastí spotřebitelů.

Graf č. 6 – Vývoj jednotlivých OZE na primárních energetických zdrojích v ČR v letech 2010–2040 podle optimalizovaného scénáře aktualizované SEK



Zdroj: aktualizovaná SEK, srpen 2014, MPO.

Pozn.: Na menším grafu je s největším podílem znázorněna biomasa, která je ve větším grafu mimo výšeč.

Aktualizovaná SEK v obecné rovině počítá s ekonomickými nástroji, které podmiňují rozvoj OZE. Připouští investiční podporu, vyrovnávací platby investorům OZE nebo daňové úlevy. Zdroje pro podpory by měly vycházet mj. z poplatků a daní v energetice nebo plateb za externality¹⁴.

Přibližně v letech 2009–2012 se rozvoj jednotlivých typů OZE v ČR vymкнуł jakýmkoli střednědobým konceptům a prognózám. Tento stav vzniknul jako důsledek nesprávně nastaveného systému podpory (viz část III. tohoto kontrolního závěru). Právě proto by měla být věnována maximální pozornost nástrojům podpory, bez nichž se až dosud rozvoj OZE neobešel a ani v době účinnosti aktualizované SEK zřejmě neobejde.

Národní akční plán České republiky pro energii z obnovitelných zdrojů

NAP zpracovalo MPO v souladu s rozhodnutím Komise 2009/548/ES. Je zaměřen na realizaci závazného cíle 13 % vyplývajícího ze směrnice EP a Rady č. 2009/28/ES.

MPO dosud zpracovalo dvě verze NAP. První verze z roku 2010 předpokládala dosažení 13,5% podílu energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie v roce 2020. Další verzi zpracovalo v roce 2012 již

¹⁴ Vedlejší externí efekt je definován jako efekt, který přináší užitek nebo naopak škodu.

podle zákona č. 165/2012 Sb.¹⁵; tato verze předpokládá dosažení 14% podílu energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie v roce 2020. S takto navýšenou hodnotou nesouhlasil ERÚ, přesto byl návrh vládou v roce 2012 schválen.

Dosažení 14% podílu energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie, tj. o 1 % více, než bylo dohodnuto na úrovni EU, bude kromě racionalizace spotřeby zároveň vyžadovat nezanedbatelné zvýšení výroby energie z OZE. MPO počítá s tím, že se bude jednat z 92 % o provozně nepodporovanou výrobu energie, např. tepelná čerpadla a solární kolektory.

K dosažení cíle 13 % by mělo dojít podle NAP již v roce 2018, v té době by měla být provozní podpora výroby ve všech **nových OZE** zastavena.

U BPS se předpokládá zdvojnásobení výroby elektřiny mezi roky 2012 a 2020, přestože provozní podpora nových zdrojů skončila od 1. 1. 2014. Obdobně to platí také u FVE.

Podle kontrolovaných dokumentů se dosažení závazného cíle EU ve výši 13 % jeví jako reálné. Zvýšení cíle na 14 % nezakládá nárok na provozní podporu nových OZE.

MPO předpokládá, že bude možné čerpat investiční podpory z fondů EU až do splnění tohoto navýšeného cíle.

Státní politika životního prostředí České republiky

Principem *Státní politiky životního prostředí ČR* (dále také „SPŽP“) je integrování politik, což vyžaduje spolupráci na všech úrovních veřejné správy, kde se připravuje řada strategií a koncepcí s centrální, sektorovou i regionální působností. SPŽP pro roky 2004–2010 byla schválena vládou v roce 2004. Mezi prioritní oblasti patřilo i udržitelné využívání přírodních zdrojů, jedna z podkapitol je zaměřena na využívání OZE. Jeden z dílčích cílů spočíval např. v dosažení 8% podílu elektřiny z OZE na hrubé spotřebě elektřiny k roku 2010, což byl indikativní cíl pro ČR stanovený EU. MŽP vyhodnotilo plnění SPŽP za období 2004–2010, dílčí cíle z problematiky OZE byly převážně označeny za splněné.

Vláda v roce 2013 schválila aktualizovanou SPŽP na léta 2012 až 2020. Hlavním cílem je výrazně přispět k efektivnímu využívání veškerých zdrojů (energetická účinnost). Mezi základní cíle aktualizované SPŽP v oblasti OZE pro ČR patří zajištění 13% podílu energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie k roku 2020, tedy závazný cíl stanovený EU.

Plnění cílů SPŽP je uváděno mj. ve zprávách o životním prostředí ČR. Poslední zveřejněná zpráva za rok 2012 obsahuje informaci, že závazný cíl pro ČR na rok 2020, tedy 13% podíl energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie, byl dosažen již v roce 2012. Tato informace není v souladu s dokumentem NAP, schváleným vládou ČR v roce 2012.

Akční plán pro biomasu pro Českou republiku

Zpracování akčního plánu na roky 2009–2011 doporučila Evropská komise (dále také „EK“) z důvodu naplnění národních i evropských cílů v energetickém využívání biomasy. Akční plán je schvalován vládou. Důvodem vzniku akčního plánu byla také potřeba zhodnocení možnosti využívání biomasy v ČR pro energetické využití a nastavení základních pravidel a prostředků pro jeho efektivní využívání.

Na první akční plán navazuje *Akční plán pro biomasu pro Českou republiku 2012–2020*. Tento akční plán představuje analýzu využití biomasy v ČR pro energetické účely a vyhodnocení prvního akčního plánu. Většina opatření byla řešena nedostatečně nebo nebyla řešena vůbec. Zároveň nebyly vyhodnoceny dosažené výsledky ve formě plnění nastavených indikátorů.

Aktuální systém podpor výroby energie z biomasy označuje *Akční plán pro biomasu pro Českou republiku 2012–2020* za nekoordinovaný a ekologicky kontraproduktivní, protože je zaměřen především na výrobu elektřiny. Umožňuje podporu zdrojů s malou efektivitou, nevyužívajících získané teplo. Proto zásadní doporučení akčního plánu směřují především k přednostní podpoře využití biomasy pro kombinovanou výrobu elektřiny a tepla, nastavení podpory k motivaci investorů k vyšší energetické efektivitě, podpoře projektů v oblastech bez plynofikace a odstranění duplicit nebo překryvu poskytovaných podpor.

III. Legislativa podpory výroby energie z obnovitelných zdrojů energie

Návrh zákona o podpoře obnovitelných zdrojů energie (zákon č. 180/2005 Sb.¹⁶)

MPO a MŽP zpracovalo v roce 2003 návrh zákona o podpoře výroby elektřiny a tepelné energie z OZE, který se odvolával na směrnici EP a Rady č. 2001/77/ES. Systém podpory byl podle **návrhu zákona** založen mj. na těchto principech:

- stanovení výkupních cen za elektřinu vyrobenou z OZE a zelených bonusů, kterými musí být dosaženo 15leté návratnosti a zároveň doba provozní podpory je stanovena na 15 let;
- povinný výkup veškeré elektřiny vyrobené z OZE provozovateli distribučních soustav;
- zachování práva výrobců elektřiny z OZE na přednostní připojení svého zdroje elektřiny k přenosové soustavě nebo distribučním soustavám;
- výkupní cena se nesmí snížit z roku na rok o víc než 10 %;
- promítnutí zvýšených nákladů, vyvolaných vyššími výkupními cenami a zelenými bonusy, do cen elektřiny pro konečné zákazníky.

Výsledkem legislativního procesu byl zákon č. 180/2005 Sb. schválený 31. 3. 2005 a zaměřený pouze na podporu výroby elektřiny z OZE. Jím byla zakotvena plošná provozní podpora všech zdrojů v tom smyslu, že musí být podporovány všechny typy obnovitelných zdrojů, tedy i nejdražší tak, aby využití každého typu bylo rentabilní.

Na rozdíl od navrhované 10% zarážky nebylo možné podle schváleného znění zákona snížit výkupní ceny o víc než 5 %, čímž se znemožnilo pružné stanovování výše podpor, zejména při uplatnění výkupních cen z FVE.

Změna zákona č. 180/2005 Sb.

V oblasti fotovoltaiky došlo z důvodu nemožnosti změnit výkupní cenu o více než 5 % a zároveň vlivem snížení pořizovací ceny FVE k problematické situaci. Výkupní ceny neodrážely náklady na výstavbu FVE.

Z předkládací zprávy k návrhu novely zákona č. 180/2005 Sb. vyplývá, že snižování investičních nákladů FVE až o 40 % nebylo jednorázovým jevem a MPO byl tento trend znám. Existuje množství veřejně známých informací, že prudký pokles ceny fotovoltaických panelů¹⁷ začal od počátku roku 2009 nebo dokonce již v posledním čtvrtletí 2008 a nebyl překvapivý. Výsledkem bylo snížení návratnosti FVE výrazně pod zákonem zaručených 15 let, protože 5% limit poklesu výkupních cen zabránil použití jejich reálných hodnot.

Již od července roku 2009 byla vedena korespondence mezi ERÚ, MPO a dalšími resorty ve věci odstranění 5% omezení.

¹⁶ Zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), účinný částečně do 31. 1. 2012 a částečně do 1. 1. 2013.

¹⁷ Výrobní náklady panelů se snížily zejména s ohledem na technologický vývoj, velkosériovou výrobu a zvýšení konkurence.

MPO zpracovalo návrh novely zákona č. 180/2005 Sb., který vláda schválila 16. 11. 2009 a dne 18. 11. 2009 zaslala Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Účinnost nebyla navržena bezprostředně na počátek nejbližšího roku mj. kvůli obavám z žalob investorů z titulu zmařených investic. Analýza, resp. hodnocení rizika žalob, ani odhad případných škod však zpracovány nebyly. Parlament novelu¹⁸ zákona č. 180/2005 Sb. schválil až v dubnu 2010.

MPO v roce 2009 doložilo s odvoláním na kalkulace ERÚ, že u žádného z typů OZE nedosahuje průměrná doba návratnosti 15 let. U FVE byla vypočtena doba návratnosti nejkratší a vycházela sedm let bez ohledu na velikost zařízení. Nepřiměřeně vysoké garantované ceny vyvolaly prudký růst instalovaného výkonu, což se projevilo mj. i velikostí rezervované kapacity pro připojení FVE. MPO varovalo před dramatickým růstem dopadu na ceny elektřiny pro všechny zákazníky a negativním vlivem vysokého počtu FVE na řízení elektrizační soustavy.

Vzhledem k tomu, že účinnost novely nastala až v roce 2010, nemohl ERÚ vydat cenové rozhodnutí stanovující výkupní ceny na rok 2010, aniž by byl vázán podmínkou max. 5% poklesu výkupní ceny. Investoři tak měli od dubna do prosince 2010 čas dokončit FVE, aby dosáhli na „nepřiměřeně vysoké výkupní ceny“¹⁹. Graf č. 2 ilustruje prudký nárůst výroby ve FVE po roce 2009, ale zejména v roce 2010.

Následující vývoj potvrdil, že právě FVE dokončené v roce 2010 představují největší zátěž pro ekonomiku státu ze všech OZE do té doby realizovaných. V roce 2010 bylo dokončeno 74 % instalovaného výkonu dnes funkčních FVE, do konce roku 2010 to bylo celkem 90 % výkonu dnešních FVE.

Nejen pro FVE, ale pro každý zdroj platí pořád stejné podmínky, které byly stanoveny v době dokončení, tj. doba pobírání podpory, výkupní cena apod.

Další legislativní změny s cílem zastavení nárůstu nákladů na podporu OZE

V roce 2010 byla novelizací zákona č. 180/2005 Sb. zavedena následující opatření:

- Zákonem č. 330/2010 Sb.²⁰ byla od roku 2011 umožněna v oboru fotovoltaiky podpora pouze instalacím s výkonem do 30 kW umístěným na budově.
- Zákonem č. 402/2010 Sb.²¹ bylo zavedeno:
 - vícezdrojové financování provozních podpor OZE, zajištěné kromě příspěvků spotřebitelů elektřiny rovněž dotacemi ze státního rozpočtu (viz tabulka č. 2);
 - výrobcům elektřiny z FVE s výkonem nad 30 kW uvedených do provozu v letech 2009 a 2010 bylo uloženo hrazení odvodu z elektřiny ze slunečního záření po omezenou dobu (roky 2011–2013) ve výši 26 % výkupní ceny nebo 28 % zeleného bonusu.

V roce 2012 byl přijat nový zákon upravující využívání podporovaných zdrojů energie (zákon č. 165/2012 Sb.¹⁵), který např.:

- umožnil využít *Národní akční plán pro energii z OZE*, kterým se nastavuje další reálný vývoj v odvětví vč. priorit, jako nástroj pro regulaci dalšího rozvoje OZE;
- výslovně definoval základní parametr pro stanovení podpory jako „prostou návratnost“²⁶; tím byla odstraněna neurčitost v zákoně č. 180/2005 Sb., o jaký typ návratnosti se jedná;

¹⁸ Zákon č. 137/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů).

¹⁹ Tento výraz použilo MPO v materiálech pro vládu při novelizaci zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů (zákon č. 137/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů)).

²⁰ Zákon č. 330/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Zákon č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

- stanovil dobu vyplácení podpor na celou dobu životnosti zdroje dané vyhláškami; ERÚ nastavil životnost, a to převážně 20 nebo 30 let, podle typu OZE, což však přesahuje limitní dobu návratnosti určenou tímto zákonem (15 let).

V roce 2013 byla zákonem č. 310/2013 Sb.²² zavedena následující opatření:

- zastavení provozní podpory elektřiny pro zdroje uvedené do provozu po 31. 12. 2013 s výjimkou MVE; zdroje, u kterých bylo vydáno povolení stavby či autorizace na výstavbu přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, vyjma FVE je možné dokončit do 31. 12. 2015;
- zavedení max. výše ceny na úhradu nákladů spojených s podporou elektřiny pro všechny zákazníky, a to ve výši 495 Kč/MWh, tím se ovšem zvyšuje podíl státního rozpočtu na úhradě nákladů na podporu OZE, jak je zřejmé z tabulky č. 2;
- úprava povinnosti odvodu ze slunečního záření do doby, kdy daná výrobná nárokuje provozní podporu, snížení tohoto odvodu na 10 % a zúžení okruhu poplatníků – vliv této úpravy od roku 2014 je rovněž vidět v tabulce č. 2.

Rozhodnutí Evropské komise ve věci podpory výroby elektřiny z OZE

ČR je dle článku 108 odst. 3 *Smlouvy o fungování EU* povinna včas informovat EK o záměrech poskytnout nebo upravit podporu. Zamýšlená opatření je poté oprávněna provést po přijetí konečného rozhodnutí EK. ČR oznámila dne 8. 1. 2013 záměr podporovat výrobu elektřiny a tepla z OZE a výrobu elektřiny z kombinované výroby s teplem. Jednalo se o posouzení provozní podpory OZE vyplývající ze zákona č. 165/2012 Sb. ČR tak nejenže provedla zamýšlená opatření před přijetím rozhodnutí EK, ale i samotné oznámení učinila téměř rok poté, co zmíněný zákon částečně nabyl účinnosti.

EK vydala rozhodnutí ve věci podpory výroby elektřiny z OZE dne 11. 6. 2014. EK vyjádřila politování, že ČR již uvedla v účinnost posuzovaný režim podpory, čímž porušila článek 108 odst. 3 *Smlouvy o fungování EU*, v němž je stanovena povinnost uvést opatření v účinnost až po konečném schválení EK. Jako podmínku pro dodatečné schválení podpory specifikovala EK opatření, která je ČR povinna zavést. Opatření se budou týkat pouze zdrojů, uvedených do provozu od roku 2013.

EK se detailně zabývala otázkou možné nadměrné kompenzace provozovatelům OZE. V zájmu jejího zamezení se zavázala ČR zavést u každého příjemce po 10 letech pobírání podpory revizní mechanismus. V případě, že se doba návratnosti investice jeví být kratší než 15 let, sníží ERÚ odpovídajícím způsobem období dalších plateb danému provozovateli. EK dále požaduje, aby provozní podpora byla snížena dle částky investiční podpory, pokud byla příjemci přidělena.

EK rovněž konstatovala, že podpora formou výkupních cen i zeleného bonusu znamená ekonomickou výhodu, které by výrobci v ČR za běžných tržních podmínek nedosáhli. Výše nutného vyrovnání pro dovozce elektřiny z EU se bude týkat období 2013–2015 a byla na rok 2014 stanovena do výše cca 2,5 mld. Kč.

Stanoviska a připomínky k legislativním návrhům ERÚ

ERÚ na základě zákonných zmocnění vydával mj. vyhlášky související s garantovanou dobou vyplácení regulované výkupní ceny. MPO a další resorty se mohly k návrhům těchto prováděcích předpisů vyjadřovat v rámci připomínkového řízení.

ERÚ takto vydal vyhlášku č. 475/2005 Sb., v níž stanovil způsob výpočtu regulovaných výkupních cen a bonusů tak, aby bylo dosaženo 15leté návratnosti. Dále v příloze vyhlášky určil dobu životnosti

²² Zákon č. 310/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 407/2012 Sb., a další související zákony.

zařízení, např. pro FVE 15 let. Novelizací byla doba životnosti upravena na 20 let pro všechny druhy OZE, s výjimkou MVE, u kterých tuto hodnotu ERÚ od začátku určil na 30 let; doby 20 a 30 let platí do současnosti. Skutečná návratnost FVE i dalších OZE vyšla výrazně kratší, než jsou tyto doby životnosti (viz např. část *Změna zákona č. 180/2005 Sb.* v kapitole III. tohoto kontrolního závěru).

Dalším předpisem ERÚ stanovil pevnou dobu vyplácení podpory, např. podle vyhlášky č. 150/2007 Sb.²³: „Výkupní ceny a zelené bonusy jsou uplatňovány po dobu životnosti výroben elektřiny.“ Tato formulace byla později upravena: „Výkupní ceny a zelené bonusy stanovené podle zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů jsou uplatňovány po celou předpokládanou dobu životnosti výroben elektřiny stanovenou vyhláškou... (475/2005 Sb.)“. Dále se výkupní ceny meziročně zvyšují s ohledem na index cen průmyslových výrobců o 2–4 %, s výjimkou výroben spalujících biomasu a bioplyn.

Kombinací uvedených vyhlášek ERÚ pevně určil, že např. FVE dokončené v roce 2010 (představující tři čtvrtiny instalovaného výkonu dnes fungujících FVE) mají tyto ceny zaručeny po dobu 20 let. „Nepřiměřeně vysoké výkupní ceny“¹⁶ pro fotovoltaiku jsou tak vypláceny ještě dlouhou dobu po skutečném dosažení návratnosti, mj. proto, že vyhlášky nereflektovaly skutečný stav roku 2010, kdy cena vypočtená nemohla být použita vzhledem k poklesu podpory max. o 5 %. Obdobně MVE dokončené např. v roce 2013, u kterých sami žadatelé o investiční podporu vyčíslili prostou návratnost vždy podstatně kratší než zákonných 15 let, budou prodávat elektřinu do roku 2043 za původní ceny v indexované výši.

Podle zákona č. 165/2012 Sb. ERÚ v listopadu 2012 zveřejnil informaci o skutečných dobách návratnosti, např.:

- pro FVE s kapacitou 5–30 kW je dosahována doba prosté návratnosti 6–7 let,
- u BPS je dosahována doba prosté návratnosti 7–10 let pro zařízení nad 550 kW.

MPO mělo k dispozici i další informace k podstatně kratší době návratností u skutečných projektů (viz část IV. tohoto kontrolního závěru). Výkupní ceny a bonusy nebyly stanoveny tak, aby podpora byla při dosažení zákonné doby návratnosti 15 let co nejnižší.

V připomínkovém řízení k vyhláškám ERÚ neuplatnilo MPO ani žádný jiný resort připomínky, týkající se způsobu výpočtu regulovaných cen a vyplácení podpory po dobu více než 15 let.

Legislativní úprava a výše daňové podpory OZE

Zákon č. 586/1992 Sb.²⁴

Dne 12. listopadu 2010 byl novelizován zákon č. 586/1992 Sb., kterým bylo od 1. 1. 2011 zrušeno osvobození od daní z příjmů po dobu pěti let od uvedení zařízení do provozu, týkající se všech vyjmenovaných druhů OZE. Pokud tedy bylo zařízení uvedeno do provozu nejdéle do konce roku 2010, může být osvobození od daně z příjmů využíváno až do konce roku 2015. Právě v roce 2010 byl instalován nejvyšší výkon FVE.

MPO (ani ve spolupráci s Ministerstvem financí) nesleduje, resp. nemá k dispozici údaje o výši osvobození, uplatňovaném provozovateli příslušných zařízení.

Zákon č. 338/1992 Sb.²⁵

Ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb. osvobozuje od daně z nemovitosti stavby sloužící výlučně provozu OZE s výjimkou solární energie. Výše těchto úlev není dle informací MPO specificky sledována.

²³ Vyhláška č. 150/2007 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen.

²⁴ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

²⁵ Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.

Dále jsou osvobozeny od daně z nemovitosti stavby po změně systému vytápění přechodem z pevných paliv na systém využívající OZE po dobu pěti let – dle informací MPO klesla výše této úlevy v letech 2010 až 2012 z 51,5 mil. Kč na 28,9 mil. Kč.

IV. Dotační investiční programy

Investiční podpory na rozvoj OZE jsou poskytovány z programů využívajících fondy EU.

Resort MPO

Operační program *Podnikání a inovace* je určen pro podporu v podnikatelském sektoru, je zaměřen zejména na podporu malého a středního podnikání. Investiční podpora projektům zaměřeným na OZE je poskytována především z těchto programů:

Prioritní osa 3 – Efektivní energie, oblast podpory 3.1 Úspory energie a obnovitelné zdroje energie (program Eko-energie) – tento program je jedinou částí OPPI, která je jednoznačně a výhradně zaměřena na úspory energie a na využití obnovitelných a druhotných zdrojů energie. V oblasti OZE jsou sledovány tyto indikátory: počet projektů OZE, zvýšení instalovaného výkonu i cílová hodnota roční výroby elektřiny a tepla z OZE.

MPO vydalo celkem čtyři výzvy, ve kterých byly jednoznačně stanoveny podmínky. Postupně zužovalo počet podporovaných typů OZE (v poslední výzvě byly podporovány jen MVE). MPO nikdy neumožnilo podporovat větrné elektrárny, žádnou dotaci nezískaly ani FVE. Ve všech výzvách bylo schváleno 171 projektů na OZE s celkovou dotací 2 850 mil Kč. Nejvíce, tj. 119 projektů, se týkalo MVE, dále bylo schváleno 37 projektů na bioplyn, 14 projektů na spalování biomasy a jeden projekt na tepelné čerpadlo.

MPO zadalo vyhodnocení žádostí externímu subjektu. Tento subjekt zpracoval i odbornou studii vyhodnocení jednotlivých výzev a celkové vyhodnocení ex-ante programu *Eko-energie*. Mj. byly z projektů vypočteny předpokládané hodnoty instalovaného elektrického výkonu 115,95 MW i tepelného výkonu 143,51 MW, roční výroby elektřiny 683,9 GWh i tepla 2 349,7 TJ.

Převážná většina projektů OZE investičně podpořených z programu *Eko-energie* zároveň zakládala nárok na provozní podporu, která byla za dobu životnosti zařízení o řád vyšší než podpora investiční. Samotná investiční podpora nemusela tedy být rozhodující motivací pro výstavbu OZE. Vykazování indikátorů (instalovaný výkon, roční výroba elektřiny) jako výsledek pouze investičních podpor je zkreslené, pokud se nebere v úvahu zároveň poskytovaná podpora provozní.

Z tabulky č. 1 je zřejmé, že u tří vybraných MVE s investičními podporami ve výši 99,09–250,00 mil. Kč vyčíslili žadatelé o dotace reálnou návratnost 10,8–17,1 roku. S dotací se podle jejich výpočtu nejkratší doba reálné návratnosti snižuje na 8,4 roku. Provozovatelé budou pobírat výkupní ceny použité pro výpočet po dobu 30 let s pravidelným ročním navýšením.

Pro tři vybrané BPS s dotacemi ve výši 8,25–17,50 mil. Kč spočítali žadatelé o dotace reálnou návratnost 7,4–8,3 roku. S dotací se podle jejich výpočtu nejkratší doba reálné návratnosti snižuje na 5 let. Provozovatelé budou 20 let pobírat výkupní ceny použité pro výpočet.

Např. MVE s instalovaným výkonem 4 000 kW podle údajů z žádosti získá během 30 let na výkupních cenách 1 907 mil. Kč bez indexace. MVE byla uvedena do provozu v roce 2013 a vzhledem k 2% indexaci budou při stejné výrobě po 30 letech tržby téměř dvojnásobné.

Tabulka č. 1 – Doby návratnosti u vybraných investičně dotovaných projektů

Druh zdroje	Instalovaný výkon (v kW)	Způsobilé náklady (v Kč)	Dotace proplacená (v Kč)	Návratnost ²⁶ (v letech)			
				Prostá		Reálná	
				Bez dotace	S dotací	Bez dotace	S dotací
MVE	5 200	850 000 000	250 000 000	13,5		17,1	
	2 800	296 000 000	136 084 253	9,1		12,5	
	4 000	403 127 000	99 089 112	8,6	7,0	10,8	8,4
BPS	500	59 820 000	17 500 000			8,3	6,7
	526	55 000 000	9 900 000	6,5	4,6	7,4	5,0
	536	27 450 000	8 250 000	4,9	3,6		

Zdroj: studie proveditelnosti k plně žádosti jednotlivých projektů. Nevyplněné buňky tabulky znamenají, že tyto položky nebyly v podkladech uvedeny. O výši proplacených dotací podalo informaci MPO.

Prioritní osa 2 – Rozvoj firem, oblast podpory 2.1 Bankovní nástroje podpory malého a středního podnikání (programy Progres a Záruka) – projekty v rámci těchto programů mohou zahrnovat i akce zaměřené na úspory energie nebo energii z OZE.

Indikátory prioritní osy 2 nejsou věcného charakteru. Ani ve výzvách této osy se nevyskytují žádné požadavky, které by se vztahovaly k technickým parametrům nebo výsledkům ve smyslu výroby energie z OZE a úspor energie.

V programu *Záruka* byla podporována hlavně výstavba FVE (232 projektů z 244 OZE). Všechny žádosti na FVE byly převzaty v období 2009–2010. Většina projektů byla dokončena v roce 2010, což koresponduje s boomem FVE vyvolaným mimořádně výhodnými výkupními cenami platnými pro akce dokončené do konce roku 2010. Na FVE byly vydány záruky ve výši 4 085 mil. Kč.

OZE byly také podporovány formou úvěru z programu *Progres*, zejména na FVE (55 z 62 projektů OZE). Nejvíce FVE bylo opět ukončeno v roce 2010. Poslední žádost byla převzata 15. 9. 2010. Projektům FVE byly schváleny úvěry ve výši 456,7 mil. Kč, byly vyčerpány na 97 %.

Zatímco v programu *Eko-energie* byla účast FVE vyloučena, v programech *Progres* a *Záruka* žádné omezení neexistovalo. Tyto investiční podpory MPO jednoznačně orientovalo na FVE a schvalovalo je v době, kdy již připravovalo omezení nepřiměřeně vysoké provozní podpory FVE. Vzhledem k tomu, že formou záruk a zvýhodněných úvěrů byly podporovány investice OZE získávající následně výhodu formou regulovaných výkupních cen, byly u FVE i dalších OZE kumulovány investiční a provozní podpory, včetně podpor daňových.

Resort MŽP

Cílem operačního programu *Životní prostředí* je ochrana a zlepšování kvality životního prostředí jako základního principu udržitelného rozvoje. Investiční podpora zaměřená na OZE je poskytována z následujících částí OPŽP:

Prioritní osa 3 – Udržitelné využívání zdrojů energie, oblast podpory 3.1 Výstavba nových zařízení a rekonstrukce stávajících zařízení – cílem je zvýšit využívání OZE pro výrobu tepla a elektřiny. Podpora byla určena pro nepodnikatelské subjekty, např. školy, domovy důchodců. Jedním z indikátorů je zvýšení kapacity OZE pro výrobu elektřiny.

²⁶ Výpočet prosté návratnosti vychází z hodnoty investice a pevných cen v čase. Oproti tomu reálná návratnost zohledňuje časovou hodnotu peněz (inflace), zdroje financí (úroky z úvěrů) atd.

V období let 2010 až 2013 bylo podpořeno v rámci prioritní osy 3 celkem 426 projektů, nově instalovaný tepelný výkon činil 44,9 MW a nově instalovaný elektrický výkon činil 2,5 MW. Schválená dotace pro realizaci těchto projektů činila celkem 2 158 mil. Kč. Uvedený instalovaný výkon umožňuje roční výrobu elektřiny v objemu 17,8 GWh a tepla 306,0 TJ. Dotace byly určeny zejména na náhradu klasických tepelných zdrojů.

V resortu MŽP se jednalo v mnoha případech o kombinované projekty, kde se realizuje, a tedy dotuje zároveň zateplení budovy. Není proto možné srovnávat dotační náročnost vztaženou na výkon nebo produkci energie z OZE u projektů financovaných z prioritní osy 3 OPŽP a např. u projektů prioritní osy 3 OPPI.

V dotačních programech MPO a MZe se vyrábí především elektřina, která byla provozně podporovaná. Oproti tomu v resortu MŽP většinu vyrobené energie tvořilo teplo, které nebylo předmětem provozní podpory.

Prioritní osa 2 – Zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí může obsahovat projekty zahrnující OZE. Jednou z cest pro naplnění cílů této prioritní osy je využití inovativních environmentálně šetrných způsobů výroby energie včetně energetických úspor.

Prioritní osa 4 – Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží rovněž může zahrnovat podporované zdroje energie. Jeden ze specifických cílů zní: „maximální využívání odpadů jako náhrady primárních přírodních zdrojů“.

Přestože jsou OZE v prioritních osách 2 a 4 zmiňovány, primárním cílem projektů v rámci těchto os není podpora OZE. Vyhodnocení ve smyslu produkce energie z OZE není proto za tyto prioritní osy prováděno.

Resort MZe

Cílem *Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013* je přispět k rozvoji venkovského prostoru ČR na bázi trvale udržitelného rozvoje, zlepšit stav životního prostředí a snížit negativní vlivy intenzivního zemědělského hospodaření. Některé části PRV jsou zaměřeny na investiční podporu výstavby zařízení na výrobu energie z OZE.

Jedná se o opatření **III.1.1 Diverzifikace činností nezemědělské povahy a III.1.2 Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje**. Obě opatření obsahují dva záměry, které se týkají výstavby a modernizace BPS a dále výstavby a modernizace kotelen a výtopen na biomasu včetně kombinované výroby elektřiny a tepla. V letech 2007–2013 byly u obou opatření schváleny projekty s dotacemi ve výši cca 3 171 mil. Kč.

V souvislosti s OZE byly v rámci záměrů stanoveny indikátory „počet projektů na bioplynové stanice“ a „celkový objem vyrobené elektrické energie“. V průběhu realizace PRV byly některé indikátory výrazně upravovány, např. počet nových pracovních míst byl snížen z 6 000 na 380. Indikátory související s OZE se od původní verze z roku 2007 do poslední úpravy z roku 2013 významně nezměnily. Cíl pro období 2007–2013 pro obě opatření byl stanoven na 169 podpořených projektů BPS a celkový objem vyrobené elektrické energie 674 GWh (bez uvedení časového parametru).

Ve skutečnosti byla v období let 2007 až 2013 investičně podpořena výstavba a modernizace celkem 172 BPS. K datu 31. 12. 2013 vyprodukovaly tyto BPS 2 298 GWh elektřiny, nejedná se tedy o roční výrobu jakožto parametr pro srovnání s jinými dotačními programy. Zároveň bylo dosaženo instalovaného elektrického výkonu cca 99 MW a instalovaného tepelného výkonu cca 120 MW. Výroba elektřiny v těchto BPS bude 20 let ve stejné výši provozně podporována, pokud byly akce dokončeny do konce r. 2013.

Z podpořených BPS jich bylo 43 % zaměřeno pouze na výrobu elektřiny, zatímco teplo není využito. Při podání žádosti na OZE musí žadatel předložit údaje o instalovaném elektrickém nebo tepelném výkonu a informace o využití projektu v budoucnosti. Po dokončení projektu však již nejsou vyžadovány podklady a informace prokazující zachování účelu a podmínek využití zařízení nebo údaj o skutečné výrobě a použití elektrické a tepelné energie.

V. Shrnutí

Státní energetická koncepce platí od roku 2004. MPO zpracovává průběžně její aktualizace, ale vláda ČR neschválila žádnou změnu této koncepce.

Legislativní nastavení podpory OZE je přehledně uvedeno v časové ose v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Finanční shrnutí ekonomické podpory OZE sestává z následujících částí:

– Provozní podpora výroby elektřiny a její ekonomické důsledky

Tabulka č. 2 vyčísluje provozní podporu poskytovanou formou výkupních cen a zelených bonusů, jež stanovuje ERÚ cenovým rozhodnutím. Zdrojem podpory jsou příspěvky odběratelů a dotace ze státního rozpočtu. Dále je uveden odvod ze slunečního záření, který je příjmem státního rozpočtu. V tabulce není mezi náklady uvedena částka 2,5 mld. Kč, která může být v roce 2014 vynaložena jako kompenzace dovozcům elektřiny pocházející z OZE (viz infobox v části *Rozhodnutí Evropské komise ve věci podpory výroby elektřiny z OZE* v kapitole III.).

Tabulka č. 2 – Finanční údaje pro výpočet výkupní ceny elektřiny z OZE a odvod z elektřiny ze slunečního záření

	2011	2012	2013	2014
Náklady vstupující do výpočtu ceny na podporované zdroje (v mld. Kč)	32,15	35,71	44,44	44,42
Dotace na úhradu nákladů spojených s podporou elektřiny z OZE (v mld. Kč)	11,70	11,70	11,60	16,46
Cena na podporované zdroje - příspěvek odběratelů (v Kč/MWh)	370	419	583	495
Vybrané částky odvodu ze slunečního záření (v mld. Kč)	5,94	6,40	5,82	1,12*

Zdroj: data poskytnutá ERÚ (tabulka: „Plánované náklady vstupující do výpočtu ceny na podporované zdroje“), zpráva o činnosti daňové a celní správy ČR, Ministerstvo financí.

* Vybraná částka do 31. 7. 2014; jedná se o 53,5% plnění oproti schválenému rozpočtu.

V následujících letech nebudou mít náklady klesající trend – stejnou výši provozní podpory za vyrobenou jednotku elektřiny jako v letech 2013 a 2014 bude většina subjektů pobírat nejméně do r. 2030. Nominální výše nákladů poroste i z důvodu indexace, která od února roku 2012 činí 2 % ročně. Celkové náklady se sníží o odvod ze slunečního záření, který v současné době činí cca 2 mld. Kč ročně. Na základě uvedených předpokladů lze odhadnout, že do roku 2030 celkové náklady na podporované zdroje elektřiny převyšují bilion Kč. V období 2011–2014 činil součet těchto nákladů téměř 157 mld. Kč.

V tabulce č. 3 je uveden vývoj výkupních cen vybraných druhů OZE. Rozpětí výkupní ceny u některých zdrojů je dáno členěním na kategorie např. dle výkonu výroby. Uvedené výkupní ceny budou provozovatelům vypláceny po celou dobu životnosti ve stejné výši.

Tabulka č. 3 – Výkupní ceny pro provozovny zkolaudované v letech 2010–2014 (Kč/MWh)

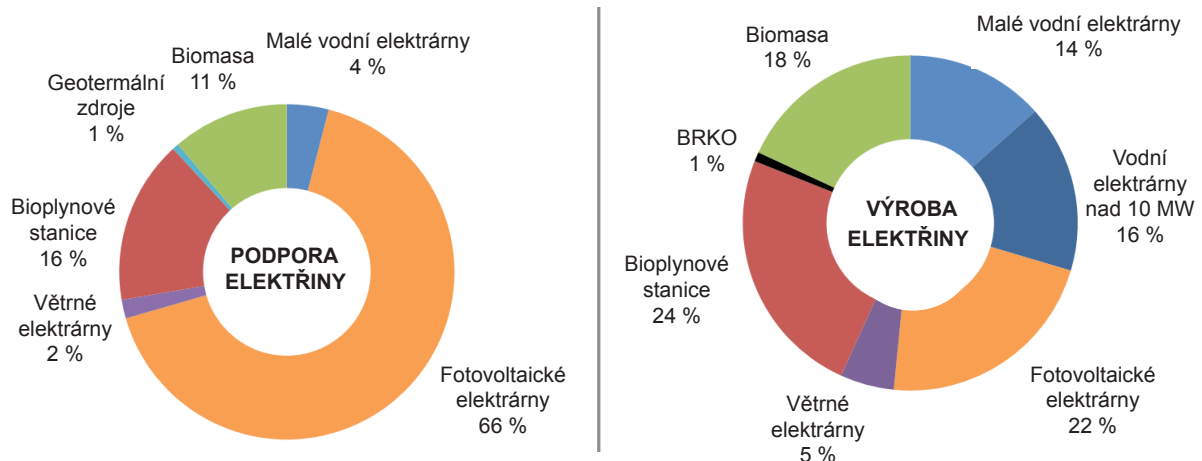
Výkupní ceny dle cenového rozhodnutí ERÚ					
Rok kolaudace	FVE	MVE	Biomasa	BPS	Větrné elektrárny
2010	13 161 – 13 265	3 257	2 630 – 4 580	–	2 425
2011	5 837 – 7 959	3 184	2 630 – 4 581	4 120	2 373
2012	6 410	3 319	2 630 – 4 582	3 550	2 321
2013	2 479 – 3 478	3 295	2 060 – 3 730	3 550 – 3 040	2 162
2014	–	3 230	1 310 – 3 335	–	2 014

Zdroj: cenová rozhodnutí ERÚ, dostupná na: http://www.eru.cz/user_data/files/ERV/2013/ERV7_2013titul_konec_fi.pdf.

Pozn.: Zejména u FVE docházelo od r. 2012 ke snižování kapacit, které mohly být provozně podporovány.

Z grafu č. 7 vyplývá, že provozní podpora výroby elektřiny z OZE není úměrná vyrobenému množství. Tento rozpor je nejvýraznější u FVE.

Graf č. 7 – Podpora a výroba elektřiny z OZE v roce 2013



Zdroj: data poskytnutá ERÚ (tabulka: „Plánované náklady vstupující do výpočtu ceny na podporované zdroje“), *Roční zpráva o provozu elektrizační soustavy ČR za rok 2013*.

– Investiční podpory na výstavbu OZE

Kontrolované operační programy financované zejména z fondů EU byly určeny na období let 2007–2013, peněžní prostředky lze čerpat do konce roku 2015. Resorty MPO, MŽP a MZe v těchto programech podporovaly i projekty obsahující OZE. Celkem byly uvedenými resorty na takové projekty schváleny investiční podpory ve výši 7 971 mil. Kč. Dále byly OZE podpořeny úvěry 457 mil Kč a ve výši 4 315 mil. Kč byly převzaty záruky za komerční úvěry.

Uvedené částky je třeba v souvislosti s OZE považovat za orientační mj. proto, že v dotačních programech i v jednotlivých projektech je často podpora OZE spojována s úsporami energie. Kromě toho byly OZE podporovány také z dotačních programů, jejichž zaměření je širší, např. na podporu zakládání podniků, podporu malého a středního podnikání nebo zkvalitnění nakládání s odpady. Průběžné vyčíslování výše schválených a čerpaných peněžních prostředků specificky na OZE není za těchto okolností pro resorty prioritou.

Zejména v resortech MPO a MZe jsou investiční podpory určeny na vybudování zařízení, jehož provozovatelé budou následně nárokovat provozní podporu na vyrobenou energii.

– Daňová podpora OZE

Nejdéle do konce roku 2015 může být využíváno osvobození od daně z příjmů týkající se OZE. Výše osvobození, uplatňovaná provozovateli příslušných zařízení, není centrálně sledována. Podle MPO nelze hodnotu osvobození vyčíslit ani odhadnout.

Od daně z nemovitých věcí jsou osvobozeny stavby sloužící výlučně provozu vybraných OZE. Ani výše těchto úlev není specificky sledována. Dále jsou osvobozeny od daně z nemovitých věcí stavby po změně systému vytápění přechodem z pevných paliv na systém využívající OZE. Tato úleva je na rozdíl od ostatních sledována, ale v kontextu celkových podpor na OZE je málo významná (činí méně než 1 % provozních podpor).

VI. Vyhodnocení

1. Proč a jakým způsobem jsou OZE v ČR podporovány?

EU stanovila pro členské státy cíle ve využití OZE. Pro ČR tak indikativní cíl na rok 2010 činil 8 % výroby elektřiny z OZE z její spotřeby. Další cíl byl stanoven jako závazný a to ve výši 13 % výroby energie z OZE z její spotřeby v roce 2020. Zvyšování podílu OZE je také součástí vládních energetických strategií ČR.

Podpora OZE v ČR se skládá z provozních podpor na vyrobenou energii (příspěvky odběratelů a dotace ze státního rozpočtu), investičních podpor (programy s využitím fondů EU) a daňových podpor.

2. Byl stanovený cíl dosažen a byl dosažen hospodárně?

Indikativní cíl pro rok 2010 byl dosažen. Poskytování podpory OZE bylo nevhodné – stanovené úkoly nebyly zajištěny s co nejmenším vynaložením prostředků. Cíl byl splněn za cenu neúměrného zatížení ekonomiky – většina provozní podpory je hrazena odběrateli elektrické energie.

3. Jaká byla základní příčina nevhodnosti?

Základní příčinou bylo uplatnění principu plošné podpory – byly podporovány i nejdražší OZE. Fotovoltaika jako jeden z nejdražších zdrojů např. v roce 2013 činila přibližně 66 % nákladů na provozní podporu všech OZE. Přitom FVE vyrobily v tomto roce pouze cca 22 % elektřiny produkované z OZE. Tento postup lze posoudit též jako neefektivní. Plošná podpora OZE byla kritizována již v kontrolní akci č. 08/38 dokončené v roce 2009.

4. Odpovídal vývoj zpracovaným koncepcím?

Nežádoucí vývoj byl způsoben neúměrně vysokou provozní podporou FVE pořízených do roku 2010. Vyvolaný solární boom nevycházel z koncepcí, záměrů nebo plánů podložených analýzami. Byl výsledkem nesprávně nastavených podmínek v zákoně o podpoře výroby elektřiny z OZE¹⁶, které vedly k návratnosti fotovoltaiky okolo 7 let – nejkratší ze všech OZE.

5. Byla bezprostředně provedena odpovídající opatření?

Odpovědné orgány neprovedly včas nezbytnou novelizaci zákona o podpoře výroby elektřiny z OZE¹⁶, přestože se projevilo negativně ustanovení původního znění zákona neumožňující snížit výkupní cenu z roku na rok o více než 5 %. To vedlo k závažným a dlouhodobým dopadům na ekonomiku státu.

Ve vývoji energetiky došlo od roku 2004 k podstatným změnám, přesto je doposud platná *Státní energetická koncepce* schválená vládou v roce 2004.

6. Přetrvávají některé další příčiny vysokých nákladů na podporu OZE?

Regulované výkupní ceny elektřiny z OZE budou vypláceny ve stejné výši po dobu 20 nebo i 30 let bez ohledu na to, že skutečně dosahovaná návratnost investic je výrazně nižší než zákonem stanovený limit 15 let. Uvedený stav vyplývá z prováděcích předpisů, které vydal ERÚ na základě zmocnění v zákonech.

7. Jaké jsou celkové náklady na podporu výroby energie z OZE?

V období 2007–2013 byly schváleny resorty MPO, MŽP a MZe investiční podpory ve formě dotací na projekty obsahující OZE ve výši 7 971 mil. Kč, dále byly investice podpořeny úvěry (457 mil. Kč) a zárukami (4 315 mil. Kč).

ERÚ vyčíslil náklady na provozní podporu výroby elektřiny z OZE za rok 2013 na více než 44 mld. Kč. Tato částka bude mít každoročně rostoucí trend mj. s ohledem na pravidelné roční navyšování podle zákona (indexace) a bude vyplácena po dobu 20 nebo 30 let podle druhu OZE. Proto je třeba počítat s celkovými náklady na provozní podporu OZE ve výši překračující bilion Kč. Většinu platí odběratelé jako příplatek ke spotřebované elektřině např. v roce 2013 celkem 32,84 mld. Kč. Menší díl je hrazen ze státního rozpočtu, v téže roce bylo na tuto dotaci kalkulováno s částkou 11,60 mld. Kč. Výše daňové podpory OZE není sledována, celkovou podporu OZE tak nelze dle vyjádření MPO vyčíslit, ani odhadnout.

8. Byla provedena opatření pro snížení nákladů na podporu OZE?

Po roce 2010 byla provozní podpora FVE postupně utlumována až po její úplné zastavení pro zdroje dokončené po roce 2013. Obdobně je omezována provozní podpora dalších OZE. Ovšem pro zdroje platí po celou dobu poskytování podpory takové podmínky, které byly nastaveny v době uvedení zdrojů do provozu. Osvobození od daně z příjmů z provozu OZE je od roku 2011 zrušeno, avšak u zdrojů dokončených v letech 2009 a 2010 ještě dobíhá.

Pro vyrovnání části nákladů na fotovoltaiku byl od roku 2011 zaveden zákonem odvod ze solárních zdrojů výroby elektřiny. V letech 2011–2013 se jeho výnos pohyboval okolo 6 mld. Kč ročně, jeho plánovaný výnos od roku 2014 činí cca 2 mld. Kč.

9. Neohrožuje snižování podpory dosažení stanoveného cíle?

Podle koncepčních dokumentů je splnění a překročení závazného cíle na rok 2020 ve výši 13% podílu energie z OZE na její spotřebě reálné i za podmínek zákonného omezování podpory pro nové zdroje.

10. Byly investiční podpory, které zůstávají motivačním nástrojem pro výstavbu nových OZE, využívány účelně a efektivně?

Kumulací investičních a provozních podpor se v některých případech významně zkrátila již tak krátká doba návratnosti. V resortu MPO nebyly investiční podpory poskytovány účelně – i v době usměrňování nárůstu fotovoltaiky byly z některých programů tyto zdroje investičně podporovány. Ve významné části investičně dotovaných bioplynových stanic v resortu MZe není energie zdroje efektivně využita – nezhodnocuje se produkované teplo.

11. Byly pro investiční podpory stanoveny odpovídající indikátory?

V programech financovaných zejména z fondů EU, ze kterých jsou poskytovány investiční podpory, jsou stanoveny indikátory zaměřené na instalovaný výkon a vyrobenou energii. Jejich plnění je sledováno v jednotlivých projektech i za celé programy. Porovnání výsledků dotačních programů je obtížné s ohledem na jejich odlišné zaměření.

Pokud jsou nastavené indikátory typu zvýšení instalovaného výkonu nebo výroby elektřiny z OZE vykazovány pouze jako výsledek investičních podpor, nemají plnou vypovídající schopnost, protože výroba elektřiny má zároveň nárok na řádově vyšší provozní podporu. Za těchto okolností použité ukazatele výkonnosti a provedené hodnocení nákladové efektivity neumožňují objektivně posoudit, do jaké míry finanční prostředky EU přispívají k dosažení stanovených cílů v oblasti OZE.

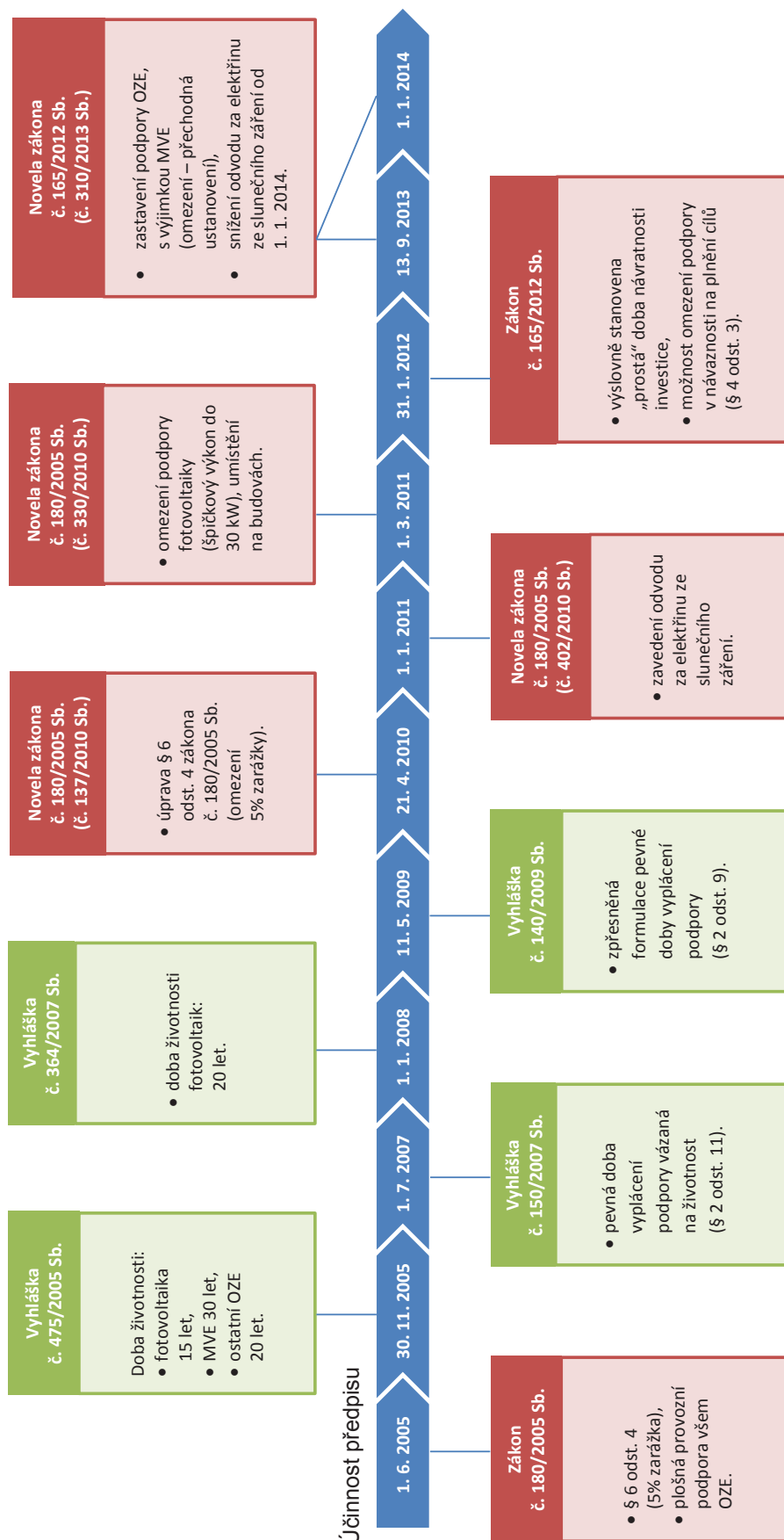
12. Jak si stojí ČR v porovnání s dalšími státy EU?

Česká republika, stejně jako další evropské státy, zvyšovala mezi roky 2009 a 2012 produkci elektřiny z OZE. Extrémní růst je v ČR patrný u fotovoltaiky – zatímco v roce 2009 bylo vyprodukováno pomocí FVE 89 GWh elektřiny, v roce 2012 to bylo již 2 149 GWh, což představuje nárůst o 2 320 %. Takový nárůst je nepřiměřený v porovnání s ostatními členskými státy EU.



Příloha č. 1

Časová osa zachycující vývoj legislativy v souvislosti s podporou OZE



Příloha č. 2

Seznam zkratk

aktualizace SEK	aktualizace <i>Státní energetické koncepce ČR</i> , znění ze srpna 2014
BPS	bioplynová stanice
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
ERÚ	Energetický regulační úřad
EU	Evropská unie
FVE	fotovoltaická elektrárna
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MVE	malá vodní elektrárna
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NAP	<i>Národní akční plán ČR pro energii z obnovitelných zdrojů</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPPI	operační program <i>Podnikání a inovace</i>
OPŽP	operační program <i>Životní prostředí</i>
OZE	obnovitelné zdroje energie
PRV	<i>Program rozvoje venkova ČR na období 2007–2013</i>
SEK	<i>Státní energetická koncepce ČR</i>
SPŽP	<i>Státní politika životního prostředí ČR</i>