ZELENÁ KNIHA: Rámec politiky pro klima a energetiku do roku 2030

Odpověď Skupiny ČEZ na veřejnou konzultaci

01/07/2013

Předně vítáme skutečnost, že představená kniha již v sobě spojuje obě klíčová témata – energetickou politiku i politiku ochrany klimatu. Věříme, že tento integrovaný přístup je jediným možným přístupem pro řešení současných aktuálních i dlouhodobých výzev. Mezi aktuální výzvy v oblasti energetiky patří obnovení funkčnosti systému tržní internalizace emisí skleníkových plynů, zavedení parity mezi nízkouhlíkové zdroje na principu technologické neutrality, rozvoj infrastruktury a managementu dodávek a spotřeby (ve smyslu supply i demand management) energií a dosažení vnitřního trhu. Z pohledu politiky ochrany klimatu se pak jedná o vyrovnání ambicí jednotlivých emitentů pod novou globální dohodou. Základní dlouhodobou výzvou klimatické politiky zůstává transformace na nízkouhlíkovou ekonomiku, ovšem způsobem, který nejen zachová, ale i posílí konkurenceschopnost evropské ekonomiky. Klíčovou roli přitom bude hrát energetika, jejíž regulace musí být nastavena tak, aby poskytovala dostupnou a spolehlivou dodávku energií pro komerční i konečné zákazníky. Nutnou podmínkou je regulační a legislativní stabilita rámce pro klima a energetiku do roku 2030 a dále, který poskytne nejen energetickému sektoru stabilní investiční výhled a prediktibilitu.

Postoj Skupiny ČEZ k jakékoliv debatě o budoucím rámci klimaticko-energetické politiky stojí na těchto zásadních bodech:

1. Evropský rámec musí být konzistentní s jednotným trhem, proto musí mít pouze společné evropské cíle.
2. Národní rámce musí jednotný trh podporovat (při zachování suverenity garantované Lisabonskou smlouvou) a zamezit jeho další fragmentaci a eliminovat již vzniklou fragmentaci.
3. Požadovaná dekarbonizace musí být i nadále založena jednoznačně na tržním principu a být fiskálně neutrální.
4. Rámec musí garantovat stabilitu a zároveň pružně reagovat na měnící se ekonomické podmínky, tj. jednak musí reflektovat vývoje HDP a redukci emisí, zároveň by bylo ideální použít rok 2030 jako přechodný cíl pro konečný cíl roku 2050 podle „Nízkouhlíkové mapy 2050“.
5. Rámec musí realisticky reflektovat vývoj v mezinárodních vyjednáváních. Pokud by i nadále představoval jednostranný závazek EU, musí obsahovat účinné mechanismy pro udržení a posílení mezinárodní konkurenceschopnosti evropských subjektů regulace.

Obecně

Jaká jsou nejdůležitější poučení z rámce do roku 2020 a současného stavu energetického systému EU pro navrhování politik do roku 2030?

Z pohledu klimaticko-energetického balíčku můžeme z dosavadní praxe identifikovat následující poučení:

1) Více společný cílů pro dosažení požadovaného stavu znamená vyšší riziko negativní interakce a snížení synergie.
2) Opatření a nástroje jednotlivých cílů se navzájem překrývají, místo aby se doplňovaly. To má negativní konsekvence na nákladovou i environmentální efektivitu balíčku.
3) Tržní přístup k řešení externalit je důvěryhodný pro provozovatele, ale musí flexibilně reagovat na vývoj ekonomiky a měl by být nezávislý na politické vůli.
4) Cíl založený na technologiích, které nedosahují tržní parity, by měl být indikativní a jeho podpora harmonizována na evropské úrovni.
5) Evropský přístup zatím bez adekvátní odezvy na mezinárodní úrovni.

Z pohledu formování jednotného trhu s energiemi:

1) Pomalý postup implementace legislativy pro liberalizaci trhu ohrožuje dosažení cíle do roku 2015.
2) Bez reformy tržního mechanismu není dosažení jednotného trhu reálné. Naopak hrozí fragmentace na národní úroveň.
3) Dokončení implementace již existujících liberalizačních balíčků v energetice musí předcházet přijímání dalších opatření.

Cíle

Jaké cíle pro rok 2030 by byly nejlépe napomohly uskutečňování cílů politiky v oblasti klimatu a energetiky? Na jaké úrovni by se měly provádět (na úrovni EU, členských států nebo odvětví), a do jaké míry by měly být právně závazné?

Jak již bylo naznačeno, množství závazných cílů je v rámci současného rámce velkým problémem, stejně jako jejich často národní charakter a jejich závaznost. Optimální nastavení cíle by mělo zohledňovat následující parametry:

- měl by být nastaven pouze jeden cíl (snižování emisí CO_2) na úrovni EU bez jeho fragmentace na cíle pro jednotlivé ČS;
- rozdílný potenciál a schopnost ČS států musí být řešena redistribucí výnosů z aukcí v ETS na evropské i národní úrovni;
- cíl musí reflektovat současný i předpokládaný ekonomický vývoj tak, aby vždy existoval převis poptávky nad nabídkou; plnění cíle by mělo probíhat pouze s využitím tržních nástrojů, přičemž základním nástrojem pro stanovení ceny uhlíku zůstane revidovaný systém ETS;
- zároveň je třeba opatrnosti při nastavování případných dílčích cílů, jelikož technologicky specifické cíle ve skutečnosti nemohou přesně předpovědět vývoj technologií a infrastruktury, včetně změn právního rámce;
- evropský cíl by měl být právně závazný, zároveň by měl mít s dostatečným předstihem nastavený robustní a jednoznačný legislativní rámec.

Vyskytly se v současných cílech do roku 2020 nesrovnalosti, a pokud ano, jak by se mohla zajistit lepší soudržnost případných cílů do roku 2030?

Mezi těmito cíli se z naší zkušenosti skutečně vyskytla řada nesrovnalostí:

1) závazný cíl pro OZE na úrovni ČS vede k rozvoji zdrojů s nejvyšší nastavenou podporou, a to bez ohledu na cenu CO_2.
2) Prioritní odběr OZE a jejich podpora snižuje cenu silové elektřiny a naopak zdražuje cenu pro konečného spotřebitele. Tímto jsou z trhu vytlačovány dekarbonizované klasické zdroje.
3) Povinné cíle energetických úspor a OZE de facto zvyšují absolutní emisní strop, tím snižují cenu uhlíku a demotivují od investic do nízkouhlíkových technologií.
4) Řešení pro výše uvedené překryvy nabízí stanovení emisních stropů na bázi uhlíkové intenzity v daném sektoru a její postupné snižování.

Jsou vhodné cíle pro pododvětví, jako je doprava, zemědělství, průmysl, a pokud ano, které? Je například nutný cíl pro energii z obnovitelných zdrojů v dopravě, když už je stanoven cíl pro snížení emisí CO2 z osobních automobilů a lehkých užitkových vozidel?

Na transformaci na nízkouhlíkovou ekonomiku se musí podílet všechny sektory hospodářství. Dosud tomu tak nebylo. Pokud tedy dojde např. ke zvýšení celoevropského redukčního cíle, měl by být rozdělen mezi sektory (v systému EU ETS a mimo systém EU ETS) dle jejich redukčního potenciálu a zároveň s ohledem na zachování vnější konkurenceschopnosti. Nicméně v sektorech s redukcí založenou na tržním přístupu, tj. EU ETS, musí existovat pouze jeden cíl – snížení emisí.

Jak by mohly cíle obsažené v rámci do roku 2030 lépe zohledňovat hospodářskou životaschopnost a měnící se stupeň vyspělosti technologií?

Cíl by neměl být uveden jako absolutní hodnota, tj. strop k určitému fixnímu roku. Naopak se musí jednat o relativní proměnnou, tj. strop (maximum)/ekonomický vývoj (HDP). V této podobě by cíl:

- jednak přispěl ke konzistentnímu úsilí dodržovat nastavenou trajektorii plnění cíle bez ohledu na ekonomické výkyvy (větší část současného cíle snížení emisí CO_2 byla dosažena pouze díky ekonomickému zpomalení),
- ochránil průmysl při zpomalení ekonomiky a zároveň ho stimuloval při ekonomickém oživení.

Jak by se měl posuzovat pokrok dalších aspektů energetické politiky EU, které by hlavní cíle nemusely zachytit, například zabezpečení dodávek?

Je nezbytné postupovat s ohledem na okolní svět a omezit aktivity, které by zásadně ohrozily konkurenceschopnost evropského průmyslu. Zároveň je však jasné přijmout skutečnost, že dekarbonizace má své náklady, které jsou vyšší než náklady scénáře „business as usual“.

Nástroje

Jsou nezbytné změny dalších politických nástrojů a jejich vzájemných vztahů, včetně vztahu mezi úrovní EU a členských států?

Za předpokladu existence environmentálního jediného cíle, tj. redukce emisí, musí k překlenutí rozdílu mezi společným klimatickým a národními energetickými cíli existovat možnost podporovat a rozvíjet národní energetické mixy na základě komparativní výhody ČS a principu technologické neutrality. Současně musí být důsledně implementován jednotný trh s energiemi.

Jak by se mělo nejlépe definovat konkrétní opatření na úrovni EU i členských států, aby se při plnění klimatických a energetických cílů dosáhlo optimální nákladové efektivity?

Odpověď na tuto otázku vychází z několika oblastí. Nákladová efektivita by měla být založena kromě výše uvedeného na:

- tržním přístupu,
- jednotném cíli,
- komparativní výhodě ČS pokud jde o rozvoj nízkouhlíkového energetického mixu,
- neroztříštěnosti nástrojů/opatření,
- konzistenci s cíli a opatřeními přijatými na světové úrovni (mimo EU), tj. uměle ji nesnižovat nastavením neúměrně ambiciózního cíle.

Jak je možné zabránit roztříštěnosti vnitřního trhu s energií, zejména vzhledem k nutnosti podporovat a mobilizovat investice?

Fragmentace vnitřního trhu je způsobena nekonzistencí jednotlivých evropských cílů a jejich distribucí na národní úroveň (rozdílná schémata podpory pro OZE, nově regionálně nekoordinovaný design kapacitních plateb, atd.). Je tedy třeba trvat na evropském řešení problémů, což znamená jednotná a jasná pravidla pro celý evropský trh.

Která opatření by mohla vést k dalším úsporám energie co nejhospodárnějším způsobem?

Doporučujeme vycházet především ze zavedení tržního přístupu pro dosažení úspor, tj. vybudování trhu s úsporami na základě cenového signálu CO_2 z EU ETS.

Jak mohou politiky výzkumu a inovací v EU nejlépe podpořit plnění rámce do roku 2030?

Tyto politiky mají značný potenciál podpořit plnění rámce 2030, avšak pouze pokud dojde k několika podstatným změnám jejich nastavení:

- musí dojít k nárůstu podpory vědy a výzkumu pro klíčové technologické směry (např. definované v rámci SET plánu), a to jednak ve formě nárůstu objemu prostředků a jednak ve formě snížení složitosti / náročnosti mechanismů podpor;
- mělo by dojít k zavedení mechanismů podpory demonstračních projektů na základě pečlivého výběru (technicko ekonomických analýz a výsledků R&D), podpůrné programy by měly být zároveň více flexibilní (viz negativní zkušenosti s NER300);
- je žádoucí, aby docházelo k synergiím mezi (národními) prostředky jednotlivých členských států (je možné si představit EK v roli facilitátora).

Hospodářská soutěž a zabezpečení dodávek

Které prvky rámce politiky klimatu a energetiky by mohly být posíleny tak, aby lépe podporovaly vytváření pracovních míst, růst a konkurenceschopnost?

V této oblasti je třeba apelovat především na provázanost a konsolidaci úsilí v EU a mimo EU, kdy opatření na evropské úrovni vedou i přes pozitivní rétoriku k negativním dopadům na konkurenceschopnost a zaměstnanost.

Obě politiky musí být podmíněny nákladově efektivním nástrojem, tj. tržním přístupem generujícím jednotnou cenu uhlíku bez politicky volených podporovaných technologií (CCS, OZE) na úkor ostatních.

Čím se dá prokázat únik uhlíku v rámci stávajícího rámce a lze ho kvantifikovat? Jak by bylo možné tento problém řešit v rámci do roku 2030?

Riziko úniku uhlíku je opět spojeno s funkčností systému EU ETS, jím vytvářené ceny uhlíku a následně odvozených diskrečních opatření pro sektory zahrnuté na seznamu odvětví ohrožených únikem uhlíku. Při současné ceně povolenky není únik uhlíku zásadní problém. Pokud by byl status ohrožení stanovován podle dnešní ceny povolenky, vypadne ze sektoru ohrožených odvětví nejméně 95 % průmyslu (zůstanou pouze odvětví s vysokým podíl exportu/importu).

Obecně by měl být dodržován princip fiskální neutrality, mělo by pokračovat bezplatné přidělování povolenek ohroženým odvětvím a nastavit předvídatelné prostředí. Měly by pokračovat snahy o propojování uhlíkových trhů a uzavření odpovídající mezinárodní dohody.

Jaké jsou konkrétní příčiny pozorovaného vývoje nákladů na energii a do jaké míry je může EU ovlivňovat?

Dekarbonizační snaha EU je zbytečně prodražována neefektivitou různých dosud používaných nástrojů a nepredikovatelným investičním prostředí. EU ETS, jež měl hrát roli hlavního nástroje dekarbonizační snahy, při současných cenách žádné investice nemotivuje, naopak řada nových moderních nízkouhlíkových investic není v provozu a/nebo je prodělečná. Nejistota ohledně

budoucího vývoje systému obchodování s emisemi společně s jeho současným nepružným nastavením, které způsobuje značnou volatilitu cen vlivem působení ekonomického cyklu, tuto neefektivitu dále prohlubuje. Původní roli EU ETS tak přebraly různé arbitrární národní dotační programy a regulace, které jsou drahé a neefektivní a rozbíjí jednotný evropský trh s energiemi.

EU může náklady minimalizovat trváním na tržním principu opatření a posilováním jednotného trhu s jasným, jednoduchým a předvídatelným prostředí.

Jakým způsobem by se měla zohlednit nejistota ohledně úsilí a úrovně závazků ostatních rozvinutých zemí a hospodářsky důležitých rozvojových zemí přijímaných v průběhu probíhajících mezinárodních jednání?

Evropská unie musí zhodnotit, zda dosavadní přístup založený na jednostranném ambiciózním závazku skutečně inspiruje ostatní emitenty a může vést do roku 2015 k vytvoření nové mezinárodní dohody pod Rámcovou úmluvou OSN. Ta v ideálním případě tuto nejistotu eliminuje. V opačném případě musí EU postupovat s ohledem na okolní svět a omezit aktivity, které by zásadně ohrozily konkurenceschopnost evropského průmyslu. Zároveň je však jasné přijmout skutečnost, že dekarbonizace má své náklady, které jsou vyšší než „business as usual“.

Jak lze zvýšit právní jistotu pro podniky a zároveň umožnit flexibilitu, aby bylo možné přizpůsobit se měnícím se okolnostem (např. pokroku v mezinárodních jednáních o klimatu a změnám na energetických trzích)?

Nejvhodnějším řešením je navázání EU ETS na hospodářský cyklus (viz zmiňovaná uhlíková intenzita, která pružně reaguje na ekonomický vývoj a zároveň respektuje dosažení cíle) a zabudováním flexibility pro případné přijetí mezinárodní dohody.

Jak může EU zvýšit inovační kapacity zpracovatelského průmyslu? Lze k tomu využít příjmů z dražeb povolenek?

Využití výnosů z aukcí by mělo zůstat především v kompetenci členských států a měly by být využity pro další opatření (i kompenzační) související s realizací politiky ochrany klimatu a energetické politiky. Např. peníze za CO2 z energetiky by bylo vhodné převést na úspory a OZE. Tento postup umožní vznik tzv. „feedback loop“, která efektivně povede k největšímu přílivu peněz do oblastí, které produkují nejvíce CO2.

Jakým způsobem může EU nejlépe využít rozvoj domácích konvenčních a nekonvenčních zdrojů energie v rámci EU, aby se přispělo ke snížení cen energií a závislosti na dovozu?

Jedná se o politicky velmi citlivé téma (např. v oblasti těžby břidličného plynu). I v tomto ohledu je však třeba uvědomit si základní fakta:

- bude-li fungovat jednotný vnitřní trh řádně a bez fragmentačních tendencí, zabezpečí zároveň nákladově optimální (a definovanou) úroveň energetické bezpečnosti,

- za současných podmínek si nemyslíme, že nahrazení dovozu energií domácími zdroji povede ke snížení cen energií v EU – tato tendence je aktuálně nákladově neefektivní a je ospravedlnitelná pouze v případě, že dojde ke kompromisu v otázce vyčíslení energetické závislosti EU na dovozech energií,
- je třeba vytvářet srovnatelné legislativní prostředí pro rozvoj těchto zdrojů tak, aby rozvoj těchto zdrojů nebyl v EU znevýhodněn vůči zbytku světa.

Jakým způsobem může EU nejlépe zlepšit zabezpečení dodávek energie interně zajištěním úplného a účinného fungování vnitřního trhu s energií (např. rozvojem nutných spojení) a externě prostřednictvím diverzifikací tras dodávek energie?

V prvním kroku je třeba dokončit proces market couplingu na celoevropské úrovni, kde hlavní výzvu představuje především propojení zón CWE a CEE. Ve střednědobém výhledu je pak třeba bránit jeho tříštění, např. již avizovaným přijetím jednotného cíle a důrazem na jeho celoevropský charakter.

Zároveň je třeba upozornit na skutečnost, že centrálně financované a někdy zároveň velmi ambiciózní evropské projekty jsou v řadě případů nežádoucí, jelikož vážou kapitál, který by měl efektivně rozdělit trh.

Kapacita a rozložení úsilí

Jak by měl nový rámec spravedlivě rozdělovat úsilí mezi členské státy? Jaká konkrétní opatření mohou být přijata, aby se zohlednily jejich různé možnosti provádět opatření týkající se klimatu a energetiky?

V režimu jednoho celoevropského cíle by měl klíč spravedlivého dělení sestávat jak z proporční složky (např. počet obyvatel), tak ze složky zohledňující ekonomickou vyspělost (HDP na obyvatele). Důležitou součástí tohoto přístupu je pak i stanovení správných poměrů mezi jednotlivými složkami. Vhodným nástrojem může být redistribuce výnosů z aukcí.

Jaké mechanismy by mohly podpořit spolupráci a spravedlivé rozdělení úsilí mezi členské státy při snaze o co nejhospodárnější plnění nových klimatických a energetických cílů?

Zastáváme názor, že nejefektivnějším mechanismem je vhodně nastavený cíl na evropské úrovni plněný prostřednictvím tržního mechanismu, zohledňující samozřejmě rozdílné schopnosti a potenciál jednotlivých ČS..

Jsou na podporu nového rámce do roku 2030 nutné nové finanční nástroje nebo ujednání?

Domníváme se, že aktuální nástroje jsou dostatečné. Základem nového rámce by měly být i nadále povolenky v rámci systému EU ETS, Všechny tyto nástroje by pak společně přispívaly k plnění jediného cíle – snižování emisí CO_2.