

# Aplikační program na podporu využití dobrovolných dohod k energetické účinnosti

Úkolem aplikační fáze bylo pro vybrané průmyslově spotřební systémy vypracovat konkrétní strategii podporující udržitelnost daných celků a navrhnout vhodné programy se zaměřením na zvyšování efektivity využívání energie.

## 1.1 Analýza východisek programu

Analýza východisek pro program implementace dobrovolných dohod jako komplementárního nástroje na podporu zvyšování energetické účinnosti v průmyslu vycházela z následujících analýz:

### 1.1.1 Analýza vnějšího rámce pro podporu USV na úrovni podniků

Byl posouzen vliv požadavků evropských Směrnic v relevantních oblastech na právní systém ČR z pohledu možného prostoru pro dobrovolné dohody. Vedle právních předpisů vyplývajících z legislativních dokumentů EU navíc v ČR existují státní politiky a programy, které rovněž vymezují případný prostor pro aplikaci dobrovolných dohod, a tyto byly v roce 2004 zmapovány a popsány v příloze ke zprávě za rok 2004. Pozornost byla věnována oblastem:

- ◆ Podpora obnovitelných zdrojů energie
- ◆ Podpora energetické efektivity
- ◆ Ochrana životního prostředí a klimatu
- ◆ Národní program
- ◆ Státní politiky

Ve vztahu na základní podmínky pro efektivní podporu USV v podnikové sféře byly analyzovány následující vnější faktory:

- ◆ současná podpora energetické účinnosti v průmyslových podnicích
- ◆ regulace podniků a její přínosy ke zvýšení energetické účinnosti
- ◆ politiky a programové nástroje podporující energetickou účinnost
- ◆ programové zdroje a fondy
- ◆ uplatnění dobrovolných nástrojů v podpoře energetické účinnosti

Lze konstatovat, že v současném „přeregulovaném“ prostředí vyvolávají požadavky kladené v oblasti ochrany životního prostředí na úrovni podniků velké administrativní nároky. Ve většině podniků se současně nepotkávají zájmy v oblasti energetického a environmentálního řízení, energetika není v podniku vnímána z pohledu možného zlepšení životního prostředí zvýšenou účinností ve využívání zdrojů ale jako služba, jejíž povinností je dodávat energii a to spolehlivě, kvalitně a také levně.

### 1.1.2 Analýza prostředí pro zavedení dobrovolných dohod

Analýza se týkala také prostředí pro zavedení dobrovolných dohod. V této části bylo řešení úkolu zaměřeno na:

- ◆ Situaci v EU
- ◆ Postoj Evropské komise k dobrovolným dohodám
- ◆ Nezbytné předpoklady na straně průmyslu
- ◆ Dosavadní zkušenosti s dobrovolnými dohodami v ČR
- ◆ Postoj průmyslu k environmentálním dobrovolným dohodám v ČR

V České republice nebyly doposud uzavřeny dohody, které by naplňovaly svými vlastnostmi doporučení na přípravu, obsah a proces implementace dohod, tak jak jej vydala již v roce 1996 Evropská komise. Tento postup si vyžaduje několik neopominutelných kroků, které jsou shrnuty do desatera:

**Tabulka 1: Desatero úspěšnosti dobrovolných dohod**

<ol style="list-style-type: none"><li>1. Dobrá vyjednávací pozice vlády – vláda má co nabídnout</li><li>2. Vhodná integrace do ostatních nástrojů státní politiky</li><li>3. Jasně a měřitelné cíle dohody a definované časové kroky</li><li>4. Vytvoření jasné metodiky pro přípravu, uzavření, sledování a vyhodnocování dohod</li><li>5. Správně nastavená srovnávací základna (baseline)</li><li>6. Účast průmyslových odvětví či podniků zahrnujících významnou část spotřeby energie</li><li>7. Poskytnutí finanční podpory pro přípravu dohod (energetické audity, studie proveditelnosti, poradenství)</li><li>8. Vytvoření funkčního právního a institucionálního rámce</li><li>9. Nezávislá verifikace výsledků.</li><li>10. Pravidelné publikování výsledků</li></ol>
--

### **Motivace podniků**

Je zřejmé, že bez motivačních pohnutek nebude průmysl ochoten investovat do zvyšování energetické účinnosti. Jednou z možností je prokazatelné zvýšení legislativního tlaku (např. v rámci IPPC), nebo vyjednávání a motivace, protože značná část průmyslu považuje tyto investice za druhořadé v porovnání s investicemi do „core business“, tedy do rozvoje firmy nebo zápasí s nedostatkem potřebných kapitálových zdrojů. V případech, kdy je podnik omezen nedostatkem disponibilních finančních zdrojů jsou znevýhodněny investice, které nejsou bezprostředně vynucovány nezbytností plnění požadavků zákona.

Administrativa a státní i veřejná správa nemohou zabezpečit zcela rovný přístup k jednotlivým podnikům, a proto je záhodno hledat nástroje, jejichž nastavení bude lépe odpovídat individuálnímu přístupu na úrovni podniků.

Při hledání možných a vhodných motivačních faktorů a na základě zahraničních zkušeností a příkladů byly analyzovány:

- ◆ principy návrhů ekologické daňové reformy (EDR)
- ◆ a možné využití EDR jako motivace pro přistoupení k dobrovolným dohodám.
- ◆ Výsledky této analýzy jsou přílohou k Programu

#### **1.1.3 Přínosy dobrovolných dohod**

Dobrovolné environmentální dohody mohou vést k rychlejšímu dosažení stanovených cílů než jiné přístupy. To platí zvláště v těch případech, kde se stanovené cíle týkají omezeného počtu firem. Za této situace vyjednávání a sjednávání vlastní dohody nemusí trvat déle než několik měsíců.

Významná je zde volba vhodných indikátorů stavu kvality životního prostředí, které vystihují řešený problém. Tyto indikátory musí být voleny tak, aby bylo možno

efektivně srovnávat řešení nabízená v podobě připravovaných dobrovolných dohod (tzv. hodnocení ambicióznosti cílů dohody). Současně musí umožnit následnou transparentní kontrolu (tj. tzv. hodnocení účelnosti „ex post“). Rozdíl mezi cílovým stavem obsaženým v dohodě a stavem skutečným se nazývá implementační rozdíl.

Dobrovolné dohody by měly umožnit hospodárnost, kterou se rozumí, do jaké míry dané řešení splňuje požadavek na minimalizaci nákladů společnosti na dosažení daných environmentálních, případně dalších cílů.

Přímé vyjednávání mezi poškozovanými a znečišťovateli, alespoň teoreticky, umožňuje dosahování ekonomicky efektivní kvality prostředí ve smyslu maximalizace společného užitku obou těchto stran.

Významnou ekonomickou veličinou, která rozhoduje o hospodárnosti řešení problémů ochrany životního prostředí pomocí dobrovolných dohod, může být výše tzv. transakčních nákladů a jejich alokace mezi zúčastněné subjekty. Transakční náklady mají převážně charakter nákladů administrativních a zahrnují náklady, které jednotlivé subjekty musí vynaložit na přípravu, uzavření a kontrolu dobrovolných dohod. Jednou z uváděných předpokládaných výhod dobrovolných dohod je nižší úroveň transakčních nákladů při řešení obdobných problémů ve srovnání s využitím nástrojů tradičních. Transakční náklady však rostou s počtem subjektů zúčastněných na řešení.

Flexibilita v řešení – znečišťovatelé by měli mít co největší volnost v nalézání způsobů, jak bude cílů zabezpečeno. Měli by mít možnost tato řešení měnit tak, jak se mění technické a ekonomické parametry řešení v čase.

Jednoduchost či složitost fungování v praxi. V praxi jde především o otázku, do jaké míry se zavedením tohoto nástroje „zkomplikuje“ celý systém funkčních nástrojů politiky životního prostředí.

Možnost integrace daného nástroje (a jejich komplexu) do sektorových hospodářských politik, jako jsou například politika energetická, dopravní, zemědělská, průmyslová atd.

Politická akceptovatelnost daného nástroje ze strany znečišťovatelů a dalších zájmových skupin. Prosaditelnost environmentální dohody lze očekávat tím vyšší, čím více bude jednotlivými účastníky (a to především těmi s vyšším politickým vlivem) očekávána převaha jejích přínosů nad jejími nevýhodami.

**Tabulka 2: Silná místa a slabiny dobrovolných dohod v EU byly hodnoceny také v článku Otto Starzera z E.V.A., z Rakouské energetické agentury EVA**

SILNÁ MÍSTA	Objektivní i subjektivní SLABINY
Stávající zkušenosti, např. jiných zemí EU	Příprava dlouhodobých dobrovolných dohod – značné nároky na lidské, finanční a časové zdroje
Proces budování důvěry mezi státními úřady a průmyslem s cílem dosáhnout závazků z Kjóta	Neexistuje jasný politický závazek. Nedostatečná záruka a důvěra (v dlouhodobých dohodách a mezi stranami)
Existující směrnice EU (např. EMAS, IPPC)	Mnohdy neexistují věrohodné sankce.
Dobrovolnost namísto „rozkazu a disciplíny“	Slabý legislativní rámec (ve vedení stále převažuje přístup „rozkaz a kontrola“)
Dlouhodobá účinnost, plánování i realizace	Efektivnost: existují pochybnosti, jak měřit a kontrolovat výsledky
Obsahová i časová pružnost	Dobrovolné dohody nemají žádnou tradici
„Sjednocení vlády“ (ministerstva táhnou za jeden provaz)	Krátkodobá perspektiva z hlediska veřejných dotací (dlouhé lhůty často nejsou možné)
Zapojení nezávislých třetích stran	Nejasná odpovědnost vlády
Z mezinárodního hlediska dynamické postavení (CDM, ET, JI) ve vztahu k dohodám z Kjóta	Nutnost dobře organizovaného týmu zástupců vlády a průmyslu

## 1.2 Návrh programu

### 1.2.1 Cíle programu

**Širší (globální) cíl aplikačního programu byl formulován jako:**

Přispět k udržitelné spotřebě a výrobě a tím k udržitelnému rozvoji cestou zvyšování energetické účinnosti ve vybraných průmyslových odvětvích prostřednictvím dlouhodobých dobrovolných dohod k energetické účinnosti.

**Specifickými cíli programu jsou:**

1. Je vytvořen právní, institucionální a implementační rámec pro zavedení dobrovolných dohod
2. Jsou vybrány (alespoň 3) průmyslové svazy pro spolupráci v rámci programu dlouhodobých dobrovolných dohod
3. Dobrovolné dohody jsou komplementární součástí legislativního a regulačního rámce podporujícího zvyšování energetické účinnosti v průmyslu

### 1.2.2 Priority programu

Zaměření programu vychází:

- ◆ Z dosavadního přístupu výrobních odvětví ke zvyšování energetické účinnosti (viz analýza vybraných nástrojů prostřednictvím modelu USV);
- ◆ Z potřeby provázanosti vzájemně se doplňujících právních předpisů a z potřeby dosažení únosného stupně administrativního zatížení podniků;
- ◆ Z analýzy dostupných dobrovolných environmentálních nástrojů, zejména těch, které jsou efektivní při zvyšování účinnosti hospodaření s energií;
- ◆ Z analýzy motivačních faktorů výrobní sféry, které v obecné poloze lze znázornit následovně:

Byla vypracována analýza dobrovolných nástrojů a jejich vzájemné komplementarity a možností substituce. Narozdíl od oblasti environmentální se ve snižování spotřeby energie uplatňuje vcelku malý počet dobrovolných nástrojů. V oblasti energetické účinnosti však byla přijata rozsáhlá legislativa, k vymáhání přijatých standardů s vcelku postačující funkcí Státní energetické inspekce.

#### 1. Priorita 1: Rozvoj dobrovolných dohod jako rovnocenného nástroje ke státní regulaci

- ◆ Opatření 1: Vytvoření institucionálního a právního rámce dobrovolných dohod – vytvoření jasně definované institucionální struktury pro přípravu, schvalování, implementaci, monitorování a vyhodnocování dobrovolných dohod
- ◆ Opatření 2: Naplnění základních principů dobrovolných dohod - vytvoření jasně definovaných metodických postupů pro přípravu, schvalování, implementaci, monitorování a vyhodnocování dobrovolných dohod
- ◆ Opatření 3: Provázání dobrovolných dohod s regulačními nástroji MŽP
- ◆ Opatření 4: Posouzení přínosů a nákladů implementace dobrovolných dohod

#### 2. Priorita 2 - Podpora zavádění dobrovolných dohod v podnicích vybraných sektorů

- ◆ Opatření 1: Odhad potenciálu úspor a identifikace vhodných odvětví pro aplikaci dobrovolných dohod
- ◆ Opatření 2: Zahájení a formalizace dialogu se zástupci průmyslových svazů
- ◆ Opatření 3: Vytvoření typové dobrovolné dohody

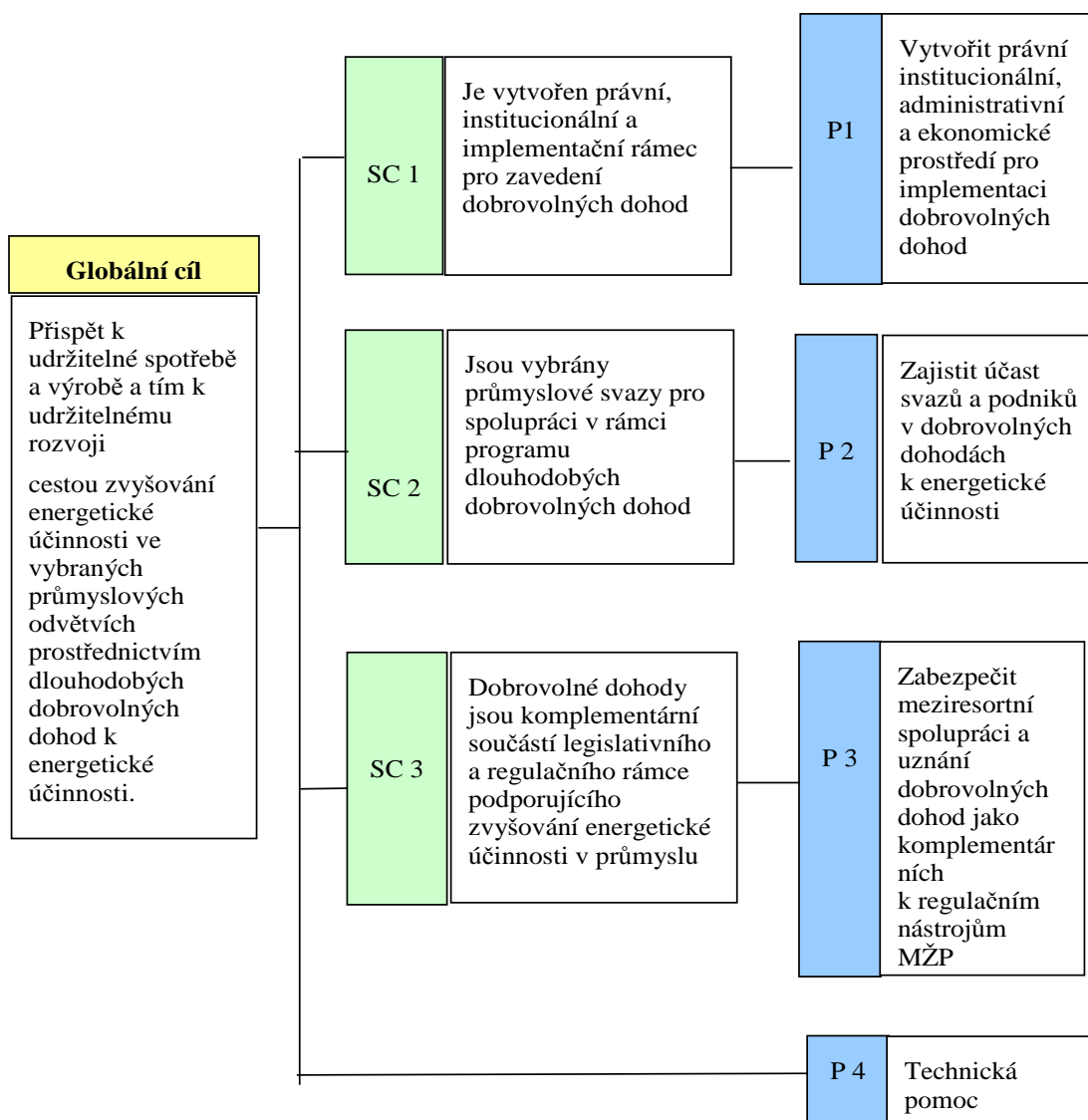
### 3. Priorita 3: Zajištění koordinace s dalšími rezorty a subjekty

- ◆ Opatření 1: Spolupráce s ostatními organizacemi státní správy
- ◆ Opatření 2: Spolupráce s veřejnou správou a nevládními organizacemi
- ◆ Opatření 3: Vytvoření komunikační platformy pro spolupráci zájmových skupin

### 4. Priorita 4: Technická pomoc

- ◆ Technická pomoc státní a veřejné správě, technická pomoc vybraným / účastnickým oborovým svazům a podnikům

Obrázek 1: Vazby cílů a priorit aplikačního programu k implementaci dobrovolných dohod k energetické účinnosti



Podrobný popis opatření je uveden v Příloze č. 8 k této závěrečné zprávě.

### 1.3 Implementace programu

V detailním popisu Aplikačního programu jsou uvedeny jak cílové skupiny programu, tak termíny a způsoby vyhodnocení programu. Neméně významnou součástí návrhu

každého programu je způsob jeho financování - Náklady na finanční zabezpečení programu budou zahrnovat zejména:

- ◆ Náklady na řízení a vyhodnocování programu
- ◆ Náklady na monitorování přínosů dobrovolných dohod
- ◆ Náklady na podporu vypracování energetických auditů pro získání informací o stavu před a po realizaci opatření
- ◆ Náklady na sběr dat a zpracování analýz potenciálu zvyšování energetické účinnosti a snižování emisí škodlivin
- ◆ Náklady na zpracování, právní rozbor a projednání dobrovolných dohod
- ◆ Náklady na propagaci.

Výše nákladů bude značně záviset na rozsahu programu a počtu zapojených odvětví a podniků a rovněž na spolupráci mezi jednotlivými orgány státní správy a mezi Svazem průmyslu a dopravy a také dotčenými průmyslovými svazy.<sup>1</sup> Největší náročnost leze předpokládat při přípravě programu, a to zejména náklady na zpracování auditů, sběr data a zpracování analýz potenciálu zvyšování energetické účinnosti a snižování emisí škodlivin. Pro snížení nákladů bude nezbytná úzká spolupráce s průmyslovými svazy, které disponují rozsáhlou informační bází (viz příprava Národního alokačního plánu) a využití energetických auditů zpracovaných dle požadavků Zákona 406/2000 Sb.

#### 1.4 Kritéria pro hodnocení programu a opatření

Návrh kritérií vychází z vyhodnocení očekávaného cílového stavu programu a proto jsou kritéria navržena na úrovni cílů i jednotlivých opatření k dosažení těchto cílů.

**Tabulka 3: Návrh ukazatelů – příklad - pro kontrolu a hodnocení programových cílů**

Sloupec Intervenční (strom cílů)	Sloupec – Objektivně ověřitelné ukazatele
<p>Globální cíl programu</p> <p>Přispět k udržitelné spotřebě a výrobě a tím k udržitelnému rozvoji cestou zvyšování energetické účinnosti ve vybraných průmyslových odvětvích prostřednictvím dlouhodobých dobrovolných dohod k energetické účinnosti.</p>	<p>Jsou stanoveny a plněny konkrétní cíle na úrovni průmyslových svazů ke zvýšení energetické účinnosti a snížení emisí znečišťujících látek včetně CO<sub>2</sub></p>
<p>Specifické cíle programu</p> <p>1. Je vytvořen právní, institucionální a implementační rámec pro zavedení dobrovolných dohod;</p> <p>2. Jsou vybrány průmyslové svazy pro spolupráci v rámci programu dlouhodobých dobrovolných dohod;</p> <p>3. Dobrovolné dohody jsou komplementární součástí legislativního a regulačního rámce podporujícího zvyšování energetické účinnosti v průmyslu.</p>	<p>Koncept EDR umožňuje kompenzace ve smyslu uzavření dobrovolné dohody ke zvýšení energetické účinnosti.</p> <p>Jsou nastaveny % snížení odvodu daně výměnou za plnění cílů dobrovolných dohod.</p> <p>Existují konkrétní právní dokumenty, partneři pro jejich podpis, nastavené cíle podniků/svazů ve snížení spotřeby (absolutní nebo relativní) energie a emisí.</p> <p>Jsou vybrány alespoň 3 průmyslové odvětvové svazy, které /nebo jejich dílčí část) přistoupily k odvětvové/sectorové/oborové dobrovolné dohodě</p> <p>Dobrovolné dohody jsou zařazeny do vybraných právních předpisů jako způsob prokázání plnění požadavků v oblasti snižování emisí v důsledku zvyšování energetické účinnosti.</p>

<sup>1</sup> Kvantifikace nákladů bude vyžadovat detailnější analýzu za účasti řady potenciálních účastníků dlouhodobých dohod, a to ministerstev, Svazu dopravy a průmyslu. Průmyslových svazů, ČEA apod. V současnosti nelze kvantifikovat.