

Příspěvek profesora Michala Mejstříka

„Novelu energetického zákona by měla doplnit analýza důsledků právní úpravy“

přednesený na odborném semináři **Novela energetického zákona - česká energetika na jednotném vnitřním trhu EU**, konaném v úterý, 25. května 2004 od 14.00 hod. v prostorách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (zasedací místnost 109, Malostranské nám. 19, Praha 1).

Vážené paní poslankyně, vážení páni poslanci, vážené dámy a vážení pánové,

Dovolte se mi vyslovit k předložené novele energetického zákona, která by měla lépe začlenit českou energetiku na jednotném vnitřním trhu EU. Změny tohoto zákona jsou vládou i v doprovodných dokumentech spojovány „zejména s kroky Evropské unie směřujícími k upřesnění a k úpravě pravidel vnitřního trhu s elektřinou a plynem“ a s jejich aplikací a aplikovatelností do podmínek České republiky.

V souvislosti se zvažováním adekvátní aplikace ale i charakteru probíhajících diskusí mne napadlo, že pro by pro poslance mohlo být užitečné hlouběji osvětlit povahu a okolnosti vzniku směrnic Evropského parlamentu a Rady 2003/54/ES a 2003/55/ES a nařízení č.1228, které vznikly v rámci nového „spolurozhodovacího procesu“. Návrh novely obou směrnic byl původně vyžádán usnesením Rady EU již v březnu 2000 v Lisabonu a potvrzen usnesením Evropského parlamentu v červnu 2000. Složitý až dramatický legislativní proces trval však celé tři roky.

Fáze I. Již dne 2. května 2001 předložila **Evropská komise** návrh směrnice novelizující obě směrnice, tj. **energetické a plynárenské směrnice** č. 96/92/EC a č. 98/30/EC dle požadavků Rady EU z března.

Fáze II. Dne 3. října 2001 předložil svůj názor Hospodářský a sociální výbor EK. Výbor regionů se rozhodl svůj názor nepředložit.

Rada EU v Barceloně v březnu 2002 představovala další krok k novelizaci: doporučila zrychlení harmonogramu pro otevírání trhu (postupně do roku 2005).

Fáze III. **Evropský parlament** schválil svůj názor během **prvního čtení** dne 13. března 2002; přitom schválil 157 pozměňovacích návrhů, z nichž 90 se týkalo elektroenergetiky a 67 plynárenství. Ve světle tohoto názoru předložila **Evropská komise** svůj upravený návrh, a to dne 10. června 2002.

Následně Francie otevřela další diskusi s tím, že otevírání trhu by nemělo narušit poskytování základních veřejných služeb

Fáze IV. Dne 3. února 2003 přijala **Rada EU svá společná stanoviska** spočívající v Rozhodnutí Rady EU přijatém per rollam (1. až 3. února) (**dokument č. .5959/03**) a zaslala texty Evropskému parlamentu obdobně jako Komise. Cílem tohoto Rozhodnutí bylo urychlit liberalizaci plynárenství a elektroenergetiky v souladu s dohodou ministrů energetiky členských států EU dosaženou na zasedání dne 25. listopadu 2002 a zapracovat do směrnice celou řadu podstatných pozměňovacích návrhů schválených Evropským parlamentem.¹

¹ Společná stanoviska se týkala těchto předloh: Směrnice Evropského parlamentu a Rady, novelizující Směrnici č. 98/30/EC o pravidlech vnitřního trhu s plynem; (dokument č. 15531/02). Směrnice Evropského parlamentu a Rady, novelizující Směrnici č. 96/92/EC o pravidlech vnitřního trhu s elektřinou; (dokument č. 15528/02). Nařízení Evropského parlamentu a Rady, týkající se podmínek přístupu do sítí pro účely přeshraniční výměny elektřiny (dokument č. 15527/02).

Návrh společných stanovisek, který byl součástí celého souboru spolu s Nařízením o podmínkách přístupu do sítě pro účely přeshraniční výměny elektřiny, obsahoval jednak „*kvantitativní ustanovení*“ o liberalizaci trhů s elektřinou a plynem v rámci Evropského společenství pro spotřebitele jiných kategorií než domácností do 1. července 2004 a úplném otevření těchto trhů pro všechny spotřebitele do 1. července 2007, jakož i „*kvalitativní*“ ustanovení týkající se oddělení provozovatelů přenosu resp. přepravy a distribuce, povinnosti veřejné služby, úkolů regulačních orgánů a přístupu třetích stran k zásobníkům plynu spolu s pravidly stanovení cen a přidělování disponibilních propojovacích kapacit pro účely přeshraniční výměny elektřiny.

Fáze V. Evropský parlament texty projednal v druhém čtení v rámci tzv. spolurozhodovacího procesu. Jeho výbor pro průmysl, zahraniční obchod, výzkum a energetiku (ITRE) projednával pozměňovací návrhy, které byly mnohdy rozporné oproti pozici Rady EU. Aby se Evropský parlament vyhnul tzv. smírčímu procesu scházeli se intenzivně zástupci všech tří stran (v neformálním Trialogu), a vyjednávali kompromisní dohody až do vlastního hlasování 4. června 2003, kdy bylo přijato – nikoliv však jednomyslně – přes 40 dodatků oproti únorovým společným stanoviskům Rady EU. Rada EU a Evropská komise předjednané dodatky již nerozporovaly. Dne 26. června 2003 pak již vyšlo závazné znění směrnic a nařízení.

Otázka může znít proč se jednalo o tak složitý proces. Evropští zákonodárci, Rada i Komise usilující o postupné vytváření jednotného evropského energetického trhu vstupovali do terénu, kde se křížily národní zájmy strategie rozvoje energetiky. Jak lze doložit pravidelně zpracovávanými porovnávacími zprávami EU (benchmarking reports in energy), na straně jedné některé státy své energetické společnosti stále ještě ani nezprivatizovaly a chápou je jako veřejný statek (a veřejně prospěšné společnosti). Na straně druhé, většina států EU svoje energetické společnosti zprivatizovala a každé nové „*kvantitativní*“ nebo „*kvalitativní*“ ustanovení právní úpravy musí důkladně vážit z pohledu důsledků této právní úpravy nejen pro státem ovládané veřejně prospěšné společnosti, ale i pro soukromé společnosti. Hrozba porušení soukromovlastnických práv vyvolaných nedokonalou právní úpravou způsobující škody soudně vymáhané poškozenými stranami (hovoří se o regulatory contract breach) je v rozvinutém právním systému významným motivem pro rozvinutí tzv. analýzy důsledků právní úpravy (RIA – Regulatory Impact Assessment). RIA je doporučována nejenom OECD (viz Zpráva OECD o regulatorní reformě, 1997), ale je již dlouho využívána ve Velké Británii a USA, je experimentována v Itálii aj. V posledních letech se v rámci akčního plánu na zlepšení regulace rozvíjí i v EU². Nejde o náhražku politického rozhodování, ale o pomůcku rozhodování o právní úpravě.

² Communication from the Commission on Impact Assessment, May 2002 dle dohody Rady EU v Goteborgu a Laekenu

Nelze předpokládat, že aplikace energetických směrnic EU s mnohostrannými důsledky do českých podmínek může být snadná. Obávám se však, že přes veškeré vynaložené úsilí se zatím při zpracování novely energetického zákona uplatnila převážně jen právně – technická analýza³. Nicméně ani správné použití definic nelze odtrhovat od domýšlení účinků nového zákona na činnost občanů a podniků a na organizaci veřejné správy, neboť prvoplánové účinky mohou být zřetězeny. Nechtěné výsledky např. překotné a nedomyšlené liberalizace dokládají zmíněné porovnávací zprávy EU. Právě uplatnění elementů RIA by systematickou analýzou podstatných důsledků právní úpravy umožnilo posílení návrhu českého energetického zákona. Samotné zavedení standardního období mezi dobou platnosti a účinnosti právní úpravy (nejméně 6 měsíců) respektující nezbytnost vytvoření dostatečně jednoduchých a kvalitních prováděcích předpisů by novele pomohlo. Je-li významnou součástí novely „právní oddělení“ regulovaných a neregulovaných činností, mělo by se provést v odpovídajících časových lhůtách odvíjejících se od jejího přijetí a zahrnujících např. dobu řízení o provedení zápisu do obchodního rejstříku aj. Samotný akt právního oddělení by měl respektovat daňové důsledky – být důsledně daňově neutrální a brát v potaz i známé řešení těchto otázek v sousedních zemích (v Německu, Maďarsku, Rakousku) a nepodlamovat zbytečně konkurenceschopnost domácích společností. K tomu je ovšem třeba právní úpravu energetickou provázat systematicky s úpravou daňovou, soukromoprávní aj. a nebrat je izolovaně mimo relevantní kontext. Jinak tyto důsledky nabudou ekonomickou dimenzi, zbytečně zvýší regulatorní náklady, které konec konců v určité části dopadnou na účastníky trhu včetně konečného českého spotřebitele, v jehož zájmu je paradoxně jednotný energetický trh EU rozvíjen.

Domnívám se, že zvážení uvedených námětů by pomohlo citlivě respektovat očekávané důsledky přijímané závažné normy a omezit možná regulatorní rizika.

Prof. Michal Mejstřík

³ Tabulka porovnání návrhu předpisu ČR s legislativou ES. Dále je třeba dále domýšlet i zajištění kompatibility novely EZ s novými návrhy směrnice ES o opatřeních na zabezpečení spolehlivých dodávek zemního plynu.