

POLICY PAPER

Fond spravedlivé transformace: šance pro české uhelné regiony?

Zuzana Vondrová

- V návaznosti na Zelenou dohodu pro Evropu zveřejnila Evropská komise v lednu tohoto roku návrh, kterým se ustanovuje Fond pro spravedlivou transformaci.
- Fond by se měl stát součástí regionální – neboli kohezní – politiky, jež si klade za cíl vyrovnávat hospodářské a sociální rozdíly napříč státy EU.
- Členskými státy by mělo být přiděleno 40 miliard EUR, České republice přitom připadne 3 413 milionů EUR.



Úvod

Životní prostředí a klima je v současné době jedním z nejdůležitějších témat v Evropě – 93 % občanů Evropské unie považuje změnu klimatu za závažný problém¹. V minulém roce byla na půdě Bruselu poptávka po environmentální pozornosti reflektována například jmenováním předsedkyně Evropské komise se „zeleným“ programem anebo vyhlášením stavu klimatické nouze Evropským parlamentem. Na konci roku představila Komise komplexní strategii, tzv. Zelenou dohodu pro Evropu, která má Evropu do roku 2050 přeměnit v první klimaticky neutrální kontinent². Výdaje na životní prostředí budou od roku 2021 představovat větší část rozpočtu EU než kdy předtím.

Razantní snížení emisí skleníkových plynů bude vyžadovat výraznou systémovou proměnu evropského hospodářství. Se zelenou transformací by měl pomoci Investiční plán pro udržitelnou Evropu³, který bude v následujícím desetiletí mobilizovat udržitelné investice členských států ve výši 1 bilionu EUR. Součástí tohoto plánu je také Mechanismus pro spravedlivou transformaci, který by měl podpořit regiony, pro které bude cesta k cíli klimatické neutrality obzvláště složitá. Finanční injekce by měla primárně směřovat do regionů závislých na fosilních palivech, zejména na uhlí, lignitu, rašelině a ropné břidlici, nebo na odvětvích s vysokými emisemi skleníkových plynů. V případě České republiky by měla být mechanismem podpořena hospodářská a sociální přeměna na Ústecku, Karlovarsku a Moravskoslezsku.

Prostředky v celkové výši minimálně 150 miliard EUR⁴ pro provedení mechanismu budou zajištěny ze tří zdrojů:

1. zvláštním režimem spravedlivé transformace v rámci programu InvestEU,
2. úvěrovým nástrojem Evropské investiční banky pro veřejný sektor,
3. Fondem pro spravedlivou transformaci.

Zatímco se první dva zmíněné pilíře vyznačují širší způsobilostí investic do oblastí jako je infrastruktura nebo dálkové vytápění, Fond pro spravedlivou transformaci má mít zejména regionální rozměr. Měl by se stát zásadním nástrojem na podporu území, pro něž bude cesta ke klimatické neutralitě náročnější, než pro ostatní. Primárně tak má podpořit diverzifikaci a modernizaci místního hospodářství a zmírnit negativní dopady na zaměstnanost. Konkrétní podoba Fondu pro spravedlivou transformaci byla zveřejněna Evropskou komisí ve formě návrhu v lednu tohoto roku⁵.

¹ Special Eurobarometer 490. Climate Change report 2019, https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/support/docs/report_2_019_en.pdf.

² Zelená dohoda pro Evropu, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF.

³ Investiční plán pro udržitelnou Evropu, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5269-2020-INIT/cs/pdf>.

⁴ [EU budget for recovery: Questions and answers on the Just Transition Mechanism](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_931), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_931.

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a rady, kterým se zřizuje fond pro spravedlivou transformaci, <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/b82780d8-3771-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>.

Kolik a na co?

Fond pro spravedlivou transformaci, který měl dle původního plánu alokovat členským státům 7,5 miliard EUR, byl na základě balíčku z konce května 2020 na podporu oživení ekonomiky po pandemii COVID-19 posílen. Evropská komise se rozhodla částku fondu navýšit o 2,8 miliard EUR⁶, které dostanou členské státy navíc nad rámec návrhu Komise pro dlouhodobý rozpočet EU pro období 2021-2027. Další dodatečné zdroje ve výši 32,8 miliard EUR budou pokrývat období let 2021 až 2024 a budou představovat vnější účelově vázané příjmy pocházející z evropského nástroje na podporu oživení ekonomiky po pandemii COVID-19, tzv. Next Generation EU.

Na základě váhových koeficientů – kombinace kritérií, jako je koncentrace uhlíkově náročných pracovních míst nebo průmyslové aktivity v oblasti fosilních paliv – by Česká republika měla získat 3 413 milionů EUR. Po Polsku, Rumunsku a Německu by se tak stala čtvrtým největším příjemcem prostředků z fondu.

Tyto prostředky by měly v rámci přeměny hospodářství směřovat zejména na rekvalifikaci pracovníků tradičně zaměstnaných v sektoru uhlí, do podpory malých a středních podniků, podnikatelských inkubátorů, výzkumu, inovací, digitalizace, a dále posílit energetickou účinnost, oběhové hospodářství a alternativní obnovitelné zdroje energie.

Naopak neměly by být podpořeny projekty související s vyřazováním jaderných elektráren z provozu nebo jejich výstavba, ale také investice související s výrobou, zpracováním, distribucí, skladováním nebo spalováním fosilních paliv.

Financování by mělo probíhat tzv. sdíleným procesem, tedy postupem, kdy EU svěřuje členským státům pravomoc prostředky rozdělovat na národní úrovni

⁶ Pozměněný návrh Nařízení Evropského parlamentu a rady, kterým se zřizuje fond pro spravedlivou transformaci, <https://eur-lex.europa.eu/legal->

a posléze dohlíží na to, zda je systém na národní úrovni účinně nastaven.

Fond pro spravedlivou transformaci má korespondovat s regionální politikou, která se snaží o harmonizaci EU prostřednictvím systematické pomoci slabším regionům. Nejen za tímto účelem, ale také pro posílení účinnosti fondu vznikla podmínka pro členské státy poskytnout k prostředkům z Fondu spravedlivé transformace další peníze (tato povinnost se netýká navýšené částky z dodatečných zdrojů Next Generation EU). Jedná se o doplňkovou částku z vlastní alokace Evropského fondu pro regionální rozvoj a Evropského sociálního fondu plus a to ve výši 1,5 až 3 násobku alokace z Fondu spravedlivé transformace. Státy by navíc měly aktivity podpořené zdroji z fondu také spolufinancovat, a to na základě míry vložených financí příslušného regionu.

S regionální politikou také souvisí důraz na posílení hospodářské diverzifikace prostřednictvím podpory malého a středního podnikání. Produktivní investice do jiných než malých a středních podniků mohou být podporovány pouze tehdy, jsou-li k tomu zásadní důvody. Jedná se například o situaci, kdy je financování nezbytné pro zmírnění ztrát pracovních míst v důsledku transformace, a to vytvořením nebo ochranou významného počtu pracovních míst. Tyto důvody musí být posléze důkladně popsány a předloženy EU.

Plánování a participace zúčastněných stran

Podpora z fondu bude založena na Územních plánech spravedlivé transformace, které musí jednotlivé státy pro své regiony vypracovat. V těchto plánech státy Evropské komisi nastíní své záměry, jak se do roku 2030 postaví sociálním, hospodářským a environmentálním výzvam vyplývajícím

[content/CS/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_8386_2020_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_8386_2020_INIT&from=EN).

z transformace. Zejména se jedná o problematiku očekávané ztráty pracovních míst v odvětví výroby a využívání fosilních paliv a nutnost transformace výrobních procesů průmyslových zařízení s nejvyšší intenzitou emisí skleníkových plynů. Tyto plány musí obsahovat harmonogram dílčích etap a zároveň korelovat s Vnitrostátními plány v oblasti energetiky a klimatu a transformací na klimaticky neutrální ekonomiku do roku 2050.

V souladu s evropskou legislativou by se do přípravy a provádění Územních plánů spravedlivé transformace měli zapojit všichni příslušní partneři. Do procesu by tak měli vstoupit:

- 1) regionální a místní orgány, jako městské a jiné orgány veřejné správy,
- 2) hospodářští a sociální partneři,
- 3) a příslušné subjekty zastupující občanskou společnost, jako jsou například partneři v oblasti životního prostředí, nebo subjekty zodpovědné za prosazování sociálního začlenění⁷.

Plány budou Evropskou komisí následně kontrolovány a schvalovány.

Podle Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) se životní prostředí v Evropě nyní nachází v „bodě zlomu“, což pro EU představuje poslední omezenou příležitost jednat a zmírnit tak dopady změn klimatu.⁸ K odvrácení špatného scénáře je proto nutné, aby globální emise CO² začaly klesat mnohem dříve, než v roce 2030.⁹

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a rady o společných ustanoveních, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0019.03/DOC_1&format=PDF.

⁸ The European Environmental Agency, „The European Environment – state and outlook 2020, 4.12.2020, <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020-executive-summary> .

⁹ IPCC, „Summary for Policymakers, Global Warming of 1.5°C“, 2018,

Od roku 1990 do roku 2018 emise EU klesly o 23 %, zatímco HDP vzrostlo o 61 %. Kromě toho EU nedávno prokázala jasné odhodlání schválením zákazu některých jednorázových plastů, zavedením přísnějších emisních norem pro vozidla a schválením zákazu používání fluorovaných plynů u některých typů spotřebičů.

I přes tyto úspěchy EU je Zelená dohoda často kritizována pro přílišnou ambicióznost; někteří tvrdí, že je technicky neuskutečnitelná či příliš nákladná. Investiční plán Zelené dohody, který byl představen v lednu 2020, ve skutečnosti vyžaduje mobilizaci investic v celkové výši 1 bilion EUR v průběhu příštích 10 let. Podle ekonomického think-tanku Bruegel by to představovalo jen třetinu nutných investičních potřeb; v konečném důsledku budou muset většinu evropské „zelené investiční mezery“ zaplnit národní vlády a soukromý sektor.¹⁰

Největší otazník však dosud představuje celosvětové vypuknutí pandemie koronaviru. Zatímco se zdá, že náhlé přeorientování z klimatické krize na zdravotní krizi zabralo všechny potřebné kapacity, některé vlády i soukromý sektor volají po tom, aby byla zelená opatření základním kamenem budoucího „komplexního plánu obnovy“.¹¹

AKTUALITY A DALŠÍ KROKY

V rámci unijního legislativního procesu a s přihlédnutím na současnou neobyčejnou situaci okolo koronavirové pandemie je možné, že nastanou

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf.

¹⁰ Bruegel, „A trillion reasons to scrutinise the Green Deal“, 15.1.2020, <https://www.bruegel.org/2020/01/a-trillion-reasons-to-scrutinise-the-green-deal-investment-plan/> .

¹¹ Euractiv, „EU leaders back green transition in pandemic recovery plan“, 27.3.2020, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-leaders-back-green-transition-in-pandemic-recovery-plan/> .

dodatečné změny. Evropskou unii i členské státy ještě čekají vyjednávání o finální podobě fondu, jeho nastavení i konečné částce.

Česká republika se prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj k návrhu vyjádřila na půdě ČR i prostřednictvím oficiálních připomínek Evropské unii. Navrhuje například¹², aby byly Územní plány spravedlivé transformace schváleny až poté, co bude schválen Operační program pro spravedlivou transformaci, případně aby ze strany Evropské komise nebyly schvalovány vůbec. Dále ČR prosazuje rozvolnění a vyjasnění podmínek podpory velkých podniků tak, aby plány nemusely obsahovat výčet plánovaných podporovaných velkých podniků. Větší flexibilitu a méně zasahování EU prosazuje ČR také v souvislosti s rozhodováním o příspěvcích z ERFF a ESF+.

Evropská komise v květnu tohoto roku schválila všech 18 žádostí od členských států o podporu okolo přípravy Územních plánů spravedlivé transformace¹³, mezi kterými je i Česká republika. V příštích měsících by měly probíhat konzultace a příprava těchto plánů ve spolupráci s Evropskou komisí, jejichž cílem bude sestavit individualizovaný soubor opatření pro jednotlivé regiony.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Fond pro spravedlivou transformaci vznikl jako prostředek ke splnění klimatické neutrality a k naplnění Zelené dohody pro Evropu. Z toho důvodu by neměl žádným způsobem financovat jakékoli projekty, které by byly v rozporu s tímto cílem.

Fond má být dle navržené legislativy prováděn v rámci sdíleného řízení v úzké spolupráci s vnitrostátními, regionálními a místními orgány a zúčastněnými stranami. Návrhy plánů spojených s energetickou transformací musí pramenit z potřeb místních komunit, které jsou a budou vyřazením uhlí nejvíce postiženy. Jak v přípravě, tak v realizaci programu musí být zajištěna možnost do procesu vstupovat a proces musí být dokonale transparentní. Úzké partnerství a dialog je předpokladem k naplnění sociálního rozměru procesu transformace.

Pokud má být celá aktivita úspěšná a dostat svých cílů, je zapotřebí zvolit takový přístup, který zohlední rozhodnost jednotlivých členských států přijmout klimatické závazky a vyslovit datum ukončení využívání uhlí. Projev ochoty podílet se na snížení emisí skleníkových plynů je zároveň skutečnou podporou hlavního úmyslu celé myšlenky. Od takového rozhodnutí se poté může odvíjet promyšlený dlouhodobý plán rozvoje ekonomiky a podpora investic udržitelnou cestou.

Zuzana Vondrová vystudovala obor Přírodní zdroje a environmentální inženýrství na univerzitách v Praze a ve Vídni. V Centru pro dopravu a energetiku nyní pracuje jako koordinátorka mezinárodního projektu pro spravedlivou transformaci uhelných regionů. Je členkou pracovní skupiny Uhlé komise.

Tento projekt byl realizován za finanční podpory Evropské unie. Za obsah publikací odpovídá výlučně autor. Publikace nereprezentují názory Evropské komise a Evropská komise neodpovídá za použití informací, jež jsou jejich obsahem.



Spolufinancováno v rámci programu Evropské unie „Evropa pro občany“

**HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG
PRAHA**



UNITED NATIONS
Informační centrum OSN v Praze

¹² Stav přípravy Dohody o partnerství a operačních programů pro programové období 2021 – 2027, <https://www.komora.cz/legislation/20-20-stav-pripravy-dohody-o-partnerstvi-a-operacnich-programu-pro-programove-obdobi-2021-2027-t-18-3-2020/>.

¹³ Tisková zpráva Evropské komise: Komise podpoří členské státy v jejich transformaci na klimaticky neutrální ekonomiku, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_812.